

Problemi di relazioni industriali

Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione

di Salvo Leonardi

Sommario: 1. Premessa. - 2. I sistemi nazionali per la definizione del salario minimo. - 3. I livelli salariali minimi in Europa. - 4. Bassi salari e povertà in Europa. - 5. Per legge o per contratto? Modelli regolativi e politiche sindacali a confronto. - 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Da tempo è in corso in Europa un vasto dibattito intorno al tema del salario minimo. Dal Parlamento europeo¹ alla Commissione², dalla Presidenza dell'Eurogruppo alla Confederazione europea dei sindacati (Ces)³ – attori istituzionali e forze sociali hanno espresso pareri e auspicato sviluppi. Un analogo confronto è in corso anche a livello globale (Ocse⁴; Ilo⁵), nazionale (specie in Germania, Svizzera e negli Stati Uniti⁶) e persino locale (come nel caso del nuovo sindaco democratico di New York). Anche se in misura relativamente minore, nemmeno l'Italia si è sottratta a questo confronto⁷.

¹ European Parliament (2010); (2011).

² European Commission (1993); (2012).

³ Etuc (2012); Etui (2012).

⁴ Oecd (1998).

⁵ Cfr. Ilo (2010) (2012).

⁶ A fine gennaio di quest'anno, il Presidente Obama ha deciso unilateralmente di innalzare il salario minimo orario a 10,10 dollari (da anni fermo a quota 7,5), indicizzandolo all'inflazione, a cominciare da quanti lavorano per l'amministrazione pubblica.

⁷ Ci riferiamo alle proposte formulate in questi anni da Ichino, da Ceruti e Treu (2010), da Boeri e Garibaldi (2008), al disegno di legge che da queste ultime ne ha tratto ispirazione (n. 2000 del 5 febbraio 2010; art. 6; primo firmatario il senatore Pd Nerozzi), durante la XVI legislatura. Da ultimo, la risoluzione parlamentare presentata in Commissione alla Camera (C. 7/00018), sull'"equo compenso" per i lavoratori non coperti da una specifica disciplina contrattuale, e la proposta di legge sul contratto unico di inserimento formativo e il compenso minimo nazionale (PDL, 364).

Le ragioni di questo forte e diffuso interesse discendono essenzialmente da quattro ordini di fattori (*The minimum wage revisited in the enlarged Eu* 2010): 1) l'accresciuta mobilità del lavoro e del capitale, che ha dovunque aumentato il rischio di dumping salariale (basti solo pensare all'ultimo, clamoroso caso di Electrolux); 2) la forte diffusione di lavoro atipico e precario, non sindacalizzato e privo delle tradizionali coperture della contrattazione collettiva; 3) i cambiamenti nelle relazioni industriali, segnati da un forte indebolimento della rappresentanza associativa che negozia i salari contrattuali; 4) il diffuso declino delle quote salariali nella distribuzione della ricchezza nazionale, a cui corrisponde un aumento della povertà – anche fra chi un lavoro lo avrebbe – e delle diseguaglianze interne a ciascun paese.

Dietro lo schermo *soft* di una governance economica ispirata al metodo aperto di coordinamento, l'Ue – che pure non ne avrebbe l'autorità formale (ex art. 153.5 Tfu) – è intervenuta molto duramente sulle politiche salariali di molti Stati membri (*Fiscal compact*; Semestre europeo; *Memorandum* della c.d. "Troika") (Muller, Schulten 2013), generando profonda inquietudine fra le organizzazioni sindacali nazionali ed europee.

Il tema di una eventuale politica comune in tema di salario minimo (*European minimum wage policy*) è dunque entrato nel confronto interno al sindacato europeo e fra gli studiosi che più da vicino ne condividono elaborazione e percorsi (Elding, Alsos 2012; Kempelmann, Garnerò, Rycx 2013; Rycx, Kempelmann 2012; Schulten 2012). In seno alla Ces, che raggruppa la quasi totalità delle principali sigle nazionali, vi sono state e permangono divisioni e contrasti a riguardo, frutto dei diversi assetti normativi e delle prassi negoziali con cui nei vari paesi si sono storicamente scelti gli strumenti, le finalità e gli ambiti con cui definire e applicare i minimi salariali. Si tratta di differenze fortemente introiettate nelle culture e nella strategie sindacali di ogni singolo paese (Furaker, Seldén 2013), rispetto alle quali la Ces ha prudentemente scelto di adottare un indirizzo duttile e opzionale, che non intende stabilire né un'improbabile armonizzazione della strumentazione di riferimento, né – a maggior ragione – un irrealistico importo monetario unico per tutti e 28 i paesi dell'Ue. Si è piuttosto preferito fornire un'indicazione orientativa affinché, con i meccanismi vigenti in ciascun paese (legge; contrattazione collettiva), si stabilisca che nessuna remunerazione possa attestarsi al di sotto del 50% della media salariale nazionale, o del 60% di quella mediana (Schulten *et al.* 2005)⁸. Una

⁸ Il *salario medio* rappresenta l'intera distribuzione delle frequenze, attraverso un singolo numero che ne sintetizza l'insieme; la media statistica, appunto. Il *salario mediano* indica un valore "centrale", che si trova cioè nel mezzo della distribuzione e che dunque

soluzione essa stessa non immune dalle critiche, che non sono mancate, fra quanti paventano che per alcuni paesi – specie dove i salari sono mediamente bassi (Europa del sud e centro-orientale) – una soglia di questo tipo finirebbe col produrre effetti ulteriormente depressivi. I sindacati italiani sono stati fra quelli che si sono espressi in tal senso.

Dove si registra invece una piena sintonia di vedute è intorno alla necessità di porre fine a una linea di austerità, giudicata mortifera e fallimentare, e per l'adozione di politiche alternative ad essa, sul piano economico ma prima ancora su quello analitico e narrativo. Per la Ces l'obiettivo dev'essere quello di un rilancio e di una crescita che siano trainati da un aumento delle retribuzioni (*wage-led growth*) e della domanda interna, grazie a salari giusti (*fair wages*), equi (*equitable*) e dignitosi anche per ciò che attiene ai livelli minimi (Schulten 2012). Una svolta che chiama innanzitutto in causa le istituzioni europee e quelle nazionali; le loro politiche economiche e finanziarie. Ai sindacati spetta invece il compito – enunciato sin dal Congresso di Helsinki del 1999 e ribadito da ultimo lo scorso 23 ottobre 2013 dal comitato esecutivo della Ces – di sviluppare un nuovo metodo di coordinamento europeo della politiche salariali e contrattuali, respingendo e contrastando quegli interventi non richiesti (“*unwanted interventions*”) che hanno connotato la governance europea di questi ultimi anni⁹: tagli e congelamenti dei salari minimi e/o del pubblico impiego; attacco ai sistemi di indicizzazione; cancellazione del contratto nazionale; generalizzazione del sistema delle deroghe; superamento dei meccanismi di estensione *erga omnes*; attenzione esclusiva alla sola produttività aziendale e non anche al costo della vista.

Per conseguire questi fini è stato redatto un toolkit che incrocia ogni singola fase del Semestre europeo, con le sue temibili *Country Report Recommendations* (Csr), con un attento monitoraggio delle singole dinamiche nazionali, rispetto alle quali è stata costituita un'apposita commissione per il coordinamento della contrattazione collettiva. La regola aurea (*golden rule*) rimane quella tante volte enunciata nelle sedi sindacali internazionali: “inflazione più produttività” a livello di settore.

Se questi sono in estrema sintesi alcuni fra i temi del dibattito in corso, diviene quanto mai opportuno provare a ricapitolare il quadro descrittivo degli assetti, delle prassi e dei diversi standard che nei paesi

divide a metà fra due ordini di frequenza. Non corrisponde alla media, in quanto le due metà possono non essere simmetriche e di norma, in materia salariale, non lo sono affatto.

⁹ *The Etuc Coordination of Collective Bargaining and Wages in the Eu Economic Governance*, Executive Committee on 22-23 October 2013.

europei trattano – fra leggi e contrattazione collettiva – la questione del salario minimo.

2. I sistemi nazionali per la definizione del salario minimo

Tutti i paesi europei dispongono di un qualche sistema volto a stabilire un minimo salariale. Il modo con cui ciò concretamente avviene, tuttavia, differisce sensibilmente fra paese e paese. Vi sono infatti sistemi in cui esso viene fissato tramite un intervento statale, ed altri in cui è la contrattazione collettiva a svolgere questa funzione. In ambo i casi, ciò può concernere un salario minimo nazionale inter-categoriale – senza ulteriori distinzioni su base occupazionale, generazionale o territoriale – o piuttosto risultare diversificato proprio in funzione di queste distinzioni.

Dall'incrocio di questi elementi, possiamo tracciare una prima sommaria mappatura di ciò che accade nei diversi paesi europei. Abbiamo innanzitutto i sistemi in cui il salario minimo è stabilito per legge. Si tratta della soluzione di gran lunga più ricorrente, riguardando 21 dei 28 paesi dell'Ue. A questo ampio raggruppamento fanno capo paesi dell'Europa occidentale (Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Irlanda), meridionale (Spagna, Portogallo, Malta) e centro-orientale (Slovenia, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria). A parte Cipro, dove il salario minimo per legge conosce una parziale articolazione che tiene conto di alcuni particolari comparti lavorativi (tipo guardie giurate, badanti, addetti alle pulizie), in tutti gli altri 20 casi, esso inerisce a un livello unico e universale, valido in tutto il paese, senza significative variazioni che non siano, come vedremo, correlati all'età dei beneficiari. In questi paesi, le parti sociali non sono del tutto escluse dalla definizione dei minimi salariali, concorrendo piuttosto al suo iter procedimentale, attraverso accordi bipartiti successivamente assunti dall'autorità pubblica come base di riferimento – è questo il caso del Belgio, dell'Estonia e fino a tempi recenti della Grecia – o tripartiti, secondo una modalità ricorrente in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, fra cui Polonia, Slovacchia, Bulgaria e fino a tempi recenti la Romania e Ungheria. Nel Regno Unito, dove il salario minimo per legge è stato introdotto dai laburisti nel 1998-99, esiste una commissione nazionale (*Low Pay Commission – Lpc*), composta da nove autorevoli esponenti, indipendenti anche se indicati su base tripartita (3+3+3), istituzionalmente incaricata di monitorare e raccomandare alle autorità competenti (ministeriali) il livello minimo e universale del salario. In Francia opera la *Commission National de la Negociation Collective*, composta di cinque econo-

misti di chiara fama, incaricati di valutare l'importo dell'indicizzazione annuale dello Smic (*Saltaire minimum interprofessionnel de croissance*). In Belgio esiste un *Council central de l'economie* a livello interprofessionale, e una *Commission Paritaire* a livello di ciascun settore.

Fra i compiti di questi organismi congiunti vi è quello di provvedere a una indicizzazione più o meno automatica del salario minimo all'andamento del costo della vita. Ciò avviene in modo differenziato da paese a paese. In Francia, ad esempio, l'adeguamento periodico rientra fra i compiti della *Commission National* e può anche sancire – se in quella sede si raggiunge il necessario consenso – incrementi superiori a quelli intervenuti a livello inflattivo.

Il Belgio, il Lussemburgo, Cipro e Malta sono gli ultimi paesi in cui vigono ancora sistemi di indicizzazione. Su di essi, adoperando la leva della nuova governance economica, l'Ue sta esercitando una pressione molto forte affinché meccanismi di questo tipo – relativamente comuni fino ai primi anni '90 – vengano congelati e progressivamente rimossi. Attraverso i memorandum della c.d. Troika, Cipro è stato già costretto in tal senso, laddove le *Country Specific Recommendation* del semestre europeo hanno preso particolarmente di mira il Belgio, a cui si chiede di svincolare la dinamica salariale da ogni automatismo rivalutativo. I sindacati – sia quello socialista (Fgtb) che quello cattolico (Csc) – sono compatti nel respingere questa ingerenza.

Al fine di rendere effettivo quanto disposto per legge, nei paesi che adottano questo sistema, vigono meccanismi codificati di esigibilità e controllo. Di norma è il singolo lavoratore interessato che ha il potere di denunciare un'eventuale violazione da parte del suo datore di lavoro, godendo in ciò di una serie di tutele specifiche, oltre che del sostegno delle organizzazioni sindacali. Sezioni speciali degli ispettorati del lavoro hanno il compito di vigilare sul rispetto delle norme salariali. Nel Regno Unito ciò rientra invece fra le prerogative istituzionali degli uffici delle entrate tributarie. Sanzioni sono comminate qualora siano riscontrati abusi o, peggio ancora, recidive.

Dove invece è la contrattazione collettiva a stabilire il salario minimo è in una fascia centrale del continente, che dall'intero blocco dei paesi nordici – Svezia, Danimarca, Finlandia (e Norvegia) – scende alla Germania e all'Austria (e alla Svizzera), giù fino all'Italia. In tutti questi casi, non esiste un minimo salariale inter-categoriale, bensì soglie differenziate su base settoriale/occupazionale. Svezia, Danimarca e Italia si caratterizzano ulteriormente per non avere, oltre al salario minimo per legge, neppure una procedura di estensione *erga omnes* dell'efficacia soggettiva. Il caso italiano va sottolineato anche per la sua radicale anomalia rispetto al

contesto mediterraneo e del sud Europa – al cui cluster viene alle volte superficialmente ascritto – accomunato da una tradizione di interventismo pubblico nelle relazioni industriali, molto lontano dalla nostra storia e pratica sindacale.

Se paragonato al vasto blocco di paesi che ha optato per il salario minimo legale (con la sola importante eccezione del Belgio), quest'altro annovera sistemi nei quali il sindacato appare mediamente più solido e radicato, come attestano i tassi di sindacalizzazione e di copertura contrattuale (Visser 2011; Gumbrell McCormick, Hymann 2013). Qui l'eccezione, relativamente recente, è rappresentata dalla Germania che – come vedremo – da anni vive una fase di profonda erosione del potere sindacale, all'origine del passaggio di caselle, imminente, dalla seconda (contrattuale) alla prima (legale).

In tutti questi paesi, il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali è stato e rimane storicamente più contenuto. Ciò, tuttavia, non implica la sua completa sparizione. In Finlandia e, in misura molto inferiore in Germania (e in Svizzera), esistono procedure amministrative di estensione *erga omnes* dei contratti. La Norvegia, che non le aveva, le ha introdotte di recente. Anche in Austria e in Italia lo Stato esercita una sua influenza, certo più indiretta, ma non per questo irrilevante. Lo fa attraverso un certo impiego dei principi costituzionali a una retribuzione proporzionata, equa o sufficiente, in cui la contrattazione collettiva si interseca col ruolo equitativo dei giudici, che ne mutua ed espande i parametri alla stregua di un equivalente funzionale del salario minimo legale. Questo è certamente il caso dell'Italia, dove sin dai primi anni '50, si è affermata una prassi giurisprudenziale che – sulla base dell'art. 36, comma 1, Cost. – assume i minimi tabellari del contratto nazionale come metro di valutazione per definire, caso per caso, l'adeguatezza della retribuzione in termini di proporzionalità e sufficienza (Ricci 2012; *La retribuzione* 2012). Non disponiamo dunque di un salario minimo legale, ma di un *salario minimo costituzionale*, declinato sul terreno della contrattazione collettiva nazionale di settore.

Da sottolineare l'originalità austriaca, in cui l'obbligo datoriale di aderire alle Camere di commercio, firmatarie dei contratti nazionali, garantisce l'estensione soggettiva a tutte le imprese e ai loro dipendenti.

Dove il sistema sembra reggersi su dinamiche quasi esclusivamente riconducibili all'autonomia collettiva è in Svezia e Danimarca. Un esito al quale storicamente concorrono i livelli eccezionalmente alti di membership non solo sul versante sindacale – in ambo i casi intorno al 70% – ma anche su quello datoriale, con tassi di membership non troppo diversi.

TAB. 1 Salario minimo per legge, estensione e copertura contrattuale, sindacalizzazione

Paese	Salario minimo per legge	Estensione amministrativa dell'efficacia contrattuale	Ambito di estensione	Copertura contrattuale 2009/10	Tasso di sindacalizzazione
Belgio	X	X	Alto	96%	52%
Bulgaria	X	X	Non usato	30%	20%
Rep. Ceca	X	X	Alto	43%	17%
Estonia	X	X	Basso	19%	7%
Francia	X	X	Alto	90%	8%
Grecia	X	X	Alto		23%
Irlanda	X	X	Basso	44%	37%
Lettonia	X	X	Non usato	25%	15%
Lituania	X	X	Non usato	15%	10%
Lussemburgo	X	X	Basso	58%	37%
Paesi Bassi	X	X	Alto	82%	19%
Polonia	X	X	Non usato	38%	15%
Portogallo	X	X	Alto	45%	21%
Romania	X	X	Alto		33%
Slovacchia	X	X	Basso	40%	17%
Slovenia	X	X	Alto	92%	30%
Spagna	X	X	Alto	85%	16%
Ungheria	X	X	Basso	34%	17%
Cipro	X			54%	52%
Malta	X			55%	51%
Regno Unito	X			34%	28%
Austria		X		99%	29%
Finlandia		X	Alto	90%	69%
Germania		X	Basso	62%	19%
Islanda		X	Alto	99%	85%
Norvegia		X	Basso	74%	54%
Danimarca				80%	69%
Italia				80%	35%
Svezia				91%	69%

Fonte: Visser (2011).

3. I livelli salariali minimi in Europa

Ai fini della comparazione fra i vari livelli retributivi in Europa, compresi ovviamente quelli considerati minimi, statistici e studiosi della materia hanno fatto ricorso a diversi parametri di riferimento. La rilevazione si rende ovviamente più agevole nei paesi in cui è la legge a stabilirne esattamente il livello. In materia di salari medi e mediani, i dati Eurostat, insieme a quelli Ilo e Ocse, costituiscono solitamente la fonte principale. Se però l'argomento è il salario minimo in Europa, allora bisogna rivolgersi innanzitutto al *Minimum Wage Database* della Wsi/Fondazione Hans Boeckler, alle svariate ricerche realizzate dallo *European*

Trade Union Institute (Etui) di Bruxelles, ai monitoraggi dello *European Industrial Relations Observatory (Eiro)* della Fondazione di Dublino. Per i già citati dati sulla sindacalizzazione, e sulla copertura contrattuale, ci siamo basati sulla più importante banca dati europea disponibile: quella dell'università di Amsterdam, l'Ictwss (*Institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention*), curata da Jelle Visser. I dati che ci accingiamo a riferire si basano su queste fonti principali.

Il primo parametro, il più agevole da raffrontare, è quello in euro (in cifra assoluta e dunque senza ulteriori riferimenti al potere reale d'acquisto), che può riguardare la paga oraria o piuttosto mensile.

Con riguardo ai soli paesi dove c'è il salario minimo per legge, la situazione europea era nel 2013 la seguente. Il livello più alto si registra in sei paesi, dove esso varia fra un minimo orario di circa 7 euro a un massimo di poco superiore agli 11 euro. In vetta alla graduatoria si colloca il Lussemburgo (11,10), seguito dalla Francia (9,43), dal Belgio (9,10), dall'Olanda (9,07), dall'Irlanda (8,65) e dal Regno Unito (7,78). Sul dato britannico, va detto, incide lo stallo nell'aggiornamento, aggravato in questi anni dalla svalutazione della sterlina nei riguardi dell'euro. Una seconda fascia, ma a un livello già sensibilmente più basso, può essere raggruppata fra quanti si collocano all'incirca fra i 3 e i 4,5 euro. Qui rientra buona parte del blocco mediterraneo: Slovenia (4,53), Malta (4,06), Spagna (3,91), Grecia (3,35), Portogallo (2,92). In fondo alla classifica troviamo i paesi dell'Europa centro-orientale, con una gamma ristretta e molto bassa, compresa fra i 2,18 euro l'ora della Croazia, 1,10 della Polonia, 1,06 della Romania e infine, addirittura sotto quota un euro, la Bulgaria (0,95).

Il raffronto in cifre assolute rischia tuttavia di dirci poco se non si trova un modo per correlarlo a uno standard statistico che tenga conto del diverso potere d'acquisto. E infatti gli analisti si sono preoccupati di ricercare questo nesso. La geografia complessiva non ne viene sostanzialmente modificata laddove invece si restringe sensibilmente la forbice che emergeva poc'anzi. Il livello più alto resta quello di Lussemburgo e Francia, che però cala qui di circa uno-due euro (rispettivamente 9,02 e 8,51), mentre si eleva nella parte bassa della classifica. Il risultato è che mentre nel primo sistema di rilevazione il divario era di circa 1 a 13, col secondo quasi si dimezza e diviene di 1 a 6.

Ancora più circostanziato e indicativo appare quel sistema – noto come *indice di Kaitz*¹⁰ – che riporta il valore del salario minimo all'indice

¹⁰ Cfr. Kaitz (1970).

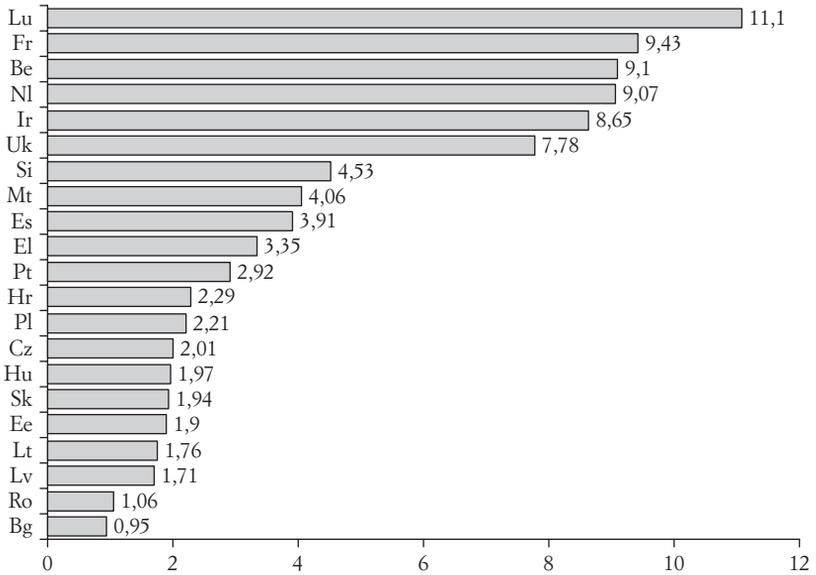


FIG. 1. Salario minimo orario in euro (ottobre 2013).

Fonte: Wsi Minimum Wage Database – Fondazione Hans Boeckler Stiftung.

di quello nazionale mediano, o anche medio, calcolato sul totale della forza lavoro o altrimenti a seconda dei settori a cui questo scostamento si vuole riportare. Un indice alto rivela che il salario minimo è prossimo alla media nazionale, laddove un indice basso che esso se ne discosta significativamente. Rispetto alle classifiche indicate prima, la mappa che ne sortisce in questo caso risulta sensibilmente modificata. La Francia, anche con quest'altro indice, si conferma in testa a tutti, raggiungendo il 60%. Seguono ora Slovenia (58), Portogallo (56), poi Belgio e Irlanda (52), e ancora Olanda (47) Regno Unito (46) e Spagna (44). Il livello più basso si registra nella Repubblica Ceca (35%). Il Lussemburgo, che prima guidava la classifica, colloca il suo salario minimo al 41% di quello mediano. Se dal raffronto col salario mediano si passa a quello col salario medio, i valori complessivi si riducono. La Francia scende dal 60 al 48%; il Regno Unito dal 46 al 38%; la Spagna dal 44 al 35%; solo per fare qualche esempio.

L'uso dell'indice di Kaitz diviene più difficile da calcolare nel caso dei paesi che non hanno un salario minimo per legge e nemmeno uno, di derivazione contrattuale, di respiro inter-categoriale. Alcuni studi si sono tuttavia cimentati con questo obiettivo (Kampelmann, Garnerò, Rycx

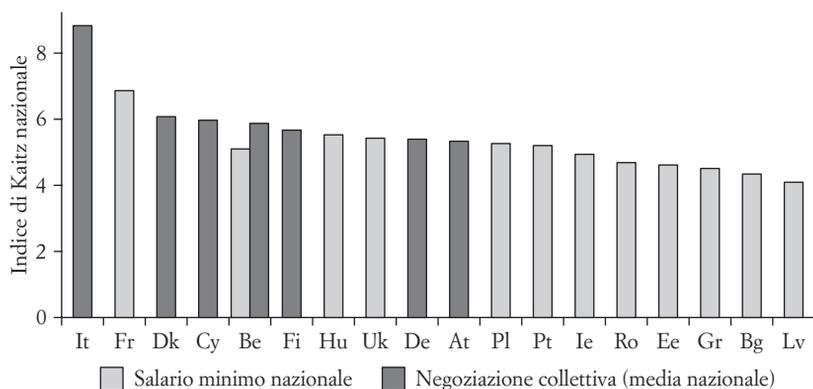


FIG. 2. Valore del salario minimo secondo l'indice di Kaitz.

Fonte: Kampelmann *et al.* (2013).

2013)¹¹. Ne hanno ricavato che i paesi nordici presentano i livelli più alti, e la Germania quello più basso. Qui le retribuzioni contrattuali minime si stagliano intorno al 50%, ma, in taluni settori, anche sotto il 30% del livello medio e mediano. Un dato che, come vedremo fra poco, ci aiuta a capire i motivi della svolta sindacale tedesca su questi temi.

Ma il dato forse più sorprendente riguarda proprio il nostro paese. In Italia, il nostro salario minimo orario, calcolato su una media fra i livelli contrattuali nazionali intorno agli 11 euro, è fra i tre più alti d'Europa, dietro quello (anch'esso contrattuale) della Danimarca (oltre 14 euro) e a fianco di quello legale del Lussemburgo. Con l'utilizzo dell'indice di Kaitz, il nostro paese risulta addirittura quello in cui – attraverso la contrattazione collettiva – il salario minimo si discosta meno di tutti dal livello medio e mediano. Esso supera infatti l'80%, laddove – come abbiamo visto – in Francia si ferma al 60%.

Ciò che è in ogni caso interessante sottolineare è che le performance contrattuali in Italia e in Scandinavia, come si può vedere bene dall'istogramma, non hanno molto da invidiare a quelle riscontrate nei paesi dove vige il minimo legale. Anzi.

Ciò detto, anche l'indice di Kaitz non è da solo in grado di offrire uno spaccato del tutto realistico e soddisfacente delle effettive dinami-

¹¹ Questa importante ricerca si è basata, oltre che sul più agevole raffronto fra i minimi legali dove vigeno, sull'analisi di ben 1.100 contratti settoriali siglati fra tutti i paesi dell'Eu.

che che in ogni singolo paese attengono alla composizione del salario. In questo come anche in altri sistemi di calcolo si finisce col trascurare tutti quei sistemi di benefit, per lo più non monetizzati, di cui in vari casi godono i lavoratori più svantaggiati. Non si tiene conto del cuneo fiscale fra retribuzione lorda e netta, laddove poi una forte incidenza è in molti casi determinata dal ricorso agli straordinari. Per ovviare a questi inconvenienti sarebbe forse opportuno calcolare l'indice di gruppi relativamente più omogenei per settore, età, tipo di occupazione, livelli di scolarizzazione.

Un grosso limite dell'indice di Kaitz risiede a nostro avviso nel non chiarire il peso e la collocazione relativa del salario nazionale medio e mediano. Proprio il dato italiano, infatti, potrebbe riflettere un ventaglio retributivo molto compresso verso il basso, come del resto attestano molti studi comparativi (Ocse; Eurostat), che ci collocano stabilmente in coda a tutte le graduatorie internazionali. Questo elemento si desume del resto anche dalla ricerca di Kampelmann *et al.*, secondo la quale, nel 2009, il nostro salario orario medio era pari a 11,72 euro, laddove quello minimo contrattuale risultava solo appena più basso: 10,62. Per avere un raffronto, in Danimarca – che pure come noi pratica la via contrattuale al salario minimo – quello medio era di 23,05, quello minimo di 14,33. Situazione simile in Austria e in Finlandia, anch'essi con minimi contrattuali. Questi differenziali, nell'ordine del doppio (o se si preferisce della metà), accomunano tutti i paesi a minimo per legge. Si tenga inoltre conto del fatto che, come sottolineano i curatori della ricerca, che le differenze fra settori, in paesi come l'Italia, la Germania e l'Austria, può essere davvero molto grande. Insomma, il nostro lusinghiero piazzamento col parametro di Kaitz, ci dice due cose: che abbiamo salari minimi relativamente più alti ma anche che abbiamo i salari medi più bassi.

4. *Bassi salari e povertà in Europa*

In questi anni di crisi economica l'area dei bassi salari e dei lavoratori poveri è oggi in crescita in molti Stati membri (Ilo 2011). Per bassi salari, secondo una definizione assunta e condivisa a livello internazionale, s'intendono quelle paghe che si stagliano al di sotto dei due terzi del salario medio nazionale. La proporzione dei lavoratori poveri negli Stati membri dell'Ue, nel 2010, era pari all'8,5% degli occupati a tempo pieno. Oggi quest'area varia molto, fra un minimo della Svezia (2,5%) e della Finlandia (5,5%), a un massimo nella regione baltica (Lettonia e Lituania), poco sotto il 30%. Fra i paesi in cui questo fenomeno dei

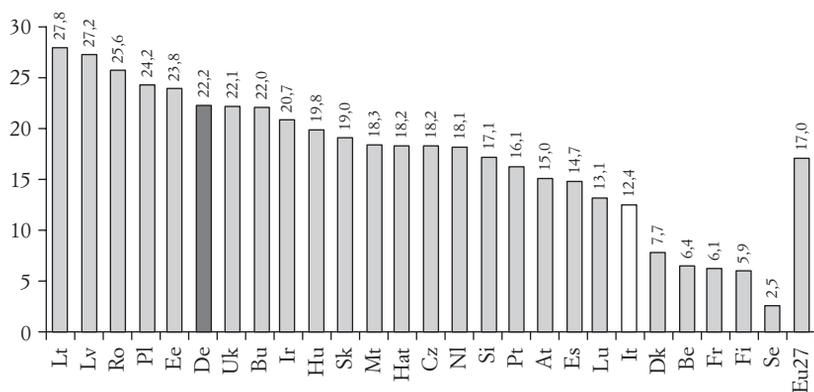


FIG. 3. Lavoratori con bassi salari in Europa.

Fonte: Wsi Minimum Wage Database – Hans Boeckler Stiftung.

working poor è oggi più esteso vi sono, non senza qualche sorpresa, la Germania, e il Regno Unito – entrambi al 22% – ma anche la Polonia e l'Irlanda, anch'esse sopra il 20%. L'Italia, con una quota che le ricerche della Fondazione Hans Boeckler stima al 12,4%, si colloca fra i paesi messi meno peggio, insieme a Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi. Come si vede anche qui, non esiste alcuna correlazione fra l'ampiezza di quest'area e il tipo di strumentazione con cui in ciascun paese si fissa – per legge o per contratto – il livello minimo dei salari.

Interessante rilevare alcune dinamiche in paesi di grande peso, come il Regno Unito e la Germania. Nell'arco di cinque anni, fra il 2000 e il 2010, i britannici sono scesi, laddove i tedeschi hanno registrato un sensibile peggioramento. Oggi la Germania è uno dei paesi col tasso più alto di lavoratori a basso salario d'Europa. Un esito, evidentemente, delle riforme del mercato del lavoro, grazie alle quali si è diffuso un numero sempre più vasto di lavoratori precari, mal pagati (come nel caso dei tanti lavoratori tramite agenzia) o impiegati nei c.d. *mini-jobs* per meno di 20 ore la settimana e un reddito lordo mensile di appena 450 euro. Stiamo parlando di qualcosa come sette milioni di persone che ha in essi l'unica fonte di sostentamento.

In tutti i casi, comunque, i più colpiti sono sempre gli immigrati, i giovani con contratto atipico (parasubordinati; *mini-job*; *zero hours*), le donne con part-time a orari minimi, i comparti dove è particolarmente diffuso il precariato e il lavoro informale e irregolare (servizi alle persone; alberghi e ristorazione; agricoltura).

Per quanto riguarda il differenziale di genere (*wage gender gap*) risulta particolarmente grave nei nuovi stati membri, mentre è più contenuto nei paesi scandinavi, in Francia e anche in Italia.

Dicevamo i giovani. In pressoché tutti i paesi, indistintamente dal tipo di regolazione del salario minimo, sono previsti trattamenti in deroga per i lavoratori più giovani, a cui si applicano livelli inferiori. La ragione è che da lavoratori presuntivamente inesperti, la produttività è più bassa, e così deve essere la paga. In vari casi si stabiliscono soglie di età – 16 anni (Spagna), 18 (Francia), 19 (Lussemburgo), 20 (Irlanda), 21 (Regno Unito, Belgio), 23 (Paesi Bassi), 25 (Grecia) – sotto le quali il minimo salariale si abbassa. In tutti questi casi il minimo scende in modo scalare, a seconda dell'approssimarsi alla soglia di età fissata per il percepimento dell'intero importo. Così, un diciassettenne britannico riceve una paga minima pari al 61% di quella base. Ma in generale, i livelli più comuni sono nell'ordine dell'80%. Non è invece prevista una distinzione su questa base in Portogallo. Generalmente si tiene anche conto se il giovane segue un percorso di formazione e apprendistato (Germania, Olanda, Irlanda).

Non ci risultano invece sistemi nei quali il salario minimo viene differenziato territorialmente, come pure è stato proposto da noi (Ichino, 2010) al fine, si è detto di tenere conto del diverso potere d'acquisto, nonché di migliorare il mercato del lavoro e la dislocazione più efficiente degli investimenti produttivi.

Il salario minimo riveste, fra le sue funzioni, quella di contrastare la povertà. Per capire ruolo e funzioni del salario minimo legale, nei paesi in cui è in vigore, si tenta di stimare il numero di coloro che ne beneficiano. Chi lo percepisce non va confuso o identificato automaticamente con il lavoratore povero, anche se le due cose – specie nei paesi dell'area balcanica – tendono a coincidere. Uno studio di qualche anno fa, realizzato alla vigilia dello scoppio della crisi che stiamo vivendo da almeno sette anni, risultava che la Grecia era il paese col maggior numero di lavoratori coperti dal solo salario minimo: il 21,2%. Seguiva la Francia, col 12,9% e vari paesi dell'Europa centro-orientale, alcuni dei quali, come abbiamo visto, con livelli veramente minimi (Bulgaria, Romania). Gli altri paesi della c.d. vecchia Europa riportano percentuali molto basse 2,2% l'Olanda, addirittura lo 0,7% in Spagna. Secondo studi ufficiali recenti condotti nel Regno Unito, il numero di quanti in quel paese godono solo del salario minimo è pari a circa il 5% (Manning 2012)¹².

¹² Low Pay Commission (2013).

Questi dati sono importanti, in quanto ci dicono come la presenza di un salario minimo per legge non compromette, di per sé, la possibilità di adoperare la leva contrattuale per alzarsi ben al di sopra quel livello. Si pensi al caso del Belgio, dove coesistono nell'ordine: il minimo legale, l'indicizzazione, una solida contrattazione intercategoriale, e il salario variabile di secondo livello.

Il più volte citato studio dell'Etui ha cercato, sulla base di tutti questi dati, di vagliare l'impatto sui *working poor* di un eventuale salario minimo fissato, come si ricordava in principio, a livello del 60% di quello medio nazionale (Kempelmann, Garnero, Rycx 2013). Il risultato, secondo gli studiosi, sarebbe positivo nella maggior parte dei paesi che vi farebbero ricorso. Ma con alcune importanti eccezioni che, insieme a Danimarca e Francia, ci riguardano direttamente. L'adozione di questo parametro vorrebbe dire da noi scendere dai quasi 11 euro l'ora contrattuali di oggi a poco più di 7, con una perdita di quasi 4 euro l'ora. Un calcolo che devono aver fatto anche i nostri sindacati, quando in sede Ces si sono opposti a questo genere di politica.

5. *Per legge o per contratto? Modelli regolativi e politiche sindacali a confronto*

Per capire meglio come funzionano i vari sistemi, sarà utile esaminare in breve alcuni casi nazionali dove, rispettivamente, si adotta la via legale o piuttosto quella contrattuale.

Si prenda il caso di due paesi – la Gran Bretagna e la Francia – in cui il salario minimo per legge ha messo radici piuttosto solide. Nel caso della Gran Bretagna, dove negli anni del thatcherismo il sindacato ha dovuto subire un autentico tracollo associativo, solo arrestato ma non certo invertito negli anni del ritorno del *Labour* al potere, l'introduzione del salario minimo per legge ha consentito di raggiungere vaste realtà di un mondo del lavoro caratterizzato da una grande presenza di immigrati e di lavoratori flessibili; certamente non sindacalizzati. I lavoratori non qualificati, e in special modo i giovani intorno ai 20 anni, rappresentano la quota più alta di fruitori del salario minimo: il 18%. Laddove la media complessiva si attesta intorno al 5%. Piccoli addetti al commercio, parrucchieri ed estetiste, addetti alle pulizie, badanti, infermieri/e del privato sociale, lavoratori delle piccole e piccolissime imprese in generale, hanno potuto beneficiare di una tutela retributiva minima che la contrattazione collettiva non era più in grado – oggettivamente se non anche soggettivamente – in grado di apprestare. Ciò ha contribuito a sospingere verso l'alto la dina-

mica complessiva dei redditi (effetto spillover) – come attesta l’ottimo piazzamento di questo paese pur scarsamente contrattualizzato – nelle graduatorie internazionali sui salari, riducendo in una qualche misura le disuguaglianze salariali. Nel 1999 il salario minimo veniva fissato a 3,60 sterline, per crescere di anno in anno fino alle attuali 6,31 sterline. Fatto 100 nel 2000, il salario minimo inglese è arrivato a 127 nel 2012, dopo un picco a 133 nel 2007-08.

Oggi questo strumento costituisce un riferimento acquisito e ben sedimentato nel sistema materiale e simbolico delle relazioni di lavoro del Regno Unito. Nessuno, certamente non i sindacati, ne chiede la revoca, anche se sulle dinamiche di indicizzazione si dispiegano forti dispute, rispetto alle quali il ruolo del governo in carica – in questo come del resto in tutti i casi dove la legge è dotata di questo potere – non è affatto indifferente sia sulla tempistica che sull’entità degli aggiustamenti.

La Francia è probabilmente il paese nel quale la cultura e la pratica dello Smic – che esiste dal 1950 – ha raggiunto livelli fra i più consolidati ed emblematici. Come si è visto, è qui che il suo importo raggiunge la più alta incidenza in rapporto ai livelli medi del paese. L’ultima indicizzazione, nel 2013, ha portato il livello orario a quota 9,43 euro. Le parti sociali esercitano un ruolo importante in seno alla *Commission National de la Negociation Collective*, dove annualmente si identificano gli incrementi da apportare in rapporto all’andamento del costo della vita. Ciò avviene in modo pressoché automatico, semplicemente sulla base delle rilevazioni compiute a riguardo dall’incaricato istituto nazionale che effettua questo genere di monitoraggio. In sede consultiva, la Commissione dispone di relativi poteri discrezionali, come quello di stabilire incrementi anche al di sopra del mero recupero del potere d’acquisto perso. Si chiama *coup de puce*, e la sua raccomandazione può costituire – di fatto costituisce – il principale terreno del contendere fra le parti sociali rappresentate in seno alla Commissione. Se non si raggiunge un parere congiunto, verrà stilato un documento nel quale si riportano gli argomenti in contrasto e i voti conseguiti, rispettivamente di maggioranza e minoranza. Il Governo, nell’adottare la sua posizione, ne potrà tenere conto. Fra il 2000 e il 2004, grazie proprio al *coup de puce*, lo Smic è potuto crescere oltre l’andamento dell’inflazione, determinando un innalzamento dell’indice di Kaitz fino al 64%, laddove ciò non si è ripetuto nel quinquennio seguente, col risultato di riportare l’indice a quota 60%. Oggi in Francia 2 milioni di lavoratori, pari al 13% della forza lavoro dipendente, ricevono lo Smic. Un dato che, come abbiamo visto, risulta sensibilmente più alto che altrove. Chi sono? Essenzialmente addetti al lavoro domestico, alle piccole e piccolissime imprese, specie nella distribuzione commerciale,

operai agricoli. Ma soprattutto tante lavoratrici part-time, impiegate in turni di lavoro disagiati, e i giovani, specie se di origine immigrata. Categorie queste nettamente sovrarappresentate fra quanti percepiscono esclusivamente lo Smic. Le ragioni del successo relativo dello Smic francese, in grado fra l'altro di sospingere verso l'alto una parte della dinamica salariale contrattuale, si può spiegare con il livello significativo che qui esso arriva a raggiungere. Oggi un lavoratore francese che gode del solo Smic, percepisce 1.380,37 euro al mese. Un livello che, d'altro canto, induce molti datori ad attestarsi esclusivamente su questo livello minimo, a scapito di quegli ulteriori incrementi previsti dalla contrattazione collettiva. Obiezione che, più in generale, ricorre nei riguardi di questo tipo di strumentazione, o nei casi in cui il minimo è fissato a livelli relativamente alti. Insieme a quella secondo cui i meccanismi pubblicistici di estensione *erga omnes* dei contratti possono ridurre l'incentivo alla membership sindacale. La Francia, lo ricordiamo, è il paese europeo col più basso tasso di sindacalizzazione; un 8%, che nei settori privati crolla fino al 4%. È solo grazie alle procedure pubblicistiche di estensione dell'efficacia che riesce a raggiungere livelli straordinariamente alti di copertura contrattuale, nell'ordine del 90%. Difficile dire – e gli studiosi se lo chiedono ancora – se e quanto lo statalismo che in Francia ha contraddistinto la sfera delle relazioni industriali abbia nuociuto alla peculiare debolezza associativa e sindacale del paese transalpino. Di certo, per come sono evolute le cose, è difficile immaginare un abbandono dello Smic a vantaggio di modalità autonome e contrattuali di cui qui non si vedono i presupposti. Di certo non lo immaginano i sindacati, in questo compatti coi loro colleghi belgi, spagnoli, inglesi ed ora tedeschi nel sospingere la Ces verso posizioni più favorevoli al salario minimo legale.

Fin qui due importanti casi nazionali di applicazione del salario minimo per legge. Passiamo ora sul versante di quelli che questo obiettivo lo perseguono sul terreno della contrattazione collettiva.

I paesi scandinavi, come abbiamo visto, si caratterizzano tutti per non avere il salario minimo per legge, lasciando che la sua determinazione resti nella sfera dell'autonomia e della contrattazione collettiva. Sulla base di un impianto rivendicativo che dagli anni '50 in poi ha sempre mantenuto un forte slancio solidaristico (la dinamica salariale si fissa a livello dei comparti più avanzati dell'export, che a quel punto fungono da parametro per tutti gli altri)¹³, è la contrattazione nazionale a fissare

¹³ Sistema noto come *Meidner-Rebn*, dal nome dei due economisti socialdemocratici, legati al sindacato svedese, che lo concepirono a metà degli anni '50.

i minimi retributivi settoriali, tenendo conto della qualifica professionale, dell'età e dell'anzianità professionale. Si consideri che in questi paesi il sindacato si articola peculiarmente in tre diverse confederazioni, in rapporto ai livelli di qualifica e di scolarizzazione. I salari minimi contrattuali variano da settore a settore, come anche il loro rapporto percentuale rispetto al salario medio nazionale (indice di Kaitz). Se per farci solo un'idea prendiamo i valori assoluti in euro, vediamo come nel settore delle costruzioni il salario minimo mensile varia fra i 1.629 euro dell'Islanda, ai 2.027 della Finlandia, ai 2.425 della Danimarca, ai 2.622 euro della Svezia, fino ai 3.027 della Norvegia. Valori non troppo dissimili si riscontrano negli altri principali settori (metalmecanica e chimica), con livelli appena più bassi nel settore alberghiero e della ristorazione. Persino in quello delle pulizie, Danimarca e Svezia salgono intorno o sopra i 2.000 euro (Kempelmann, Garnero, Rycx 2013).

Il modello nordico di relazioni industriali presenta, come è noto, svariati tratti che lo contraddistinguono da tutti gli altri. A cominciare dagli straordinari livelli di membership vantati dalle parti sociali, che sul versante sindacale traggono un indiscutibile impulso dalla prerogativa istituzionale di gestire i fondi assicurativi contro la disoccupazione (c.d. *sistema Ghent*, condiviso nel resto del continente dal solo Belgio). Ciò consente a paesi come la Svezia e la Danimarca di raggiungere l'effetto dell'*erga omnes*, senza il bisogno di procedure amministrative di estensione. Qui però il fronte nordico si fa meno compatto, dal momento che la Finlandia, la Norvegia e l'Islanda hanno adottato questa modalità. Forse non casualmente, visto che questi paesi – due dei quali privi del *Ghent* (Norvegia e Islanda) – hanno livelli di sindacalizzazione sensibilmente più bassi che in Svezia e Danimarca. Laddove questi si attestano intorno al 70%, in Norvegia si scende al 52%. Ciò si riflette sui livelli di copertura contrattuale. La Svezia si colloca al 90%, la Danimarca al 77%, senza minimo legale e senza procedure per l'*erga omnes*; la Norvegia, anch'essa senza legge, cala al 55% per il suo più basso tasso di sindacalizzazione, e cerca rimedio nel supporto amministrativo dell'estensione. Per capire dunque la realtà dei paesi nordici, e la posizione dei loro sindacati in tema di salari e contrattazione, la variante associativa gioca un ruolo determinante.

Oggi però anche questi paesi cominciano a fare seriamente i conti con preoccupanti segnali di riduzione della membership sindacale. Vero è che si partiva dai livelli più alti del mondo, ma dal 1995 al 2009 la Svezia è stato il paese che più di tutti ha conosciuto una contrazione, perdendo il 14% di iscritti, la Finlandia l'11%, l'Islanda l'8% e la Danimarca il 5% (Visser 2011; Elding, Alsos 2013).

È importante sottolineare come a parte l'Irlanda, paese fra quelli che disciplinano per legge il minimo salariale, quasi tutti quelli che gestiscono contrattualmente questa materia hanno subito alcune fra le più gravi perdite di iscritti nell'ultimo ventennio. Nell'ordine: Svezia, Austria, Germania, Finlandia, Islanda e Danimarca (Elding, Alsos 2013). L'Italia fa eccezione, avendo stabilizzato da alcuni anni il suo tasso di sindacalizzazione intorno al 33-35%.

L'origine delle difficoltà del sindacato nordico, non diversamente che altrove, può essere imputata ai mutamenti globali e occupazionali che non hanno certo risparmiato questa regione. Sul dato svedese però ha inciso anche la scelta degli ultimi governi conservatori di modificare il regime assicurativo per la disoccupazione, colpendo indirettamente i sindacati che da sempre ne hanno la gestione (il già citato *sistema Ghent*). Lo hanno fatto innalzando sensibilmente le quote volontarie di contribuzione individuale, che ha indotto molti lavoratori a rinunciarvi, con effetti che si sono ripercossi sulla membership sindacale, che a quell'adesione è in qualche misura collegata (Kjellberg 2008; Visser 2011; Gumbrell-McCormick, Hyman 2013).

L'allargamento dell'Ue, che nell'area nordica ha significato il diretto contatto coi paesi della regione baltica, ha prodotto effetti anch'essi destabilizzanti, come hanno dimostrato gli ormai noti casi Viking e Laval, in grado di spiazzare – grazie alla normativa sui distacchi – un sistema che fino ad allora aveva retto nella sua granitica cornice di autonomia collettiva. La mancanza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi si è in quei casi rivelato un *vulnus*, sapientemente strumentalizzato da alcune imprese baltiche per esercitare una pressione al ribasso sull'elevato sistema dei diritti e delle paghe nordiche.

Ciò nondimeno, i sindacati scandinavi non paiono minimamente intenzionati a ritrattare la loro storica avversione verso ogni interventismo legale negli affari delle relazioni industriali. A maggior ragione se ciò assumesse i contorni di un'iniziativa europea, verso la quale – in questo come in altri casi – hanno sempre manifestato apertamente la loro ostilità. Al Consiglio dei sindacati nordici, tenuto nel gennaio 2012, hanno sì espresso un favore unanime verso l'idea del salario minimo, ma alla condizione che rimanga una prerogativa esclusiva della contrattazione collettiva fra le parti sociali.

Diversamente vanno le cose in un altro importante paese, a lungo cardine del blocco di quelli che avevano storicamente optato per il primato della contrattazione collettiva: la Germania. Si tratta del paese che in questo raggruppamento conosce senza dubbio le maggiori difficoltà. Quello dove negli ultimi due decenni si è registrato un calo della mem-

bership particolarmente rapido e pronunciato, sia sul versante sindacale (oggi sceso sotto la soglia del 20%) che di quello datoriale, con l'aumento dei casi in cui le aziende scelgono di uscire dalle loro associazioni di rappresentanza, limitatamente alle funzioni che queste ricoprono in materia di relazioni industriali e contrattazione collettiva. Ciò ha provocato gravi ripercussioni anche sulla copertura complessiva dei contratti, scesa in 20 anni dal 76 al 56% circa, ma con picchi al ribasso ancora più gravi nei *Länder* della ex Germania Orientale. Secondo la legislazione tedesca, le parti sociali – congiuntamente ma anche su iniziativa di una soltanto di esse – possono richiedere all'autorità amministrativa (il Ministero del lavoro) un atto di estensione dell'efficacia del contratto siglato. A quel punto, l'autorità dispone se accettare o meno la richiesta, tenendo conto della sussistenza di un interesse pubblico a riguardo, ma anche del livello di rappresentatività complessiva che l'accordo è in grado di vantare. Esso deve infatti superare la soglia del 50%, in mancanza della quale l'autorità amministrativa è legittimata a negare l'estensione dell'efficacia. In un contesto fortemente contrassegnato dal brusco calo della rappresentatività dei maggiori attori negoziali, i procedimenti di estensione si sono proporzionalmente ridotti; erano stati 408 nel 1991 laddove nel 2010 non superavano i 235, pari – si noti bene – a una piccolissima minoranza di tutti i contratti collettivi siglati nell'arco di quell'anno. Ciò ha di fatto generato un avvitamento critico, con una copertura contrattuale in costante calo. La forte diffusione del lavoro atipico seguito alle riforme del mercato del lavoro e le pressioni datoriali al fine di derogare in azienda ai contratti di categoria, hanno notevolmente aggravato il quadro. Per un intero decennio, negli anni 2000, la Germania ha fatto registrare una delle peggiori dinamiche salariale fra i paesi più industrializzati. Con una crescita del salario reale che, per fare un esempio, è stato pari alla metà di quella francese (4,6% contro l'8,6%).

Per tutti questi motivi, il sindacato tedesco si è visto costretto a riconsiderare la sua tradizionale avversione verso ogni ipotesi di salario minimo per legge, iniziandolo a contemplare e a perseguire quanto meno in quelle realtà divenute troppo impervie per essere raggiunte da una strumentazione contrattuale sempre più indebolita (Bispinck, Schulten 2011). Il dibattito dentro al sindacato è durato un decennio ed è stato molto sentito nel corpo dell'organizzazione. Alla fine, nel 2006, la Dgb ha sottoposto una petizione per l'introduzione di un salario minimo nazionale per legge. Le maggiori perplessità, inizialmente, le ha espresse la federazione dei chimici (*Ig Chemie*), meno interessata da quei fenomeni di precarizzazione spinta che affliggono altri settori. La richiesta era stata inizialmente di 7,50 euro l'ora, fino a salire, nel 2010, a 8,50. Nell'aprile

2011 si è avuto il primo caso in cui, a livello settoriale, si è stabilita una forma di salario minimo, determinato dal Ministero del lavoro, previa consultazione delle parti. Ha riguardato il lavoro temporaneo tramite agenzia. Esso corrisponde a 7,79 euro l'ora a ovest e a 6,89 euro a est. Oggi si stima che non meno di otto milioni di lavoratori tedeschi non raggiungano la paga oraria di 8,50 euro. Soglia su cui l'Spd, d'accordo con la Dgb, ha condizionato – con successo – la sua disponibilità a una intesa di *Grosse Koalition* con la Cdu.

Segnaliamo *en passant* come anche in Svizzera il sindacato stia riconsiderando, per ragioni analoghe a quelle dei colleghi tedeschi, la tradizionale avversione verso un intervento per legge sui salari.

L'Italia, infine. Il nostro sistema di relazioni industriali presenta alcuni significativi tratti distintivi, il principale dei quali risiede – come è noto – in un livello di volontarismo e di *abstention of law* che ormai non conosce pari nel raffronto internazionale. Nessuna legge, quanto meno nei settori privati, disciplina la rappresentanza sindacale, la contrattazione collettiva, lo sciopero e la partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Non esistono procedure formali e dirette di estensione *erga omnes* dei contratti e neppure, come si è detto, un salario minimo per legge¹⁴. In Europa solo la Danimarca e la Svezia condividono un assetto così sbilanciato sul versante dell'autonomia collettiva, ma con ben altri tassi di sindacalizzazione, non tanto dal lato dei lavoratori (che pure differiscono sensibilmente), ma su quello dei datori di lavoro, su cui i nostri incerti dati (Feltrin, Mamprin 2013) non hanno comunque nulla a che fare con quelli, straordinariamente alti, dei paesi nordici (Visser 2011).

In materia salariale, lo si accennava già all'inizio, abbiamo storicamente assunto una concezione, mutuata dalla Costituzione del 1948, che rifugge – semanticamente ma non solo – l'idea, comune invece altrove, di un *salario minimo*. A essa si è preferita – seguendo un'altra concezione della giustizia sociale – quella di un salario *proporzionato* alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, e *in ogni caso sufficiente* a garantire una *esistenza libera e dignitosa* al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36, comma 1) (Roccella 1986; Zilio Grandi 1996; *La retribuzione* 2012; Ricci 2012). Tali soglie, qualitative e quantitative, si sono fatte coincidere con quelle minime contenute nei contratti collettivi nazionali di settore, lasciando che meccanismi sostanzialmente indiretti e giurisprudenziali assolvessero al compito di garantirne *erga omnes* l'efficacia soggettiva. In

¹⁴ Una piccola e recente eccezione è rappresentata dalla legge 31 dicembre 2012, n. 233, che in attuazione dell'art. 36 Cost. istituisce una Commissione per la valutazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico autonomo.

base a questa prassi, i giudici, utilizzando criteri di tipo equitativo, valutano l'adeguatezza delle paghe individuali, tendendo orientativamente conto delle diverse voci che nei contratti nazionali di settore compongono la retribuzione: paga-base o minimo tabellare per mansioni e livello di inquadramento, scatti di anzianità, talvolta la tredicesima, l'indennità di contingenza ove ancora presente. Sulla base di questa sorta di "parametro oggettivo", il lavoratore può vantare un diritto soggettivo immediatamente azionabile dinanzi a un giudice che, sulla base dell'art. 2099 c.c., ne decreterà l'integrazione automatica nel regolamento contrattuale individuale.

Questo incrocio fra contrattazione e giurisprudenza ci induce a dedurre presuntivamente una copertura pressoché totale – limitatamente ai trattamenti economici – dell'intera galassia del lavoro dipendente, variamente inquadrato in qualcuno degli oltre 400 contratti collettivi nazionali di categoria in vigore. Da questo punto di vista, la c.d. *retribuzione sufficiente* ex art. 36 ha assunto di fatto, nel suo impiego giudiziale, i tratti di un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti (Roccella 1986). Del resto, tutte le indagini, nazionali e internazionali, ci accreditano di lusinghieri livelli di copertura – mai meno dell'80% – laddove utilizzando l'indice di Kaitz, come abbiamo visto, il sistema italiano si mostra in grado di conseguire livelli minimi fra i più elevati dell'Ue.

Forti di questi dati, e di una sindacalizzazione che ha retto come poche altre in questi anni di crisi della rappresentanza, i sindacati italiani (e con essi le maggiori associazioni datoriali) rivendicano e ribadiscono la validità del nostro modello integralmente contrattuale. Proposte di segno diverso, tese cioè a riconsiderare questa scelta in favore di soluzioni di tipo legislativo, sono finora rimaste circoscritte a livello accademico e giornalistico, con alcune eccezioni a livello politico e parlamentare (come col ddl Nerozzi, nella scorsa legislatura, o di alcuni progetti di area Pd (Gribaudo, Madià, Damiano)¹⁵ adesso), o di singole aperture sindacali, minoritarie, da parte soprattutto della Fiom.

Poiché non si sfugge all'evidenza di un mondo del lavoro sempre più frastagliato ed esterno al perimetro della rappresentanza sindacale,

¹⁵ La proposta di legge n. 364/2013, istitutiva di un contratto unico di inserimento formativo (Cuif), prevede fra l'altro un compenso minimo nazionale per tutti quei lavoratori, subordinati e non, a cui non è applicabile una regolazione dei compensi prevista dai Ccnl (art. 8). La Pdl n. 2017 sullo statuto dei lavoratori autonomi prevede un compenso proporzionato secondo quanto previsto dagli accordi collettivi per queste fattispecie lavorative.

l'ambizione è divenuta quella di adottare strategie organizzative e negoziali capaci di ampliarne il grado d'inclusione ed effettività a vantaggio di quelle figure atipiche e di confine che oggi ne sono esclusi. Quello di una "contrattazione più inclusiva", ad esempio, costituisce oggi un pilastro della nuova strategia di reinsediamento della Cgil. Un indirizzo a suo modo recepito anche dal legislatore, laddove stabilisce che i corrispettivi minimi dei lavoratori a progetto non siano inferiori ai minimi fissati dalla contrattazione nazionale per quei lavoratori subordinati con competenze ed esperienze professionali analoghe (l. 28 giugno 2012, n. 92). A ciò si aggiungano gli accordi interconfederali del 2011 e 2013 su rappresentanza e contrattazione, recepiti e precisati nel testo unico dello scorso 10 gennaio. Essi hanno il merito di offrire una cornice regolativa indubbiamente più avanzata, seppur limitata alle sole realtà afferenti a Confindustria, verso forme e modalità in grado di rendere più estesa ed esigibile l'efficacia degli accordi.

Detto ciò, il nostro modello si trova oggi a fare i conti con diversi e gravi problemi di funzionamento ed efficacia. A cominciare dal fatto che i nostri salari contrattuali scontano da tempo ormai una delle peggiori dinamiche del mondo più industrializzato¹⁶, con una grave perdita – nel lungo periodo – sia del loro potere d'acquisto che della quota complessiva del reddito nazionale. C'è poi un problema di effettiva copertura contrattuale. Il nostro paese, primo in Europa quanto a indice di Kaitz, è anche fra quelli in cui la quota di persone escluse da qualunque minimo salariale risulta più elevata. Circa il 13%, e oltre il 20% nei servizi di hotel e ristorazione, nelle attività artistiche e intrattenimento con picchi di oltre il 40% in agricoltura e nelle costruzioni (Garnero 2013). Abbiamo la più alta incidenza di lavoratori che si attestano o sul livello minimo contrattuale o al di sotto di esso (Kempelmann, Garnero, Rycx 2013).

Che la realtà sia del resto ben diversa da quella che si deduce dall'estensione presuntiva degli oltre 400 ccnl a tutti i lavoratori dipendenti, lo avevano ovviamente notato anche i sindacati quando – a partire dagli anni '80 – provarono a lanciare (ma con scarso successo) una campagna contrattuale per la riemersione graduale, in quei settori e territori del mezzogiorno in cui il minimo sindacale era ben lungi dall'essere applicato. Era il riconoscimento di fatto che il Ccnl veniva largamente disatteso, a cominciare dalla sua componente economica, da intere realtà socio-produttive, perlopiù legate al *made in Italy* e al suo

¹⁶ Megale, D'Aloia, Birindelli (2011); Tronti (2010). Per un taglio più giuridico, Cataudella (2013).

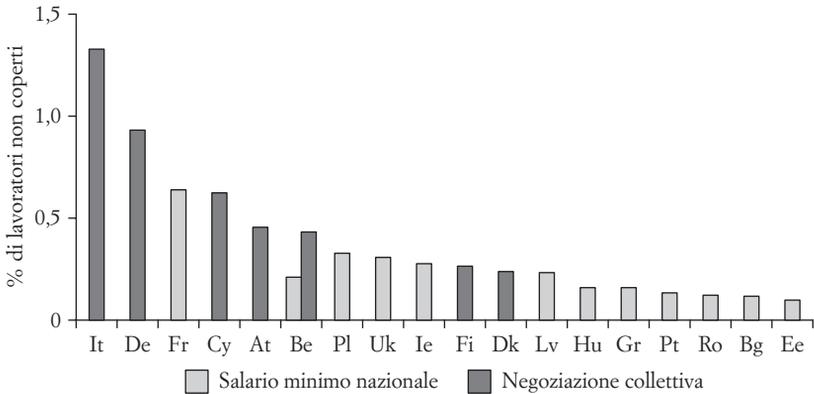


FIG. 4. Lavoratori non coperti da salario minimo.

Fonte: Garnero (2013).

indispensabile sistema di contoterzismo (su tutti il settore del tessile-abbigliamento-calzaturiero).

Se ritorniamo alla prospettiva comparata, l'Italia può certamente vantare alcuni dati relativamente meno inquietanti di quelli emersi in Germania negli ultimi quindici anni. Ad esempio una sindacalizzazione e una copertura contrattuale che da noi risultano oggi significativamente maggiori che non fra i lavoratori tedeschi. Non è poco, intendiamoci. Per il resto, però, le sfide che hanno imposto ai sindacati tedeschi un'autentica svolta a U rispetto alla loro storica avversione al minimo salariale per legge (precarizzazione del mercato del lavoro; indebolimento dell'associazionismo datoriale; aziendalizzazione sempre più spinta della contrattazione) non risparmiano certo il sistema italiano, che è anzi assai più fragile di quello tedesco per via del suo strutturale nanismo aziendale, dei suoi enormi dualismi territoriali, della straordinaria incidenza del lavoro autonomo, dell'economia sommersa, del lavoro precario, nero e irregolare.

In base all'ultimo monitoraggio del Ministero del lavoro, per ogni dipendente in regola, gli ispettorati ne hanno individuato quasi il doppio di irregolari nell'industria, nei pubblici esercizi e nelle costruzioni.

A tutto ciò dovremmo aggiungere la vulnerabilità di un sistema di relazioni industriali che sull'autonomia collettiva aveva fondato la sua forza e che negli ultimi anni – privo di norme certe ed esigibili in materia di rappresentanza ed efficacia dei contratti – ha dovuto fare i conti con una crescente anomia indotta da accordi separati, se non anche “pirata”, oltre

che con una confusa e frammentata stratificazione di norme pattizie in materia di assetti contrattuali¹⁷.

Anche la giurisprudenza della retribuzione proporzionata non sembra più fornire le sicurezze di un tempo, e ciò a causa di un certo utilizzo “ribassista” del criterio di sufficienza (Bellomo 2009; Ricci 2011 e 2012) che alcuni giudici, specie al Sud, tendono sempre più a farne, in nome delle diversità territoriali della crisi economica o della dimensione di una impresa, della sua presunta *ability to pay*. Non troppo diversamente, del resto, di quanto su vari fronti sta facendo anche la legislazione, avallando – improvvidamente, a nostro avviso – un decentramento sempre più incontrollato della contrattazione, come con quella c.d. “di prossimità” (art. 8, l. 14 settembre 2011, n. 148). Una strisciante balcanizzazione (Bavero 2012) che non risparmia e, temiamo, non risparmierà i salari contrattuali.

6. *Considerazioni conclusive*

In conclusione di tutti questi ragionamenti e calcoli, il principale risultato che ci sembra di poter ricavare è che non esistono correlazioni chiare e univoche fra lo strumento regolativo adottato e la qualità complessiva delle dinamiche retributive. Compresa quelli sui minimi. Troppe restano infatti le variabili che incidono sul dato nazionale specifico. Dunque, nessuno dei due approcci, di per sé, può essere considerato superiore all'altro.

In linea del tutto generale e teorica, il salario minimo per legge presenta alcuni indiscutibili pregi, il principale dei quali consiste nell'ovviare a quel duplice processo che da un lato vede restringersi l'area del lavoro dipendente a vantaggio di forme atipiche e precarie esterne o marginali rispetto al nucleo principale del diritto del lavoro, e dall'altro registra un concomitante calo della membership in capo alle parti sociali. Un combinato disposto che un po' ovunque sta determinando una forte contrazione delle aree lavorative contrattualizzate. Il salario legale può in una certa misura ridurre la distanza fra *insiders* e *outsiders*, offrendo livelli di copertura assai più ampi e certi che non nel caso dei minimi per via esclusivamente contrattuale. Inoltre, rende anche più contenute le distanze fra i livelli minimi nei vari settori produttivi e, nei momenti espansivi, può

¹⁷ Su questi aspetti Cfr. Carrieri, Leonardi (2013); *Verso nuove relazioni industriali* (2013).

esercitare una spinta verso l'alto di tutta la dinamica retributiva, come per alcuni anni è stato dimostrato dalle performances inglesi e francesi.

Di contro, questo strumento tende a stabilire standard mediamente più bassi rispetto ai paesi in cui vengono minimi contrattuali. Il rischio della sua introduzione potrebbe essere poi quello di appiattare i salari più bassi su quelli minimi, specie dove il sindacato è più debole, ingenerando – a dispetto delle sue pur meritorie finalità – un effetto depressivo proprio su quelle fasce che più vorrebbe tutelare. Molti datori di lavoro potrebbero essere indotti ad abusare ulteriormente di forme più o meno fittizie di lavoro autonomo, adottando una paga minima che li porrebbe al riparo da ulteriori verifiche sulla natura effettiva del rapporto di lavoro. *Last but not least*, il salario minimo legale ha il limite di essere particolarmente esposto ai mutamenti d'indirizzo politico dei governi, come si è visto durante la lunga stagione repubblicana negli Usa, che ne ha congelato per molti anni l'importo. Nell'Ue dell'austerità in deficit è stato il primo bersaglio, insieme agli stipendi dei dipendenti pubblici, delle politiche di rigore e deflazione salariale, imposto agli stati dalla nuova governance economica. In Grecia, Irlanda, Portogallo, Romania, i salari minimi hanno subito pesanti decurtazioni, col conseguente aumento del numero di poveri e un avvitamento depressivo sulla domanda interna.

Dal canto suo, la via contrattuale consente di ovviare parzialmente ad alcuni di questi problemi. La combinazione di minimi salariali settoriali con elevati livelli di copertura contrattuale può renderlo di fatto un efficace equivalente funzionale del salario minimo legale. Essa ha però un grosso limite: quello di non ricomprendere adeguatamente il carattere sempre più diffusamente informale e autonomo di tanta parte del nuovo lavoro post-fordista. Inoltre, per funzionare bene, necessita di alcune condizioni di contesto. Quali? Innanzitutto un buon livello di sindacalizzazione (meglio ancora se anche sul versante dei datori di lavoro), un mercato del lavoro relativamente poco frammentato, un tasso di irregolarità occupazionale molto contenuto, come pure quello del lavoro autonomo e parasubordinato, un sistema ispettivo minimamente efficace. Come ad esempio è accaduto con successo fino ad oggi (e vogliamo sottolineare *fino ad oggi*) nei paesi scandinavi, a cui ci accomuna il sistema volontaristico delle relazioni industriali ma poi pressoché null'altro. La tenuta del nostro modello, così a lungo gelosamente custodito nel suo grado di autonomia collettiva e *abstention of law*, dovrà sempre più fare i conti e senza preconcetti, con l'evoluzione effettiva, o anche solo attesa, dell'insieme di queste variabili. E lo scenario che si prospetta non è certo fra i più incoraggianti.

Riferimenti bibliografici

- Bavaro V. (2012), *Azienda, controllo e sindacato*, Bari: Cacucci.
- Bellomo S. (2002), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Bari: Cacucci.
- Bellomo S. (2009), *Retribuzione. Il rapporto di lavoro privato*, in EGT, vol. XXXI.
- Bispinck R., Schulten T. (2011), *Trade Union Responses to Precarious Employment in Germany*, WSI Discussion Paper: Dusseldorf, n. 178.
- Bispinck R., Dribbusch H. (2012), *Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi*, in QRS, n. 1, p. 57.
- Boeri T, Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Milano: Chiarelettere.
- Carrieri M., Leonardi S. (2013), *Des turbulences sans atterrissage certain: l'évolution récente des relations professionnelles italiennes*, in *Chronique Internationale de l'IRES*, n. 130, p. 18.
- Cataudella M.C. (2013), *Retribuzione nel tempo della crisi*, Torino: Giappichelli.
- Ceruti M., Treu T. (2010), *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Bari: Laterza.
- Elding L., Alsos K. (2012), *European Minimum Wage: a Nordic Outlook*, Fafo-Report, n. 16.
- European Commission (1993), *Commission Opinion on an Equitable Wage*, Com(93) 388, Bruxelles.
- European Commission (2012), *Employment and Social Development in Europe 2011*, Bruxelles.
- European Commission (2012), *Linee-guida a favore dell'occupazione*, 18 aprile, Bruxelles.
- European Parliament (2010), *Role of Minimum Income in Combating Poverty and Promoting an Inclusive Society in Europe*, Resolution adopted on 20 October.
- European Parliament (2011), *On the European Platform against Poverty and Social Exclusion*, Resolution adopted on 15 November.
- Etuc (2012), *Solidarity in the Crisis and beyond. Towards a Coordinated European Trade Unions Approach to Tackling Social Dumping*, Discussion Note Copenhagen, 7-8 February.
- Etui (2012), *Minimum Wages in Europe under Austerity*, Bruxelles: Policy Brief n. 5.
- Feltrin P., Mamprin A. (2013), *La misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali: problemi e metodi*, in *Verso nuove relazioni industriali*.
- Furaker B., Seldén K.L. (2013), *Trade Union Cooperation on Statutory Minimum Wages? A Study of European Trade Union Positions*, in *Transfer*, 19(4), p. 489.
- Garnero A. (2013), *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *Lavoce.info*, 13 maggio.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford: Oxford Press.
- Ichino P. (2010), *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *RIDL*, I, p. 719.
- Ilo (2011), *Global Wage Report 2010/11. Wage Policies in Times of Crisis*, Geneve.
- Ilo (2012), *Social Justice and Growth: The Role of the Minimum Wage*, in *International Journal of Labour Research*, vol. 4.
- Kaizt H. (1970), *Experiences of the Past: The National Minimum Wage*, US Dept. of Labour, Bureau of Labour Statistics, Bulletin 1657.
- Kampelmann S., Garnero A., Rycx F. (2013), *Minimum Wages in Europe: Does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes?*, Etui, Report 128.

- Kjellberg A. (2008), *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, in *EL*, n. 3.
- La Retribuzione* (1988), in *QDLRI*.
- La retribuzione* (2012), a cura di G. Gagnoli, S. Palladini, Torino: Utet Giuridica.
- La Retribuzione: uno sguardo europeo e interdisciplinare* (2011), in *LD*, p. 597.
- Low Pay Commission (2013), *National Minimum Wage: Report 2013*, London.
- Manning A. (2012), *Minimum Wage: Minimum Impact*, London: Resolution Foundation.
- Megale A., D'Aloia G., Birindelli L. (2011), *Salari. Il decennio perduto*, Roma: IRES/Ediesse.
- Muller T., Schulten T. (2013), *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *QRS*, n. 3.
- Oecd (1998), *Making the most of the Minimum Statutory Wages, Employment and Poverty*, in "Employment Outlook", Paris.
- Ricci G. (2011), *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *LD*, p. 635.
- Ricci G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Torino: Giappicchelli.
- Roccella M. (1986), *I salari*, Bologna: Il Mulino.
- Rycx F., Kempelmann S. (2012), *Who Earns Minimum Wages in Europe?* Etui, Bruxelles.
- Schulten T. et al. (2005), *Theses for a European Minimum Wage Policy*, Conference 21-21 April, Zurich.
- Schulten T. (2012), *European Minimum Wage Policy: A Concept for Wage-led Growth and Fair Wages in Europe*, in *International Journal of Labour Research*, vol. 4.
- The Minimum Wage Revisited in the Enlarged Eu* (2010), Vaughan-Whitehead D. (ed.), Eu/Ilo.
- Tronti L. (2010), *The Italian Productivity Slowdown: The Role of the Bargaining Model*, in *International Journal of Manpower*, vol. 31, n. 7, pp. 770-792.
- Verso nuove relazioni industriali* (2013), a cura di M. Carrieri, T. Treu, Bologna: Il Mulino.
- Visser J. (2011), *ICTWSS Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social*, in www.uva-aias.net/208.
- WSI Minimum Wage Database*, in http://www.boeckler.de/pdf/ta_mwdb_v1013.pdf.
- Zilio Grandi G. (1996), *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Napoli: Jovene.

