

INTRODUZIONE

La prolungata crisi economica e la sua dimensione globale hanno amplificato le centrali e critiche questioni riguardo i diritti dei lavoratori contribuendo, negli ultimi anni, alla ripresa del dibattito sul salario minimo legale.

La ricerca economica discute ormai da tempo su quali siano gli effetti economici dovuti all'introduzione di un salario minimo, facendo emergere, in particolare, gli effetti negativi su occupazione e incremento del lavoro nero. La teoria neoclassica dell'occupazione riceve una parziale smentita dalle analisi empiriche emerse di recente. In particolare, viene disatteso uno dei comuni corollari che l'accompagnano, con i dati che, al contrario, mostrano una correlazione positiva tra aumento del salario minimo e crescita dell'occupazione, oltre a possibili benefici sulla produttività e sul contrasto della povertà.

Ciò che interessa affrontare in questa ricerca è l'analisi, sotto il profilo delle Relazioni Industriali, dell'introduzione per legge di un minimo salariale.

Si prenderà in considerazione la situazione attuale in Italia, approfondendo la particolare "via italiana" al salario minimo, valutandone l'attuale grado di efficacia e di tutela per i lavoratori, e si discuterà su un suo possibile superamento, passando in rassegna anche le caratteristiche dei Paesi europei che hanno già introdotto questa misura.

La situazione attuale denota l'esistenza di un mondo del lavoro sempre più frastagliato ed esterno al perimetro della rappresentanza sindacale. L'assenza di formali procedure amministrative di estensione dei contratti rischia di lasciare ampi varchi scoperti a pratiche elusive e di autentico *dumping* salariale. In tal senso il salario minimo legale potrebbe porsi come strumento idoneo a superare alcuni limiti che emergono dal sistema contrattuale

italiano. Le maggiori preoccupazioni provengono dal mondo sindacale che rivendica e ribadisce la validità del modello integralmente contrattuale, forte proprio di un'alta sindacalizzazione che ha retto come poche altre realtà in questi anni di crisi della rappresentanza.

Una legge sul salario minimo legale sicuramente non rappresenta una panacea a tutti i mali, se da una parte permetterebbe di superare alcune difficoltà dell'assetto contrattuale attuale, dall'altra costituirebbe una novità assoluta per il nostro sistema giuridico, aprendo la strada a nuovi probabili problemi. Il timore più diffuso riguarda la possibilità da parte delle associazioni datoriali di disdettare, ipoteticamente, gli accordi in vigore e bloccare i rinnovi in favore dell'applicazione della misura legislativa, che si andrebbe ad attestare presumibilmente ad un livello più basso degli attuali minimi contrattuali. Al contempo, singoli datori di lavoro potrebbero sentirsi incentivati a sganciarsi dalle associazioni di rappresentanza, soprattutto in presenza di minimi legislativi bassi e di conseguenza dagli accordi che ad essi rinviano, secondo una modalità di fuga dal contratto collettivo.

I sindacati, pur consapevoli dell'esistenza di un'incombente questione salariale, preferiscono focalizzare la maggior parte degli sforzi contro la proliferazione di contratti collettivi poco, o per nulla, rappresentativi, che alimentano fenomeni di *dumping* salariale¹. È in quest'ottica che si collocano gli accordi interconfederali degli ultimi anni², in cui si affronta il problema della rappresentanza negoziale e dell'efficacia dei contratti collettivi di categoria, individuando regole e procedure potenzialmente idonee a risolvere all'interno

¹ Massaini M., *Salario minimo legale: si teme la fuga delle imprese dai contratti collettivi*, in "Ipsos quotidiano online", marzo, 2019, pubblicato su: www.ipsoa.it.

² Si veda: Accordo interconfederale sulla efficacia dei contratti aziendali sottoscritti dalla maggioranza delle Rsu (28 Giugno 2011); Protocollo d'intesa su rappresentanza e rappresentatività (31 Maggio 2013) e Accordo su Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil (9 marzo 2018).

degli stessi le controversie, senza dover far ricorso al giudice o richiedere l'intervento del legislatore³.

Nel corso di questa ricerca si cercherà, inoltre, di analizzare come il salario minimo possa conciliarsi con l'attuale assetto italiano, in modo non sostitutivo ma integrativo, garantendo il trattamento economico complessivo che la contrattazione collettiva prevede in ogni comparto lavorativo.

Al di là dei benefici e delle criticità che verranno analizzate nei capitoli successivi, ciò che interessa ricordare è che negli ultimi anni si è assistito ad un vasto dibattito sul tema del salario minimo, con la consapevolezza dei cambiamenti che ci sono stati nel mondo del lavoro. La crescente mobilità del lavoro e del capitale, che ha dovunque aumentato il rischio di *dumping* salariale, la forte diffusione di lavoro atipico e precario, poco sindacalizzato e assente dalle coperture della contrattazione collettiva, i cambiamenti nelle relazioni industriali, segnati da un forte indebolimento della rappresentanza associativa, il diffuso declino delle quote salariali nella distribuzione della ricchezza nazionale, con un aumento della povertà e delle diseguaglianze⁴, ci pongono di fronte a nuove sfide, nella consapevolezza dell'avvenuta erosione dei diritti dei lavoratori, in particolare di quelli più fragili, e della corsa al ribasso dei salari innescata in tutta Europa dalla prolungata crisi e da politiche di deregolamentazione e di austerità⁵.

L'obiettivo di ridare libertà e dignità al lavoro attraverso una retribuzione equa appare prioritario. Come assicurare la realizzazione di questo obiettivo rimane invece problema

³ De Luca M., *Nel rispetto dei reciproci ruoli. Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2013, p. 285.

⁴ Leonardi S., *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in "Lavoro e Diritto", 1, 2014, p. 185.

⁵ Gurriello F., *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in "La politica del lavoro del Governo Renzi", a cura di Carinci F., Adapt Labour Studies e-Book series n. 40., 2015, p. 9.

aperto: il salario minimo legale può rappresentare un'opportunità per affrontare le nuove sfide del lavoro?

Capitolo 1

SALARIO MINIMO E MERCATO DEL LAVORO

1.1 La nozione di salario minimo

La questione del salario minimo è divenuta, soprattutto negli ultimi anni alla luce della destrutturazione del mercato del lavoro, un *leitmotiv* costante nel dibattito politico, economico, giuslavoristico e sindacale. Pur nella diversità di vedute dei vari attori in gioco è ravvisabile una tendenza comune secondo la quale il salario minimo è definito come “l’importo minimo della retribuzione che un datore di lavoro deve pagare ai propri dipendenti per il lavoro svolto durante un determinato periodo che non può essere ridotto dal contratto collettivo o da un contratto individuale”⁶.

L’istituto, così come definito, deve essere sicuramente distinto e non confuso con le nozioni di reddito minimo (in grado di riconoscere un minimo vitale e sufficiente per gli individui meritevoli di tutela) e reddito di cittadinanza (misura a-selettiva che, in generale, non considera le condizioni economiche dei beneficiari)⁷, entrambe erogate a prescindere

⁶ Si tratta di una definizione (quasi) letterale rinvenibile nei documenti dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro. Si veda il *report*: ILO, *General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention*, 1970 (No. 131), and the *Minimum Wage Fixing Recommendation*, 1970 (No. 135), Ginevra, 2014, disponibile su: www.ilo.org.

⁷ In Italia, di recente, è stato approvato il reddito di cittadinanza in base a quanto previsto dal decreto 4/2019 Reddito di cittadinanza in “Gazzetta Ufficiale legge 28 gennaio 2019, n. 4” recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, in vigore dal 29 gennaio 2019. Si tratta di un aiuto economico che il Governo intende destinare a 5,5 milioni di italiani che si trovano privi di reddito o che hanno redditi troppo bassi. A discapito del nome, il reddito di cittadinanza non rappresenta una misura a-selettiva (erogata a prescindere dalla situazione economica), ma è concepito come strumento fondamentale di contrasto alla povertà, disuguaglianza ed esclusione sociale, e come promozione del diritto al lavoro e della formazione professionale attraverso politiche finalizzate al sostegno economico e all’inserimento sociale di tutte le persone a rischio emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Per approfondimenti si vedano le fonti normative di riferimento: Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante “Disposizioni urgenti in

dalla situazione contingente rispetto al lavoro⁸. Diversamente, il salario minimo è rivolto a chi risulta già occupato in un'attività lavorativa, con lo scopo di proteggere i lavoratori da remunerazioni eccessivamente basse⁹.

Storicamente l'istituto delle retribuzioni minime si è evoluto da strumento di policy, da utilizzare in modo selettivo in alcuni settori a basso salario, a strumento di copertura molto più ampio¹⁰. Evoluzione ben evidente se si prendono in considerazione le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), in materia di salario minimo del 1928 (che incoraggiava i Paesi ad attuare il salario minimo “laddove non esistono accordi per una regolamentazione efficace delle retribuzioni da contratto collettivo e i salari sono eccezionalmente bassi”)¹¹ e sulla fissazione del salario minimo del 1970 (che richiedeva la copertura di “tutti i gruppi di lavoratori dipendenti i cui termini di impiego sono tali da rendere appropriata la copertura”)¹².

Occorre precisare che la semplice nozionistica non fornisce informazione alcuna circa i mezzi attraverso cui garantire il salario minimo. La sua determinazione può spettare alla legge (a prescindere dalla copertura o meno dei lavoratori da un contratto collettivo) oppure alla contrattazione collettiva (andando a definire i minimi come base di riferimento per i rispettivi settori merceologici regolati dal relativo contratto)¹³. Inoltre, non viene specificato il rimando alcune variabili come, ad esempio, le componenti della retribuzione da conteggiare nel minimo, l'estensione e le condizioni che permettono pagamenti non

materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it e Circolare esplicativa Inps n. 43, 2019, disponibile su: www.inps.it.

⁸ Boeri T., Perrotti R., *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, in “lavoce.info”, 2013, disponibile su: www.lavoce.info.

⁹ AA. VV., *Politiche passive, salario sociale e salario minimo: Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna a confronto*, a cura dello Staff di SSRMdL, ItaliaLavoro, 2013, p. 3.

¹⁰ ILO, *How to define a minimum wage?*, su www.ilo.org

¹¹ ILO, *Minimum Wage Fixing Machinery Convention*, (No. 26), 1928, visionabile su: www.ilo.org.

¹² ILO, *Minimum Wage Fixing Convention*, (No. 131), 1970, visionabile su: www.ilo.org.

¹³ Bonadonna S., *Salario minimo e struttura contrattuale*, Edizioni Alternative Lapis, Roma, 2015.

monetari e se il minimo si riferisce ad un tasso orario o mensile. Non esistono, quindi, modelli unici di garanzia del salario minimo, ma soltanto dei *pattern* comuni, riconducibili principalmente all'intervento della legge o della contrattazione collettiva con efficacia generalizzata¹⁴.

È esattamente sotto il profilo del mezzo scelto che si caratterizza l'esperienza italiana, nella quale convivono sia l'assenza di contrattazione con efficacia *erga omnes* che quella di una legislazione sui minimi salariali. Ciò non ha comportato per il nostro Paese l'esclusione di un livello minimo salariale, ma la sua determinazione, del tutto peculiare, è affidata all'intervento del giudice che è chiamato ad esprimersi grazie ad una creativa e straordinaria operazione interpretativa dei principi costituzionali in tema di retribuzione.

1.2 La funzione sociale

Secondo una visione condivisa, ciò che accomuna le politiche di garanzia del salario minimo è la principale funzione dell'istituto, volta ad assicurare misure di contrasto alla povertà tutelando tutti i lavoratori con una giusta e sufficiente remunerazione per il lavoro svolto¹⁵.

La funzione sociale del salario minimo sembra trovare riscontro in tutte le ideologie economiche¹⁶; certo non si può sottacere la contrapposizione tra le teorie liberali classiche, fautrici della libera determinazione salariale secondo le esigenze del mercato, e quelle socialiste, favorevoli all'intervento pubblico per correggere le iniquità generate dal mercato sui livelli salariali e sull'organizzazione sociale, non dimenticando, inoltre, che la stessa dottrina sociale della Chiesa, con la *Rerum Novarum*, predicava l'esigenza per gli

¹⁴ Menegatti E., *Il Salario minimo legale, Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 2.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Ichino P., *Il contratto di lavoro*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, p. 119.

operai e per le loro famiglie della sufficienza salariale¹⁷. È doveroso, inoltre, ricordare che il diritto del lavoratore ad essere adeguatamente remunerato per la sua prestazione è presente anche in molte Costituzioni di Stati europei, quale espressione dei diritti sociali nei processi del costituzionalismo democratico, oltre che nelle Carte internazionali e comunitarie, a testimonianza della continua tensione tra economia e diritti sociali¹⁸.

La recente crisi finanziaria, le profonde trasformazioni dei sistemi e dei processi produttivi e il ruolo incessante dello sviluppo tecnologico, in un contesto sempre più globalizzato, hanno prodotto conseguenze rilevanti sulle economie occidentali, soprattutto sul piano quantitativo e qualitativo dell'occupazione. In questo scenario, il diritto del lavoro riesce a stento a governare, nonostante gli sforzi profusi, i cambiamenti verificatisi negli ultimi anni¹⁹. Di fronte ad una occupazione che cambia, quando non scompare, le varie politiche economiche e sociali sono state essenzialmente fondate sul paradigma della flessibilità, considerata sotto vari punti di vista – tipologico, organizzativo o dell'assetto delle tutele – talora combinati tra loro²⁰. Al di là dei risultati e delle criticità, condivisibili o meno, l'attuale evoluzione incide in modo preoccupante sul piano delle retribuzioni, con una serie di conseguenze negative: la comparsa dei cosiddetti *working poor*, lavoratori

¹⁷ Leone XIII, *Rerum Novarum*, 1891, par. 34. “L'operaio e il padrone allora formino pure di comune consenso il patto e nominatamente la quantità della mercede; vi entra però sempre un elemento di giustizia naturale, anteriore e superiore alla libera volontà dei contraenti, ed è che il quantitativo della mercede non deve essere inferiore al sostentamento dell'operaio, frugale si intende, e di retti costumi. Se costui, costretto dalla necessità o per timore di peggio, accetta patti più duri i quali, perché imposti dal proprietario o dall'imprenditore, volenti o nolenti debbono essere accettati, è chiaro che subisce una violenza, contro la quale la giustizia protesta”.

Successivamente Pio XI nell'*Enciclica Quadragesimo Anno di Pio XI*, 1931, par. 72, si spinge a sostenere che la giusta mercede è quella che consente agli operai non soltanto di mantenere adeguatamente se stessi e la propria famiglia, ma anche “di ripromettersi che alla loro morte saranno convenientemente provveduti quelli che lasciano dopo di sé [...] farsi un qualche modesto patrimonio, [...] mettersi da parte qualche fortuna”. Sul tema si veda Magnani M., *Il salario minimo legale*, in “Riv. it. dir. lav.”, 2010, I, p. 770 che riprende gli espressi richiami al salario minimo ed ai parametri per la sua quantificazione contenuti nella *Rerum Novarum* e nella *Enciclica Quadragesimo Anno di Pio XI* qui citate.

¹⁸ Zoppoli L., *La retribuzione tra contratto, mercato e diritti sociali*, in “*Studium Iuris*”, I, 1992, pp. 90 e ss.

¹⁹ Pascucci P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, verso un salario minimo legale?*, edizioni Franco Angeli, 2018, p. 11.

²⁰ *Ibidem*.

poveri nonostante un'occupazione²¹, l'aumento dei lavori instabili, precari e mal retribuiti, maggiori ineguaglianze nella distribuzione delle retribuzioni ed un crescente aumento della forbice retributiva²².

Sono molte le analisi e i dati che sottolineano la diminuzione, non solo per il nostro Paese, delle retribuzioni medie, soprattutto a partire dalla crisi del 2008, ponendo l'accento sull'esistenza di una seria questione salariale²³ e denunciando le drammatiche e continue condizioni di sotto-salario in cui versano larghi strati della manodopera²⁴.

Più in generale, la persistente criticità della situazione salariale si traduce in un grave problema sociale che incrementa l'area della povertà assoluta e relativa e i rischi di disgregazione della coesione sociale²⁵.

Negli ultimi anni le politiche di contrasto alla povertà hanno avuto un ruolo sempre più rilevante, si pensi anche ai temi del reddito di cittadinanza o di inclusione²⁶ che si intersecano con la questione della giusta retribuzione nel momento in cui questa,

²¹ Lucifora C., *I working poor, un'analisi dei lavoratori a basso reddito dopo la crisi*, per conto del CNEL, Roma, 2014, p. 23 ss. "Working poor" sono due termini inglesi che vengono utilizzati per indicare la contraddizione di chi, nonostante un impiego, non riesce a superare la soglia di povertà relativa. In altri termini, tutti quei lavoratori che con il proprio stipendio non riescono a raggiungere uno stile di vita decoroso. Secondo i dati dell'Eurostat relativi a "*In-work at-risk-of-poverty rate*" disponibili su: www.ec.europa.eu, in Italia, nel 2017, oltre un lavoratore su dieci versava in questa situazione. L'12,3% dei lavoratori italiani, per la precisione, contro una media europea del 9,6%, in aumento del 3% negli ultimi dieci anni. La correlazione tra disuguaglianza e crescita economica è un tema molto dibattuto e contrastante per gli economisti. Alcuni osservano infatti che le differenze retributive diano un forte impulso alla crescita in quanto, ad esempio, spingerebbero gli individui ad investire in formazione ed istruzione, o a impiegare il massimo sforzo per ottenere miglioramenti retributivi, portando così ad una crescita della produttività e quindi dell'economia. Pareri opposti invece, osservano come questi ragionamenti funzionerebbero soltanto in un mercato perfettamente concorrenziale. In presenza di asimmetrie informative, molti individui, in particolare i meno abbienti, non sono nelle condizioni di effettuare scelte ottimali, portando ad una maggiore polarizzazione tra ricchi e poveri, con il risultato di influire negativamente sulla crescita. Lo studio conclude suggerendo che forti disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza sono associate ad una minor crescita.

²² Guarriello F., *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in "*La politica del lavoro del Governo Renzi*", a cura di Carinci F., ADAPT Labour Studies e-Book series n. 40., 2015.

²³ Dell'Aringa C., Lucifora C., Treu T., *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Il mulino, Bologna, 2017.

²⁴ Vedi Treu T., *Sub art. 36.*, in "AA.VV., Rapporti economici. Art. 35-40, Commentario della Costituzione" a cura di Branca G., Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 73.

²⁵ Gottardi D., *Introduzione*, a cura di Legal Frame Work, Lavoro e legalità nella società dell'inclusione, Giappichelli, Torino, 2016, p. 15.

²⁶ D.lgs. 15.9.2017 n. 147, sulla "*misura nazionale di contrasto alla povertà*", e circ. Inps 22.11.2017, n. 17.

quand'anche sia garantita, lo è sempre più in modo discontinuo²⁷. È proprio in quest'ottica che emerge la funzione sociale del salario minimo: il contrasto alla povertà attraverso la garanzia di una “giusta” retribuzione per evitare l'impoverimento di un numero sempre maggiore di lavoratori con l'ampliamento delle diseguglianze sociali.

Per concludere, a differenza dei normali contratti a prestazioni corrispettive, nel contratto di lavoro il principio della libertà negoziale è molto limitato. La determinazione della retribuzione viene sottratta all'autonomia delle parti che non possono definirla arbitrariamente, in linea con il limite fondamentale posto dall'articolo 36 della Costituzione Italiana²⁸. La retribuzione non si configura come una mera variabile economica da scambiare con la prestazione, ma si considera che nel rapporto di lavoro vi è un coinvolgimento totale del lavoratore con la sua specifica personalità e dignità. In altre parole, il mercato del lavoro deve essere considerato una vera e propria istituzione sociale: “il suo funzionamento dipende essenzialmente da quanto ritenuto mutualmente accettabile da entrambe le parti in causa. I vincoli avvertiti da coloro che operano nel mercato del lavoro [...] non sono gli stessi che si osservano nei casi in cui oggetto delle contrattazioni di acquisto e vendita sia una qualsiasi altra merce”²⁹.

Alla luce di quanto detto, appare evidente la funzione sociale che il salario minimo è in grado di garantire, con lo scopo di incrementare le retribuzioni, soprattutto di coloro che sono in fondo alla scala salariale, e porsi come strumento di lotta alla povertà³⁰.

²⁷ Pascucci P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, verso un salario minimo legale?*, op. cit., p. 14.

²⁸ Si veda Articolo 36 Costituzione Italiana dal sito www.senato.it.

²⁹ Solow R., *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino, 1994.

³⁰ Boeri T., Van Ours J., *Economia dei mercati del lavoro imperfetti*, Egea, Milano, 2009, p. 33.

1.3 Effetto del salario minimo sull'equilibrio del mercato del lavoro

1.3.1 Il mercato del lavoro: caratteri generali

Non vi è consenso unanime sulla definizione di mercato del lavoro. La nozione comunemente proposta, fa esclusivo riferimento al modello neoclassico ed è dunque soltanto una delle possibili definizioni che derivano dalle teorie della determinazione di salari e occupazione.

In ambito neoclassico il mercato del lavoro può essere definito come il luogo figurato nel quale si realizza lo scambio tra offerta di prestazioni lavorative, espressa dai lavoratori, e loro domanda, espressa dalle imprese. La retribuzione di servizi lavorativi viene definita salario, corrisposto in termini monetari. Si definisce domanda di lavoro la relazione tra quantità di lavoro che le imprese sono disposte ad impiegare e il salario al quale l'impiego della forza lavoro è realizzabile. Si definisce offerta di lavoro la relazione tra quantità di lavoro che si è disposti a fornire e il salario corrisposto per quel servizio³¹.

In un mercato perfettamente concorrenziale, in cui sussiste parità contrattuale tra imprese e lavoratori, flessibilità salariale e assenza di interventi esterni (ad esempio azione sindacale o fissazione di salari minimi da parte dello Stato) avviene un processo di aggiustamento automatico della domanda e dell'offerta di lavoro fino ad un punto in cui le scelte delle imprese, riguardanti il numero di lavoratori da impiegare, sono compatibili con le decisioni dei lavoratori sulla quantità di lavoro da erogare. In altre parole, il meccanismo di mercato fa sì che il salario si stabilizzi ad un livello (il salario di equilibrio) per il quale la domanda di lavoro è uguale all'offerta di lavoro (*market clearing*). Si individua così un livello ottimo di salario a cui corrisponde una quantità ottima di lavoro³².

³¹ Davanzati G. F., appunti di *Elementi di economia del lavoro*, Lecce, 2016, p. 18.

³² Hicks J., *La teoria dei salari*, Utet, Torino, 1936. Di seguito, per completezza, verrà menzionata, la prima parte di una famosa citazione contenuta nel testo: "La teoria della determinazione dei salari in un libero