

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

FUNZIONI ED EFFETTI DEL SALARIO MINIMO

SOMMARIO: 1. La nozione di salario minimo. – 2. Le funzioni del salario minimo. – 3. Gli effetti del salario minimo. – 4. Lo scopo dell'indagine.

1. LA NOZIONE DI SALARIO MINIMO

Il salario minimo rappresenta, secondo una condivisa nozione, la retribuzione minima che un datore di lavoro deve pagare ai propri dipendenti per una determinata quantità di lavoro (oraria, giornaliera, settimanale o mensile)¹. Istituito da non confondersi col *reddito minimo*, volto invece a garantire un minimo vitale a tutti i cittadini in ragione di uno stato di bisogno accertato; o ancora col *reddito di cittadinanza*, misura invece a-selettiva, che non considera le condizioni economiche del percipiente². Reddito minimo e di cittadinanza non presentano alcun collegamento diretto con la remunerazione del lavoro prestato, tanto da essere destinati soprattutto a chi non lavora.

Introdotta questa opportuna precisazione terminologica, ritorniamo alla

¹ È questa la (quasi) letterale traduzione della definizione che è possibile rinvenire nei documenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che si occupano del tema. Tra questi vedi il *report* del Comitato di esperti sull'applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni dell'OIL, *General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, Ginevra, 2014, p. 68, pubblicato nel sito istituzionale dell'organizzazione, www.ilo.org.

² Sulla distinzione, non solo definitoria, ma anche di funzioni ed effetti si veda il recente numero monografico della *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2014, e qui in particolare i contributi di G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, pp. 1 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, p. 49 ss.; V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, p. 169. Si veda ancora T. BOERI, R. PERROTTI, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito*, in *lavoce.info*, 2013.

nozione di salario minimo riportata in apertura; nozione che ne evidenzia la natura imperativa, ma nulla dice circa i mezzi attraverso cui garantirlo. Risulta del resto impossibile condensare anche quest'ultimo aspetto in una nozione universalmente condivisibile dell'istituto. Non esiste, infatti, un'unica via o un unico modello di garanzia del salario minimo. Esistono soltanto, a livello globale, *pattern* comuni, principalmente riconducibili all'intervento della contrattazione collettiva con efficacia generalizzata o della legge, intesa in senso lato: raramente attraverso legge del parlamento o determinazione avente valore legale da parte di un soggetto *ad hoc*; più spesso con atto dell'esecutivo – eventualmente all'uopo delegato dal potere legislativo –, a volte in collaborazione con le parti sociali o appositi organismi consultivi³.

È esattamente sotto il profilo del mezzo prescelto per garantire ai lavoratori subordinati un salario minimo che la vicenda italiana si distingue praticamente da quella del resto del mondo. In assenza, tanto di una contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes*, quanto di una legislazione sui minimi, la garanzia del salario minimo è rimasta da noi principalmente affidata all'intervento del giudice, allo scopo abilitato da una creativa operazione interpretativa condotta attraverso i principi costituzionali in tema di retribuzione. Come si avrà cura di meglio precisare di seguito, proprio partendo dalla peculiarità della via italiana al salario minimo nel contesto del quadro comparato e dai suoi limiti svilupperemo le nostre riflessioni.

2. LE FUNZIONI DEL SALARIO MINIMO

Al di là delle differenze, quello che da sempre accomuna su scala mondiale, Italia inclusa, le diffuse politiche di garanzia del salario minimo è l'universalmente condivisa principale funzione dell'istituto: il contrasto alla povertà attraverso la garanzia assicurata a tutti i lavoratori di una “giusta” e “decente” remunerazione per il lavoro svolto. È esigenza questa “ideologicamente trasversale”: affermata già da San Tommaso d'Aquino e dalla scolastica medioevale, condivisa contemporaneamente da molte religioni⁴ – cat-

³ Come vedremo *infra* cap. I, la modalità più di frequente utilizzata è quella che vede in capo al Governo il compito di fissare la misura del salario minimo, previa consultazione di un organismo tecnico, molto spesso a composizione tripartita.

⁴ J.L. WALTMAN, *Minimum wage policy in Great Britain and the United States*, New York, 2008, pp. 9 ss. Sul tema anche P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, vol. II, Milano, 2003, p. 119; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, p. 770 che riprende gli espresi richiami al salario minimo ed ai parametri per la sua quantificazione contenuti nella *Rerum Novarum*, parr. 34 e 35 e nella *Enciclica Quadragesimo Anno di Pio XI*, par. 72.

tolicesimo, protestantesimo e una parte del giudaismo – ed anche dalla teoria marxista⁵.

Gli scopi “sociali” del salario minimo vengono realizzati, da un punto di vista operativo, attraverso l’interferenza dello Stato o della contrattazione collettiva con la libera determinazione dei salari operata dal mercato, soprattutto allo scopo di incrementare le retribuzioni di coloro che sono in fondo alla scala salariale⁶. Una interferenza che, nell’esperienza dei diversi paesi, può assumere tre diverse gradazioni. Può limitarsi a sollevare i salari appena al di sopra della soglia di sussistenza, garantendo il c.d. minimo biologico: un tetto, degli indumenti, nutrimento e poco altro⁷. Può rappresentare il c.d. *living wage* (letteralmente, “salario vitale”), obiettivo, come vedremo, di diverse costituzioni e solenni atti e dichiarazioni internazionali. Una retribuzione che abilita, quindi, il lavoratore e la sua famiglia a qualcosa che va oltre la mera sussistenza, includendo attività ricreative, formazione ulteriore rispetto a quella obbligatoria, e, più in generale, tutto quello che la società in un determinato momento storico ritiene fondamentale⁸. Un’ultima opzione è quella di portare i lavoratori più poveri verso il limite inferiore della classe media.

3. GLI EFFETTI DEL SALARIO MINIMO

È facile intuire come la previsione di un “prezzo” minimo per il lavoro, fissato imperativamente e destinato a prevalere rispetto a quello liberamente e spontaneamente determinato dal mercato, trovi da sempre la netta opposi-

⁵ K. MARX, *Salario, prezzo, profitto*, Roma, 1977, p. 106 parlava di salario minimo da parametrarsi sull’elemento fisico, vale a dire tutto ciò che è necessario per la sopravvivenza e riproduzione della classe operaia, e sul tenore di vita tradizionale in ogni paese, riferibile al soddisfacimento dei bisogni come identificati dal contesto sociale in cui le persone vivono e sono educate.

⁶ In questo senso le definizioni contenute nella manualistica più diffusa in tema di economia del lavoro. Si veda, ad esempio, T. BOERI, J. VAN OURS, *Economia dei mercati del lavoro imperfetti*, Milano, 2009, p. 33.

⁷ In questo senso parrebbe disporre l’art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo che espressamente riconosce il diritto di ogni individuo «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari». Vedi sul punto G. ALFREDSSON, A. EID, *The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement*, Oslo, 1999, p. 523.

⁸ Utile ad identificare l’esatto significato di salario minimo vitale l’attuale dibattito britannico in tema: <http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage>.

zione della scuola di pensiero liberista neo-classica⁹. Il dogma della legge della domanda e dell'offerta, ed il suo risvolto giuridico costituito dal rigoroso riconoscimento della libertà contrattuale individuale¹⁰, trovano un supporto, a prima vista molto convincente, nelle analisi teoriche condotte da alcuni economisti circa l'impatto del salario minimo.

Primo fra tutti gli argomenti, è quello legato alla disoccupazione. Da un punto di vista tecnico, e secondo una buona dose di semplificazione, la disoccupazione è l'effetto dimostrato dagli studi contenuti nei libri di testo che si allineano al *mainstream* economico neo-classico. L'effetto si produrrebbe, in particolare, ogni qualvolta venga introdotto un salario minimo al di sopra del punto di equilibrio, cioè quello determinato dalle leggi del mercato¹¹. Il principio segue il più semplice dei ragionamenti economici: quando il prezzo del lavoro, così come degli altri beni, viene aumentato artificialmente – senza seguire quindi l'equilibrio spontaneo del mercato –, l'offerta di lavoro incrementa, perché i lavoratori tendono ad offrire più lavoro, *ivi* inclusi anche coloro che non erano occupati e che sono allettati dal salario più alto, mentre la domanda dei datori di lavoro tende a decrescere. Il risultato è una sovrabbondanza di lavoro che si risolve in disoccupazione per i lavoratori meno produttivi, primi fra tutti i giovani ed i lavoratori meno qualificati¹², ma anche donne e migranti. Inoltre, nei mercati del lavoro, come il nostro, caratterizzati da una grossa rilevanza dell'economia informale, un salario minimo al di sopra di una data soglia di equilibrio, potrebbe portare al transito, sempre dei lavoratori meno produttivi, verso l'economia informale, dove l'aumento dell'offerta di lavoro porterebbe, a sua volta, ad una diminuzione dei salari¹³.

Meno considerati dalla letteratura economica, ma spesso presenti nel dibattito politico, sono gli effetti negativi che l'introduzione o innalzamento

⁹ Già D. RICARDO, *Principi dell'economia politica*, Torino, p. 421 poneva al centro dei suoi ragionamenti l'affermazione secondo cui «la negoziazione delle retribuzioni doveva essere lasciata alla libera concorrenza del mercato, né mai il legislatore dovrebbe impicciarsene».

¹⁰ M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna, 1986, p. 24.

¹¹ C.R. MCCONNELL, S.L. BRUE, *Economics*, Irwin-McGraw Hill, New York, 1999, p. 594. J.D. GWARTNEY, R.L. STROUP, R.S. SOBEL, D.A. MACPHERSON, *Economics: Private and Public Choice*, Thomson South-Western, 2003, p. 97.

¹² In questo senso, ad esempio, uno studio condotto da E. GRAMLICH, R. FLANAGAN, M. WACHTER, *Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Incomes*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1976, pp. 409 ss. concluse che gran parte dei benefici recati dal salario minimo e dal suo innalzamento andavano a favore delle famiglie a reddito più alto, mentre i teenagers perdevano generalmente il lavoro.

¹³ Cfr. T. BOERI, J. VAN OURS, *Economia dei mercati del lavoro imperfetti*, cit., p. 43.

del salario minimo può produrre sulle imprese in relazione all'incremento del costo del lavoro¹⁴. Le imprese, soprattutto quelle più piccole e giovani, si trovano fundamentalmente di fronte a tre scelte – tutte potenzialmente dannose – per fare fronte al maggior costo del lavoro: tagliare il personale o le ore di lavoro, con il rischio di non soddisfare le richieste dei clienti; aumentare i prezzi, con il rischio evidente di perdere clienti; diminuire i margini di profitto, con il rischio di non assorbire i costi. Lo stesso ordine di argomenti è oggi di frequente utilizzato dalle istituzioni internazionali di controllo dell'economia. Basti considerare come le istituzioni dell'Unione Europea, a volte insieme al Fondo Monetario Internazionale sotto il mantello della c.d. *Troika*, abbiano spesso sollecitato riduzioni o congelamenti del salario minimo per ridare competitività e slancio alle imprese¹⁵.

Le evidenziate conclusioni circa gli effetti negativi del salario minimo furono riconsiderate, soprattutto allorquando si iniziarono a condurre durante gli anni '90 analisi empiriche rese possibili da nuove tecniche di misurazione¹⁶. Nell'ambito di oltre duecento articoli apparsi sul tema dagli anni '80 in poi, accanto ad analisi – a dire il vero una minoranza – che confermerebbero una stretta correlazione tra salario minimo e disoccupazione, ne sono apparse molte altre che negano tale evidenza, o addirittura registrano un aumento dell'occupazione a seguito dell'incremento del salario minimo¹⁷. Grazie,

¹⁴ Gli argomenti sono chiaramente riassunti dall'ultimo report della *Low Pay Commission* Britannica: *National Minimum Wage. Low Pay Commission Report Spring 2016*, pp. 39 ss. (pubblicato sul sito della Commissione (<https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission>)); L. ABBOTT, *Statutory minimum wage controls: A critical review of their effects on labour markets, employment, and incomes*, Manchester, 2000; J. SCHMITT, *Why does the minimum wage have no discernible effect on employment?*, 2013, pubblicato sul sito del *Center for Economic and Policy Research*, www.cepr.net.

¹⁵ Sul tema si tornerà *infra*, cap. I, par. 3.

¹⁶ Aspre critiche giunsero al modello teorico neo-classico appena illustrato, basato su una analisi parziale della realtà, non adeguatamente supportata da evidenze empiriche. Inizialmente le critiche arrivarono dagli economisti che si rifacevano all'opera di P. SRAFFA, *Production of Commodities by Means of Commodities. Prelude to a critique to economic theory*, Cambridge, 1960, tra i quali M. ANYADIKE-DANES, W. GODLEY, *Real Wages and Employment: A Sceptical View of Some Recent Empirical Work*, in *The Manchester School*, 1989, vol. 57, n. 3, p. 172. G. WHITE, *The Poverty of Conventional Economic Wisdom and the Search for Alternative Economic and Social Policies*, in *The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs*, 2001, vol. 2, n. 2, p. 67; G. FIELDS, *The unemployment effects of minimum wages*, in *International Journal of Manpower*, 1994, vol. 15, n. 2, p. 74.

¹⁷ Il più famoso e citato studio è sicuramente quello di D. CARD, A. KRUEGER, *Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *The American Economic Review*, 1994, p. 772. Lo studio prese a riferimento l'incremento del salario minimo nello stato del New Jersey, portato da 4.25 \$ a 5.05 \$ per ora con-

poi, a lavori più recenti che hanno cercato di tracciare una sintesi tra i diversi studi¹⁸ è, anche, emerso che se un riflesso sul generale tasso di disoccupazione è prodotto dal salario minimo, questo è talmente modesto, specie se posto in relazione ad altri fattori che producono fluttuazioni nei livelli occupazionali, tanto da risultare difficilmente ponderabile e misurabile. Quando, poi, un effetto negativo è riscontrato, riguarda sottogruppi di lavoratori, quelli meno produttivi (solitamente giovani e lavoratori poco qualificati con basse retribuzioni¹⁹). Ma anche con riferimento a questi ultimi, l'effetto risulta nullo o quantomeno trascurabile se il livello del salario minimo è ragionevole fissato²⁰.

Significativa, in questo senso, anche ai fini della nostra successiva indagine, appare una ricerca condotta nel Regno Unito sugli effetti prodotti dall'introduzione del *National Minimum Wage*, effettivo dall'aprile 1999²¹. In

frontandolo con la situazione del confinante stato della Pennsylvania, nel quale invece rimase nello stesso periodo fissato a \$ 4.25. Trattasi di due stati molto simili, con sistemi economici praticamente identici. Gli Autori dello studio raccolsero informazioni nell'ambito dei ristoranti *fast food* dei due stati nel tentativo di capire quale effetto l'incremento del salario minimo avrebbe prodotto nel New Jersey. Secondo la teoria economica classica ci si sarebbe dovuti attendere un aumento della disoccupazione nel New Jersey. Sulla base dei dati raccolti prima e dopo l'incremento del salario minimo, invece, l'occupazione nello Stato risultò leggermente incrementata. Lo studio e le sue conclusioni vennero subito criticate da D. NEUMARK, W. WASCHER, *Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. Comment*, in *The American Economic Review*, 2000, p. 1362. Critica alla quale fece subito seguito la replica di D. CARD, A. KRUEGER, *Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. Reply*, in *American Economic Review*, 2000, p. 1397.

¹⁸ Per una analisi più dettagliata degli *outcomes* dei diversi studi apparsi sul tema vedi D. BELMAN, P.J. WOLFSON, *What does the minimum wage do?*, Kalamazoo, 2014.

¹⁹ L'effetto venne dettagliato dall'analisi di C. BROWN, C. GILROY, A. KOHEN, *Time-series evidence of the effect of the minimum wage on youth employment and unemployment*, in *The Journal of Human Resources*, 1983, vol. 18, n. 1, p. i quali evidenziarono che un incremento del 10% del salario minimo aveva provocato una diminuzione di un punto percentuale dell'occupazione dei teenager e nessun cambio nel tasso di disoccupazione. Trovarno inoltre un piccolo, ma statisticamente significativo incremento nella disoccupazione dei giovani tra i 20 e 24 anni. I risultati dello studio furono minimizzati da A. WELLINGTON, *Effects of the minimum wage on the employment status of youths: an update*, in *The Journal of Human Resources*, 1991, vol. 22, n. 1, p. 27, la quale constatò che l'incremento del 10% del salario minimo aveva ridotto l'occupazione dei teenager di appena lo 0.6%, senza effetti invece per i lavoratori più anziani. Il dibattito è tuttavia lontano dall'essere chiuso.

²⁰ Sul tema torneremo di seguito più volte. È in ogni caso la conclusione che vedi D. BELMAN, P.J. WOLFSON, *What does the minimum wage do?*, cit., ricavano dopo aver preso in rassegna i risultati di oltre 200 studi empirici.

²¹ S. MACHIN, A. MANNING, L. RAHMAN, *Where the minimum wage bites hard: the intro-*

particolare, l'indagine ha preso come riferimento un settore a bassi salari – i lavoratori occupati presso le case di cura residenziali –, dove, al momento dell'entrata in vigore della legge sul salario minimo, un terzo dei lavoratori lavorava sotto la soglia retributiva oraria minima stabilita dalla legge. Si è così registrato un prevedibile significativo impatto sui livelli salariali e la loro distribuzione, con trascurabili effetti negativi sull'occupazione. Effetti negativi non si sono riscontrati nel Regno Unito neanche sulle *performance* delle imprese nei settori maggiormente coinvolti dal salario minimo (ad es. alberghiero e della ristorazione, del commercio al dettaglio e dei servizi alla persona) il che ha lasciato secondo alcuni intendere che le imprese coinvolte hanno di fatto alzato la propria produttività.

Identica conferma è giunta dai primi dati disponibili in Germania dopo l'introduzione del salario minimo. Non solo non c'è stata disoccupazione, come invece preconizzata da più parti prima della sua introduzione, ma addirittura l'occupazione è cresciuta, proprio in quei settori – tra cui quello alberghiero e della ristorazione, dei servizi a domicilio, dei trasporti – dove il salario minimo era destinato ad avere un maggior impatto visti le retribuzioni particolarmente basse praticate prima della sua introduzione²².

In conclusione, l'evidenza empirica parrebbe se non escludere, quantomeno minimizzare gli effetti negativi solitamente imputati al salario minimo, sempre che sia fissato ad un ragionevole livello. I possibili effetti negativi sarebbero poi compensati dagli effetti positivi. In primo luogo, da quello che è l'obiettivo del salario minimo, ossia il rimedio alla *in-work poverty*, ma anche alla povertà in generale²³. In secondo luogo, da esternalità positive che una adeguata soglia salariale minima è in grado di produrre. Così, il salario minimo è utile a comprimere il differenziale tra le retribuzioni agli estremi della scala salariale²⁴ e la riduzione delle disuguaglianze salariali

duction of the uk national minimum wage to a low wage sector, in *Journal of European Economic Association*, 2003, p. 154. Sul tema si tornerà in dettaglio *infra*, cap. I, par. 3.1.

²² In questo senso R. AMLINGER, T. BISPINCK, T. SHULTEN, *The German minimum wage: experiences and perspectives after one year*, in *WSI-Report No. 28*, 2016, p. 14.

²³ D. CARD, A. KRUEGER, *Minimum wages and employment*, cit. hanno riscontrato una riduzione della povertà in collegamento con l'incremento del salario minimo. J. ADDISON, L. BLACKBURN, *Minimum Wages and Poverty*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 1999, vol. 52, n. 3, p. 393 hanno rilevato che gli incrementi di salario minimo occorsi negli Stati Uniti negli anni '90 hanno contribuito a ridurre la povertà tra i lavoratori giovani.

²⁴ L'effetto è stato studiato e confermato, tra gli altri, C. BROWN, *Minimum wages, employment, and the distribution of income*, in O. ASHENFELTER, D. CARD (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam; New York and Oxford, 1999, p. 2101; J. DI NARDO, N. FORTIN, T. LEMIEUX, *Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach*, in *Econometrica*, 1996, vol. 64, n. 5, p. 1001.

rappresenta un risultato positivo, auspicabile, in grado di generare crescita²⁵. È quest'ultimo, peraltro, argomento che ha ormai fatto il suo ingresso nel *mainstream* della letteratura economica. Il malessere che oggi stanno affrontando i lavoratori dei paesi più industrializzati, fattore scatenante dell'emergere di svariati movimenti di matrice populista, è in buona parte da ricollegare alle basse retribuzioni, a loro volta contestualizzabili in una disparità salariale tra redditi alti e redditi bassi accresciuta a dismisura. Un adeguato salario minimo è sempre più visto come soluzione in grado di redistribuire equamente la ricchezza concertata nelle mani di pochissimi²⁶.

Ancora in un'ottica di crescita, tenendo conto che, secondo l'insegnamento di John Maynard Keynes, la domanda aggregata è la chiave per la prosperità, si deve evidenziare come incrementi del salario minimo rechino un incremento del potere di acquisto dei lavoratori più deboli e quindi strumento di sostegno dei consumi²⁷.

Il salario minimo universale o anche solo categoriale è ancora strumento di prevenzione del fenomeno del *social dumping* e di rimedio alle inefficienze del mercato causate dai costi di transazione e dalle asimmetrie informati-

²⁵ Vedi i dati che emergono da uno studio coordinato da C. LUCIFORA, per conto del CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Roma, 2014, p. 23 ss. Si dà qui conto di come una correlazione negativa tra disuguaglianza retributiva e crescita economica è tutt'altro che pacifica tra gli economisti. Alcuni osservano come le differenze di retribuzione siano un incentivo alla crescita perché, ad esempio, inducono il singolo ad investire in istruzione e formazione o a produrre il massimo sforzo lavorativo per ottenere miglioramenti retributivi; il tutto confluirebbe in una crescita della produttività e quindi dell'economia. Da un punto di vista radicalmente opposto si osserva invece come questi ragionamenti potrebbero funzione in un mercato concorrenziale perfetto. In presenza invece di asimmetrie informative, i meno abbienti non sono nelle condizioni di operare scelte ottimali e pertanto la polarizzazione tra ricchi e poveri cresce anziché diminuire; il che influirebbe negativamente sulla crescita, essendo secondo molti addirittura l'elemento scatenante della crisi iniziata nel 2008. Si conclude quindi che «dal punto di vista empirico, l'evidenza suggerisce che forti disuguaglianze nella distribuzione della terra o della ricchezza sono frequentemente associate a una minor crescita».

L'accentuata disuguaglianza salariale come uno dei principali problemi dell'attuale fase economica senza crescita, per lo meno nei paesi industrializzati occidentali, ed in particolare negli Stati Uniti è un tema ormai ricorrente nel *mainstream* economico. In tema vedi di recente anche J.E. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia*, Milano, 2016, incentrata a chiarire come si sia arrivato all'attuale situazione di concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi e quali strade seguire per redistribuirla.

²⁶ In tema ancora J.E. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia*, cit., in particolare pp. 127 ss.

²⁷ E. HEIN, A. TRUGER, T. VAN TREECK, *The European Financial and Economic Crisis: Alternative Solutions from a (Post-) Keynesian Perspective*, in *IMK Working Paper No. 9*, 2011.

ve. Da questo punto di vista, risponde alle esigenze che secondo molti si collocano alla base della nascita dei diritti del lavoro nazionali e dell'intervento in chiave di armonizzazione delle istituzioni sovranazionali, tra cui anche l'Unione Europea: promuovere una maggiore efficienza produttiva e una migliore competizione²⁸. In quest'ottica, le imprese che non riconoscono retribuzioni minime "decenti" tengono un comportamento opportunistico e parassitario, dannoso per la competizione. La disponibilità di lavoro sotto remunerato concede, infatti, a certe imprese un mezzo per compensare le inefficienze organizzative e manageriali, ritardando la rottamazione dei beni strumentali obsoleti e concedendo spazi per una concorrenza aggressiva sui prezzi; così le imprese tecnologicamente ed organizzativamente più arretrate possono sopravvivere, limitando l'espansione di quelle più moderne e meglio organizzate²⁹. L'effetto complessivo è una produttività del lavoro che rimane bassa, a causa di una più lenta introduzione di nuove tecniche e nuovi prodotti.

Una maggiore produttività del lavoro è al contrario stimolata dal riconoscimento di una retribuzione giusta. Questo aspetto era già enfatizzato dai coniugi Webb³⁰, i quali osservarono che quando il costo del lavoro sale, le imprese cercano modi più efficienti di fare le cose. Così, come analisi più recenti hanno evidenziato, al crescere dei salari le imprese potrebbero essere indotte ad investire in processi produttivi a più alta intensità di capitale, tali da rendere meno rilevante il costo del lavoro³¹. Ancora, potrebbero scegliere

²⁸ Cfr. A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999, p. 2; G. LYON-CAEN, *L'infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, in *Droit Ouvrier*, 1992, p. 313. Più in generale, esiste livello internazionale un consistente filone dottrinale che ritiene che le limitazioni imperative, come appunto il salario minimo, alle regole del libero mercato ed alla libertà contrattuale dei singoli sia fondata sulle menzionate considerazioni legate alla promozione di una maggiore efficienza dei mercati. Ne danno conto, nell'ambito di una analisi più ampia circa le "fondamenta filosofiche" del diritto del lavoro, H. SPECTOR, *Philosophical foundations of labour law*, in *Florida State University Law Review*, 2006, n. 33, pp. 119 ss.; H. COLLINS, *Theories of Right as Justification for Labour Law*, in G. DAVIDOV, B. LANGILLE (a cura di), *The Idea of Labour Law*, Oxford, 2011, pp. 137 ss. In ambito nazionale, il più noto sostenitore di questa impostazione è certamente P. ICHINO, *Contrattazione collettiva e antritrust: un problema aperto*, in *Merc. conc. reg.*, 2000, pp. 638 ss.

²⁹ Di questa opinione sono S. DEAKIN, F. WILKINSON, *Labour standards: essential to economic and social progress*, London, 1996, p. 15.

³⁰ B. WEBB, S. WEBB, *Industrial democracy* (1897), traduzione italiana, *Democrazia industriale*, Torino, 1912, p. 710.

³¹ Con riferimento al *National Minimum Wage* britannico si è riscontrato questo effetto in alcuni studi prodotti per conto della *Low Pay Commission* e consultabili presso il relativo sito istituzionale (<https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission>): M.

di investire in formazione, se tali investimenti possono “pagare” nell’ambito di riferimento, o decidere cambiamenti organizzativi per ottenere una più efficiente gestione delle risorse umane³². Il lavoratore, a sua volta, potrebbe sentirsi stimolato dalla paga più alta a lavorare meglio e più intensamente o comunque risultare meno incline a cambiare lavoro, riducendo così i costi di *turn-over* dell’azienda³³.

Ancora sotto la prospettiva dei danni causati da retribuzioni troppo basse, si osserva come i relativi costi finiscano per ricadere sui contribuenti che si trovano a dover supportare, con le loro tasse, lo sfruttamento della manodopera; questo avviene in tutti i paesi dove, come anche in Italia, i lavoratori meno pagati sono solitamente supportati dal sistema di *welfare* pubblico³⁴. Basti pensare alle esenzioni fiscali ed alle misure previdenziali (ad esempio, per l’abitazione, la sanità, i servizi scolastici ed educativi) riconosciute ai lavoratori a basso reddito; misure che, se il salario fosse innalzato fino al livello necessario a garantire una esistenza libera e dignitosa, potrebbero essere in tutto o in parte rimosse.

Un ulteriore effetto che, si presta però a seconda dei punti di vista a letture di segno opposto, è la capacità di un “buon” salario minimo di ridurre le proteste sociali, incluse in primo luogo le azioni di lotta sindacale. È funzione solitamente meno considerata dagli studi empirici, ma indubbiamente presente in certe politiche retributive aziendali, ed anche forse in certe legislazioni sul salario minimo. I (relativamente) alti salari hanno rappresentato uno strumento delle prime strategie produttive della *mass-production* americana³⁵ e sono attualmente utilizzati dalle politiche delle imprese modernamente organizzate, che tendono a favorire la presenza di lavoratori ben pagati e soddisfatti, quindi più produttivi³⁶. Un salario minimo legale fissato ad un livello molto alto, può ancora essere frutto di una consapevole politica

RIZOV, R. CROUCHER, *The impact of the UK national minimum wage on productivity by low-paying sectors and firm-size groups*, 2011.

³² Così, D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Beyond Becker: Training in Imperfect labour Markets*, in *Economic Journal*, 1999, vol. 109, p. 112.

³³ C. SHAPIRO, J. STIGLITZ, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, in *The American Economic Review*, 1984, vol. 74, n. 3, pp. 433 ss.

³⁴ C. LUCIFORA, *Una commissione bassi salari e un salario minimo per l’Italia? Valutazioni e proposte*, in C. DELL’ARINGA, T. TREU (a cura di), *Le riforme che mancano*, Bologna, 2009, p. 235.

³⁵ In tema G. BERTA, *L’Italia delle fabbriche. La parabola dell’industrialismo nel Novecento*, Bologna, 2013, pp. 103 ss.

³⁶ Sempre G. BERTA, *Produzione intelligente. In viaggio nelle nuove fabbriche*, Torino, 2014.

governativa di marginalizzazione del potere sindacale e di contenimento delle proteste sociali.

4. LO SCOPO DELL'INDAGINE

Abbiamo, dunque, fissato un primo punto fermo grazie alle analisi empiriche degli economisti: il salario minimo, se settato ad un livello ragionevole, produce effetti positivi, tanto dal punto di vista sociale, quanto da quello economico.

Il fine del presente lavoro è quello di valutare se e come superare la “via italiana” al salario minimo, attraverso l'introduzione di un salario minimo legale; ipotesi, che come dimostrato dal dibattito scaturito sulla recente delega sul salario minimo rimasta inattuata³⁷, si scontra ancora contro l'opposizione da parte del sindacato dei lavoratori. Si tratterà, dunque, di valutare prima di tutto l'attuale grado di efficacia ed effettività del nostro peculiare sistema di garanzia del salario minimo. Quindi, capire se un salario minimo legale possa positivamente impattare su tale garanzia. La risposta dovrà tenere conto e dare conto di quelli che sono i possibili – e tanto temuti, specie da parte dei sindacati dei lavoratori – effetti del salario minimo, non tanto sull'occupazione o sulla *performance* dell'impresa, quanto sulla forza e copertura della contrattazione collettiva, ed in senso più ampio sul complessivo sistema di relazioni industriali.

Un'indagine, quella appena delineata, che verrà preceduta (Capitolo I), innanzi tutto, da una descrizione della cornice normativa internazionale ed europea, laddove, vedremo, il rapporto tra l'Unione Europea e l'autonomia nazionale in tema di politiche salariali si è sviluppato su un terreno assai instabile. Si passerà quindi ad analizzare il quadro comparato con riferimento ad alcuni paesi europei che presentano sistemi di garanzia del salario minimo particolarmente interessanti; non necessariamente perché particolarmente efficienti, ma anche in ragione delle criticità che presentano. Utilizzando le esperienze straniere, in una chiave per così dire predittiva in ottica *de iure condendo*, sarà possibile scartare a priori certe soluzioni che potrebbero replicare da noi problemi già emersi altrove e proporre l'adozione di altre. Non senza tenere conto del pericolo di rigetto che un trapianto di istituti tra ordinamenti nazionali diversi può incontrare: possibile nel nostro ordinamento, soprattutto in ragione delle specificità del nostro sistema di relazioni

³⁷ Il riferimento è all'art. 1, comma 7, lett. g), legge n. 183 del 2014, che verrà considerato nel dettaglio *infra*, cap. II, par. 6.1.

industriali. Secondo, infatti, il celebre insegnamento di Otto Khan Freund, proprio il rigetto da parte dei gruppi organizzati in grado di influenzare il *law-making* o *decision-making process*, tra questi ovviamente le organizzazioni sindacali, può rappresentare il primo fattore di insuccesso del trapianto³⁸; e l'insuccesso è altamente probabile proprio quando si considerano le regole destinate ad influire sulle relazioni industriali³⁹. Certo, la fissazione di un salario minimo legale rappresenta, come anticipato, una regolamentazione del mercato del lavoro e non influisce direttamente sulle istituzioni e regole della contrattazione collettiva. Tuttavia, vedremo, secondo quelle che sono le preoccupazioni espresse dai sindacati e da una parte della dottrina, nella complessità del diritto sindacale italiano, i riflessi del salario minimo stabilito dalla legge, ad esempio, in tema di ambito di efficacia della contrattazione collettiva o ancora nella dinamica delle negoziazioni collettive potrebbero essere notevoli.

La proposta rivolta all'introduzione di un meccanismo legale per la fissazione di un salario minimo non potrà, dunque, che essere accompagnata da un'attenta descrizione ed analisi della "via italiana" al salario minimo; *ivi* inclusa anche una ricognizione dei relativi difetti e limiti (capitolo II); quindi, una ponderata valutazione dei possibili effetti che l'ipotetica introduzione di un salario minimo legale potrebbe comportare per la dinamica delle retribuzioni e le relazioni industriali (capitolo III). Una volta appurato che i vantaggi che la misura potrebbe recare all'interno del nostro ordinamento superano i possibili effetti negativi, si concluderà col proporre un suo possibile assetto regolativo (capitolo IV).

³⁸ O. KHAN FREUND, *On uses and misuses of comparative law*, in *The Modern Law Review*, 1974, vol. 37, n. 1, pp. 12 e 13.

³⁹ Tanto che O. KHAN-FREUND, *op. cit.*, p. 22 conclude che i diritti e le regole riferite al rapporto di lavoro subordinato sono facilmente trapiantabili, quelle sulla contrattazione collettiva, i sindacati, lo sciopero non lo sono affatto. Testualmente: «*In my opinion the first element-individual labour law- lends itself to transplantation very much more easily than the second element-that is collective labour law. Standards of protection and rules on substantive terms of employment can be imitated-rules on collective bargaining, on the closed shop, on trade unions, on strikes, can not*».

CAPITOLO I

IL SALARIO MINIMO NEL QUADRO INTERNAZIONALE, EUROPEO E COMPARATO

SOMMARIO: 1. Il salario minimo come diritto universalmente condiviso. – 2. Unione Europea e salario minimo: il vuoto di competenza. – 2.1. Sovrapposizione di competenze: l'implementazione dei diritti alla parità retributiva. – 2.2. Invasione di competenza: *bailout* e raccomandazioni del semestre europeo. – 3. Il salario minimo nei paesi membri dell'Unione Europea. – 3.1. Il salario minimo nel Regno Unito. – 3.2. Il salario minimo in Francia. – 3.3. Il salario minimo in Germania. – 3.4. Alcune valutazioni di sintesi.

1. IL SALARIO MINIMO COME DIRITTO UNIVERSALMENTE CONDIVISO

Il salario minimo è, nel suo aspetto operativo, una regolazione del mercato del lavoro dall'impatto sociale ed economico tutt'altro che trascurabile. Non sorprende, dunque, la sua costante e diffusa presenza nelle agende politiche di molti governi nazionali e persistente centralità nel dibattito politico¹. Non sorprende nemmeno che, spostando l'attenzione al dato normativo, trovi menzione già in solenni dichiarazioni internazionali e sia oggetto di specifiche convenzioni internazionali, prima fra tutte, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, promossa dalle Nazioni Unite e firmata a Parigi nel 1948. Qui, all'art. 23, par. 3, con una formula che richiama alla mente quella dell'art. 36 della nostra Costituzione, si sancisce espressamente che

¹Basti pensare al dibattito generato in Italia dalla delega all'introduzione di un salario minimo legale, contenuta nel c.d. *Jobs Act* (art. 1, comma 7, lett. g, legge n. 183/2014), poi inattuata. Ancora, spostandoci all'estero, al costante dibattito che nel Regno Unito accompagna la determinazione della misura del salario minimo, che da ultimo ha condotto all'introduzione del c.d. *living wage* per gli *over 25* (<http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage> – torneremo sul Regno Unito *infra*); ancora, la centralità del tema nel dibattito politico americano dove il salario minimo federale è fermo allo stesso livello del 2009, mentre alcuni stati, come la California o lo stato di New York lo hanno incrementato, quasi raddoppiando la misura del salario minimo federale.

«Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana».

Il diritto ad un adeguato salario minimo è tra le garanzie fondamentali promosse dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Sebbene non sia annoverata tra i c.d. *core labour standards*², sulla cui diffusione da tempo l'OIL³, seguito da altre organizzazioni internazionali⁴, sta investendo molte energie, trova riconoscimento negli atti fondativi dell'Organizzazione. Il riferimento alla garanzia di un "*living wage*" era già contenuto nella Parte XIII del Trattato di Versailles del 1919, con la quale gli Stati firmatari diedero vita all'Organizzazione Internazionale del Lavoro, per poi confluire nel Preambolo e nell'art. 41 dell'attuale Costituzione dell'OIL adottata nel 1946.

Già nel 1928, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che fin dalla sua costituzione aveva dedicato attenzione al problema dei bassi salari, specie nei settori dove mancava una rappresentanza collettiva delle parti⁵, ap-

²Rientrano nella lista: la lotta alle discriminazioni sul lavoro, l'abolizione del lavoro minorile e del lavoro forzato, la libertà di associazione e l'effettivo riconoscimento della contrattazione collettiva.

³Nel 1995 l'OIL ha lanciato una campagna, culminata nella Dichiarazione dei Principi e Diritti fondamentali dei lavoratori del 1998, reperibile sul sito istituzionale dell'Organizzazione (<http://www.ilo.org>), con l'obiettivo di raggiungere la ratifica universale delle otto convenzioni collegate ai c.d. *core labour standards*. L'obiettivo non è oggi lontano, avendo le ratifiche raggiunto quasi il 90% dei paesi.

⁴Si considerino in questo senso le linee-guida emanate dall'OCSE, per la prima volta nel 1976, poi riviste nel 2000 e nel 2011, in tema di codici di condotta per le imprese multinazionali. Si tratta ovviamente di atto di *soft-law* che "suggeriscono" alle imprese nazionali, coinvolgendo anche le autorità nazionali, il rispetto dei *core labour standards* stabiliti dall'ILO, nel tentativo di "moralizzare" le attività di questi importantissimi operatori economici. In tema vedi V. BRINO, *L'impesa multinazionale e il rispetto dei core labour standards*, in V. BRINO, A. PERULLI, *Manuale di Diritto internazionale del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 143 ss. A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999, pp. 277 ss.

Un ulteriore esempio è rappresentato dal Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, nel cui ambito si condizionano la concessione a favore dei paesi in via di sviluppo di condizioni tariffarie agevolate per le esportazioni verso la UE alla ratifica e implementazione delle convenzioni internazionali collegate ai diritti umani e dei lavoratori, *ivi* espressamente incluse quelle in tema di *core labour standards*. Si veda sul punto R. SALOMONE, *Preferenze tariffarie generalizzate e core labour standard*, in *Lav. dir.*, 2011, pp. 105 ss.

⁵ILO, *General Survey of the Reports on the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention (No. 26) and Recommendation (No. 30), 1928; the Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention (No. 99) and Recommendation (No. 89), 1951; and the Minimum Wage Fixing Convention (No. 131) and Recommendation (No. 135), 1970*, Geneva, 1992, p. 1.

provò una prima Convenzione, la numero 26, finalizzata all'introduzione di sistemi nazionali volti a fissare un salario minimo. La convenzione ebbe un'importanza più simbolica che reale. Rappresentò, infatti, una prima rottura con il dogma liberista che aveva pervaso fino a quel momento la seconda rivoluzione industriale, e che da lì a breve si sarebbe infranto contro il “*black thursday*”⁶ e quindi superato dal *New Deal* americano. Quanto ai contenuti, la Convenzione ha rappresentato una soluzione di compromesso tra chi, in seno all'Assemblea dell'OIL, spingeva per un riconoscimento dei salari minimi – vale a dire la Gran Bretagna, che già possedeva un sistema di determinazione dei salari minimi ed era perciò timorosa di subire una concorrenza al ribasso nell'ambito del commercio internazionale – ed i numerosi Governi che, invece, osteggiavano una simile intromissione nell'autonomia dei privati. A questi ultimi, significativamente, si affiancarono anche molti delegati operai, i quali temevano che un salario minimo previsto dalla legge potesse rimpiazzare la contrattazione collettiva e limitare l'espansione del sindacato⁷; argomento che, vedremo, ha fatto nel tempo capolino in diversi ordinamenti, compreso il nostro.

Si decise, pertanto, di obbligare i paesi che avrebbero ratificato la convenzione all'istituzione di un salario minimo soltanto a favore dei lavoratori impiegati nei settori ove «non esista un regime efficace per la fissazione dei salari mediante contratto collettivo o in altro modo, e laddove i salari siano eccessivamente bassi» (art. 3), con espresso riferimento al lavoro a domicilio. In particolare, gli Stati si impegnavano all'adozione di metodi per la determinazione dei salari minimi, decidendone autonomamente forme e modalità di funzionamento⁸. Uniche prescrizioni minime da rispettare riguardavano: la preventiva (rispetto alla determinazione dei salari minimi) consultazione delle parti sociali, l'inderogabilità *in pejus* delle misure salariali stabilite, l'istituzione di sistemi di controllo e sanzionatori *ad hoc*.

Ancora l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, dopo questo primo, come detto timido ma dall'alto valore simbolico, approccio del 1928, tornò ad occuparsi del salario minimo. Prima, in una Convenzione n. 117 del 1962 dedicata a generali obiettivi di base della politica sociale. Tra questi veniva

⁶ Così, come noto, viene chiamato giovedì 24 ottobre 1929, quando la borsa di *Wall Street* crollò improvvisamente.

⁷ In questo senso M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna, 1986, p. 44.

⁸ Anche se la Raccomandazione n. 30 del 1928, dedicata sempre all'introduzione di metodi per la fissazione dei salari minimi, esprimeva, nel ribadire la libertà degli Stati di adottare il meccanismo più adatto, una chiara preferenza verso il modello britannico dei consigli tripartiti (vedi parte II della raccomandazione).

inclusa anche la garanzia di una retribuzione in grado di assicurare uno standard di vita minimo, «che tenga conto anche dei bisogni essenziali della famiglia del lavoratore», espressamente identificati nel «cibo, abitazione, vestiti, assistenza sanitaria, educazione» (art. 5). Per la determinazione del salario minimo si rinvia, preferenzialmente, alla contrattazione collettiva; in mancanza, si richiede un intervento eteronomo, che privilegi una concertazione dei minimi con le parti sociali (art. 10).

Quindi, il salario minimo torna ad essere oggetto di una apposita Convenzione OIL, la numero 131 del 1970 – non ratificata dall'Italia – e della pedissequa Raccomandazione n. 135 del 1970. La fissazione dei minimi di paga segue qui una impostazione più dettagliata e raffinata, rispetta alla precedente Convenzione del 1928, molto simile, come vedremo *infra*, a quella oggi diffusa in diversi paesi. Il campo di applicazione è esteso a tutti i lavoratori stipendiati («*wage earners*» nella versione originale), ma che può essere circoscritto ad alcuni soltanto, in accordo o previa consultazione delle parti sociali e fornendo adeguata giustificazione all'OIL (art. 1 della Convenzione). Il salario minimo deve quindi essere imposto con «forza di legge» ed avendo cura di «rispettare la libertà della contrattazione collettiva» (art. 2 della Convenzione).

Come precisato dalle linee guida dettate dalla Raccomandazione n. 135, punto 5, la determinazione del salario minimo può intervenire seguendo diverse modalità, contenute in un elenco che rappresenta praticamente un campionario di tutte le possibili esperienze nazionali sul salario minimo: oltre alla legge ed alla contrattazione collettiva con efficacia generalizzata, anche attraverso la decisione di un'apposita autorità pubblica o organismo privato o ancora una decisione del tribunale del lavoro⁹. La consultazione delle parti sociali è nella Convenzione un elemento centrale. Essa viene declinata dalla Raccomandazione in molteplici aspetti: dalla selezione dei criteri per determinare il salario minimo, alla misura esatta del salario, la sua rivalutazione periodica, fino ai problemi legati alla sua implementazione ed alla raccolta dei dati statistici (punto 6 della Raccomandazione). Ove possibile, alla determinazione del salario minimo deve partecipare un organo tripartito, composto da rappresentanti delle parti sociali e persone di riconosciuta competenza in materia (art. 4, comma 3). Quanto alla misura del salario, i para-

⁹ Il riferimento della convenzione a «*industrial or labour courts or tribunals*» è tale da ricomprendere, a seconda delle prassi proprie dei diversi paesi, tanto organi giurisdizionali, quanto organi arbitrali. Ad esempio, mentre da noi il riferimento a «*labour tribunals*» richiama chiaramente il giudice monocratico del lavoro, in Danimarca gli «*Industrial Tribunals*» sono organismi arbitrali, mentre le «*Labour Courts*» benché organismi giurisdizionali, sono composti anche da giudici non togati, nella fattispecie rappresentanti delle parti sociali.

metri di riferimento imposti dalla Convenzione, sono i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie (relativizzati sul livello generale delle retribuzioni nel paese), il costo della vita, il livello delle prestazioni del sistema di sicurezza sociale, e lo standard di vita relativo di altri gruppi sociali. Le illustrate esigenze sociali da sole non valgono ancora a stabilire il livello del salario minimo. Entra in gioco per la prima volta nelle convenzioni internazionali, un bilanciamento, che diventerà una costante di molti sistemi europei di determinazione del salario minimo, tra esigenze di tutela del reddito dei lavoratori e variabili economiche influenzabili dal salario minimo, riferite alle «esigenze di sviluppo economico», «livelli di produttività» e la necessità di non danneggiare l'occupazione.

Il salario minimo trova espresso riconoscimento anche in trattati internazionali adottati da Organizzazioni Regionali, generalmente legalmente vincolanti per i paesi firmatari. Il riferimento è, ad esempio, alla Dichiarazione Americana dei diritti e doveri dell'uomo, siglata a Bogotà nel 1948; la prima in ordine cronologico dichiarazione internazionale dei diritti dell'Uomo, avendo preceduto di qualche mese la Dichiarazione Universale. Si stabiliva già qui all'articolo XIV il diritto ad un salario minimo, secondo la formula che possiamo definire "classica", propria anche della Dichiarazione Universale e della nostra Costituzione, ricavata sui principi di proporzionalità – «alle capacità e competenze» – e sufficienza – «a garantire uno standard di vita adeguato per sé stesso e per la sua famiglia». Un altro esempio è la più recente Carta Africana dei diritti dell'Uomo e dei Popoli, formata a Nairobi nel 1981 dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana. Il richiamo contenuto all'art. 15 della Carta, che con una formula più generica di quelle fino ad ora viste, sancisce il diritto di ogni persona «di lavorare in condizioni eque e soddisfacenti e di ricevere un salario eguale per un lavoro eguale».

Restringendo il campo di osservazione al nostro continente, prima di focalizzarci sull'ordinamento dell'Unione Europea (*infra* par. 2), merita attenzione, soprattutto per l'ampia considerazione di recente ricevuta, la produzione normativa dell'altra Organizzazione, il Consiglio d'Europa, cui appartengono tutti i paesi Europei (con la sola eccezione della Bielorussia) e qualche Stato confinante. Il salario minimo non trova menzione nel primo e più importante atto emanato da tale Organizzazione, ossia la Carta Europea per i Diritti Fondamentali dell'Uomo (CEDU). Compare invece in uno degli atti successivi, la Carta Sociale Europea (CSE), volta a completare la CEDU sotto il profilo dei diritti economici e sociali¹⁰. La Carta, firmata a Torino

¹⁰ Come puntualizza O. PORCHIA, *Carta Sociale Europea*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Tori-

nel 1961 ed entrata in vigore nel 1965, è stata sottoposta dalla fine degli anni '80 ad un importante processo di revisione e rafforzamento, conclusosi con l'apertura alla firma di una nuova versione della Carta nel 1996, entrata in vigore due anni dopo.

Che la CSE rivesta nelle fonti del Consiglio d'Europa una importanza ed efficacia minore rispetto alla CEDU, è del tutto pacifico tra gli interpreti, e reso chiaro dal sistema di tutela dei rispettivi diritti: mentre i fondamentali diritti civili e politici riconosciuti dalla CEDU beneficiano di un meccanismo giurisdizionale permanente che consente ad ogni individuo di ottenere tutela ricorrendo alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, la violazione dei diritti riconosciuti dalla CSE può essere denunciata di fronte ad un organo, il Comitato Europeo per i Diritti Sociali, che, per quanto autorevole, non ha natura e poteri giurisdizionali. Più nel dettaglio, attraverso il Protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea volto a prevedere un sistema di reclami collettivi – aperto alla firma nel 1995 ed entrato in vigore nel 1998, al quale hanno ad oggi aderito solo 13 stati (Italia inclusa) – si è riconosciuto il diritto di ricorrere contro gli Stati che violino le disposizioni della Carta: alle organizzazioni internazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori (ed a certe organizzazioni internazionali non governative) nei confronti di qualunque Stato che abbia accettato il Protocollo; ai sindacati e alle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro (ed alle organizzazioni nazionali non governative) contro lo Stato nel quale operano. Qualora il Comitato accolga il reclamo presentato contro gli Stati membri, la relativa decisione viene trasmessa al Comitato dei ministri – il principale organo di governo del Consiglio d'Europa – al quale spetta l'adozione di una raccomandazione che richiede allo Stato di assumere tutte le misure necessarie per adempiere agli obblighi previsti dalla Carta. La raccomandazione non crea nessun vincolo giuridico in capo al paese destinatario, tanto che la procedura richiede soltanto che lo Stato ritenuto inadempiente adegui la propria legislazione, dando conto dei «provvedimenti adottati per dare effetto alla raccomandazione», nell'ambito del rapporto biennale previsto dall'art. 21, Parte IV, della Carta. Tutto questo, si ribadisce, a condizione che il paese sia incluso tra quelli che hanno ratificato il protocollo sui reclami collettivi.

Nel merito, la Carta Sociale Europea del 1961, parte II, articolo 4, sotto la rubrica «Diritto ad una equa retribuzione», stabilisce che «per garantire l'ef-

no, 2005, p. 1, non vi era il consenso politico di tutti gli stati su un testo che, al pari della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, comprendesse anche i diritti economici e sociali accanto a quelli umani. Perciò si preferì rinviare ad un successivo testo il riconoscimento di questi ultimi.

fettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano: 1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso ...». Si ribadisce, quindi, il principio di sufficienza della retribuzione, secondo una formula chiaramente ripresa dall'art. 23, par. 3 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo. Principio, poi, meglio precisato dalla giurisprudenza del Comitato Europeo per i Diritti Sociali, che ravvisa il «livello di vita dignitoso» richiesto dall'art. 4 della CSE in un salario netto minimo percepito dai lavoratori in misura non inferiore al 60% di quello medio riferito a tutto il mercato del lavoro (o, dove non è possibile utilizzare un così generale riferimento, dei settori più rappresentativi, come ad esempio quello industriale manifatturiero)¹¹.

Quanto alla sua effettività, la CSE che ha storicamente ricevuto scarsa attenzione, sta sperimentando in tempi recenti una nuova attenzione, senza precedenti, insieme ad altre solenni dichiarazioni internazionali, tra cui la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (su cui torneremo *infra* par. 2) e la già più volte menzionata Dichiarazione Uni-

¹¹ Così *Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 4§1*, reperibile nel *Digest of decisions and conclusions of the European Committee of Social Rights*, disponibile nel sito web istituzionale del Consiglio d'Europa (<https://www.coe.int>). Il Comitato ha, inoltre, precisato che se il salario minimo riconosciuto scende al di sotto di questa soglia, non è da considerarsi automaticamente iniquo. In particolare, se contenuto tra il 50 ed il 60% del salario medio, verrà richiesto al Paese di dimostrare che è comunque sufficiente a garantire uno standard di vita decente, fornendo, ad esempio, dettagliate informazioni sul costo della vita. Diversamente, se inferiore al 50% della retribuzione netta nazionale, sarà automaticamente considerato non sufficiente e quindi in violazione dell'art. 4 CSE.

Come anche evidenziato da un documento di analisi prodotto dalla *European Trade Union Confederation – ETUC (Discussion note on minimum wages in Europe*, Paper for the ETUC Collective Bargaining Committee Seminar in Warsaw, 27-29 October 2014, p. 3, reperibile presso il portale istituzionale dell'ETUC, www.etuc.org), peculiarità del diritto ad un equo salario previsto dalla CSE, letto alla luce delle indicazioni del Comitato per i Diritti Sociali, è il riferimento al salario “netto”, anziché al lordo. Questo permette di far riferimento a quello che rimane effettivamente nelle tasche dei lavoratori e di considerare anche l'impatto di altre politiche redistributive, prima fra tutte la tassazione progressiva e le soglie di esenzione fiscale. È tuttavia riferimento giudicato inopportuno e problematico da gestire, in quanto l'operazione di calcolo del salario netto è solitamente complicata. Il riferimento al salario netto può creare una facile giustificazione ai datori di lavoro che riconoscono bassi salari, i quali potrebbero scaricare le responsabilità sulle politiche fiscali del Governo che non allentano a sufficienza la pressione fiscale sui redditi più bassi. Una seconda peculiarità della soglia posta dal Comitato per i Diritti sociali è il riferimento alla retribuzione media nazionale, in luogo di quello più usuale ed opportuno alla retribuzione “mediana”. La retribuzione media rischia di essere molto sensibile ai salari estremi (alti o bassi), mentre la mediana è da questo punto di vista un dato più stabile e quindi robusto.

versale dell'ONU. Come correttamente osservato, questo nuovo *trend* corrisponde al tentativo di ottenere l'applicabilità diretta dei principi contenuti nelle fonti sovranazionali per compensare l'arretramento dei sistemi di tutela nazionali dei diritti dei lavoratori¹². E, infatti, diversi ricorsi sono stati presentati dalle organizzazioni sindacali greche contro le misure di austerità imposte dalla c.d. *Troika* in cambio assistenza finanziaria, concordate nei relativi *memorandum of understandings*¹³; alcuni hanno riguardato proprio l'aspra riduzione dei minimi salariali accettati dal Governo greco (sul tema torneremo nel prossimo paragrafo). Sotto quest'ultimo profilo le organizzazioni sindacali greche hanno sollevato, con successo, di fronte al Comitato per i Diritti Sociali la violazione del diritto ad una equa retribuzione minima stabilito nell'art. 4(1) CSE¹⁴. Si è trattato, come prontamente rilevato in dottrina, di un esempio di successo di un emergente "pluralismo sindacale multilivello"¹⁵.

Resta il fatto che la Carta e le decisioni del Comitato per i Diritti sociali non sono in grado di creare direttamente vincoli giuridici in capo ai paesi membri, non possedendo la Carta imperatività ed il Comitato capacità di coazione¹⁶. Conclusione che, al momento, non ci pare superabile nonostante

¹² Vedi sul punto G. FONTANA, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2016, n. 132, pp. 4 ss. Questa tendenza è resa evidente da alcuni contributi apparsi sul tema del contratto a tutele crescenti, S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2015, n. 246; V. SPEZIALE, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, I, p. 111.

¹³ In tema di veda G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 2, pubblicato sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁴ Nella Decisione del 23 giugno 2012, Complaint no. 65/2011, *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation & Confederation of Greek Civil Servants Trade Unions v Greece*, Decision of May 23, 2012, and Complaint 66/2011 *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation & Confederation of Greek Civil Servants Trade Unions v Greece*, il Comitato ha ritenuto che una riduzione del salario minimo pari al 32% per i lavoratori con meno di 25 anni (disposta per decreto del Governo) aveva significato portare tali lavoratori al di sotto della soglia di povertà, considerato che il salario minimo legale lordo mensile era diventato pari ad € 510,95, mentre la soglia di povertà in Grecia era stata stimata nel 2011 pari ad € 580.

¹⁵ S. SCIARRA, *Pluralismo sindacale multilivello nella crisi: gli orizzonti della Carta sociale europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, n. 2, p. 243.

¹⁶ Su questo tema si veda la completa ricostruzione di F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta Sociale europea tra enunciazioni dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, 2015, in www.europeanrights.eu/public/comments. È poi la nostra Corte costituzionale – sentenze 17 novembre 2010, n. 325 e 26 marzo 2015, n. 50