



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Amministrazione,
Finanza e Controllo

Tesi di Laurea Magistrale

**Il salario minimo legale: la via per un
lavoro dignitoso nel dibattito
internazionale, europeo e italiano**

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Brino Vania

Correlatore

Ch. Prof. Fonderico Giuliano

Laureanda

Alice Gattolin

Matricola 858137

Anno Accademico

2021 / 2022

Indice

	<i>pag.</i>
Introduzione	1
Cap. 1 Le indicazioni dell'<i>International Labour Organization</i> nella determinazione del salario minimo e i suoi sviluppi nel "<i>young employment</i>" e nell'industria tessile e manifatturiera.	5
1. <i>Dalla convenzione del 1949 al 2022: il percorso dell'International Labour Organization sul salario minimo.</i>	
a. Un'analisi delle indicazioni contenute nelle Convenzioni sul salario e sul salario minimo.	5
b. Promuovere un lavoro adeguato per raggiungere il salario minimo.	27
c. L'era del post Covid-19: come cambia il mondo del lavoro e la determinazione del salario minimo.	37
2. <i>Il meccanismo di determinazione e le variabili che incidono sul salario minimo secondo l'International Labour Organization.</i>	
a. A chi spetta il salario minimo, come viene stabilito e le sue componenti.	45
b. La determinazione del salario minimo per i lavoratori domestici.	50
c. Come l'inflazione incide a livello mondiale sulla determinazione del salario minimo.	53
3. <i>La situazione globale dei giovani lavoratori in tema di retribuzione.</i>	
a. Le condizioni del mercato del lavoro per i giovani, e dei giovani lavoratori.	55
b. La differenza tra donna e uomo nel mondo del lavoro e nella retribuzione.	60
c. Il salario minimo come soluzione alla ricerca e mantenimento di un lavoro.	63
4. <i>L'industria tessile: la fissazione della retribuzione minima in alcuni Paesi.</i>	
a. Le condizioni di lavoro e salariali nell'industria tessile e la necessità di un salario minimo.	67
b. Il processo di implementazione del salario minimo in Pakistan nell'industria tessile.	73
c. Le mosse della Giordania e dell'Indonesia per la determinazione di un salario adeguato nel settore dell'industria tessile.	76
5. <i>L'industria manifatturiera nel processo di fissazione della retribuzione minima.</i>	

a.	Perché nasce l'esigenza nell'industria manifatturiera del salario minimo.	78
b.	Le condizioni lavorative nel settore manifatturiero in Messico e le politiche di rialzo del salario minimo.	81
Cap. 2 L'Unione Europea: il percorso che ha portato alle proposte sul salario minimo.		85
1.	<i>La situazione salariale nell'Unione Europea.</i>	
a.	Il salario nella legislazione comunitaria e nel Pilastro dei Diritti Sociali Europei.	85
b.	Il meccanismo di fissazione della retribuzione in Europa e nei suoi Stati membri.	92
2.	<i>Il processo di determinazione del salario minimo.</i>	
a.	Le prime indicazioni europee sul tema del salario minimo.	97
b.	I cambiamenti avvenuti nell'era post Covid-19 sul salario minimo.	102
c.	Le recenti proposte portate sul tavolo della Commissione Europea.	105
3.	<i>Il sistema del minimo salariale in Germania.</i>	
a.	Il percorso della normativa passata e vigente tedesca sul tema della retribuzione.	113
b.	Il riflesso della determinazione di un salario adeguato sulla contrattazione collettiva tedesca.	116
c.	Il salario minimo come strumento di politica sociale: l'esempio della Germania.	118
4.	<i>La storia e l'andamento del salario minimo in Francia dal 1950.</i>	
a.	La normativa francese sulla retribuzione minima: dal 1950 ai giorni nostri.	121
b.	L'andamento economico francese e l'impatto sul salario minimo.	126
Cap. 3 Il caso Italia: dall'articolo 36 al dibattito sul salario minimo legale.		129
1.	<i>L'articolo 36 della Costituzione Italiana: il principio del salario equo e sufficiente.</i>	
a.	Il significato di un salario equo e sufficiente: l'articolo 36 della Costituzione.	129
b.	L'evoluzione storica e sociale del concetto di retribuzione fino al dibattito sul salario minimo.	135
2.	<i>Il rapporto tra contrattazione collettiva, sistema retributivo e salario minimo.</i>	
a.	La determinazione della retribuzione secondo la Legge italiana e la contrattazione collettiva.	139
b.	Le posizioni dei sindacati nell'ipotesi dell'entrata in vigore	

di un salario minimo legale in Italia.	145
3. <i>Il salario minimo nel dibattito odierno: “working poor”, “Jobs Act” e appalti pubblici.</i>	
a. Il salario minimo come contrasto al “ <i>working poor</i> ”.	149
b. L’efficacia o meno della delega sul salario minimo inserita nel “ <i>Jobs Act</i> ”.	151
c. L’applicabilità negli appalti pubblici del salario minimo, considerando alcuni casi giuridici.	153
Conclusioni	157
Bibliografia	161

Introduzione

Il lavoro nobilita l'uomo. Questa frase risulterebbe essere vera, e troverebbe tutti d'accordo, se le condizioni nelle quali i lavoratori svolgono la propria mansione assolvessero a tale scopo. Ma non solo, perché il lavoro, per il quale le persone impiegano la maggior parte del proprio tempo e delle proprie energie, dovrebbe essere la fonte principale di sostentamento del lavoratore e della propria famiglia, cosa che difficilmente potrebbe accadere se la situazione lavorativa riversa in uno stato di precarietà, insicurezza, bassa remunerazione e povertà.

In questo senso, garantire delle condizioni lavorative nobili, dignitose e adeguate non solo qualificherebbe il lavoro come dignitoso, ma anche la vita stessa del lavoratore si potrebbe definire dignitosa. Il lavoro dignitoso, infatti, è il più alto obiettivo, nonché parametro per misurare la qualità del lavoro, che le organizzazioni internazionali e nazionali mirano da tempo.

Tra le condizioni lavorative, nella quali sono ricompresi gli orari e il luogo di lavoro, le condizioni contrattuali a cui il lavoratore deve sottostare, nonché permessi e ferie, la remunerazione ricopre la parte tangibile ed economica delle stesse, ovvero l'aspetto del lavoro principale da cui nascono dibattiti, dialoghi e scambio di opinioni.

Il salario permette al lavoratore di provvedere alle sue necessità e ai suoi bisogni, a cui si aggiungono anche quelli della sua famiglia, eppure molte persone si trovano a dover fare i conti con delle condizioni salariali al di sotto della media salariale e tendenti alla povertà. Tradotto, il salario, per molte persone, non garantisce un adeguato soddisfacimento dei bisogni primari dei lavoratori e, di conseguenza, non rende il lavoro dignitoso.

La domanda che ci si pone è: come si può garantire e tutelare un lavoro adeguato e dignitoso, e soprattutto quali sono le vie percorribili per raggiungere un obiettivo importante dal punto di vista sociale ed economico. Una risposta si troverebbe proprio nel salario, inteso come strumento tramite il quale raggiungere questo obiettivo di importanza economica e sociale.

Da tempo si dibatte sul livello a cui il salario dovrebbe essere fissato per garantire un'adeguata remunerazione, e tutti gli esempi portati sul tavolo dei dibattiti fanno riferimento al salario minimo legale.

Il tema è fortemente studiato, approfondito, fonte di opinioni a favore ma anche contro la sua istituzione; l'attuazione di un sistema salariale minimo legale è, in alcuni Paesi, ormai la prassi, mentre in altri, come nel caso italiano, è oggetto di discussione in continua evoluzione.

In questo testo si vuole dare un quadro generale dell'argomento in oggetto, partendo dal Capitolo 1, dove si analizzano le disposizioni dell'*International Labour Organization* sia sulla remunerazione che sulla remunerazione minima, toccando vari ambiti, tra cui i giovani lavoratori, le condizioni salariali nei Paesi in cui i settori industriali più grandi al mondo hanno le loro sedi operative (come nel caso dell'industria tessile e manifatturiera).

Nel secondo Capitolo si focalizza lo sguardo sull'Unione Europea, che proprio recentemente ha approvato la Direttiva sul salario minimo legale. L'analisi si sposta da una situazione salariale generale in Europa, spostandosi poi verso l'analisi della proposta della Direttiva e infine soffermandosi sulla Germania, nuova nell'introduzione del salario minimo legale, e la Francia, il Paese che fin dal 1950 ha istituito il sistema salariale minimo legale.

Infine, spostando la lente sul nostro Paese, si analizzerà i principi costituzionali contenuti nell'art. 36 della Costituzione, il principio di proporzionalità e il principio di sufficienza, anche nel dibattito sul salario minimo legale, non attualizzato in Italia. Si lascerà, poi, spazio alla grande protagonista nel mercato del lavoro italiano, ovvero la contrattazione collettiva, con le sue regole e le sue opinioni sull'introduzione di un sistema di remunerazione minima. In conclusione, si approfondiranno i temi dei working poor, grave problema sociale che affligge il mercato del lavoro interno, passando per una discussione sulla legge delega introdotto dal Jobs Act in tema salariale ed infine si dedicherà una parte alle condizioni salariali dei dipendenti di imprese coinvolte in appalti pubblici.

Cap. 1 Le indicazioni dell'*International Labour Organization* nella determinazione del salario minimo e i suoi sviluppi nel "young employment" e nell'industria tessile e manifatturiera.

1. *Dalla convenzione del 1951 al 2022: il percorso dell'International Labour Organization sul salario minimo.*
 - a. Un'analisi delle indicazioni contenute nelle Convenzioni sul salario e sul salario minimo.

Fin dalla sua costituzione, che avvenne nel 1919 con il Trattato di Versailles stipulato dai capi di Stato di Italia, Belgio, Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Cuba, Cecoslovacchia, Giappone e Polonia, l'*International Labour Organization* (l'Organizzazione Internazionale del Lavoro) ritenne di dover considerare il tema del salario come una tra le tematiche centrali del suo operato, nonché fonte di discussione, approfondimento e lavoro in termini di ricerca da parte dell'Organizzazione e degli Stati aderenti.

Una prima traccia della sua volontà di mettere al centro dei suoi studi il salario, comprendendo anche tutto quello che ruota attorno alla principale fonte di sostentamento delle persone, è contenuta proprio nel Trattato di Versailles: infatti già all'interno della Parte 8 del Trattato di Versailles è possibile rinvenire una prima e breve definizione di salario, influenzata dalla situazione storica dell'epoca, nella quale si fa riferimento alla fornitura di un "adeguato salario vitale" (*adequate living wage*)¹, sottolineandone la sua centralità soprattutto nell'ottica di effettuare dei miglioramenti necessari per la promozione della pace universale e la lotta al malcontento, alla difficoltà e alle privazioni sociali condizionanti la vita di un largo numero di persone².

Negli anni successivi al 1919 vennero emanate, da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, una serie di Convenzioni e Raccomandazioni, a partire dalla Convenzione del 1928 n. 26 intitolata "*Minimum Wage-Fixing Machinery*", con lo scopo di elargire, seppur in maniera incidentale e approssimativa, delle prime norme regolatrici sul salario minimo. Furono molte le discussioni e i dibattiti che si susseguirono, nei quali vennero analizzati e valutati alcuni tra gli elementi

¹ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 2

² Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003 pag. 2

fondamentali e caratterizzanti dell'oggetto in discussione: nel "*Social Policy Convention*" n. 82 del 1947, si declinarono le disposizioni sulla protezione del salario, come il pagamento per vie legali e a intervalli regolari del salario, le ritenute applicabili ad esso, i pagamenti effettuati con modalità diverse dal salario, il luogo del pagamento, la tenuta dei registri salariali e gli accordi sul salario ed infine gli aumenti salariali. Queste prime ed importanti linee guida vennero richiamate dalle Convenzioni successive e dai rapporti di ricerca stilati dall'Organizzazione, in cui vennero puntualizzati altri aspetti legati al tema trattato, ad esempio la proibizione del pagamento del salario mediante drink alcolici e le condizioni lavorative negli store commerciali³.

Questo dibattito, nel corso degli anni, portò l'*International Labour Organization* a pubblicare nel 1951 i suoi due primi strumenti legislativi più esaustivi ed impattanti per poter strutturare e delineare, anche all'atto pratico, il salario: la Convenzione n. 95 e la Raccomandazione n. 85, chiamate "*Protection of Wages*". Queste fonti normative furono la prima base concreta e dettagliata di quanto fino a quel momento fu oggetto di dibattito da parte dell'Organizzazione, la quale si assunse il compito, tramite questi due documenti, di rafforzare e complementare la protezione legale dei salari all'interno degli apparati normativi degli Stati aderenti; non solo, ma in maniera comprensibile e accessibile, delineò la forma e la maniera di pagamento dei salari in modo da poter garantire una protezione il più possibile completa della remunerazione spettante ai lavoratori, quindi cercando di assicurare un pagamento tempestivo direttamente al lavoratore, così che quest'ultimo possa disporre appieno e senza vincoli del proprio salario⁴.

Sempre nello stesso periodo, l'Organizzazione emanò una terza Convenzione, la Convenzione n. 100, con il nome "*Equal Remuneration Convention*": trattasi del primo corpo legislativo internazionale nel quale si introduce il concetto di salario equo, tra donne e uomini, per lavori di uguale valore⁵. All'interno della Convenzione n. 100, che

³ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pagg. 2-3

⁴ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag, 7

⁵ Convention n. 100 "*Equal Remuneration Convention*", 1951, art 1: For the purpose of this Convention: (a) the term remuneration includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the

verrà analizzata in seguito, si può trovare una seconda definizione di remunerazione e, cosa di uguale importanza, il significato del termine salario equo, fondamentale per completare la definizione di salario, rendendola più inclusiva.

Infine, nel 1970, emanò la Convenzione n. 131 intitolata "*Minimum Wage Fixing Convention*" (non ratificata dall'Italia), la prima fonte internazionale a prevedere una tutela per i lavoratori dipendenti a cui viene applicato il salario minimo, che è, da un punto di vista operativo, una regolazione del mercato del lavoro avente un impatto sociale ed economico molto rilevante,⁶ dati i suoi effetti positivi verso i lavoratori dipendenti, la produttività e il benessere sociale.

L'analisi della Convenzione n. 95, fondamentale sia per quanto detto fin d'ora sia per quanto si andrà a dire successivamente, non può che partire dall'articolo 1, nel quale è possibile trovare la definizione di salario, descritto come "*qualunque siano la denominazione o la forma di calcolo, la remunerazione o i guadagni suscettibili di essere valutati in denaro e fissati mediante accordo o dalla legislazione nazionale, che sono dovuti in virtù di un contratto di lavoro, scritto o verbale, da un datore di lavoro a un lavoratore, sia per il lavoro già effettuato o che deve essere effettuato, sia per i servizi resi o che devono essere resi*"⁷. La definizione di stipendio (*wage*), paragonabile alle parole remunerazione (*remuneration*) o salario (*salary*), venne appositamente concepita in senso generico in quanto, tra le varie legislazioni, è possibile rinvenire molte forme e definizioni che declinano il salario e i suoi componenti: per esempio una serie di stati appartenenti agli Stati Uniti concepiscono il salario nel senso di un compenso non discrezionale dovuto ad un lavoratore, come ritorno per il lavoro o i servizi resi ad un datore di lavoro per il quale tale lavoratore ha una ragionevole aspettativa di essere pagato, sia che la paga venga determinata dal tempo, dai compiti, dalle commissioni o da altri metodi di calcolo, includendo tra le componenti del salario la malattia retribuita, le vacanze retribuite, la liquidazione, il lavoro straordinario

worker and arising out of the worker's employment;(b) the term equal remuneration for men and women workers for work of equal value refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

⁶ Emanuele Menegatti, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, (Giappichelli 2017) 13

⁷ Convention N. 95 "*Protection of Wages*" art 1: In this Convention, the term wages means remuneration or earnings, however designated or calculated, capable of being expressed in terms of money and fixed by mutual agreement or by national laws or regulations, which are payable in virtue of a written or unwritten contract of employment by an employer to an employed person for work done or to be done or for services rendered or to be rendered.

retribuito, commissioni, bonus ed altri importi promessi come ad esempio pagamenti al dipendenti o ad un fondo dei benefit maturati dal lavoratore stesso (spese mediche e pensioni), sempre che il datore di lavoro attui delle politiche o delle pratiche per elargire tali pagamenti⁸. E dunque, proprio per questo, alla definizione di salario ex articolo 1 viene attribuito un valore generale, implementabile con le varie definizioni di salario e dei suoi componenti come, per citarne alcuni oltre a quelli già portati, benefit familiari, bonus di produzione, commissioni ed incrementi, profit share, oppure a conseguenza di specifiche condizioni lavorative come lavori pericolosi, premi annuali ed altri componenti extra della retribuzione⁹.

L'importanza di una definizione sovra nazionale è valutabile alla luce di quelle situazioni diametralmente opposte a quelle appena descritte, nelle quali non esiste, legislativamente parlando, un concetto sufficientemente dettagliato e esaustivo di salario, in cui l'applicabilità degli elementi sopra descritti è nulla in quanto, portando ad esempio alcuni paesi (Argentina, Colombia e Honduras), i benefit derivanti dal sistema welfaristico non sono considerati parte del salario; in altri paesi la stipulazione non scritta di un rapporto di lavoro non garantisce la protezione legislativa del salario, che viene protetto solo se è presente tra le parti un contratto scritto, sollevando quindi la questione, come in Arzebaijan, di come questi salari vengano protetti nei casi di assunzioni in imprese familiari nel settore agricolo, dove tali contratti hanno la caratteristica di essere conclusi nella modalità esclusivamente verbale. Infine, in alcune legislazioni nazionali, come in quelle del Cameroon, della Nigeria e del Paraguay, è stata riprodotta la definizione di salario ai sensi dell'articolo in analisi, come può accadere che vengano effettuate delle aggiunte a tale definizione, come nel caso delle Filippine, in cui si menziona il giusto e ragionevole valore¹⁰ del vitto e alloggio o altri servizi usualmente forniti dai datori di lavoro ai lavoratori.

Questo articolo, che introduce una prima definizione di salario, viene arricchito dalla definizione di salario equo, rinvenibile nella Convenzione n. 100 nominata "*Equal Remuneration Convention*", nella quale all'articolo 1 si fornisce una seconda

⁸ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pagg. 20-21

⁹ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 21

¹⁰ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 24.

definizione di retribuzione, che viene chiamata non più *wage* ma *remuneration* (ad indicare come i termini siano sinonimi), descrivendolo come *“il salario o trattamento ordinario, di base o minimo, e tutti gli altri emolumenti, pagati direttamente o indirettamente, in moneta o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell’impiego di quest’ultimo”*. Una seconda definizione viene fornita, sempre all’interno dell’articolo 1¹¹, nella quale si parla di *“uguaglianza di retribuzione fra mano d’opera maschile e mano d’opera femminile per un lavoro di valore uguale”* riferendosi *“ai tassi di retribuzione fissati senza discriminazione fondata sul sesso”*, facendo sì che sia a donne che uomini spetta lo stesso livello di salario, in accordo alla definizione data dall’articolo, per lo stesso equivalente lavoro.

All’interno dell’articolo si cita, per la prima volta, il salario minimo¹², concetto che viene poi approfondito dedicandogli la Convenzione n. 131 del 1970, in cui all’articolo 1 si dispone che *“ogni Membro dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifica la presente Convenzione si impegna a stabilire un sistema di salari minimi che protegga tutti i gruppi di lavoratori dipendenti le cui condizioni di impiego siano tali da rendere opportuna la loro protezione”*¹³, stabilendo solamente che i Paesi ratificanti la Convenzione devono garantire un sistema salariale minimo tale per cui tutti i lavoratori dipendenti, o per meglio dire lavoratori stipendiati (Menegatti, 2017) siano protetti. Una vera definizione di salario minimo è stata data nel 1992 dalla Commissione dell’International Labour Organization, la quale considerò il salario come *“the minimum sum payable to a worker for work performed or services rendered, within a given period, whether calculated on the basis of time or output, which may not be reduced either by individual or collective agreement, which is guaranteed by law and which may be fixed in such a way as to cover the minimum needs of the worker and his or her family, in the light of national economic and social conditions”*(Commissione dell’ILO,

¹¹ Convention n. 100 “Equal Remuneration Convention” art. 1: For the purpose of this Convention: (a) the term remuneration includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker's employment; (b) the term equal remuneration for men and women workers for work of equal value refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

¹² Minimum Wage Fixing Convention, 1970

¹³ Convention n.131 *Minimum Wage Fixing Convention*, 1970, art.1: Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to establish a system of minimum wages which covers all groups of wage earners whose terms of employment are such that coverage would be appropriate

1992). Per riassumere, il salario minimo deve quindi corrispondere alla retribuzione minima che un datore di lavoro deve pagare ai proprio dipendenti per una determinata quantità di lavoro, concetto questo da non confondere con il reddito minimo, il quale vuole garantire un minimo vitale a tutti i cittadini dato uno stato di bisogno accertato¹⁴, centralizzando la sua importanza applicativa per uno sviluppo sociale ed economico in una società egualitaria¹⁵. Non solo, all'articolo 2 della Convenzione n. 131, si dichiara che *"i salari minimi devono avere forza di legge"*, decretando quindi che il salario minimo dovrebbe essere stabilito dalla legge statutaria o applicabile universalmente dagli accordi collettivi¹⁶, accordi richiamati anche dalle disposizione della Convenzione n. 95 del 1951, e successivamente si specifica che i salari *"non potranno essere abbassati"*, proibendo il pagamento dei salari sotto una specifica soglia, rimarcando l'obiettivo di sostenere lo standard di vita dei lavoratori sottopagati¹⁷. Ratificare la Convenzione sul salario minimo porta, quindi, a degli obblighi da rispettare da parte degli Stati ratificanti: consultare le parti sociali; considerare, nella consultazione, i criteri stabiliti dalla Convenzione per strutturare il salario minimo (si veda *infra*); rispettare la natura vincolante del salario minimo.¹⁸

La contrattazione collettiva, come poi si approfondirà, è protagonista nel dibattito sul salario minimo, da una parte perché richiamata dalla legge sovranazionale come parte sociale nella definizione del salario minimo (l'articolo 2 comma 2 della Convenzione n. 131 cita espressamente *"va pienamente rispettata la libertà di contrattazione collettiva"* e l'articolo 4 dedica il comma 2 e 3 alle organizzazione rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori), dall'altra in veste di rappresentante dei lavoratori e dei datori di lavoro che, operando legalmente, negozia il livello salariale applicabile nei contratti di lavoro, portando alla riflessione sul ruolo della decentralizzazione della negoziazione di tale pratica (la fissazione del salario minimo), ruolo che potrebbe assicurare una crescita degli stipendi e della produttività e una maggiore

¹⁴ Emanuele Menegatti, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, (Giappichelli 2017)

¹⁵ Carta Cinzia, Morau Gratiela-Florentina, *Labour law beyond national borders: major debates in 2018-2019-2020*, in *Lavoro e Diritto*, 2021/3-4

¹⁶ Emanuele Menegatti, *Wage-setting in Italy: The Central Role Played by Case Law*, 2019

¹⁷ Saget Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*

¹⁸ Saget Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*

partecipazione dei partner sociali, sempre che avvenga una modifica del sistema della contrattazione collettiva.¹⁹

Con riguardo alle parti sociali operanti all'interno della determinazione del salario minimo, essi (legge, contrattazione collettiva e talvolta le decisioni del tribunale del lavoro) sono chiamati dalla legge a stabilire, mediante consultazioni, i criteri per determinare il salario minimo, la misura esatta del salario, la sua rivalutazione periodica e i problemi legati alla sua implementazione e raccolta dei dati statistici.²⁰ Il dialogo tra queste parti costituisce il canale principale per la regolazione del salario minimo, ma, come si avrà modo di approfondire in seguito, non è semplice armonizzare le diverse posizioni delle parti in questione²¹: ogni partecipante al tavolo della regolazione del *minimum wage* sostiene la propria posizione e le proprie esigenze anche in una prospettiva futura, per esempio i lavoratori il salario minimo significa il bisogno basilico e il modo migliore per migliorare o mantenere lo standard vitale, dal punto di vista dei datori di lavoro pagare un salario minimo potrebbe aumentare la produttività in tre modi (minimizzando l'effetto di salari troppo alti, riducendo il turnover e contribuendo alla pace sociale), infine i governi (rappresentati dalla legge statale) tramite il salario minimo potrebbero alleviare la povertà e ridurre i livelli di iniquità salariale.²²

Dopo aver delineato il termine salario, dandone una valenza legale e attribuendogli una tutela legislativa, l'articolo 2²³ della Convenzione n. 95 chiarisce a chi questa

¹⁹ Carta Cinzia, Morau Gratiela-Florentina, *Labour law beyond national borders: major debates in 2018-2019-2020*, in *Lavoro e Diritto*, 2021/3-4; il concetto verrà approfondito nel Cap. 3.

²⁰ Emanuele Menegatti, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, (Giappichelli 2017)

²¹ Carta Cinzia, Morau Gratiela-Florentina, *Labour law beyond national borders: major debates in 2018-2019-2020*, in *Lavoro e Diritto*, 2021/3-4

²² Saget Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*

²³ Convention n. 95 "Protection of Wages" art. 2: This Convention applies to all persons to whom wages are paid or payable. The competent authority may, after consultation with the organisations of employers and employed persons directly concerned, if such exist, exclude from the application of all or any of the provisions of the Convention categories of persons whose circumstances and conditions of employment are such that the application to them of all or any of the said provisions would be inappropriate and who are not employed in manual labour or are employed in domestic service or work similar thereto. Each Member shall indicate in its first annual report upon the application of this Convention submitted under Article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation any categories of persons which it proposes to exclude from the application of all or any of the provisions of the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph; no Member shall, after the date of its first annual report, make exclusions except in respect of categories of persons so indicated. Each Member having indicated in its first annual report categories of persons which it proposes to exclude from the application of all or any of the provisions of the Convention shall indicate in subsequent annual reports any categories of persons in respect of which it renounces the right to

convenzione è rivolta, ossia “[..] si applica a tutte le persone alle quali si paghi o si debba pagare un salario”, lasciando tuttavia ai Paesi ratificanti la Convenzione la possibilità di escludere certe categorie di lavoratori dall’applicazione di tale documento, i quali Paesi possono effettuare l’esclusione in virtù di quanto scritto al comma 2 dell’articolo in questione: *“l’autorità competente, previa consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ove tali organizzazioni esistano e siano direttamente interessate, potrà escludere dall’applicazione di tutte o di alcune disposizioni della presente convenzione le categorie di persone che lavorano in tali circostanze e condizioni di impiego che l’applicazione di tutte a di alcune di dette disposizioni non sarebbe appropriata e che non sono impiegate a lavori manuali o che sono impiegate in servizi domestici o ad occupazioni analoghe”*. In accordo con il comma 3 dell’articolo 2 è obbligatorio, per gli Stati membri, elencare nel primo rapporto ex articolo 22 della Convenzione²⁴, tutte le categorie di lavoratori escluse dall’applicazione delle disposizioni contenute nella Convenzione, con la precisazione che, a seguito della data del primo rapporto annuale, non è permesso effettuare ulteriori esclusioni rispetto alle categorie già indicate. Su questo punto, le autorità internazionali si espressero specificando che è possibile effettuare una ulteriore esclusione dopo la data del primo rapporto annuale se in tale documento, viene espressa l’intenzione di escludere, successivamente alla data di redazione del rapporto, specifiche categorie di persone. L’applicazione di tale disposizione, ossia quella indicata nel comma 2, è da valutare in ragione del Paese che ha ratificato la Convenzione: alcuni stati, come le Barbados e lo *Swaziland*, hanno incorporato nella propria legislazione nazionale quanto appena descritto, fermo restando le limitazioni sancite dal comma 3; mentre, in molte nazioni come Iraq, Slovenia, Tajikistan e Tunisia, le disposizioni nazionali concernenti la protezione dei salari è applicabili a tutti i

have recourse to the provisions of paragraph 2 of this Article and any progress which may have been made with a view to the application of the Convention to such categories of persons.

²⁴ Convention n. 95, art. 22: A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

lavoratori, senza attuare eccezioni; altri stati attuano la disposizione del comma 2, stilando infatti un elenco di lavoratori non soggetti allo scopo della Convenzione, lasciandoli quindi scoperti di quella protezione che avrebbe il loro stipendio se venisse applicata a loro la Convenzione e per citare alcuni casi quali Congo, Gabon e Senegal, essi non garantiscono la suddetta protezione alle persone nominate in ruoli permanenti negli uffici pubblici o nei pubblici servizi; ancora in Bahrain e Egitto gli ufficiali di Stato, i membri della polizia, delle forze armate e della sicurezza non sono soggetti all'applicazione del Codice del Lavoro (quindi anche alle disposizioni trattate fin d'ora), e le condizioni lavorative inerenti a queste categorie di lavoro sono regolamentate da leggi specifiche. Infine, nel caso della Norvegia, è esclusa l'applicazione dello scopo della Convenzione al personale assunto nei trasporti via mare, nelle industrie dei settori della caccia e della pesca, lasciando al Re la libertà di decidere quando e a che cosa estendere l'esenzione ad altri settori lavorativi, come possono essere la pubblica amministrazione, l'agricoltura, collaboratori domestici o dell'aviazione civile²⁵.

In conclusione, tutte le persone il cui salario sia pagato o pagabile giovano della protezione sul pagamento del proprio salario, sia esso pagato in qualsiasi forma e tipo di remunerazione, in quanto la protezione è estesa a tutte queste tipologie di stipendio. A rafforzare questo principio interviene l'articolo 2, che garantisce la tutela a tutti i lavoratori senza alcun tipo di esclusione, sebbene rimanga il fatto che l'articolo stesso conceda la possibilità agli stati di escludere delle categorie di lavoratori, facoltà che venne abusata in passato da parte di alcuni Paesi, al fine di lasciare fuori dalla tutela legale alcune categorie di lavoratori, tra cui lavoratori nel settore agricolo, lavoratori occasionali e lavoratori domestici.

Proseguendo nella lettura della Convenzione "*Protection of Wages*" n. 95, vengono elencati i metodi tramite i quali è possibile ricevere la remunerazione, rinvenibili all'interno dell'articolo 3. La Convenzione parla di moneta, assegno bancario, vaglia e pagamenti in beni diversi dalla moneta, consentiti quest'ultimi solo a determinate condizioni, considerata la rischiosità del metodo; altri metodi di pagamento come il bonifico, il quale oggi è annoverato tra i metodi più sicuri di pagamento, non sono

²⁵ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 28-29

direttamente trattati dalla Convenzione, la quale però proibisce l'uso di metodi di pagamento in voucher, coupons o cambiali²⁶.

L'articolo 3, che introduce quanto appena descritto, sancisce il principio che *“salari pagabili in denaro saranno versati esclusivamente in moneta avente corso legale e si dovrà proibire il pagamento sotto forma di titoli all'ordine di buoni, di cedole o in qualsiasi altra forma che si consideri debba rappresentare la moneta avente corso legale”*²⁷, stabilendo quindi che il lavoratore possa beneficiare della possibilità, dal momento in cui riceve lo stipendio sotto le forme predette, di scambiare il salario in beni di sua scelta e convertirlo liberamente in altre valute²⁸.

La metodologia di erogazione del salario è, naturalmente, diversa a seconda del paese di cui si studia la legislazione in materia: in Francia, per esempio, la legge prevede che i pagamenti devono essere effettuati, pena la nullità, in moneta solida o in banconote rappresentanti valute aventi corso legale, rendendo nullo quanto contrariamente stabilito tra le parti in proposito; la Libia, invece, considera il pagamento con beni diversi dalla moneta come una valuta legale, elargendo dunque parte dello stipendio ai lavoratori utilizzando questa tipologia di valuta; similmente la Bielorussia, le Mauritius e la Tunisia stabiliscono anch'esse dei pagamenti in una valuta avente corso legale, salvo quanto diversamente previsto da leggi o regolamenti come ad esempio disposizioni autorizzanti l'erogazione di benefit in valuta diversa dalla moneta²⁹. Situazione diversa per l'Australia, in cui la norma non prevede, a livello federale, nessuna forma di valuta avente corso legale, ma a livello statale esiste una legislazione che prevede i pagamenti dei salari tramite moneta liquida, a meno che il dipendente o la legislazione stessa non autorizzino altre forme di pagamento. Infine, è stata sollevata la questione sulla valuta in cui il salario dovrebbe essere elargito, in particolare se una previsione legislativa, che autorizza il pagamento del salario in una valuta straniera, sia compatibile con quanto stabilito dall'articolo 3 della Convenzione comma 1. Il dubbio è

²⁶ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 35

²⁷ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 3 comma 1: Wages payable in money shall be paid only in legal tender, and payment in the form of promissory notes, vouchers or coupons, or in any other form alleged to represent legal tender, shall be prohibited.

²⁸ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 35

²⁹ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 37

stato risolto precisando che il termine “moneta avente corso legale” (*legal tender*) non debba essere tradotto solo limitatamente alla valuta corrente del paese ratificante, ma bensì è possibile prevedere l’utilizzo di altre valute straniere, purché siano accettate a livello internazionale come valuta avente corso legale e che siano convertibili liberamente nella valuta corrente del paese. Per ultimo, come anticipato, continuando la lettura del comma 1 dell’articolo in questione, è espressamente previsto il divieto di utilizzare determinati metodi di pagamento, voucher, coupons, cambiali o altre forme che possono essere presunte valute legali, per somministrare la remunerazione.

Il comma 2 dell’articolo 3, dispone che le *“l’autorità competente potrà permettere o prescrivere il pagamento del salario in assegno emesso su una banca o in assegno o vaglia postale, quando questa forma di pagamento sia di uso corrente o sia necessaria a causa di circostanze particolari, quando una convenzione collettiva o una sentenza arbitrale lo preveda o quando, in mancanza di tali disposizioni, vi acconsenta il lavoratore interessato”*³⁰. Il comma, letto assieme all’articolo 5 della Convenzione, ha sollevato due principali dubbi: come primo quesito, ci si è domandato se, alle luce di quanto argomentato, la Convenzione permetta l’utilizzo del trasferimento elettronico bancario come metodo di pagamento; mentre come seconda domanda ci si è posto il problema di quali siano le condizioni che consentano un pagamento simile, fermo restando l’autorizzazione a tale modalità di pagamento. Per mettere luce sul primo dubbio, è stato fatto notare che nei lavori preparatori alla Convenzione non si discusse di un pagamento tramite trasferimento elettronico da una banca o da un conto postale, al tempo; ma analizzando come poi all’atto pratico verrebbe effettuato il trasferimento della somma percepita come salario con un metodo elettronico, si è trovata una somiglianza con il pagamento tramite assegno bancario, arrivando dunque alla conclusione che il metodo di pagamento elettronico può ritenersi integrato dalle disposizioni della Convenzione e compatibile con esse, facendo sì che questo metodo assuma l’accezione di valuta avente corso legale e possa essere ricompreso dalle forme

³⁰ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 3 comma 2: the competent authority may permit or prescribe the payment of wages by bank cheque or postal cheque or money order in cases in which payment in this manner is customary or is necessary because of special circumstances, or where a collective agreement or arbitration award so provides, or, where not so provided, with the consent of the worker concerned.

di pagamento ex articolo 3 comma 1³¹. Il secondo punto che è stato sottoposto ad approfondimento, ossia quali sono le condizioni che permettono la modalità di pagamento tramite il trasferimento elettronico bancario, all'articolo 5³² della Convenzione è previsto che *“il salario sarà pagato direttamente al lavoratore interessato”*, quindi viene previsto un trasferimento diretto al lavoratore stesso, cosa che, se interpretata alla lettera la norma, non accadrebbe tramite il trasferimento elettronico bancario nel quale la somma verrebbe versata alla banca, tuttavia analizzando bene la procedura la somma non viene versata alla banca bensì nel conto bancario del lavoratore, il quale ha il diritto di ricevere dalla banca, che dovrà onorare tale compito, la somma spettante come salario. Anche il trasferimento elettronico deve essere disposto dalla legislazione nazionale o dalla regolamentazione, da accordi collettivi o sentenza arbitrali, oppure da accordi presi dal lavoratore per questa forma di pagamento.

In conclusione, il pagamento della remunerazione tramite trasferimento nel proprio conto corrente bancario per via elettronica è compatibile con la Convenzione e con quanto sancito dall'articolo 5 della stessa.

Restando sempre nell'ambito dei pagamenti, l'articolo 4³³, che cita *“la legislazione nazionale, le convenzioni collettive o le sentenze arbitrali possono permettere il pagamento parziale del salario in natura nelle industrie o professioni in cui questa forma di pagamento sia di uso corrente o conveniente a causa del tipo di industria o di professione di cui si tratta. Il pagamento del salario sotto forma di alcolici o di droghe nocive non sarà ammesso in alcun caso”* al comma 1, mentre al comma 2 *“nei casi in cui sia autorizzato il pagamento parziale del salario in natura, saranno adottate misure appropriate affinché: a) le prestazioni in natura siano appropriate all'uso personale del*

³¹ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 46

³² Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 5: Wages shall be paid directly to the worker concerned except as may be otherwise provided by national laws or regulations, collective agreement or arbitration award or where the worker concerned has agreed to the contrary.

³³ Convention n. 95 “Protection of Wages”art 4: National laws or regulations, collective agreements or arbitration awards may authorise the partial payment of wages in the form of allowances in kind in industries or occupations in which payment in the form of such allowances is customary or desirable because of the nature of the industry or occupation concerned; the payment of wages in the form of liquor of high alcoholic content or of noxious drugs shall not be permitted in any circumstances. In cases in which partial payment of wages in the form of allowances in kind is authorised, appropriate measures shall be taken to ensure that such allowances are appropriate for the personal use and benefit of the worker and his family; and the value attributed to such allowances is fair and reasonable.

lavoratore e della sua famiglia e siano conformi al loro interesse; b) il valore attribuito a queste prestazioni sia giusto e ragionevole”, permette l’utilizzo del pagamento in beni diversi dalla moneta come metodo di pagamento, purché esso venga erogato in determinati settori produttivi, sia autorizzato dalla legislazione nazionale o da regolamenti, accordi collettivi o da sentenze arbitrali, e sottostia a specifiche condizioni volte a garantire al lavoratore comunque la ricezione di una remunerazione. La Convenzione, inoltre, proibisce l’utilizzo di droghe o alcol come metodo di pagamento del salario.

La possibilità di adottare il tipo di pagamento appena descritto allarga la definizione di salario, che non resta confinato nell’utilizzo della sola moneta, bensì è esteso anche all’uso di altri beni diversi da essa, uso che vede frequentemente utilizzare beni o servizi come compenso per il lavoro svolto; a volte il pagamento è fornito in quantità di beni prestabilite o in quantità corrispondenti al cambio fisso, in altri casi la quantità o il valore sono limitati ma non vengono erogati finché il lavoratore non ne faccia richiesta (è il caso del rimborso del trasporto), oppure è possibile ottenere tali beni o servizi ad un prezzo ridotto. Ricomprendendo questa forma di pagamento all’interno della definizione di salario ex articolo 1, la Convenzione ha fatto in modo che tutti i componenti facenti parte del salario, compresi i benefit diversi dal salario, siano protetti dalle disposizioni della Convenzione stessa. Tuttavia, la disposizione contenuta nel primo e nel secondo comma dell’articolo 4 prevengono la sostituzione totale del salario, erogato in moneta, con il pagamento in beni diversi dalla moneta, considerando il limite finanziario del metodo, il quale può essere sfruttato solo in base ad appropriate misure: l’indennità deve essere appropriata all’uso personale e ai benefit del lavoratore e della sua famiglia, e il valore attribuito a queste indennità deve essere giusto e ragionevole³⁴.

In sintesi, per concludere quanto detto su questa parte, una disposizione internazionale sulla protezione del salario, dandogli una definizione legale e con la specifica dei metodi di pagamento, ha fatto sì che gli stati si siano adoperati per inserire queste prime norme all’interno delle loro fonti legislative, facendo sì che il

³⁴ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag. 89

salario, seppur in vari modi e con varie eccezioni, acquisisca quanto prefissato dalla Convenzione, ovvero una protezione.

La parte successiva riguarda l'insieme di norme sulla libertà del lavoratore di disporre del proprio salario. Già analizzato in precedenza, l'articolo 5³⁵ dichiara che *“il salario sarà pagato direttamente al lavoratore interessato, a meno che la legislazione nazionale, una convenzione collettiva o una sentenza arbitrale non dispongano diversamente o che il lavoratore interessato accetti un altro procedimento”*, stabilendo quindi un diretto pagamento al lavoratore con la possibilità di prevedere eccezioni da parte delle leggi, regolamenti, accordi collettivi, sentenze arbitrali o accordi diretti con il lavoratore. L'articolo non deve essere interpretato nel senso di dover pagare al lavoratore l'intero importo della remunerazione, ma va inteso come qualsiasi ammontare pagabile al lavoratore dopo le ritenute da applicare stabilite per legge, come successivamente verrà approfondito con gli articoli 8 e 10³⁶.

Anche questa disposizione va studiata caso per caso: in alcune legislazioni nazionali (Belgio, Messico e Costa Rica per citarne alcuni), in particolare con riferimento alle leggi sul lavoro, si fa espressamente riferimento al *“pagamento della remunerazione al lavoratore in persona”* o *“pagato al lavoratore individuale”*; situazioni diverse invece prevedono la possibilità, come nella diritto del lavoro stabilito a Malta, di derogare al principio del pagamento diretto quando il pagamento ad un'altra persona di parte del salario del lavoratore è permesso da una legge specifica.

L'articolo successivo, il numero 6³⁷, prevede che *“è proibito al datore di lavoro limitare in qualsiasi modo la libertà del lavoratore di disporre del proprio salario a suo piacere”*, disposizione che, fin dai lavori preparatori alla redazione della Convenzione, mise, e tutt'ora mette, in chiaro il divieto a qualsiasi limitazione da parte del datore di lavoro alla libertà di disporre del proprio salario da parte dei lavoratori, libertà che non è circoscritta al solo salario pagato ma sono ricomprese anche tutte le somme da pagare e pagabili ai lavoratori. Le proibizioni alle limitazioni, inoltre, riguardano sia quelle che

³⁵ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 5: Wages shall be paid directly to the worker concerned except as may be otherwise provided by national laws or regulations, collective agreement or arbitration award or where the worker concerned has agreed to the contrary.

³⁶ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 92

³⁷ Convention n. 95 “Protection of Wages” art 6: Employers shall be prohibited from limiting in any manner the freedom of the worker to dispose of his wages

potrebbero essere imposte dopo la ricezione del salario, ma anche quelle che il datore di lavoro potrebbe applicare in generale, come ad esempio accordi sull'interruzione dei salari. Tuttavia l'articolo non limita qualsiasi vincolo a cui il lavoratore, a seguito del proprio consenso, si voglia sottoporre liberamente e senza pressione altrui; allo stesso modo, pur avendo gli stati adempiuto all'integrazione di tale previsione di protezione nei propri ordinamenti, anche in accordo con gli articoli³⁸ successivi a quello in analisi riguardanti le ritenute applicabili al salario, non è detto che la libertà di disporre sia tutelata, basti pensare alle pressioni che possono subire i lavoratori nell'inserire parte del proprio stipendio in fondi a scopo contributivo. È dunque necessaria una seria implementazione della normativa con regole che limitino tali comportamenti restrittivi della libertà del lavoratore.

L'importanza della libertà di disporre del proprio salario viene enfatizzata sia dallo stesso ILO, già con il Trattato di Versailles, che dalla Carta dei Diritti Fondamentali in cui viene riconosciuta la dignità al lavoro e il "*wage dignity*", la dignità al salario, ottenibile tramite il salario minimo in quanto sufficiente e equa remunerazione in grado di soddisfare i bisogni dei lavoratori³⁹; rimanendo un obiettivo fondamentale per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, non è possibile trovare all'interno dei *Core Labour Standard* (un elenco di standard setting e attività di monitoraggio con lo scopo di migliorare le condizioni dei lavoratori emanato dall'ILO) un richiamo al *minimum wage*, rinvenibile tuttavia all'interno della "Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta" pubblicata nel 2008, in cui si riconosce che "*the ILO has the solemn obligation to further among the nations of the world programmes which will achieve the objectives of full employment and the raising of standards of living, a minimum living wage and the extension of social security measures to provide a basic income to all in need, along with all the other objectives set out in the Declaration of Philadelphia*"⁴⁰.

³⁸ Convention n. 95 "Protection of Wages" artt. 7, 8, 9, 10.

³⁹ Carta Cinzia, Morau Gratiela-Florentina, *Labour law beyond national borders: major debates in 2018-2019-2020*, in *Lavoro e Diritto*, 2021/3-4

⁴⁰ ILO, *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2008, pag. 6.

Passando all'articolo successivo, l'articolo 7⁴¹, si sottolinea al primo comma che *“quando si creino, nell'ambito di un'impresa, degli spacci per vendere merci ai lavoratori o dei servizi destinati a fornir loro prestazioni, non sarà esercitata alcuna sollecitazione sui lavoratori interessati affinché facciano uso di questi spacci o servizi”,* mentre al secondo comma *“quando non sia possibile accedere ad altri magazzini o servizi, l'autorità competente adotterà misure appropriate tendenti ad ottenere che le merci siano vendute e che i servizi siano forniti a prezzi giusti e ragionevoli, o che gli economati o servizi creati dal datore di lavoro non siano sfruttati allo scopo di ottenerne un beneficio, bensì nell'interesse dei lavoratori interessati”*. La disposizione in esame vuole tutelare i lavoratori da qualsiasi sollecitazione il datore di lavoro possa attuare per obbligare i propri dipendenti ad usufruire dei prodotti o servizi siti all'interno degli spacci, sottolineando al secondo comma che nel momento in cui i lavoratori non possano reperire beni o servizi da altri magazzini, il prezzo di beni o servizi messi a disposizione negli spacci aziendali siano venduti ad un prezzo giusto e ragionevole, onde evitare che il datore ne ricavi un profitto. Portando ad esempio la Francia, essa ha espressamente proibito ai datori di lavoro di inserire, all'interno dell'impresa, negozi con lo scopo di vendere cibo o beni di ogni tipo direttamente o indirettamente ai lavoratori o alle loro famiglie; ancora, in Belgio la legge vieta la vendita di merce, come cibo e bevande, cure mediche e articoli necessari all'esecuzione della prestazione lavorativa, o mettere a disposizione servizi ai lavoratori, a meno che non siano prodotti direttamente dall'impresa stessa⁴².

Riassumendo brevemente, la Convenzione protegge la libertà del lavoratore di disporre appieno del proprio salario, protezione che oggi giorno trova piena accettazione, ricordando la possibilità, data dall'articolo 5, di pagare lo stipendio al lavoratore tramite il trasferimento elettronico di denaro tra banche, mentre con l'articolo 6 si introduce la proibizione di limitazioni a tale libertà, ed infine l'articolo 7,

⁴¹ Convention n. 95 “Protection of Wages” art 7: Where works stores for the sale of commodities to the workers are established or services are operated in connection with an undertaking, the workers concerned shall be free from any coercion to make use of such stores or services. Where access to other stores or services is not possible, the competent authority shall take appropriate measures with the object of ensuring that goods are sold and services provided at fair and reasonable prices, or that stores established and services operated by the employer are not operated for the purpose of securing a profit but for the benefit of the workers concerned.

⁴² Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 107

che ad oggi fatica a trovare applicazione (solo i paesi che prevedono espressamente tramite una legge la disposizione contenuta nell'articolo 7 riescono ad attuare quanto disposto da tale articolo), rende libero da ogni forma di sollecitazione e insistenza il lavoratore nell'utilizzare i beni del negozio sito nell'impresa in cui il lavoratore opera⁴³. Successivamente, l'articolo 8⁴⁴, articolo che introduce il tema delle ritenute sul salario, dispone al primo comma che *"le ritenute sui salari non saranno autorizzate che alle condizioni e nei limiti prescritti dalla legislazione nazionale o fissati da una convenzione collettiva o da una sentenza arbitrale"*, non facendo riferimento, però, a che tipi di ritenute il salario deve essere sottoposto. È semplice evincere, da questa norma, che il lavoratore non riceve l'ammontare complessivo del proprio salario ma bensì il salario netto, dato dall'applicazione delle ritenute al salario lordo; la caratteristica delle ritenute sta nel fatto che esse possono essere imposte solo a determinate condizioni e in base a leggi o regolamenti, oppure a seguite di accordi collettivi o sentenza arbitrali, con il risultato che alle deduzione venga posto un limite prescritto da una legge o da altre fonti normative.

Il secondo comma richiede che *"i lavoratori dovranno essere informati, nel modo che l'autorità competente riterrà più appropriato, delle condizioni e dei limiti in cui tali ritenute potranno essere effettuate"*, ossia è necessaria l'informazione e l'approvazione da parte del lavoratore, espresso o implicita, alla diminuzione della propria remunerazione sulla base delle ritenute stabilite ex lege, specificando che è compito delle autorità nazionali scegliere la giusta linea di comunicazione per informare il lavoratore di tale operazione.

In seguito, l'articolo 9⁴⁵, prevedendo che *"è proibita ogni ritenuta sui salari il cui scopo sia di garantire un pagamento diretto o indiretto da parte di un lavoratore ad un datore di lavoro, al suo rappresentante o ad un qualsiasi intermediario (quale un*

⁴³ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 113-114

⁴⁴ Convention n. 95 "Protection of Wages" art. 8: Deductions from wages shall be permitted only under conditions and to the extent prescribed by national laws or regulations or fixed by collective agreement or arbitration award. Workers shall be informed, in the manner deemed most appropriate by the competent authority, of the conditions under which and the extent to which such deductions may be made.

⁴⁵ Convention n. 95 "Protection of Wages" art. 9: Any deduction from wages with a view to ensuring a direct or indirect payment for the purpose of obtaining or retaining employment, made by a worker to an employer or his representative or to any intermediary (such as a labour contractor or recruiter), shall be prohibited

agente incaricato di reclutare la manodopera), al fine di ottenere o di conservare un impiego”, proibisce ritenute sui salari per effettuare dei pagamenti alle agenzie per il lavoro a pagamento con lo scopo di ottenere o trattenere forza lavoro, precisando che tali pagamenti possono essere adempiuti dal lavoratore alle agenzie per il lavoro nei paesi in cui le agenzie per il lavoro a pagamento sono permesse da leggi o regolamenti. L’articolo 10⁴⁶, nonché il seguente, al comma 1 delinea che il sequestro o la cessione dello stipendio, a seguito di debiti sorti in capo al lavoratore e per questi disposto un ordine esecutivo, devono essere svolti in modo tale da rientrare nei limiti stabiliti dalla legge o dai regolamenti, in quanto si deve tenere a mente che il salario è l’unico mezzo di sostentamento per il lavoratore e la sua famiglia. Le condizioni a cui devono sottostare sequestro o cessione vengono adottate in maniera differente in base alla legislazione nazionale del Paese che si va ad osservare, per esempio in Repubblica Ceca e Slovacchia possono essere disposti questi due provvedimenti non solo da una corte di giustizia, ma anche da una autorità amministrativa.

Il secondo comma, come già accennato prima, protegge i salari dai provvedimenti appena descritti in modo tale da assicurare uno standard di vita decente ai lavoratori e alla sua famiglia, infatti cita *“il salario deve essere protetto contro il sequestro o la cessione nella misura giudicata necessaria per garantire il mantenimento del lavoratore e della sua famiglia.”*.

Infine, l’articolo 11⁴⁷ concerne il caso in cui, a seguito della dichiarazione di bancarotta o liquidazione giudiziale⁴⁸, il salario mantenga la sua priorità come debito da risarcire, e come spiegato nell’articolo⁴⁹, i lavoratori vengano trattati come creditori privilegiati. La protezione che viene consentita ai lavoratori nei casi citati deve essere prevista dalla

⁴⁶ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 10: Wages may be attached or assigned only in a manner and within limits prescribed by national laws or regulations. Wages shall be protected against attachment or assignment to the extent deemed necessary for the maintenance of the worker and his family.

⁴⁷ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 11: In the event of the bankruptcy or judicial liquidation of an undertaking, the workers employed therein shall be treated as privileged creditors either as regards wages due to them for service rendered during such a period prior to the bankruptcy or judicial liquidation as may be prescribed by national laws or regulations, or as regards wages up to a prescribed amount as may be determined by national laws or regulations. Wages constituting a privileged debt shall be paid in full before ordinary creditors may establish any claim to a share of the assets. The relative priority of wages constituting a privileged debt and other privileged debts shall be determined by national laws or regulations

⁴⁸ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 164

⁴⁹ Convention art 11

legislazione nazionale o da regolamenti, i quali possono stabilire anche una classificazione dei lavoratori ammessi come creditori privilegiati, dove in primis troviamo coloro che hanno stipulato un contratto formale di lavoro o hanno un rapporto lavorativo con il datore insolvente⁵⁰.

Gli ultimi articoli, che interessano il nostro approfondimento, delineano in modo ancora più analitico le modalità di pagamento, specificando all'articolo 12⁵¹ comma 1 che *“il salario sarà pagato ad intervalli regolari. A meno che non esistano altri regolamenti soddisfacenti che garantiscano il pagamento del salario ad intervalli regolari, gli intervalli ai quali il salario deve essere pagato saranno prescritti dalla legislazione nazionale o fissati per mezzo di una convenzione collettiva o di una sentenza arbitrale”* in modo da scoraggiare pagamenti troppo dilazionati nel tempo ed evitare un aumento eccessivo del debito nei confronti dei lavoratori. Garantire, quindi, un adeguato salario significa anche assicurare un versamento periodico di quanto dovuto al lavoratore, dandogli la possibilità di organizzare la propria vita giorno per giorno con un certo grado di sicurezza e certezza⁵². Per citare alcuni casi, la Francia e la Guinea hanno stabilito che i lavoratori, firmatari di un contratto che prevede il pagamento mensile, devono essere pagati una volta al mese, mentre tutti gli altri lavoratori che non beneficiano di un tale accordo dovranno essere pagati due volte al mese ad intervalli che non eccedono i 14 giorni.

Al comma 2 del medesimo articolo si stabilisce che, al termine di un contratto di assunzione, deve essere pagato un “accordo finale” di tutti gli stipendi in scadenza/dovuti, in accordo con quanto stabilito dalla normativa nazionale o dai regolamenti, dagli accordi collettivi o dalle sentenze arbitrali. Sul tema, alcuni stati hanno previsto, con la loro legislazione, che tutti i pagamenti scaduti spettanti al lavoratore devono essere erogati nella loro interezza il giorno in cui viene meno il rapporto di lavoro, come nel caso dell'Azerbaijan, del Brasile, della Colombia e dell'Uganda; disposizioni diverse invece sono stabilite in alcuni Paesi (per citarne alcuni

⁵⁰ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 167

⁵¹ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 12: Wages shall be paid regularly. Except where other appropriate arrangements exist which ensure the payment of wages at regular intervals, the intervals for the payment of wages shall be prescribed by national laws or regulations or fixed by collective agreement or arbitration award

⁵² Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 201

Egitto, Arabia Saudita e Bahrain) dove la legge distingue tra la cessazione del rapporto di lavoro per conclusione del periodo lavorativo stabilito nel contratto e la cessazione del rapporto intesa come dimissioni da parte del lavoratore, dove nel primo caso tutte le somme spettanti al lavoratore devono essere versate senza dilazioni di pagamento o prima della conclusione del rapporto di lavoro, eccezione fatta, appunto, per i casi in cui è il lavoratore a voler terminare il rapporto di lavoro con la conseguenza che le somme a lui dovute saranno elargite nei 7 giorni⁵³.

La Convenzione, poi, va oltre nel dettagliare ulteriormente come deve avvenire il pagamento del salario, disponendo con l'articolo 13⁵⁴ comma 1 *“il pagamento del salario, quando sia fatto in denaro, sarà effettuato solamente nei giorni lavorativi e sul luogo di lavoro o in prossimità di quest'ultimo, a meno che la legislazione nazionale, una convenzione collettiva o una sentenza arbitrale non dispongano diversamente o che altri regolamenti, di cui i lavoratori interessati saranno venuti a conoscenza, sembrano più appropriati”*, lasciando molta flessibilità di decisione riguardo al tempo e luogo del pagamento della remunerazione, oltre alle leggi nazionali, ai regolamenti e agli accordi collettivi, anche ad accordi più appropriati. Resta valida, e coerente con quanto stabilito dall'articolo 13 comma 1, la possibilità di effettuare il pagamento del salario tramite il trasferimento bancario o postale, dubbio sorto dal tenore della norma che stabilisce un pagamento vicino al posto di lavoro, purché venga prescritto da accordi formali come leggi nazionali o regolamenti.

Coerente con lo scopo della Convenzione, cioè la protezione del salario, il comma 2 dell'articolo in questione vieta *“il pagamento del salario è proibito negli spacci di bevande o in altri stabilimenti analoghi e, quando fosse necessario per prevenire gli abusi, nei magazzini di vendita al minuto e nei luoghi di divertimento, salvo quando si tratti di persone occupate in detti stabilimenti”*, riferendosi a bar, e altri stabilimenti

⁵³ Report of Committee of Experts, *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (n. 95) and the Protection of Wages Recommendation (n. 85)*, 2003, pag 225

⁵⁴ Convention n. 95 “Protection of Wages” art. 13: The payment of wages where made in cash shall be made on working days only and at or near the workplace, except as may be otherwise provided by national laws or regulations, collective agreement or arbitration award, or where other arrangements known to the workers concerned are considered more appropriate. payment of wages in taverns or other similar establishments and, where necessary to prevent abuse, in shops or stores for there tail sale of merchandise and in places of amusement shall be prohibited except in the case of persons employed therein

simili ad essi, per i quali sono previste una serie di penalità, che dovranno essere adeguate al caso da punire, o altri rimedi appropriati.

L'ultimo articolo della Convenzione degno di essere analizzato, ovvero l'articolo 14⁵⁵, richiama l'attenzione sull'attuare un'adeguata informazione per i lavoratori sulle condizioni ed altri particolari del loro salario. Infatti l'articolo 14 non solo si limita a fornire questa breve indicazione, ma si dettaglia sui particolari di cui il lavoratore deve essere informato, come *“ove sia necessario, saranno adottate misure efficaci al fine di informare i lavoratori in una forma appropriata e facilmente comprensibile”*, nei quali si puntualizza come l'informazione debba avvenire già all'atto dell'assunzione, prima che il rapporto di lavoro assuma la sua effettività, come anche dopo la formalizzazione del rapporto; in secondo luogo è notevole sottolineare come il tono della norma sia più permissivo rispetto ai precedenti, lasciando infatti alle autorità competenti di ogni singolo Stato determinare le misure da attuare per informare il lavoratore e quali altre ne siano necessarie.

All'interno della Convenzione n.95, non è possibile rinvenire dei parametri per la determinazione del salario, parametri utili a stabilire la misura della retribuzione. Tale lacuna viene compensata dalle disposizioni sul salario minimo, nelle quali i parametri di riferimento, elencati nell'articolo 3⁵⁶ della Convenzione sul salario minimo, sono: i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, il costo della vita, il livello delle prestazioni del sistema di sicurezza sociale, e lo standard di vita relativo di altri gruppi sociali. La necessità di bilanciare l'esigenza di tutela del reddito dei lavoratori e le variabili economiche che influenzano il salario minimo (la capacità di pagare delle imprese, il livello dei redditi e degli altri stipendi nell'economia e l'esigenza dello sviluppo economico del paese), entra per la prima volta nelle norme sovranazionali e avrà sempre più importanza nella determinazione del salario minimo anche negli apparati

⁵⁵ Convention n. 95 *“Protection of Wages”* art. 14: Before they enter employment and when any changes take place, of the conditions in respect of wages under which they are employed; and at the time of each payment of wages, of the particulars of their wages for the pay period concerned, in so far as such particulars may be subject to change.

⁵⁶ Convention n. 131 *“Minimum Wage Fixing Convention, 1970”* art. 3: The elements to be taken into consideration in determining the level of minimum wages shall, so far as possible and appropriate in relation to national practice and conditions, include: (a) the needs of workers and their families, taking into account the general level of wages in the country, the cost of living, social security benefits, and the relative living standards of other social groups; (b) economic factors, including the requirements of economic development, levels of productivity and the desirability of attaining and maintaining a high level of employment.

europei.⁵⁷ Tuttavia, è necessario stabilire quale parametro ha la priorità rispetto agli altri, in particolare dare un significato ai bisogni dei lavoratori e al concetto di loro famiglia è molto aleatorio, e va valutato in base al Paese ratificante la Convenzione, per esempio nei paesi in via di sviluppo è improbabile che il salario minimo riesca a coprire tali bisogni essenziali; una volta stabilito questo, adattare il livello dei salari all'inflazione dovrebbe essere effettuato in ragione dello stato economico dello Stato, infatti in un Paese in cui il lavoro retribuito è ormai sviluppato sarebbe inesatto rivalutare il livello del salario minimo in base all'andamento inflazionistico, essendo il Paese soggetto ad una pressione inflazionistica elevata.⁵⁸

In conclusione all'analisi sopra effettuata della Convenzione n. 95, si evince come la protezione del salario sia stata al centro di un lavoro il più possibile dettagliato, considerando la portata internazionale del documento normativo, e puntuale nel sottolineare come la tutela del salario sia funzionale a garantire al lavoratore una vita dignitosa, proteggendo la sua principale fonte di sostentamento nei suoi lati delicati come il metodo di pagamento, il tempo e il luogo di pagamento, e le deduzioni applicabili ad esso.

Queste due Convenzioni vennero emanate con lo stesso obiettivo, per concludere: dare una definizione legale di salario, o remunerazione, che valga per tutti i lavoratori, senza distinzioni di ruolo, sesso, tipologia di lavoro svolto e luogo di lavoro.

Queste due basi normative furono la spinta per approfondire ulteriormente il tema da parte dell'*International Labour Organization*, che mantenne fisso il suo obiettivo: la regolazione del salario per garantire un lavoro decente e una vita dignitosa, e come riportato da molti autori non viene più considerato un mero fatto di normativa, bensì come un vero diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata "sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (Pontiero, 2021).

⁵⁷ Emanuele Menegatti, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, (Giappichelli 2017)

⁵⁸ Saget Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*

b. Promuovere un lavoro adeguato per raggiungere il salario minimo.

Lo scopo dell'Organizzazione appena descritto, garantire un *“living wage”* consacrando il diritto ad un adeguato salario vitale e minimo⁵⁹, citato fin dall'inizio nel Trattato di Versailles, è parte, come accennato prima, di una più profonda missione dell'*International Labour Organization* enunciata da varie Dichiarazioni, la cui stesura venne influenzata fortemente dalle fasi di successo e di crisi che hanno visto coinvolta l'Organizzazione nel corso del tempo⁶⁰.

Tali Dichiarazioni, aventi tutte l'obiettivo di rimarcare ed ampliare maggiormente ciò che da sempre l'OIL⁶¹ e i vari Stati membri si fanno portatori, sia singolarmente sia tramite le Organizzazioni Internazionali (come le Nazioni Unite e gli incontri dei Capi di Stato promossi a livello mondiale), cercando di rafforzare i diritti dei lavoratori a seguito anche di fenomeni dagli effetti negativi come la globalizzazione⁶²: nella Dichiarazione di Philadelphia del 1944 viene ricordata la necessità di raggiungere politiche riguardanti i salari e i guadagni, dando *“la possibilità per tutti di partecipare equamente ai benefici del progresso in materia di salari e remunerazioni, e di avere un minimo di salario che permetta di vivere a tutti i lavoratori”*⁶³, affermando prima di tutto che la *“povertà ovunque costituisce un pericolo per la prosperità”*⁶⁴. Successivamente nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, promossa dalle Nazioni Unite e firmata a Parigi nel 1948, all'articolo 23 paragrafo 3 si cita che *“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”*⁶⁵, enunciato che ricorda l'articolo 36 della nostra Costituzione, in cui la retribuzione ha le caratteristiche dell'equità e della sufficienza, le quali rappresentano i principi cardine per la determinazione della retribuzione, compito assegnato dalla legge alla

⁵⁹ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, Giappichelli 2017 pag 14

⁶⁰ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁶¹ L'abbreviazione sta per Organizzazione Internazionale del Lavoro, che verrà spesso utilizzata alternandosi con l'abbreviazione ILO, International Labour Organization

⁶² Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁶³ Dichiarazione di Philadelphia, 1944, paragrafo III.

⁶⁴ Dichiarazione di Philadelphia, 1944, paragrafo I.

⁶⁵ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, Giappichelli 2017 pag 14; all'interno del testo si richiama l'articolo 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

contrattazione collettiva⁶⁶. All'interno della Convenzione n. 117 del 1962 promulgata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, convenzione sugli obiettivi generali e basilari della politica sociale, è inserita anche la garanzia ad una retribuzione capace di assicurare *uno standard di vita minimo*⁶⁷ "che tenga conto anche dei bisogni essenziali della famiglia del lavoratore", identificati nel "cibo, abitazioni, vestiti, assistenza sanitaria, educazione"⁶⁸.

I bisogni, dunque, essenziali del lavoratore e della sua famiglia per poter essere calcolati e valutati al fine di ottenere il salario minimo e adeguato, vanno affrontati con un approccio multidimensionale, dove il costo della vita viene stimato separatamente in quattro dimensioni, combinando sia metodi relativi che normativi in grado di dare un risultato dal significato sociale e economico (combinazione in linea con quanto stabilito dalla Convenzione n. 131⁶⁹): il costo del cibo come primo fattore, misurabile utilizzando le calorie e i nutrienti standard definiti dal *World Health Organization* (WHO) e il *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) per definire il fabbisogno calorico delle persone; la seconda dimensione riguarda il costo dell'abitazione, calcolato seguendo le raccomandazioni della *United Nations for Human Settlements Programme* (UN-Habitat), le quali stabiliscono anch'esse degli standard sulle caratteristiche che dovrebbe avere un'abitazione quali gli spazi vitali, la resistenza di un'abitazione in termini temporali, le strutture e l'accesso ai sanitari. Il terzo fattore concerne i costi della salute e dell'educazione, i quali, considerati un gruppo a sé stante rispetto ai primi due gruppi, non sono calcolabili tramite standard o fattori comuni, bensì vengono stimati usando un approccio relativistico servendosi della distribuzione nazionale degli investimenti per la salute e l'educazione; infine il costo di altri beni e servizi essenziali, come l'abbigliamento e il trasporto, per i quali si fa uso della stessa metodologia di calcolo del gruppo precedente.⁷⁰ Il metodo appena descritto, che non considera solo il costo della vita di un lavoratore e della sua famiglia per stimarne i bisogni ma riflette anche lo standard di vita degli altri gruppi sociali, come richiamato dalla Convenzione n. 131, è il calcolo effettuato da molti Paesi per

⁶⁶ Bavaro, Vincenzo, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2/2014

⁶⁷ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale, aspettative e prospettive*, Giappichelli 2017 pag 16

⁶⁸ Convention n. 117 "Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention" 1962 art. 5

⁶⁹ Convention n. 131 "Minimum Wage", con particolare riferimento all'art. 3.

⁷⁰ ILO, *A methodology to estimate the needs of workers and their families*, 2021

stabilire la linea della povertà e il salario minimo, quest'ultimo in particolare composto dal *basket* di beni e servizi essenziali per un lavoratore.⁷¹

Le *wage policies*, ossia le politiche salariali, per mirare ad una condivisione equa del profitto e ad un salario minimo erogabile a tutti i lavoratori, devono essere attrici centrali nella promozione di un lavoro che prima di tutto soddisfi i bisogni essenziali dei lavoratori, sia di una qualità elevata, azzeri gli effetti negativi sull'occupazione e contribuisca ad una forte e stabile crescita⁷², fattori questi che devono essere in linea con le performance economiche degli Stati, in grado di mirare alla riduzione del gap salariale.

Per poter garantire tutto ciò, l'ILO elaborò due strategie, strettamente collegate tra loro, aventi entrambe l'obiettivo di migliorare le condizioni dei lavoratori utilizzando intensamente sia attività di *standard setting* sia di monitoraggio⁷³: i *Core Labour Standard* (diritti sociali fondamentali) e il *Decent Work* (lavoro dignitoso) sono gli strumenti adottati dall'ILO con lo scopo di proteggere i diritti sociali e di migliorare in modo oggettivo le condizioni dei lavoratori.

I *Core Labour Standard* sono il risultato di un processo di protezione dei diritti culminato nella "*Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e suoi seguiti*", avvenuta il 18 giugno 1998, la quale obbliga gli Stati membri ad implementare, all'interno della legislazione nazionale, quanto dalla Dichiarazione enunciato, indipendentemente dalla ratificazione delle Convenzioni richiamate, ossia: il divieto al lavoro forzato, l'abolizione del lavoro infantile, la tutela della libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva, e la protezione contro le discriminazioni in materia di impiego e professione⁷⁴.

Con la *Decent Work Agenda* nel 1999 l'Organizzazione decise di irrobustire la propria strategia nel contrasto agli effetti negativi dalla globalizzazione, confermando e sollecitando l'ente internazionale stesso a continuare verso una centralizzazione dei diritti fondamentali dei lavoratori (con la duplice caratteristica di proseguire sul

⁷¹ ILO, *A methodology to estimate the needs of workers and their families*, 2021

⁷² ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

⁷³ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁷⁴ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

percorso tracciato con i *Core Labour Standard* e ampliare quanto sancito dagli stessi). Il proposito venne sottolineato in occasione del lancio della *Decent Work Agenda* da parte dell'allora Direttore Generale Juan Somavía, durante il quale il Direttore Generale precisò come innanzitutto l'obiettivo generale dell'ILO debba essere quello di creare le condizioni affinché donne e uomini possano ottenere un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, eguaglianza, sicurezza e dignità umana (ILO, 1999). Per far questo è necessario che l'Organizzazione si avvalga di strumenti, anche diversi tra loro, capaci di assicurare condizioni di lavoro dignitose su scala globale nel miglior modo possibile⁷⁵, indirizzando le azioni degli attori economici e responsabilizzando le imprese sui temi centrali dell'OIL, cioè il lavoro e i diritti sociali e umani fondamentali, soprattutto ora che le dinamiche scatenate dalla globalizzazione dei mercati hanno generato una crisi circa il paradigma tradizionale della regolazione da parte dello Stato del lavoro compromettendo l'azione dell'Organizzazione nella promozione del lavoro dignitoso, ormai lingua franca nella comunità internazionale (Brino, 2019), e nella tutela dei diritti fondamentale⁷⁶. In secondo luogo, Somavía richiamò il fatto che le politiche per raggiungere un lavoro dignitoso devono riguardare tutte le forme di lavoro, ovvero subordinate e autonome, siano esse stipulate in un'economia sia formale che informale, facendo sì che i confini che limiterebbero l'applicazione delle disposizioni in analisi ai soli lavoratori subordinati si possano allargare in una dimensione di una tutela della persona lavoratrice più ampia e onnicomprensiva⁷⁷ (Biasi, 2021), e nelle quali si possano ricomprendere anche le persone prive di un regolare contratto e garantire loro condizioni di lavoro dignitose. Infine, nel discorso di inizio dell'*Agenda*, il Direttore spiegò la struttura del documento, suddivisa in quattro pilastri, o *obiettivi strategici*: il primo obiettivo da sviluppare riguarda la creazione di maggiori opportunità per donne e uomini di ottenere un'occupazione e un reddito dignitosi; nel secondo pilastro si parla del potenziamento dell'ambito di applicazione e dell'efficacia degli strumenti di sicurezza sociale; al terzo obiettivo si trova il

⁷⁵ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁷⁶ Brino, Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁷⁷ Biasi Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, Università di Milano, 1/2021. L'autore sottolinea, a questo proposito, come l'Organizzazione utilizzi sia il termine *minimum income* (compenso minimo) sia il termine *minimum wage* (salario minimo), proprio a sottolineare l'onniscoprensività dei lavoratori.

rafforzamento del tripartitismo e del dialogo sociale; e, infine, al quarto pilastro è sancita la promozione e la realizzazione dei principi e dei diritti fondamentali sul lavoro, ovvero dei *Core Labour Standards*⁷⁸.

Dal punto di vista dell'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni contenute nei due documenti appena descritti, i *Core Labour Standard* della "Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e suoi seguiti" e la *Decent Work Agenda*, gli esiti sono contrastanti.

Da una parte le Convenzioni richiamanti i *core labour standard* hanno visto una ratifica da parte degli Stati crescente nel tempo, basti pensare che le Convenzioni in tema di associazione e diritto alla contrattazione sindacale (la "Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale" n. 87 del 1948 e la "Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva" n. 98 del 1949) sono state ratificate da 155 e 166⁷⁹ Paesi, numeri questi che hanno registrato un aumento delle adesioni in media del 22% dal 1998, quando all'epoca le due Convenzione citate videro una ratificazione inferiore rispetto alle altre Convenzioni⁸⁰. Situazione diversa, invece, per i documenti a sostegno del secondo diritto sociale fondamentale, l'abolizione del lavoro forzato rappresentato dalla "Convenzione sul lavoro forzato" n. 29 del 1930 e la "Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato" n. 105 del 1957, i quali sono stati inseriti nelle legislazioni di 178 e 175 Paesi, numeri piuttosto alti rispetto ai precedenti, ma che non ha migliorato (almeno in alcune parti del pianeta) il fenomeno dello sfruttamento della manodopera. La ratificazione delle Convenzioni n. 138 sull'età minima e n. 182 sulle forme peggiori di lavori minorile del terzo diritto sociale, l'abolizione appunto del lavoro infantile, è stata effettuata da 186 Stati la prima, e 172 la seconda Convenzione (con un aumento del 63% dal 1998); tuttavia, le stime mondiali sul lavoro infantile permangono tutt'ora negative, a significato della difficoltà nell'estirpare questa enorme piaga anche alla luce dei progressi normativi fatti. Infine il terzo pilastro rappresentante l'eliminazione della discriminazione, vede la ratifica di

⁷⁸ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work*: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL, Lavoro e diritto, 3/2019

⁷⁹ I numeri si riferiscono all'indagine svoltasi nel 2019 su 187 Stati membri dell'OIL, come specificato in Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work*: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL, Lavoro e diritto, 3/2019

⁸⁰ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work*: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL, Lavoro e diritto, 3/2019

173 Stati per la Convenzione n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione e da 175 Stati per la n. 111 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, anche se in numerosi Paesi, siano essi sviluppati ed emergenti, la situazione in tema di discriminazione rimane complicata, nei quali l'origine etnica, il genere, l'orientamento sessuale o la fede religiosa persistono come ostacolo nell'accesso al lavoro.⁸¹

Se dal lato formale, dunque, i *Core Labour Standard* hanno trovato ratificazione nelle legislazioni della maggior parte dei Paesi membri dell'OIL, così purtroppo non si può dire per la *Decent Work Agenda* e le Convenzioni da essa richiamate, le quali non hanno visto il medesimo successo delle precedenti, o, per meglio specificare, solo alcune hanno visto la ratificazione da un numero consistente di Paesi, come ad esempio la Convenzione sulla *governance* n. 81 del 1947 e la n. 144 del 1976, ratificate da 140 Paesi membri, mentre la Convenzione n. 122 del 1964 sulla politica dell'impiego ha registrato solo 153 ratifiche.⁸²

In definitiva queste due strategie, dal lato della ratificazione delle Convenzioni facenti parte delle stesse nelle normative nazionali, hanno avuto risultati molto differenti, eppure sono, e saranno, il fulcro delle attività dell'*International Labour Organization* e di tutti gli organismi governativi esterni all'ente internazionale.

Come si nota, sebbene venga tutelato un equo salario, con il richiamo alle Convenzioni n. 100⁸³ e 111⁸⁴ all'interno dei *Core Labour Standard* e nella *Decent Work Agenda*, non viene citata una tutelata ad un salario vitale adeguato, garantendo quindi il già citato *living wage* ai lavoratori. Infatti il tema viene affrontato per la prima volta dalla "*Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*" dove la Conferenza Internazionale del Lavoro nel 2008 riprende, riaffermando, i quattro pilastri citati poc'anzi della *Decent Work Agenda* (che resta tuttavia una fonte normativa più precisa rispetto alla Dichiarazione del 2008 con riguardo agli standard giuslavoristici internazionali, cioè i *core labour standard*), e aggiunge, richiamando la Dichiarazione di Philadelphia del 1944, al primo paragrafo intitolato *Scope and Principles* che lo sviluppo e l'incremento delle misure della

⁸¹ Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁸² Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁸³ Convention n. 100 "*Equal Remuneration Convention*", 1951

⁸⁴ Convention n. 111 "*Discrimination (Employment and Occupation) Convention*", 1958

protezione sociale (sicurezza sociale e protezione del lavoro) devono includere politiche con riguardo agli stipendi e ai guadagni, ore e altre condizioni di lavoro, studiate per assicurare una giusta condivisione dei profitti del progresso a tutti e un salario minimo vitale a tutti i lavoratori che necessitano di tale protezione⁸⁵.

Il salario minimo quindi, che in occasione del G20 tenutosi a Shanghai nel 2017 è stato considerato come un *wage floor* che il datore di lavoro deve elargire a chi riceve un salario per il lavoro svolto durante un dato periodo, pur non venendo riconosciuto come un fondamentale nella valutazione della qualità del lavoro nei quattro pilastri del *Decent Work* (Lo Faro, 2008) diventa, con la Dichiarazione del 2008, parte fondamentale all'interno delle politiche salariali per la promozione e la protezione di un lavoro adeguato. Nel contesto della promozione e protezione del lavoro, la parola "adeguato" rappresenta un lavoro nel quale il salario è parametrato al lavoro svolto, la sua contrattazione viene regolata da accordi collettivi e dalla legislazione nazionale, non a caso infatti il programma d'azione dell'*International Labour Organization* è totalmente centrato sulle sinergie tra queste parti: istituzioni, imprese e contrattazione collettiva⁸⁶, e vengono valorizzate, non secondariamente, le politiche sociali, fondamentali nei casi di disoccupazione, malattia e infortunio, pensionamento, invalidità e maternità⁸⁷.

È possibile notare, quindi, come il ruolo giocato dal salario minimo all'interno delle politiche salariali, se supportato da un adeguato welfare sociale e adeguate politiche fiscali, può condurre alla crescita razionale del salario e alla riduzione delle iniquità salariali, le quali consentono, oltre alla riduzione della povertà, un bisogno sempre minore di una redistribuzione della ricchezza tramite ingenti misure fiscali, sistema che negli anni recenti è stato implementato in molti Paesi per perseguire i fini appena descritti, ponendo l'attenzione sulla minimizzazione dei costi, che potrebbero sorgere in capo alle imprese a causa di un innalzamento del costo del lavoro riducendo i profitti e innescando un circolo vizioso nel mercato, e massimizzandone i benefici, in capo ai

⁸⁵ ILO, *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2008

⁸⁶ Brino, Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e diritto, 3/2019

⁸⁷ ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

lavoratori che potrebbero aumentare la loro spesa quotidiana di beni e servizi essenziali con un ritorno positivo per la domanda aggregata.⁸⁸

Anche in questa occasione, è stata ribadita l'importanza fondamentale del dialogo tra Governo e contrattazione collettiva, dove il primo ha il compito di provvedere ad un quadro legale e di supporto allo sviluppo della contrattazione collettiva quale meccanismo per coordinare il *wage setting* nei diversi settori del mercato del lavoro, riconoscendolo come principio e diritto fondamentale che tutti gli Stati hanno l'obbligo di rispettare, promuovere e realizzare (anche se non sono state ratificate le Convenzioni sulla libertà sindacale).⁸⁹

Il G20, nel suo rapporto, propone una serie di azioni che gli Stati partecipanti potrebbero considerare in ordine ad una corretta, razionale e sostenibile attuazione delle politiche salariali volte alla promozione di un *decent work*. Tra queste azioni il G20 consiglia di migliorare la copertura normativa del salario minimo, in particolare nei paesi dove gli accordi collettivi sono deboli o in declino; la seconda operazione attuabile dagli Stati è quella di assicurare che il salario minimo venga revisionato regolarmente, basato su accurate, aggiornate e imparziali informazioni e consigli provenienti dalle condizioni del mercato del lavoro e dai partner sociali. A seguire, si incentiva i Paesi a fare in modo che il pagamento di un salario minimo non causi un'uscita dal mercato del lavoro dei *low-skilled workers*, assicurando loro un sistema di benefici fiscali; una ulteriore mossa effettuabile concerne la certezza che la contrattazione collettiva riferisca in tempo ad ogni inquadramento lavorativo e fornisca buone informazioni sull'andamento economico, mantenendo una forte e rappresentativa posizione delle parti sociali; infine un comportamento consigliato è quello di revisionare l'attività della contrattazione collettiva, e se necessario rinegoziarla, in modo da mantenere le condizioni lavorative e gli stipendi in linea con le condizioni economiche attuali del Paese.⁹⁰

⁸⁸ ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016. Si chiarisce che, al fine di una rappresentazione il più obiettiva possibile, si riportano i vari lati e aspetti dell'attuazione del salario minimo.

⁸⁹ ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

⁹⁰ ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

La promozione di un lavoro adeguato, dunque, include certamente il salario minimo, ma, secondo il G20, dovrebbe includere anche un sistema sulla protezione sociale, definito come il meccanismo con il quale aiutare i lavoratori nella lotta contro i maggiori rischi economici nel mercato del lavoro, rappresentati dalla disoccupazione e i licenziamenti di massa. Il sistema, come suggerito, dovrebbe assicurare un'entrata economica al lavoratore in caso di malattia, infortunio, maternità e invalidità, in grado quindi di ridurre ulteriormente la povertà e l'iniquità tra i lavoratori, agendo come stabilizzante automatico in caso di periodo di recessione economica. In sintesi, un sistema di protezione sociale ben pensato favorisce l'occupazione e riduce le insicurezze insite nel mercato del lavoro, come anche promuovere una crescita inclusiva e lo sviluppo sociale della comunità.⁹¹

Un ultimo, ma non per questo meno importante, aspetto racchiuso nella promozione di un lavoro adeguato, come accennato più volte, riguarda le condizioni lavorative, il cui miglioramento non solo rappresenta un componente di una crescita forte, sostenibile e bilanciata, ma richiede l'azione di entrambi i protagonisti del mercato del lavoro, ossia la domanda (i lavoratori) e l'offerta (le imprese), che possono essere congiuntamente responsabili, per esempio, della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.⁹²

In conclusione, il ruolo del salario minimo si è evoluto da mero mezzo di protezione per un limitato gruppo di lavoratori, a un mezzo per lo sviluppo economico ad ampia copertura, diventando uno degli strumenti maggiormente utilizzati per regolare il mercato del lavoro.⁹³ Il lavoro sviluppato nel corso del tempo da parte dell'*International Labour Organization* sul salario, e in particolare sul salario minimo, è stato determinato dalla visione generale che ha trainato l'ente, ossia che il lavoro non è una merce, come sancito dalla Dichiarazione del 2008, e il cui prezzo non può essere stabilito dall'incontro tra domanda e offerta. L'operato dell'Organizzazione non è stato (e non è tutt'ora) sufficiente da solo alla propagazione universale dei suoi elaborati soprattutto normativi, ma è più che mai necessaria la cooperazione con gli Stati e tra

⁹¹ ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

⁹² ILO, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank Group, International Monetary Fund, *Promote Decent Work*, report prepared for the G20 Employment Working Group, 2016

⁹³ Marinakis, Andrés, ILO, *The role of ILO in the development of minimum wages*, 2009

gli Stati, nei quali gli interventi fin d'ora adottati a sostegno di un lavoro dignitoso e del sistema del salario adeguato e vitale sono stati determinanti per favorire la diffusione di un lavoro dignitoso e di una remunerazione adeguata e sufficiente.⁹⁴

⁹⁴ Marinakis, Andrés, ILO, *The role of ILO in the development of minimum wages*, 2009

- c. L'era del post Covid-19: come cambia il mondo del lavoro e la determinazione del salario minimo.

A partire dalla seconda metà degli anni 2000, i Governi di tutti i Paesi hanno dovuto affrontare gli effetti negativi a livello economico, finanziario e sociale di una serie di tragici eventi con origini differenti, dalle conseguenze devastanti ma altrettanto diverse.

La prima crisi fronteggiata dalle Nazioni di tutto il mondo è stata innescata dallo scoppio della bolla dei *sup-prime* negli Stati Uniti nel 2008⁹⁵, i cui effetti si sono protratti per oltre 10 anni; i danni causati dalla crisi finanziaria si sono ripercossi in molti ambiti della vita delle persone, dei Paesi e della comunità internazionale, e il mercato del lavoro non è stato da meno: infatti a partire dal 2010 si è assistito ad un aumento mondiale della disoccupazione, che nel 2015, secondo *l'International Labour Organization*, ha raggiunto il numero di 200 milioni di persone (alzandosi al 5,8%) senza un posto di lavoro, quando nel 2007 (prima della crisi finanziaria) si stimavano circa 30 milioni di persone disoccupate⁹⁶.

La disoccupazione è uno dei tanti e dannosi effetti negativi subiti dal mercato del lavoro, infatti anche a coloro che hanno mantenuto il proprio posto di lavoro non sono mancate le conseguenze, soprattutto in termini salariali: il salario reale medio globale tra il 2008 e il 2009 è sceso a picco, per poi rialzarsi nel 2010 e riscendere nuovamente nel 2011, rallentando nel 2012, ed infine abbassandosi nuovamente nel 2015, dove ha toccato il punto più basso rispetto ai 4 anni precedenti.⁹⁷ Gli effetti sul salario non sono visibili solo nella quantità della remunerazione, aggravando il livello di povertà soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, ma anche la disuguaglianza salariale si è accentuata particolarmente, causata non solo dalle caratteristiche individuali del singolo lavoratore, ma anche dalle caratteristiche del mercato del lavoro stesso, diverse da Paese a Paese, come ad esempio l'educazione, il settore produttivo dell'impresa, le scelte istituzionali compiute nell'ambito del diritto del lavoro, influenzando la faglia della iniquità salariale, con conseguenze sulla crescita economica nazionale e globale.

⁹⁵ Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020

⁹⁶ ILO, *Global wage report 2016/2017, wage inequality in workplace*, 2016

⁹⁷ ILO, *Global wage report 2016/2017, wage inequality in workplace*, 2016

La misura introdotta negli ultimi anni da molti Paesi per migliorare la disuguaglianza salariale e la bassa remunerazione è stata proprio l'introduzione e il potenziamento del salario minimo, dove con un forte ed ampio consenso, unito alle competenze e fondate capacità di implementazione del sistema, assicurano una riuscita effettiva dell'attuazione del salario minimo⁹⁸. Le evidenze statistiche effettuate nel 2008 hanno dimostrato che il *gender pay gap* nei Paesi dove i Governi hanno adottato il sistema del salario minimo si è notevolmente ridotto, e inoltre si è assistito ad una crescita del livello del salario minimo del 176% rispetto al 2000⁹⁹, dati questi che testimoniano quanto il sistema del salario minimo, se adottato ad un livello adeguato e considerando le esigenze e i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, possa alzare il livello del salario per i lavoratori soggetti a discriminazione. Il lavoro di determinazione del salario minimo deve essere bilanciato, come più volte ripetuto, tra fattori matematico-statistici e una consultazione che coinvolga pienamente i partner sociali: la collaborazione con la contrattazione collettiva ha la possibilità di ridurre le disuguaglianze tra e con le imprese, concetto tuttavia da applicare al singolo caso nazionale nel quale gli accordi collettivi possono assumere ruoli completamente diversi¹⁰⁰. Ad esempio, all'interno dell'Unione Europea la contrattazione collettiva si è spinta negli ultimi anni verso una maggiore decentralizzazione e aziendalizzazione, a causa delle nuove tecnologie e forme di produzione, che hanno spostato l'orientamento e la struttura della contrattazione e degli accordi ad un livello più gestionale che normativo, che si confà alle esigenze e ai temi delle aziende¹⁰¹.

La gestione della crisi finanziaria del 2008 ha consegnato in mano ai Governi del mondo degli strumenti indispensabili per riuscire a gestire future situazioni negative che si potrebbero presentare. Tuttavia la crisi pandemica scoppiata nel 2020 è completamente diversa da quella economica vissuta nel 2008, talmente diversa che non si riesce tuttora a coglierne le dimensioni e le implicazioni (Treu, 2021). Eppure i suoi effetti hanno portato, e portano, dei cambiamenti né transitori né marginali e che richiedono un diverso punto di vista rispetto al passato sul mondo del lavoro e sui suoi

⁹⁸ ILO, *Global wage report 2016/2017, wage inequality in workplace*, 2016

⁹⁹ Benassi Chiara, *The implementation of minimum wage: challenges and creative solutions*, working paper, 2011

¹⁰⁰ ILO, *Global wage report 2016/2017, wage inequality in workplace*, 2016

¹⁰¹ Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, *Diritto delle relazioni industriali*, 2/2020

strumenti regolatori.¹⁰² Gli Stati infatti sono intervenuti imponendo il *lockdown* (misura per la protezione della salute mai adottata prima) per arginare gli effetti del diffondersi del virus, il quale ha avuto un imponente impatto negativo sull'economica, la finanza mondiale e il mercato del lavoro, superando di fatto i danni riportati a seguito della crisi precedente del 2008 e paralizzando, nel breve termine, molti settori come l'aviazione, la produzione e i servizi non essenziali.¹⁰³

La differenza con la crisi precedente, dunque, sta proprio nell'incidenza che questa attuale crisi ha sull'economia e sulla società: le conseguenze sulla domanda e sull'offerta sono senza precedenti, le quali non sono dipese da parametri economici-finanziari delle imprese, o dall'efficienza produttiva delle stesse, bensì dalla posizione geografica e dall'esposizione al contagio del virus Sars-Covid 2.¹⁰⁴ Nell'ottobre del 2020, l'*International Monetary Fund* ha stimato che, se nel 2019 la crescita economica globale si stimava intorno al 2,8%, a seguito della pandemia ha subito una contrazione del 4,4% nel 2020, precisando che la contrazione per le economie avanzate si potrebbe stimare ad un dato maggiore, cioè intorno al 5,8%, mentre per le economie emergenti ci si aspetta un declino del 3,3%.¹⁰⁵

Certamente le conseguenze negative di questa decrescita sono state affrontate anche nel mondo del lavoro, dove le perdite dei posti di lavoro o la riduzione delle ore di lavoro hanno generato dei dati allarmanti: l'ILO ha stimato che nella seconda metà del 2020 la perdita di ore di lavoro in Asia e nelle zone del Pacifico ammonta al 15,2%, mentre per l'Europa e l'Asia Centrale si arriva al 17,5%, la percentuale in Africa si attesta al 15,6% e in Arabia Saudita è stimata al 16,9%, gli Stati Uniti da ultimo hanno registrato una perdita del 28%. Tra i Paesi che soffrono maggiormente la perdita di posti di lavoro purtroppo primeggiano gli Stati emergenti, dove le politiche a sostegno della disoccupazione sono inefficaci e con scarsa coprenza.¹⁰⁶ La situazione si è aggravata ulteriormente anche sul fronte dei *workin poor* e dei lavoratori sottopagati, per i quali l'ILO ha stimato nel primo mese di *lockdown* un aumento dal 26% al 59%

¹⁰² Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020

¹⁰³ Olívia De Quintana, Figueiredo Pasqualetto, *What can we learn from the ILO to face the post-pandemic world of work? Revisiting international labour standard*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

¹⁰⁴ Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020

¹⁰⁵ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

¹⁰⁶ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

della povertà tra i lavoratori rientranti nell'economia informale. In definitiva, la crisi ha colpito, secondo l'OIL, 2,7 miliardi di lavoratori in tutto il mondo, corrispondenti all'81% della forza lavoro.¹⁰⁷

Se da un lato i lavoratori hanno dovuto accettare la diminuzione delle ore lavorative o il licenziamento (che in alcuni casi, come in Italia, è stata presa la decisione di proibirli), non hanno nemmeno potuto evitare l'impatto che la crisi ha ripercosso sui salari. A marzo 2020 molti lavoratori, in molti Paesi, hanno subito un calo significativo della remunerazione: paesi come gli Stati Uniti d'America, la Germania e la Gran Bretagna stimano che il 35%, il 20% e il 30% dei proprio lavoratori hanno intascato un guadagno inferiore rispetto a gennaio e febbraio dello stesso anno. In generale, due terzi dei Paesi per i quali è possibile reperire informazioni, mostrano un decremento dei salari o un rallentamento della crescita della remunerazione media.¹⁰⁸

La misura di protezione presa per limitare la profusione dei contagi, ossia il *lockdown*, ha cambiato la modalità di svolgimento del lavoro. I lavoratori, nella maggior parte dei casi, hanno continuato sì a svolgere il proprio lavoro ma tramite la modalità del telelavoro, o *smartworking*, cioè è stato previsto lo spostamento del luogo di lavoro dalla sede adibita a tale ruolo alla propria casa, mentre per altre categorie di lavoratori, in funzione del lavoro che svolgevano, lo *smartworking* non è stato possibile, basti pensare al settore dei supermercati, delle imprese manifatturiere con risvolti notevolmente importanti. La disciplina dello *smartworking*, se prima era sono appena accennata, si è rivelata inadeguata sotto certi aspetti¹⁰⁹, facendo emergere una serie di riflessioni: la distinzione tra vita privata e lavoro, accentuata dall'emergenza, va colta come opportunità per disciplinare la "disconnessione" come diritto del prestatore di lavoro senza ripercussioni sulla prestazione lavorativa e la composizione della retribuzione¹¹⁰; il tema della genitorialità e della cura dei figli è stato dominante nel dibattito sociale, e tutt'ora domina le discussioni in merito, a causa di una mancanza normativa precisa e puntuale che potesse sostenere i genitori nella gestione

¹⁰⁷ Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020

¹⁰⁸ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

¹⁰⁹ Treu Tiziano, *Diritto e politiche tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020, l'autore fa riferimento all'utilizzo su larga scala del metodo di svolgimento di lavoro, ma che secondo altri autori ha dato risvolti positivi.

¹¹⁰ D'Aponte Marcello, *Le trasformazioni del diritto del lavoro per effetto della pandemia mondiale: quale sostenibilità per il diritto del lavoro?*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

della famiglia e dell'attività didattica svolta a casa durante il *lockdown*. I congedi erogati dallo Stato durante il periodo pandemico, prendendo come riferimento l'Italia, non sono stati sufficienti ad aiutare i genitori nella gestione di figli, e vedendosi obbligati ad adottare disposizioni antecedenti alla crisi sanitaria sono stati costretti a rinunciare a prerogative a loro dedicate utili per il bilanciamento del lavoro con la vita privata¹¹¹; la divisione inoltre dei compiti all'interno della famiglia ha visto una maggiore condivisione tra le due parti, ossia la madre e il padre, dove quest'ultimi in particolare hanno iniziato a prendere parte al lavoro domestico, tendenzialmente addossato alla donna¹¹². L'equa distribuzione dei ruoli all'interno della famiglia potrebbe essere la chiave per superare l'ostacolo alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, creando nuove opportunità al lavoro femminile, una rinnovata considerazione del valore economico del lavoro non retribuito e dell'uso del tempo (Bettin, Trucchia, 2021).

Con l'avvento della pandemia, i Governi sono stati chiamati a ripensare anche al sistema salariale e alle condizioni di lavoro vigenti al momento dello scoppio della crisi. Nel 90% degli Stati membri dell'Organizzazione Internazionale per il Lavoro che hanno adottato il sistema della remunerazione minima, il 6% ha rinegoziato le disposizioni sul tema tramite esclusivamente, o con iniziali ma vincolanti accordi, la contrattazione collettiva, mentre l'84% ha legalmente previsto il salario minimo, con o senza la consultazione delle parti sociali.¹¹³ Tra quest'ultimi, 149 Paesi hanno aggiustato il livello del salario minimo nella prima metà del 2020, operazione che portano avanti da oltre 10 anni, ma il dato, molto incoraggiante, racchiude dentro di sé una serie di Paesi che hanno irregolarmente aggiustato il livello della remunerazione minima o che pospongono tale compito in periodi successivi, lasciando intendere quanto la crisi lasci nell'indecisione molti Governi per la regolazione del sistema salariale.

La *call to action* richiesta agli Stati da questa situazione emergenziale non può esimere il ripensamento del dialogo sociale, cuore del sistema del salario minimo adeguato (ILO, 2020). La crisi da Covid-19 ha messo in chiaro come il bilanciamento del sistema

¹¹¹ Belmonte, Francesco, *La tutela della genitorialità nelle prime fasi della crisi epidemiologica*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

¹¹² Bettin Giulia, Trucchia Laura, *Uscire dall'emergenza: la dimensione economico lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*, Il diritto dell'economia, 1/2021

¹¹³ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

di un salario adeguato e minimo debba essere ponderato e calibrato con la partecipazione di tutte le parti sociali e comprendendo sia i bisogni delle famiglie sia fattori economici: non si può non considerare il dato sui lavoratori più vulnerabili (tra cui gli immigrati, le donne, i giovani, i lavoratori domestici), i quali hanno vissuto, e ancora vivono, un aggravamento della loro già precaria situazione, per i quali le misure di breve periodo, come quelle adottate durante la pandemia, devono essere studiate per evitare una fine ancora peggiore della situazione di queste categorie di lavoratori.

Come già anticipato prima, le donne sono tra i soggetti più colpiti dagli effetti della crisi, esposte maggiormente alle eccessive e ingiuste conseguenze sanitarie ed economiche dovute alla pandemia, con il rischio di addossare ad esse la responsabilità di provvedere alla salute e il mantenimento della famiglia¹¹⁴, aggravando ulteriormente il divario di genere nel mercato del lavoro. Gli Stati potrebbero cogliere l'opportunità data dalla situazione per riflettere sulle condizioni lavorative imposte alle donne, per le quali la scelta di un contratto di lavoro *part-time* non è un atto volontario, ma una imposizione dovuta alla necessità di stabilire un equilibrio tra vita e lavoro, che costringe anche le imprese e i Governi ad una revisione socialmente lungimirante delle politiche di welfare aziendale (Bettin, Trucchia, 2022) e delle misure adottate per integrare il reddito dei lavoratori in questa crisi.¹¹⁵ Ridisegnare il welfare aziendale non è solo una necessità conseguente alla crisi sanitaria, ma è un'attività di responsabilità sociale in risposta a stimoli interni ed esterni, scatenante un meccanismo di trasformazione sociale ed economica all'interno della comunità.

Resta da capire come si evolverà il mondo del lavoro e, soprattutto, se il salario minimo si conferma la giusta via per il benessere dei lavoratori. La crisi pandemica ha messo a dura prova questi due aspetti, sottoponendoli a delle prove di resistenze che hanno dimostrato le loro debolezze e i punti di forza e costretto i Governi ad agire normativamente per fronteggiare queste sfide, con la raccomandazione da parte

¹¹⁴ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

¹¹⁵ Bettin Giulia, Trucchia Laura, *Uscire dall'emergenza: la dimensione economico lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*, *Il diritto dell'economia*, 1/2021

dell'Organizzazione di non abbandonare il lavoro normativo sui diritti umani applicati al mondo del lavoro.¹¹⁶

La ristrutturazione dei modelli lavorativi sul concetto del valore sociale del lavoro parte dal ripensare agli *International Labour Standard* e dal porsi la domanda se vale ancora quanto da essi stabilito precedentemente alla luce di quanto accade. La mancanza di una tutela fondamentale tra gli *Standard*, quale la tutela alla salute, ha portato alla divulgazione di 4 nuovi pilastri di tutela dei diritti, richiamati dall'Agenda 2030: il primo pilastro proposto coinvolge misure per stimolare l'economia e l'occupazione, precisando la necessità di attive politiche fiscali, una politica monetaria accomodante e un sostegno economico a specifici settori, specialmente quello sanitario; al secondo pilastro le protagoniste delle disposizione sono le imprese, per le quali si consiglia delle misure a supporto delle stesse, come anche dei posti di lavoro e delle entrate espandendo la protezione sociali a tutti questi fattori, promuovendo la conservazione dei posti di lavoro e un sistema fiscale che conceda benefit alle imprese. Il terzo pilastro si focalizza sulle condizioni lavorative per i lavoratori, ai quali va garantito un ambiente sano e misure di sicurezza adeguate, prevenendone l'esclusione e enfatizzando l'accesso a condizioni di salute adeguate; infine l'ultimo pilastro riconferma quanto detto lungo questo paragrafo, ovvero la necessità di un dialogo sociale come strumento per superare la crisi, sostenendone la forza e la resilienza delle associazioni dei lavoratori e datori di lavoro, la promozione da parte dei Governi di un ambiente che permetta il dialogo tra le parti e ne fortifichi le relazioni tra di essi.¹¹⁷

A profetizzare quanto appena detto, il valore sociale del lavoro è stato richiamato un anno prima dalla *Centennial Declaration for the Future of Work* promossa dall'ILO in occasione dei suoi 100 anni di fondazione, dove si sottolinea "*the experience of the last century confirmed that continuous and concerted action governments and representatives of employers and workers is essential for the pursuit of social justice and the promotion of lasting universal peace*"¹¹⁸. In questa occasione l'*International*

¹¹⁶ Olívia De Quintana, Figueiredo Pasqualetto, *What can we learn from the ILO to face the post-pandemic world of work? Revisiting international labour standard*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

¹¹⁷ Olívia De Quintana, Figueiredo Pasqualetto, *What can we learn from the ILO to face the post-pandemic world of work? Revisiting international labour standard*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

¹¹⁸ Centennial Declaration for the Future of Work, 2019

Labour Organization rimarca l'importanza di un adeguato salario minimo quale misura essenziale per una visione del lavoro centrata sulla persona¹¹⁹.

Dichiarazioni precedenti alla pandemia sono state, dunque, confermate nella loro necessità durante la crisi e saranno fondamentali anche dopo il termine di questa grave situazione. Il salario minimo adeguato, accompagnato da politiche salariali e fiscali efficaci e un dialogo aperto con la contrattazione collettiva come più volte ribadito in precedenza, assicura il risanamento di tutte le situazioni sfavorevoli in cui si trovano molte categorie di lavoratori: la discriminazione salariale, il *working poor* e il mercato informale potrebbe trovare nel salario minimo la soluzione attuabile dai Governi per il loro superamento, arrivando quindi ad una condizione lavorativa auspicata dall'*International Labour Organization*.

¹¹⁹ ILO, *Global wage report 2020/2021, wages and minimum wages in the time of Covid-19*, 2020

2. *Il meccanismo di determinazione e le variabili che incidono sul salario minimo secondo l'International Labour Organization.*

a. A chi spetta il salario minimo, come viene stabilito e le sue componenti.

Sebbene più del 90% degli Stati nel mondo hanno legalmente previsto il salario minimo, non risultano similitudini nelle legislazioni dei vari Stati, sia da un punto di vista normativo che pratico.¹²⁰ Le disposizioni internazionali, anche a seguito dell'adattamento all'interno del contesto legislativo dei singoli Paesi, non cessano di indirizzare nella pratica le azioni dei Governi.

Nel domandarsi chi sono i soggetti beneficiari del salario minimo, non è facile trovarvi una risposta univoca nella normativa, evolutasi nel tempo e che non lascia comunque una chiara identificazione della figura lavorativa a cui spetta il salario minimo. Nelle varie Convenzioni e Dichiarazioni, l'ILO fa spesso riferimento ai *"workers"* (lavoratori), alternando talvolta il termine con *"employee"* (lavoratori dipendenti) o con il concetto di *"contract of employment"*¹²¹, ed è quindi doveroso domandarsi inizialmente che significato si nasconde dietro tali termini, in primis, e in seconda battuta se le disposizioni riguardanti il salario e il salario minimo siano applicabili solamente ai lavoratori subordinati, considerando che, in tema di salario minimo, è alquanto chiaro a tutti che ci si riferisca ai lavoratori dipendenti.

Per fare luce sul primo punto, il termine generico *"employment"* va valutato di volta in volta, contestualizzandolo al testo del documento normativo in analisi, sia perché le fonti internazionali spaziano nella loro divulgazione tra tutti i temi riguardanti il diritto del lavoro, sia in quanto le traduzioni delle fonti nelle lingue degli Stati appartenenti all'ILO possono differire tra di loro, non trovando una definizione unica e valida per tutti. Passando alla seconda domanda, ossia se le disposizioni contenute nelle Convenzioni dell'Organizzazione si applicano esclusivamente ai lavoratori subordinati, la risposta è simmetrica a quella data al dubbio precedente, cioè l'applicabilità delle disposizioni va stabilita in base al contenuto e all'obiettivo delle Convenzioni. Come anticipato, le norme in lingua originale fanno riferimento ai *"workers"*¹²², termine

¹²⁰ Benassi Chiara, *The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions*, working paper, 2011

¹²¹ De Stefano, Valerio, *"A chi si applicano le Norme dell'OIL? L'ambito di applicazione soggettivo degli International Labour Standards"*

¹²² De Stefano, Valerio, *"A chi si applicano le Norme dell'OIL? L'ambito di applicazione soggettivo degli*

utilizzato con maggior frequenza dall'ILO in molte occasioni, concetto dal significato generale il quale potrebbe ricomprendere sia i lavoratori subordinati, in inglese "employee", sia gli "independent contractors" (Creighton, McCrystal, 2016, 692). Questa poca precisazione nel contesto internazionale porta a ad un'unica soluzione sul significato dietro le parole utilizzate: infatti l'interpretazione da dare al termine "workers" è comprensiva di tutti i lavoratori senza distinzione alcuna, sia essa di genere, razza, orientamento politico e credo.¹²³

Fatta questa doverosa premessa, il salario minimo fu inizialmente un diritto riconosciuto solo per certe categorie di lavoratori, escludendone altre, come le donne e il lavoratori domestici ma solo successivamente anche le donne vennero annoverate tra i lavoratori destinatari del salario minimo. Sebbene le esclusioni fossero consentite solo in minima parte, nella pratica alcuni *employees* furono esclusi dalla protezione del salario minimo per una serie di ragioni, tra cui ricorrono ancora i lavoratori domestici e i lavoratori operanti nel settore agricolo.¹²⁴

Progressivamente, l'estensione dell'applicazione del salario minimo venne attuata a tutti i lavoratori, prendendo anche in considerazione non soltanto la categoria in cui essi operavano ma anche la tipologia contrattuale che qualifica il rapporto di lavoro: le forme contrattuali come quelle del lavoro a tempo determinato, il lavoro interinale che coinvolge più parti, lavoro part-time e altre tipologie, sono classificate come lavoro dipendente, con eccezioni per alcuni Paesi, denominazione che consente loro di poter essere assoggettate alla protezione del sistema del salario minimo. Un settore, per il quale in alcuni Stati il salario minimo non è riconosciuto, è quello pubblico, al quale tuttavia viene riconosciuta dalla legge amministrativa una garanzia di copertura economica, la quale spesso include un livello salariale mai inferiore al salario minimo.¹²⁵ Tuttavia, non sono così esclusi i lavoratori pubblici dal sistema del salario minino, infatti in Italia la sentenza n. 124/1991 della Corte Costituzionale riconosce la funzione regolatrice in capo alla contrattazione collettiva sulla determinazione del salario attuando la garanzia costituzionale del salario sufficiente anche con riferimento

International Labour Standards"

¹²³ Creighton; Breen, McCrystal; Shae, *Who is a "Worker" in International Law?* University of Sidney, 2016, pag. 701

¹²⁴ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

¹²⁵ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

al settore pubblico, per i quali vige la regola del “tetto massimo” che, ricorda la Corte Costituzionale, è giustificabile sono in presenza di situazioni eccezionali.¹²⁶

Un esempio chiaro e ben articolato viene proposto dalla Gran Bretagna, per la quale se una persona è investita di un contratto di lavoro è considerato un lavoratore, anche senza la necessità della forma scritta, a prescindere dal metodo di pagamento che può essere mensile, settimanale, giornaliero, orario o in un altro modo.¹²⁷

Sono molti quindi i lavoratori destinatari del salario minimo, tra cui i lavoratori assunti da un'agenzia interinale, coloro che operano nel settore agricolo, i lavoratori pagati a cottimo, i lavoratori con disabilità, le persone straniere che lavorano all'interno della Gran Bretagna ed infine sono considerati percettori del salario minimo anche i marinai. L'esempio portato dalla Gran Bretagna dimostra come, una volta fatto proprio all'interno della normativa il sistema del salario minimo, a fronte di una poca chiarezza internazionale sulla definizione delle categorie di lavoratori sia compito dei Governi stabilire quali lavoratori vadano protetti applicando loro il salario minimo.¹²⁸

Chiarite le categorie di lavoratori a cui si applica il sistema del salario minimo, il metodo con il quale viene determinata la remunerazione minima è stata precedentemente in parte descritta sia richiamando il modello matematico sociale¹²⁹ sia spiegando le due modalità di implementazione: per legge o tramite la contrattazione collettiva. Per approfondire questi ultimi due aspetti, la previsione normativa del salario minimo è il risultato di un meccanismo puramente legislativo di fissazione che va oltre gli accordi collettivi, utilizzando esclusivamente, o per la maggior parte, le decisioni delle autorità competenti, oppure le scelte prese dal consiglio sul salario, le decisioni del tribunale o della corte del lavoro. Tuttavia la partecipazione dei partner sociali non è completamente esclusa, in ragione della eguaglianza tra le parti sociali: essi possono prendere parte alle consultazioni tramite delle commissioni sul salario, tavoli di dialogo ed altre parti con competenze generali per l'economia e gli affari sociali.¹³⁰

¹²⁶ Delfino, Massimiliano, *Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2016

¹²⁷ DTI, *A detailed guide to the National Minimum Wage*, 2004

¹²⁸ DTI, *A detailed guide to the National Minimum Wage*, 2004

¹²⁹ Cap. 1 paragrafo 1.b: si spiega il modello matematico statistico con il quale gli Stati possono calcolare il livello ideale di salario minimo applicabile ai lavoratori svantaggiati.

¹³⁰ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

La piena consultazione con le parti sociali, invece, trova la sua base normativa nella Convenzione internazionale n. 131 "*Minimum Wage Fixing Convention*", la quale, nello specificare l'importanza del dialogo, anche nella prospettiva di una pacifica e ordinata procedura di determinazione, sottolinea come la poca rappresentatività dei lavoratori e dei datori di lavoro possa portare ad una minor accettazione o padronanza delle politiche del salario minimo, incoraggiando proteste o scioperi. Se da un lato la Convenzione n. 131 sancisce una serie di criteri per l'adozione del salario minimo, mirando a contrastare il livello troppo basso delle retribuzioni, alcuni Stati potrebbero travisare il concetto di forza di legge che devono avere i salari minimi, una volta determinatane la natura normativa, in quanto limiterebbe la contrattazione delle parti sociali e l'imposizione di un salario uniforme tra le categorie, creando una riluttanza da parte dei Paesi verso la normativa internazionale. Questo pensiero risulta errato, dal momento che l'obiettivo principale della Convenzione è quello di evitare vie convenzionali e poco chiare per la previsione di un salario minimo all'interno della legislazione statale.¹³¹

Infine, il sistema che alcuni Stati attuano consiste nel prevedere un salario minimo legale inferiore per alcuni gruppi di lavoratori, come i giovani o le persone con disabilità, o in alternativa applicato in settori dove la predominanza dei lavoratori è composta da donne e immigrati. Sebbene questi comportamenti sono ancora in atto, il principio di una remunerazione equa nel lavoro e nella remunerazione dovrebbe essere rispettata, come disciplinato dalla Convenzione n. 100 sull'equità salariale.

Nel sistema di determinazione del salario minimo, i componenti che vanno a inserirsi nella definizione di salario sono stati descritti già in precedenza, ma l'evoluzione della normativa e della prassi ha fatto sì che l'elenco degli elementi si sia di fatto ampliato. Il salario, o remunerazione, infatti comprendono: la paga base, bonus annuali, mance, benefit in beni diversi dalla moneta, premi di produzione e di performance, indennità e premi per lavoro pericolosi o lavoro straordinario.¹³²

Tuttavia, questa breve lista va analizzata caso per caso, in considerazione della diversa normativa e prassi dei singoli Stati. Alcuni di essi includono negli elementi della

¹³¹ Bugada Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle relazioni industriali, 2021

¹³² ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

remunerazione i componenti appena citati, inserendone di più se necessario, mentre in altri Paesi solo la paga base è considerata per lo scopo del salario minimo; quest'ultimo comporta non pochi problemi se la quantità di paga base risulta in piccola parte rispetto alla remunerazione complessiva o quando gli altri componenti sono indefiniti dalla legge.

b. La determinazione del salario minimo per i lavoratori domestici.

Una categoria di lavoratori che nel tempo ha visto accrescere la tutela dei diritti del lavoro nei propri confronti, anche con riferimento al salario, è la categoria dei lavoratori domestici, o *domestic worker*, cioè quelle persone (per la maggior parte donne, immigrati o persone con un background etnico minore) che svolgono, nelle case private, il proprio lavoro dai più svariati compiti quali cucinare, pulire, prendersi cura dei bambini o degli anziani¹³³. L'*International Labour Organization* ha dedicato nel 2011 una Convenzione, la n. 189, a questo gruppo di lavoratori, definendoli con l'articolo 1 come "*any person engaged in domestic work within an employment relationship*", definizione che estende l'applicabilità della Convenzione a tutti coloro che, svolgendo un lavoro domestico, abbiano un rapporto di lavoro rinvenibile in un contratto di assunzione¹³⁴. Tuttavia, ricorrere solamente a questo tipo di lettura rischia di escludere dalla tutela i lavoratori domestici più vulnerabili, come quelli che lavorano "in nero"; è risaputo, nella parte occidentale del mondo, che il lavoro in nero se presenta le caratteristiche tipiche della subordinazione, è ricondotto a tale forma contrattuale, ma nei Paesi in via di sviluppo non varrebbe questa regola, dove in mancanza di un regolare contratto o rapporto di lavoro il lavoratore non troverebbe una protezione giuridica o amministrativa.¹³⁵

Anche se l'articolo 1 specifica il luogo di lavoro in cui queste categorie svolgono quanto da essi richiesto, cioè l'abitazione o le abitazioni, viene specificato che se una persona lavora occasionalmente o sporadicamente come lavoratore domestico non si può ritenere lavoratore domestico. In aggiunta, coloro che prestano il proprio lavoro all'interno di questo settore e ricevono come compenso una "paghetta" sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni contenute nella Convenzione.¹³⁶

Tuttavia, è purtroppo consuetudine che alcune giurisdizioni non attuino le tutele legali ai lavoratori domestici, trovandosi questi con una normativa giuslavorista che li escluda

¹³³ Sedacca Natalie, *Domestic Workers, the 'Family Worker' Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women's Work*, *Industrial Law Journal*, 2022

¹³⁴ Creighton; Breen, McCrystal; Shae, *Who is a "Worker" in International Law?* University of Sidney, 2016

¹³⁵ De Stefano, Valerio, "A chi si applicano le Norme dell'OIL? L'ambito di applicazione soggettivo degli *International Labour Standards*", 2019

¹³⁶ De Stefano, Valerio, "A chi si applicano le Norme dell'OIL? L'ambito di applicazione soggettivo degli *International Labour Standards*", 2019

o non li protegga come dovrebbe e come fa, invece, con altre categorie di lavoratori. Varie sono le cause scatenanti questo fenomeno: la mancanza di una normativa, l'applicazione di standard meno favorevoli, la condizione stessa con cui lavorano queste persone ha creato un vuoto normative che potrebbe garantire ai *domestic work* quanto di norma viene garantito ad altri gruppi di lavoratori. Inoltre, l'assenza di una adeguata ispezione sul posto di lavoro aggrava quanto detto, in quanto la credenza che il lavoro domestico è un "posto sicuro" risulta completamente errata dal momento che i lavoratori domestici devono interfacciarsi con molti rischi per la salute e la sicurezza.¹³⁷

Le differenze non emergono osservando singolarmente questa categoria di lavoratori, ma comparandola con altri gruppi simili di *low skilled workers* si notano delle peculiarità insite unicamente nei lavoratori domestici: la relazione lavorativa molto spesso infatti non è stipulata tramite un contratto ma l'accordo viene preso, nella quasi totalità dei casi, verbalmente; la bilancia del potere è sproporzionata a favore dei datori di lavoro, creando un legame quasi di sottomissione per il lavoratore; gli ordini impartiti a questa tipologia di lavoratori risultano essere per la maggior parte delle volte imprecisi e poco chiari; infine, i datori di lavoro richiedono al lavoratore una reperibilità quasi costante.¹³⁸

A livello salariale, i lavoratori domestici sono una tra le categorie più sottopagate nel mercato del lavoro e la protezione del salario, che ad altri gruppi di lavoratori è garantita, non è assicurata: secondo l'OIL circa 22,3 milioni di persone che prestano il proprio lavoro in case private sono sprovviste di una protezione dal pagamento di una remunerazione eccessivamente bassa, aggiungendo anche che la tutela portata dal salario minimo non è applicabile ad essi.¹³⁹

La Convenzione n. 189, all'articolo 11¹⁴⁰, riconosce ai lavoratori domestici il diritto al salario minimo, specificando che la remunerazione debba essere determinata senza discriminazione basata sul sesso, diritti questi che devono essere garantiti dagli Stati

¹³⁷ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

¹³⁸ Rohan Ravinda Gudibande, Arun Jacob, *Minimum Wages for Domestic Workers: Impact Evaluation of the Indian Experience*, 2018

¹³⁹ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

¹⁴⁰ Convention n. 189 "*Domestic Worker Convention*", 2011, art. 11: Each Member shall take measures to ensure that domestic workers enjoy minimum wage coverage, where such coverage exists, and that remuneration is established without discrimination based on sex.

membri. La procedura per la determinazione del salario minimo rivolto ai lavoratori domestici segue esattamente quanto viene fatto per le altre categorie di lavoratori: le organizzazioni dei *domestic work* e anche dei loro datori, se esistenti, dovrebbero essere coinvolte fin da subito nel dialogo con le restanti parti sociali, onde evitare un'estensione del sistema salariale minimo successiva per queste categorie che inizialmente, come si è verificato in alcuni casi, potrebbero avere un livello di remunerazione minima più basso rispetto al livello di salario minimo nazionale.

Per riprendere, come nel paragrafo precedente, l'esempio della Gran Bretagna, gli *homeworkers*, a meno che non siano dei lavoratori autonomi, hanno diritto al salario minimo, anche nei casi in cui il datore di lavoro convinca il lavoratore, appena maggiorenne, che in realtà non è autorizzato a ricevere il salario minimo in quanto lavoratore autonomo. Il salario minimo, secondo le disposizioni vigenti in Gran Bretagna, va pagato ai lavoratori che prestano il proprio servizio all'interno della casa, come anche nella proprietà del datore di lavoro o in ogni caso in un luogo distante dalla propria abitazione, e va ricompensato per l'ammontare calcolabile sul totale delle ore lavorate. Se il pagamento avviene tramite una retribuzione a cottimo, il datore deve contemporaneamente pagare il lavoratore il salario minimo per ogni ora lavorata e pagare il corrispettivo adeguato per ogni opera portata a termine.¹⁴¹

In conclusione, i lavoratori domestici svolgono un ruolo cruciale all'interno delle abitazioni in tutto il mondo, compito che non è gratificato dal livello salariale, il quale si trova ancora a livello bassi. La garanzia di un salario minimo a questa categoria di lavoratori, come previsto dalla Convenzione n. 189, proteggerebbe anche questa vulnerabile e sottopagata tipologia di lavoratori, riconoscendo ad essi il contributo adeguato al lavoro apportato e assicurando il principio di una paga equa per un lavoro di equo valore.¹⁴²

¹⁴¹ DTI, *A detailed guide to the National Minimum Wage*, 2004

¹⁴² ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

- c. Come l'inflazione incide a livello mondiale sulla determinazione del salario minimo.

Nella determinazione del salario minimo, i fattori economici devono essere presi in considerazione dai *policy maker* non solo per poter settare un livello minimo salariale in linea con l'economia, ma impostare un livello troppo elevato non adeguato allo stato economico del Paese potrebbe incidere negativamente sul costo del lavoro, scatenando l'inflazione, urtare le esportazioni e il livello di occupazione. Come infatti precisa la Convenzione n. 131, lo sviluppo economico, i livelli di produttività e il desiderio di realizzare e mantenere un alto livello di occupazione sono alcuni tra gli elementi economici più impattanti nella strutturazione del salario minimo, in aggiunta al grado di competitività, degli investimenti, l'andamento dei prezzi e la crescita economica.¹⁴³

Uno dei fattori economici il cui andamento incide maggiormente sui salari è l'inflazione, che nel momento di crescita nei suoi livelli erode buona parte del salario. Pur elencando molti agenti economici da includere nello studio di un adeguato livello minimo salariale, la Convenzione suddetta non sollecita con grande enfasi i partner sociali ad esaminare gli effetti dell'inflazione sui salari; questo è da valutare in ragione del periodo economico in cui venne emanata la Convenzione, momento storico che non viveva ancora l'iperinflazione degli anni successivi.¹⁴⁴ Nei Paesi dove l'occupazione retribuita è consolidata nel mercato del lavoro, l'aumento del salario minimo, al tempo stesso, riduce l'inequità con i salari più bassi e contribuisce ad ottenere una diminuzione dell'inflazione, combinata ad una disoccupazione in decrescita, con il risultato di un popolo con maggior remunerazione, un aumento della spesa sia da parte dei lavoratori che da parte delle imprese, ottenendo così una pressione inflazionistica maggiore. In sintesi, una maggiore occupazione, dovuta ad un innalzamento dello standard salariale minimo, genera una maggiore inflazione, ma se una maggiore occupazione è un segnale positivo, un'inflazione che tende ad aumentare no. La soluzione al controllo della crescita inflazionistica si rinviene nel controllo della crescita dei salari reali, ovvero della crescita del potere d'acquisto dei salari. Se dal lato dei Paesi in via di sviluppo, dove il salario minimo difficilmente riesce

¹⁴³ ILO, *Minimum wage policy guide*, 2016

¹⁴⁴ Saget, Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*, ILO, 2002

a soddisfare i bisogni primari dei lavoratori, l'aggiustamento delle politiche salariali per il medio/lungo termine sulla base dell'indice dei prezzi è auspicabile, ugualmente non si può dire per i Paesi ormai sviluppati, dove l'aggiustamento dei salari dovrebbe essere fatto considerando fattori macroeconomici e non solamente l'indice dei prezzi, dato fuorviante a causa della pressione creata dall'inflazione in questi mercati.¹⁴⁵

La mossa attuabile dai Governi, per prevenire il fenomeno appena descritto, consiste nell'aggiustare il salario minimo onde evitare una perdita nel potere di acquisto da parte dei percettori del salario minimo. Il periodo segnato dalla pandemia ha insegnato come queste azioni di correzione siano fondamentali per il benessere dei lavoratori e dell'economia: portando ad esempio quanto accaduto all'interno dei Paesi europei, non è stato l'alzarsi dei tassi nel mercato che ha privato i lavoratori di parte della loro remunerazione diminuendone la capacità economica di acquistare nel mercato, bensì il crescere dell'inflazione, che fino agli anni prima della crisi pandemica si stimava ad un livello accettabile in Europa. La diminuzione del salario minimo legalmente costituito è stata stimata, nei paesi europei, di due terzi tra gennaio 2021 e gennaio 2022, e le previsioni per gli anni avvenire non sono purtroppo così rosee: non aspettandosi una diminuzione del livello inflazionistico, i Governi potrebbero agire rinegoziando i termini salariali come sostegno ai lavoratori sottopagati, ma solo per la metà degli Stati membri dell'Unione Europea è in vigore l'obbligo di ridimensionare il livello del salario minimo assecondando l'andamento dell'inflazione, in quanto sono proprio questi Stati che hanno istituito tramite la normativa nazionale il sistema del salario minimo.¹⁴⁶

In conclusione, tra gli elementi determinanti lo standard del salario minimo, l'inflazione obbliga gli Stati a rideterminare periodicamente tale livello per poter garantire un salario minimo che non ecceda quanto l'economia stabilisce, generando un ulteriore aumento, e che non sia inferiore ai valori economici del momento, non assicurando ai lavoratori destinatari della remunerazione minima una sopravvivenza nel mercato.

¹⁴⁵ Saget, Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*, ILO, 2002

¹⁴⁶ Vacas Sorlano Carlos, Aumaryt-Pintar Christine, *How to ensure adequate minimum wages in an age of inflation*, Eurofound Industrial relations and social dialogue, 2022

3. *La situazione globale dei giovani lavoratori in tema di condizioni lavorative e retribuzione.*

- a. Le condizioni del mercato del lavoro per i giovani, e dei giovani lavoratori.

Tra i lavoratori più vulnerabili nel mercato del lavoro sono compresi, come in precedenza più volte puntualizzato, anche i giovani, i quali sono costretti ad affrontare un difficile processo nel cercare una via di entrata nel mondo del lavoro¹⁴⁷ e, una volta entrati, trovarsi di fronte alla possibilità di essere assunti per un lavoro sottopagato¹⁴⁸. Secondo lo *Standard United Nations* si può classificare un giovane (all'inglese "young person") come una persona compresa tra i 15 e i 24 anni non rientrante nel periodo di transizione dalla scuola al mondo del lavoro; ma la definizione è estendibile anche a coloro che, con un'età compresa tra i 25 e i 29 anni, non sono qualificabili come lavoratori, sia perché sono ancora inseriti nel percorso educativo o di apprendimento e quindi non sono inseriti nel processo di transizione, sia perché non sono né in uno stato di "studente" né di "lavoratore"¹⁴⁹. Negli ultimi anni la percentuale di questi ultimi, chiamati NEET, (*Neither in Employment nor in Education or Training*) è aumentata significativamente, distinguendosi tra donne e uomini: per le giovani donne il picco di NEET si stima intorno ai primi vent'anni, mentre tra i giovani uomini il picco massimo si ha all'incirca verso i 23 anni¹⁵⁰. La mancanza di un ponte tra l'uscita dal mondo scolastico e l'entrata del mondo del lavoro comporta dei risvolti negativi nel *labour market*, il quale dovrebbe essere il luogo dove la tutela dei partecipanti più vulnerabili è garantita dalle istituzioni dello stesso mercato¹⁵¹: la perdita di esperienza e di salari, l'aumento della prospettiva di lavori poveri e un innalzamento della probabilità di un comportamento antisociale tendente alla criminalità e allo spaccio di

¹⁴⁷ Niall O'Higgins, Valentino Moscarillo, *Labour market institutions and youth labour markets: Minimum wages and youth employment revisited*, ILO Employment Policy Department, 2017

¹⁴⁸ Grimshaw Damian, *At work but earning less: trends in decent pay and minimum wage for young people*, ILO, 2014

¹⁴⁹ Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, Institute of Labour Economie, 2020

¹⁵⁰ Niall O'Higgins, *Rising to the youth employment challenge, new evidence on key policy issues*, ILO, 2017

¹⁵¹ Niall O'Higgins, Valentino Moscarillo, *Labour market institutions and youth labour markets: Minimum wages and youth employment revisited*, ILO Employment Policy Department, 2017

stupefacenti sono conseguenze che i Governi potrebbero evitare grazie ad una adeguata e strutturata transizione dei giovani dalla scuola al lavoro.¹⁵²

Inoltre, questa mancata regolazione della transizione rende ancora più difficile l'accesso ad un lavoro adeguato e produttivo, come anticipato prima, privando il mercato del lavoro del potenziale apportabile dalle giovani donne e uomini in termini di performance lavorativa, imprenditoria, consumatori, cittadini, membri della società e agenti del cambiamento, e non solo le conseguenze di questa assenza si riscontrano nei giovani e nel mercato, ma anche sulle famiglie e le comunità.¹⁵³

La scarsa occupazione tra i giovani aumenta, di conseguenza, il livello di disoccupazione che attualmente è stimato intorno al 10,5% nei Paesi OECD¹⁵⁴ (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), ma che durante periodi di shock economico ne risente aumentando considerevolmente. Infatti, durante la crisi finanziaria globale la percentuale di giovani disoccupati è arrivata a toccare la punta massima del 16,8%, dimostrando che alti e ripetuti periodi di disoccupazione sono preoccupanti non solo per l'impatto sulla vita quotidiana dei giovani, ma perché colpiscono negativamente le prospettive del mercato del lavoro per le giovani generazioni in termini di forme poco incentivanti di occupazione e di salari¹⁵⁵.

Durante la crisi pandemica generata dal Covid-19, l'*International Labour Organization* ha osservato come i giovani, considerati all'interno del gruppo di persone più vulnerabili, abbiano subito in modo considerevole gli effetti della pandemia, che hanno portato ad un aggravamento della disoccupazione e della sottoccupazione portandoli a livelli tre volte più alti rispetto al livello di disoccupazione degli adulti. Il risultato si è visto con l'intensificarsi del fenomeno dell'utilizzo delle forme non standard di assunzione tra i giovani. Questi risvolti potrebbero segnare la via professionale dei giovani lavoratori, creando uno scenario di "lockdown generation" tra i giovani¹⁵⁶¹⁵⁷.

¹⁵² Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, Institute of Labour Economics, 2020

¹⁵³ Niall O'Higgins, Valentino Moscarillo, *Labour market institutions and youth labour markets: Minimum wages and youth employment revisited*, ILO Employment Policy Department, 2017

¹⁵⁴ Dati statistici presi dalla banca dati dell'OECD: <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>

¹⁵⁵ Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, Institute of Labour Economics, 2020

¹⁵⁶ ILO, "Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19", 2020/2021

La situazione salariale dei giovani non è di certo tra le più rosee, nella quale incidono, come già evidenziato, il processo di transizione dalla scuola al lavoro assieme alla competizione per il lavoro, la formazione delle *skills*, ed infine il passaggio da un contratto di lavoro ad un altro. Come sempre, questi fattori sono soggetti a variazione in ragione del Paese che si prende in considerazione, anche a fronte di pari condizione economiche¹⁵⁸.

Un fattore particolarmente determinante del livello salariale è la formazione acquisita dal giovane lavoratore, la quale è la chiave per i giovani affinché essi possano mantenere stabilmente la posizione lavorativa con una paga adeguata. La remunerazione risente quindi dell'effetto generato dall'educazione scolastica appresa e dal livello di esperienza che ogni singolo giovane lavoratore porta con sé nel mondo del lavoro: la giustificazione di una paga bassa rispetto alla media è osservabile in una scarsa educazione e nella posizione lavorativa in cui si trova la persona, come ad esempio un periodo di tirocinio o di apprendimento del lavoro per il quale è stato assunto. Ma è soprattutto l'educazione ricevuta nel periodo scolastico e universitario che incide maggiormente sul livello di salario, in quanto un determinato background formativo impatta positivamente sul salario, percepito dal datore di lavoro come sinonimo di una maggiore resa produttiva da parte del giovane¹⁵⁹. Gli studi effettuati sul fenomeno, hanno dimostrato come l'esistenza di una stratificazione salariale tra i giovani sia dovuta proprio dovuta al diverso livello di preparazione e alla tipologia di formazione tra i giovani; per citare un esempio, in Germania l'alto livello di inclusione dei diplomati nei ruoli di apprendistato, unito ad una forte reputazione per i giovani che decidono di intraprendere un percorso di *training* sul luogo di lavoro genera un incremento della domanda.

Una volta che l'entrata nel mercato del lavoro è stata superata, tuttavia, le condizioni che i giovani vi trovano all'interno non sono facilmente sintetizzabili in poche caratteristiche, dal momento che le peculiarità di ogni Stato rendono tali condizioni

¹⁵⁷ Maria Hemília Fonseca, Catharina Lopes Scodro, *Covid 19, "lockdown generation" and professional training for youth*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

¹⁵⁸ Grimshaw Damian, *At work but earning less: trends in decent pay and minimum wage for young people*, ILO, 2014

¹⁵⁹ Grimshaw Damian, *At work but earning less: trends in decent pay and minimum wage for young people*, ILO, 2014

diverse, infatti le tipicità del mercato del lavoro proposto per i giovani, la natura e la durata del percorso scuola-lavoro, le forme di occupazione e le attività economiche nelle quali sono coinvolti i giovani, rendono il mercato del lavoro particolarmente differenziato.¹⁶⁰ Tuttavia, alcune caratteristiche rilevanti sono comuni tra gli Stati ad alto reddito e in alcune parti dell'Unione Europea, come per esempi la quantità di forme di assunzione non standard: secondo i dati OECD il 25,00% dei giovani nei Paesi OECD con età compresa tra i 15 e i 25 anni sono assunti con un contratto a termine, mentre la percentuale si aggira intorno al 9,8% per le persone di età tra i 25 e i 54 anni¹⁶¹, segno di come, in questi Paesi, le forme di impiego non standard siano ormai la normalità per i giovani che si interfacciano con il mercato del lavoro.

Le soluzioni a questo enorme disagio inflitto ai giovani lavoratori sono date dal combinato operato di strategie attuabili in vari settori: una politica fiscale espansionistica, specialmente durante una recessione, può diminuire la crescita della percentuale di disoccupazione tra i giovani, soprattutto nella fascia di età più vicina ai 20 anni, mentre sostenere una politica più conservativa durante un periodo di boom economico prepara l'economia al successivo periodo di debolezza, mantenendo stabile la bilancia finanziaria. Inoltre, rilanciare sia la quantità che la qualità dell'occupazione attraverso una protezione legislativa che garantisca la mitigazione di ogni effetto negativo sull'occupazione giovanile; uno sviluppo settoriale della promozione del lavoro per i giovani lavoratori è una via alternativa che i Governi potrebbero mettere in campo al fine di rilanciare dei settori nei quali la forza lavoro si è lentamente spostata verso altri (come il settore agricolo), senza però accrescere le prospettive di un lavoro poco retribuito, poco produttivo e di scarsa qualità.¹⁶²

In conclusione, dunque, constatando le difficoltà in cui i giovani si imbattono quotidianamente all'esterno del mondo del lavoro e all'interno, gli Stati potrebbero sfruttare le tecniche sia fiscali che di sviluppo settoriale nel mondo del lavoro per il rilancio dell'occupazione tra i giovani, i quali necessitano di un ponte sicuro e protetto

¹⁶⁰ Niall O'Higgins, *Rising to the youth employment challenge, new evidence on key policy issues*, ILO, 2017

¹⁶¹ Dati statistici presi dalla banca dati dell'ODEC: <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>

¹⁶² Niall O'Higgins, Valentino Moscarriello, *Labour market institutions and youth labour markets: Minimum wages and youth employment revisited*, ILO Employment Policy Department, 2017

che li accompagni tra la scuola e il mondo del lavoro, delle prospettive lavorative dignitose e parametrata al loro livello di istruzione e una adeguata remunerazione.

- b. La differenza tra donna e uomo nel mondo del lavoro e nella retribuzione.

Una breve parentesi è doverosa dedicarla al *gender pay gap* nel mondo del lavoro, ovvero alla differenza tra donne e uomini nei settori lavorativi a livello salariale. La lacuna tra i generi è un fenomeno in costante mutamento all'interno del mercato del lavoro, dove i cambiamenti sociali, economici e culturali ne influenzano le dimensioni, la portata del problema e le possibilità di adottare politiche di riduzione e annullamento del divario. Per di più, non esiste un filo comune che possa sintetizzare quanto accade nei vari Paesi del mondo con riguardo al tema in oggetto, dato che le caratteristiche tipiche di ogni Stato incidono sulla discriminazione.

Il risultato di questa grande differenza è pienamente riscontrabile nel salario, non a caso il termine *gender pay gap* rappresenta appieno questo divario tra donna e uomo, il quale misura la differenza salariale in percentuale tra i due generi, calcolata per paga oraria, settimanale, mensile o annuale. La portata del *gender pay gap* varia a seconda del settore lavorativo in analisi, dal gruppo di lavoratori presi a campione e dal Paese in cui si sta svolgendo l'indagine¹⁶³, come in precedenza accennato, e la differenza si fa maggiormente importante se il campione preso come base di studio sono le donne con responsabilità a livello familiare paragonate agli uomini ma anche alle donne stesse senza responsabilità. Il *motherhood gap*, il nome del fenomeno che distingue le donne con figli dalle donne senza figli, è evidente, secondo uno studio condotto in Italia, all'inizio della gravidanza, momento in cui le traiettorie salariali di una donna senza figli e di una donna con figli si distanziano e divergono, creando un gap del 53% tra il salario post e pre maternità¹⁶⁴.

Tuttavia, è possibile trovare alcune cause generali e comuni alla base del problema. La differenza inizia già dal percorso educativo e formativo il quale, in alcuni Paesi, non è garantito in pari quantità e qualità, in fatti le donne sono soggette ad una minore educazione rispetto agli uomini a causa di una credenza secondo la quale l'istruzione per una donna sia poco utile, allontanando quindi le ragazze dalla scuola e impegnandole in lavori domestici, e in più creando percorsi differenziati per ragazze e

¹⁶³ Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, *Equal pay*, 2013

¹⁶⁴ Bettin Giulia, Trucchia Laura, *Uscire dall'emergenza: la dimensione economico lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*, Il diritto dell'economia, 1/2021

ragazzi, non garantendo quindi una pari istruzione. Le esperienze lavorative sono un altro fattore creatore di discriminazione, le quali rendono difficile l'accesso al mercato del lavoro: basti pensare al carico non indifferente che una donna deve sopportare in caso di maternità a seguito del quale si deve costretta a lasciare il posto di lavoro, e nel caso voglia ritornare nel mercato gli ostacoli da affrontare non sono pochi e a volte ardui da superare. Ancora, la maggior parte dei lavoratori part-time sono donne, le quali rappresentano, nei Paesi OECD, tre quarti delle persone assunte con un contratto part-time corrispondente ad una retribuzione inferiore, in particolare la paga oraria risulta essere nettamente inferiore rispetto ad una paga oraria full-time.¹⁶⁵

Ad aggravare la discriminazione si aggiungono le crisi economiche, le quali portano con sé delle conseguenze devastanti, peggiorando ulteriormente il divario di genere. La pandemia ha eroso sia il reddito che il lavoro di molte donne, portando a coniare il termine "*Shecession*", unione dei termini *She* e *Recession* (Giovanni di Corrado, 2022), con il quale si vuole enfatizzare quanto gli effetti sociali ed economici hanno colpito le donne. Come è stato constatato nel Bilancio di Genere 2021 in Italia, l'occupazione femminile è calata al 49% e la distanza del tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile è arrivata al 18,2 punti percentuali, contro una media europea di 10,1 punti percentuali.¹⁶⁶

I rimedi al *gender pay gap* non sono solamente composti da politiche mirate per sostenere l'occupazione femminile, ma anche da una politica salariale adeguata si otterrebbero dei benefici sul fronte remunerativo, dove le donne rappresentano la maggior parte dei lavoratori sottopagati.

L'istituzione del salario minimo trova infatti la sua base normativa nella Convenzione n. 100 sulla protezione del salario equo, e trova riscontri positivi negli studi svolti sul tema, dove l'analisi sul settaggio del salario minimo ha dimostrato quanto questo sistema sia d'aiuto per l'inequità salariale tra donna e uomo, sostenendo che in contesti dove il lavoro femminile viene sotto stimato rispetto al lavoro maschile, pur essendo uguali tra di loro, il sistema del salario minimo assolve il ruolo di incentivo per l'uguaglianza lavorativa.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, *Equal pay*, 2013

¹⁶⁶ Giovanni Di Corrado, *Pandemia e lavoro: il covid-19 è anche una questione di genere*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

¹⁶⁷ Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, *Equal pay*, 2013

Come più volte ribadito, la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella determinazione delle condizioni lavorative e salariali, ruolo che non viene meno nella lotta contro il *gender pay gap* con lo scopo di promuovere l'applicazione di un salario equo e la sua messa in pratica, provvedendo ad enfatizzare quanto già stabilito dalle previsioni legislative o ad assicurare un pieno rispetto del salario equo in mancanza di una disposizione. La cooperazione tra Governo e contrattazione collettiva nella incentivazione e diffusione di un salario equo potrebbe dare, come risultato, una serie di azioni attuabili affinché il disparità salariale sia nulla tra i generi, infatti provvedere ad una legge per la tutela della remunerazione equa che possa essere negoziata tra le parti, realizzata concretamente e monitorata da un processo che sia approvato collettivamente è una via per instaurare un regime salariale equo. L'estensione a tutte le lavoratrici e lavoratori, come anche ai datori di lavoro, degli accordi collettivi presi assicura un'applicazione di quanto precedentemente stabilito ed evita una eventuale esclusione di alcune categorie di lavoratori dalla tutela; infine incentivare il rispetto del principio di un equo salario per un lavoro di equo valore deve aver luogo tramite misure che incoraggino i partner sociali a darne pieno effetto.¹⁶⁸

Per concludere, il *gender pay gap* non è un fenomeno stabile e costante nel tempo, assoggettato a seguire i mutamenti che avvengono nel corso del tempo e nelle varie Nazioni, ma è possibile porne rimedio con politiche sociali mirate e una seria implementazione del sistema salariale minimo come metodo per promuovere la parità tra i generi, il quale attualmente è garantito per 327 milioni di lavoratori, di cui 152 milioni sono donne¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Martin Oelz, Shauna Olney, Manuela Tomei, *Equal pay*, 2013

¹⁶⁹ Dati riportati da ILO, "*Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19*", 2020/2021

- c. Il salario minimo come soluzione alla ricerca e mantenimento di un lavoro.

Come accennato in precedenza, i giovani sopportano delle condizioni salariali nettamente inferiori rispetto agli altri lavoratori, complici l'età e le esperienze lavorative inferiori rispetto a coloro che sono già inseriti nel mondo del lavoro. L'assenza di esperienza e la conseguente mancanza di competenze acquisibili dal lavoro si ripercuotono sul livello salariale, escludendoli anche dal sistema del salario minimo legale, la cui attuazione aumenterebbe il livello di tirocinanti o apprendisti nelle imprese, riducendo ulteriormente l'iniquità remunerativa, pur comportando dei costi.

Le interrogazioni postesi sulla possibilità di instaurare un regime di salario minimo per l'occupazione giovanile hanno dato un esito ambivalente: da una parte una forte risposta negativa e all'opposto una conferma alla sua implementazione, seppur moderata. La risposta negativa è subordinata al fatto che settare un livello minimo salariale per i giovani lavoratori potrebbe creare non pochi problemi in termini di performance nel mercato del lavoro e una percezione di ingiustizia da parte dei lavoratori dovuta ad una discriminazione sulla base dell'età, dunque per questo molti stati potrebbero non optare per un sistema di salari minimo per i giovani, evitando una discriminazione e generando un *match* tra paga e competenze¹⁷⁰. Inoltre un regime salariale minimo potrebbe entrare in contrasto con le politiche già in atto per l'erogazione di sussidi volti ad incoraggiare le assunzioni di giovani disoccupati da parte dei datori di lavoro, ma anche erogazioni con l'obiettivo di incoraggiare i giovani, che si cimentano per la prima volta nel mondo del lavoro, a imparare ed acquisire esperienze lavorative che potrebbero essere necessarie nei primi anni di lavoro¹⁷¹. Talvolta, i Governi si trovano a dover fissare un salario minimo erogabile ai giovani più basso rispetto al salario minimo garantito agli adulti, metodo che trova giustificazione nella poca esperienza lavorativa accumulata dai giovani, sinonimo di una poca resa produttiva da parte di questa categoria di lavoratori, addossando al datore di lavoro l'onere di insegnare come viene svolto il lavoro, onere per cui dovrebbe essere

¹⁷⁰ Niall O'Higgins, *Rising to the youth employment challenge, new evidence on key policy issues*, ILO, 2017

¹⁷¹ Grimshaw Damian, *At work but earning less: trends in decent pay and minimum wage for young people*, ILO, 2014

ricompensato. Infine, la strutturazione di un salario minimo invoglierebbe i giovani ad entrare nel mercato del lavoro, aumentando il costo opportunità della formazione e, di conseguenza, diminuendo il livello di scolarizzazione tra i giovani¹⁷².

D'altro canto, le posizioni a favore del salario minimo applicabile anche ai giovani puntano sull'effetto che questo potrebbe avere sulla produttività generabile a seguito dell'assunzione di giovani, la necessità di effettuare una compensazione ai datori di lavoro per i costi investiti nella formazione ed infine il bisogno di risposte concrete all'elevata disoccupazione giovanile¹⁷³.

Al contrario di quanto viene detto dalle teorie neoclassiche, cioè che all'aumentare del salario minimo si riduce il livello occupazionale e aumenta la disoccupazione, teorie più recenti sosterrrebbero che non ci sono stati effetti significativi sulla disoccupazione giovanile dal 1990 al 2015 a seguito dell'introduzione del salario minimo¹⁷⁴. Anche lo studio dell'applicazione del salario minimo per i giovani e l'analisi degli effetti di tale sistema sono da valutare in relazione ad ogni singolo Paese, sapendo infatti che le dinamiche sociali, culturali ed economiche caratteristiche di uno Stato incidono sulla disoccupazione giovanile, sul salario minimo e sull'occupazione giovanile in maniera diversa rispetto agli stessi elementi ma di un altro Paese.

Uno studio condotto sul salario minimo giovanile in Turchia ha dimostrato che, a seguito dell'applicazione a tutti i lavoratori senza vincolo di età del salario minimo dal 2014 abolendo la previsione del salario minimo per i quattordicenni, il salario minimo viene considerato come un elemento importante per i giovani, in particolare per gli adolescenti, i quali si vedono elargire una paga più alta, ma in contropartita assistono ad un decremento dell'occupazione di un quinto per i ragazzi, mentre la probabilità di disoccupazione aumenta del 30%¹⁷⁵, anche se a fronte di questi dati non si assiste ad una più debole partecipazione nel mercato del lavoro; la partecipazione all'ambiente

¹⁷² Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, Institute of Labour Economie, 2020

¹⁷³ Grimshaw Damian, *At work but earning less: trends in decent pay and minimum wage for young people*, ILO, 2014

¹⁷⁴ Jordi López-Tamayo, Celia Melguizo, Raúl Ramos, *Minimum wages, youth employment and spatial spillovers: New evidence for Spain*, 2021

¹⁷⁵ L'indagine è stata condotta solo su giovani maschi. Attualmente il tasso di disoccupazione è del 27,9% per le giovani donne, mentre per i ragazzi è del 16,3%. Fonte: <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm>

scolastico non registra un aumento significativo, dato che letto assieme all'aumento della disoccupazione fa giungere alla conclusione che molti giovani siano qualificabili nella categoria dei NEET. Grazie ad un processo di regressione che combina dati sull'aumento del salario minimo per i sedicenni, l'abolizione del salario minimo per i ragazzi con 14 anni di età dal 2014, lo studio condotto sull'occupazione, la disoccupazione, la forza lavoro, il livello di istruzione e i NEET ha portato alla conclusione che il salario minimo risulta uno strumento utile nel processo di transizione dalla scuola al lavoro, facilitandone il passaggio, ma una strutturazione graduale del salario minimo per fasce di età consentirebbe il completo adempimento dei doveri scolastici e un adeguato periodo di tirocinio e apprendimento in grado di fornire le conoscenze opportune allo svolgimento del lavoro, una volta inseriti nel mondo del lavoro¹⁷⁶.

I risultati a cui sono arrivati degli studiosi statunitensi nel 2022¹⁷⁷, guardando cosa accadrebbe se venisse applicato il salario minimo ai giovani residenti negli Stati Uniti, sono completamente in disaccordo con le precedenti analisi svolte da altrettanti economisti. Le divergenze sui risultati sono dovute a delle divergenze già nella letteratura di ricerca, complici anche gli orientamenti politici verso cui tendono i vari analisti che nel corso del tempo si sono adoperati per analizzare il fenomeno, infatti in passato le prove raccolte per sostenere una determinata tesi erano contrastanti tra di loro e poco centrati su una conclusione forte e sostenuta, prove che tendevano per la maggiore a dimostrare gli effetti negativi del salario minimo sull'occupazione, soprattutto dei lavoratori meno qualificati, risultando quindi che l'occupazione non viene ridotta da un livello salariale minimo elevato. Se da un lato quindi molti studiosi sostengono, anche con prove evidenti e coerenti talvolta, che i livelli occupazionali per adolescenti, giovani adulti, lavoratori meno istruiti non cambierebbero con un livello salariale minimo, la ricerca più recente ha dimostrato, con l'utilizzo di metodi di regressione, che per le categorie di lavoratori poco qualificati un'applicazione del salario minimo ridurrebbe l'occupazione all'interno di questo insieme. In particolare,

¹⁷⁶ Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, Institute of Labour Economic, 2020

¹⁷⁷ David Neumark, Peter Shirley, *Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about Minimum wages and job loss in the united states?*, National Bureau of Economic Research, 2022

gli economisti che sostengono quest'ultima tesi (Neumark e Shirley) non sarebbero d'accordo con i metodi utilizzati in precedenza, che si sarebbero basati solo su determinati fattori, come gli studi di settore, per sostenere un impatto quasi a zero del salario minimo sui livelli occupazionali, senza tener conto, secondo gli analisti, degli effetti sui lavoratori meno qualificati.¹⁷⁸

Infine, uno studio condotto nel mercato del lavoro spagnolo, mercato del lavoro con un alto livello di rigidità e che ha visto un aumento considerevole dei salari minimi negli ultimi anni, ha riscontrato un iniziale effetto negativo sul tasso di disoccupazione per il range di età 24-29 anni causato dal salario minimo sarebbe poco significativo visti i modelli statistici utilizzati, mentre troverebbe particolare significato l'impatto negativo sul tasso di disoccupazione per i giovani di età compresa tra i 16 e i 19 anni. In particolare, per il 20% dei lavoratori compresi tra i 16 e i 24 anni, la probabilità di perdere il posto di lavoro è passata da 6 a 11 punti percentuali a seguito delle disposizioni sul salario minimo.¹⁷⁹

In definitiva, dunque, dare una risposta alla domanda se il salario minimo può essere la soluzione per i giovani lavoratori che si interfacciano con il mondo del lavoro non è così scontato e banale, alla luce delle indagini statistiche effettuate sul mercato del lavoro in vari Paesi e delle divergenze di pensiero sul tema. Tuttavia, il sistema del salario minimo potrebbe essere accompagnato da accordi collettivi, visti i risvolti positivi, seppur deboli, della contrattazione collettiva alla neutralizzazione degli effetti negativi che il salario minimo avrebbe sull'occupazione giovanile¹⁸⁰. Una complementarità tra salari minimi e altre istituzioni del mercato del lavoro (O'Higgins, 2017) potrebbe essere una via percorribile dagli Stati per consentire ai giovani un ingresso meno insidioso nel mercato del lavoro e una permanenza con una prospettiva positiva.

¹⁷⁸ David Neumark, Peter Shirley, *Myth or measurement: What does the new minimum wage research say about Minimum wages and job loss in the united states?*, National Bureau of Economic Research, 2022

¹⁷⁹ Jordi López-Tamayo, Celia Melguizo, Raúl Ramos, *Minimum wages, youth employment and spatial spillovers: New evidence for Spain*, 2021

¹⁸⁰ Niall O'Higgins, *Rising to the youth employment challenge, new evidence on key policy issues*, ILO, 2017

4. *L'industria tessile: la fissazione della retribuzione minima in alcuni Paesi.*

- a. Le condizioni di lavoro e salariali nell'industria tessile e la necessità di un salario minimo.

I settori produttivi più colpiti dalla globalizzazione hanno affrontato, nel tempo, un processo di frammentazione ed esternalizzazione della catena produttiva con il vantaggio di una riduzione notevole dei costi, soprattutto costi riguardanti la forza lavoro la quale, presa in carico dai produttori delle grandi industrie, viene esternalizzata e decentralizzata verso Paesi a basso salario, dove l'acquisizione indiretta della forza lavoro permette di sottoscrivere contratti temporanei¹⁸¹. Nel settore dell'abbigliamento, e più in generale nell'industria tessile, questo processo è in atto dagli anni '60, durante i quali i processi produttivi sono stati investiti di una transnazionalizzazione, diventando un settore globale archetipico (Merk, 2014).

La produzione, soprattutto nei paesi asiatici, con l'evolversi dell'economia sempre più indirizzata verso la globalizzazione, si è orientata verso una organizzazione del processo produttivo *export oriented*, (cioè lo spostamento della produzione all'estero), sfruttando una manodopera ad alta intensità, con una bassa qualificazione e un basso costo, tradotto quindi in un basso salario. La giustificazione a cui i marchi si appigliavano, per spiegare la decisione presa, riguardava l'abilità delle cucitrici degli Stati presso i quali l'azienda aveva sede, sostenendo la scarsa capacità delle donne nello svolgere il proprio compito contro le maggiori competenze delle donne di Paesi esteri. Questa scusa non è stata sufficiente a spiegare il perché dei trasferimenti all'estero, dove le donne, a differenza degli uomini che tramite la contrattazione collettiva riuscivano ad ottenere un salario più alto, sottostavano alla quota salariale a loro proposta, ovvero un salario basso.¹⁸²

Solo negli ultimi anni gli attivisti dei diritti del lavoro, mossi dalla presa di coscienza sulle condizioni lavorative e salariali che da tempo ormai subiscono i lavoratori dell'industria tessile, spingono i grandi marchi e le industrie della catena produttiva a farsi carico di questa situazione, spronandoli ad assumersi le responsabilità richieste per adottare un metodo lavorativo lungo tutte le fasi di produzione che rispecchi il

¹⁸¹ Brino Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e Diritto, 3/2019

¹⁸² Jane L. Collins, *Mapping a global labor market. Gender and skill in the globalizing garment industry*, 2002

principio del lavoro dignitoso.¹⁸³ Infatti, le condizioni a cui sono costrette a lavorare le persone assunte nel settore di cui ci si sta occupando sono precarie sotto ogni aspetto: a partire dall'orario di lavoro, la mancanza di un sindacato che protegga i diritti, la quasi assenza di un contratto lavorativo, le condizioni sanitarie e di salute per nulla dignitose richiedono necessariamente il richiamo ai criteri definiti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, quali un lavoro che garantisca a uomini e donne delle "condizioni libertà, equità, sicurezza e dignità umana".¹⁸⁴ La forza lavoro è composta maggiormente da donne, giovani e persone poco qualificate¹⁸⁵, gruppi di lavoratori che, come approfondito in precedenza, risentono fortemente della mancanza di una tutela dei diritti dei lavoratori e di conseguenza subiscono uno sfruttamento maggiore. Il salario, poi, riflette i trattamenti e le discriminazioni che i grandi *brand* dell'industria tessile mettono in atto sul personale: il genere di un lavoratore o di una lavoratrice, ma come l'etnia, l'esperienza acquisita precedentemente e la forte concorrenza nel settore dove si gareggia a mantenere un livello di costi basso, influiscono sulla determinazione della paga soprattutto nelle regioni dove le alternative retribuite a questo tipo di occupazione, nel mercato del lavoro, sono assai poche.¹⁸⁶ Considerando che una delle poche scelte lavorative, per molti Paesi, sono proprio i posti di lavoro nelle industrie tessili e dell'abbigliamento, risorsa principale in termini di occupazione, e tenendo presente che tra le prospettive dell'impresa e della catena del valore non rientrano spesso delle politiche lavorative aziendali adeguate¹⁸⁷, non è un caso la messa in atto di atteggiamenti e politiche lavorative poco garantistiche di forme di lavoro dignitose¹⁸⁸ e salari bassi.

Durante il *Global Dialogue* sul trattamento lavorativo nei maggiori settori produttivi, tra cui anche il settore dell'industria tessile, l'argomento del salario minimo è stato

¹⁸³ Jeroen Merk, *The Rise of Tier 1 Firms in the Global Garment Industry: Challenges for Labour Rights Advocates*, Oxford Development Studies, 2014

¹⁸⁴ Jeroen Merk, *The Rise of Tier 1 Firms in the Global Garment Industry: Challenges for Labour Rights Advocates*, Oxford Development Studies, 2014

¹⁸⁵ ILO, *Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, (Geneva, 23–25 September 2014)

¹⁸⁶ Jeroen Merk, *The Rise of Tier 1 Firms in the Global Garment Industry: Challenges for Labour Rights Advocates*, Oxford Development Studies, 2014

¹⁸⁷ Mark Starmanns, *Purchasing practices and low wages in global supply chains: Empirical cases from the garment industry*, 2017

¹⁸⁸ ILO, *Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, (Geneva, 23–25 September 2014)

ampiamente dibattuto da tutte le parti che hanno partecipato al dialogo. All'interno del settore produttivo dell'abbigliamento, tessile, ma anche del cuoio e delle scarpe, l'80% degli Stati intervistati all'epoca dichiarava di stabilire un salario minimo, ma la sua applicazione nella pratica non aveva lo stesso esito positivo nei maggiori paesi dei settori dell'abbigliamento, tessile, del cuoio e delle scarpe, tra i quali solo un terzo applicava il salario minimo come da previsione statale. Il salario minimo, quindi, è sotto l'effetto delle politiche nazionali e del prezzo pagato dagli acquirenti (che detengono il potere nel mercato delle industrie tessili e dell'abbigliamento) alle industrie, ponendosi ad un livello generalmente basso, al punto tale che non riesce a soddisfare i già citati bisogni essenziali dei lavoratori e delle loro famiglie, obiettivi che vengono conquistati solo tramite un lavoro straordinario fuori misura da parte dei lavoratori.¹⁸⁹

La grande rete di produzione e della catena formata da fornitori e sub-fornitori che, negli anni, la globalizzazione ha tessuto all'interno delle maggiori industrie, porta con sé l'adozione di diversi trattamenti rivolti ai lavoratori in termini economici e normativi, che si rispecchiano nei contratti di assunzione proposti alla forza lavoro, i quali, a causa della loro diversità, indeboliscono le possibilità di un intervento collettivo ed accrescono i rischi e la poca certezza di una tutela dei posti di lavoro. Maggiori sono le articolazioni della filiera produttiva, maggiori sono le diseguaglianze tra i lavoratori dello stesso ramo, e più intensi risultano anche i metodi di lavoro in cui lo sfruttamento minorile e il lavoro forzato sono la prassi, il livello di lavoro sommerso e l'aumento delle molestie per le categorie più vulnerabili, fattori questi che trascinano verso il basso la garanzia di una tutela dei diritti in tutte le aree geografiche in cui le imprese globalizzate si diramano.¹⁹⁰

Anche se le pressioni per l'aumento del salario si fanno insistenti, le grandi aziende persistono con la loro idea di mantenere un salario basso, non considerando come priorità assoluta strutturare all'interno delle imprese un sistema salariale minimo. Le prove a sostegno della tesi portata avanti dai grandi marchi, si rifanno alla difficoltà di implementare un sistema che preveda un salario minimo lungo la catena del valore, definita dall'ILO come "*reti di produzione globali*" o "*catene di approvvigionamento*

¹⁸⁹ ILO, *Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, (Geneva, 23–25 September 2014)

¹⁹⁰ Brino Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e Diritto, 3/2019

globali”, andando anche oltre quella che è la legislazione nazionale; spiegando come la soluzione proposta non sia ideale nel lungo termine, le aziende preferirebbero una azione da parte dei governi nazionali in cui la partecipazione all’istituzione del salario minimo sia sentita da tutti. A rafforzare la resistenza all’idea di un salario minimo, l’onere che dovrebbero sopportare le grandi aziende sarebbe troppo elevato soprattutto se ad attuare un sistema salariale minimo fosse un solo acquirente, mentre una collaborazione verrebbe vista troppo costosa e dagli sforzi insostenibili. Infine, anche se molte aziende si sono appoggiate ad un metodo di calcolo proposto dall’associazione *Asian Floor Wage*¹⁹¹, secondo altre la mancanza di un metodo di calcolo realistico basato sulle realtà locali scoraggerebbe le imprese dal mettere in campo tutte le azioni possibili per garantire un salario dignitoso.¹⁹²

I suggerimenti e le proposte per una corretta struttura di un sistema salariale adeguato richiamano prima di tutto gli Standards stilati dall’*International Labour Organization* assieme alla responsabilità sociale d’impresa, non garantiti lungo la catena del valore per portare a compimento gli obiettivi di condizioni lavorative e di un salario dignitosi; il coinvolgimento degli attori sindacali è il punto focale su cui si concentrano le posizioni favoreggianti del lavoro e del salario dignitoso, sindacati che, date le esperienze positive dopo il loro aiuto alle imprese e ai governi, sono chiamati come attori nelle consultazioni con gli altri partner sociali per la discussione e l’approvazione di un meccanismo lavorativo dignitoso che si concluda con un salario altrettanto adeguato. L’esercitazione dei propri diritti, quali stabilire un orario di lavoro che debba essere rispettato, una paga minima e più in generale le condizioni lavorative, attraverso i rappresentanti dei lavoratori dovrebbe essere garantita da tutte quelle misure che gli Stati potrebbero adottare al fine di perseguire gli scopi finora detti.¹⁹³

Oltre alle proposte che giungono dalle varie parti coinvolte nel settore dell’industria tessile (tra cui portavoce dei lavoratori e dei Governi degli Stati in cui queste aziende

¹⁹¹ L’*Asian Floor Wage* è un’alleanza sindacale e sociale globale fondata nel 2007 “guidata dal lavoro asiatico tra i paesi produttori di abbigliamento (come India, Indonesia, Sri Lanka, Cambogia, Bangladesh) e le regioni di consumo (USA ed Europa) per affrontare il livello di povertà salariale, la discriminazione di genere e la libertà di associazione nelle reti globali di produzione di abbigliamento”. Fonte: <https://asia.floorwage.org/about/>

¹⁹² Mark Starmanns, *Purchasing practices and low wages in global supply chains: Empirical cases from the garment industry*, 2017

¹⁹³ ILO, *Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, (Geneva, 23–25 September 2014)

operano), anche le Linee Guida dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) sul miglioramento delle condizioni dei lavoratori nell'industria tessile forniscono delle soluzioni ai problemi appena esposti. Ciò che l'OCSE sottolinea è la messa in pratica di tutti gli standard occupazionale e di relazioni industriali di pari entità a quelli adottati da datori di lavoro comparabili (ILO, 2016), a cui si aggiunge la garanzia di un luogo di lavoro che rispetti la salute e la sicurezza dei propri dipendenti; in aggiunta, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro preme sul centralizzare, nell'operato dei Governi, il rafforzamento di metodi ispettivi e di controllo, che risultano essere di scarsa efficacia lungo le catene globali del valore. Ad affiancare gli strumenti appena descritti, sono profondamente necessarie delle disposizioni normative per la garanzia della trasparenza, della tracciabilità e della responsabilità verso i lavoratori delle catene globali.¹⁹⁴

Sempre l'OCSE, ha identificato un programma definito *multi-stakeholder* (ILO, 2016) che provvede all'implementazione delle traiettorie necessarie allo sviluppo interno all'azienda della *due diligence*, la quale richiede non solo la responsabilizzazione delle aziende, *in primis*, ma anche il supporto da parte dei Governi, sindacati, organizzazioni internazionali ed esperti del settore per la divulgazione nella prassi delle grandi aziende della *due diligence*.¹⁹⁵ L'adozione di questo metodo da parte delle imprese prevede lo sviluppo di prassi destinate all'identificazione, prevenzione, mitigazione e presa in considerazione degli effetti che le loro azioni hanno sui diritti umani, azioni messe in pratica sia nel Paese in cui l'azienda ha sede legale, sia in tutti quegli Stati in cui l'azienda è presente grazie a partner o controparti commerciali. Attraverso la *due diligence*, che viene volontariamente adottata dalle imprese, esse non sostituiscono le disposizioni di fonte legale, ma le integrano attraverso la prevenzione della violazione dei diritti umani (tra questi anche i *core labour standards*) e dare maggior tutela all'interno di ordinamenti deboli sotto questo aspetto. In più, garantisce una forma di responsabilità che va oltre la singola impresa, arrivando a tutelare i diritti di tutti i lavoratori all'interno delle singole imprese operanti nella filiera, individuando i rischi

¹⁹⁴ Brino Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e Diritto, 3/2019

¹⁹⁵ ILO, *Promote Decent Work*, 2016

già in atto, o che potrebbero verificarsi all'interno delle imprese con le quali sono in corso rapporti di tipo commerciali.¹⁹⁶

Per riassumere, nell'industria tessile i lavoratori faticano ancora oggi a trovare un connubio tra i bisogni necessari e un lavoro dignitoso, tanto nelle condizioni lavorative quanto nel salario, unione che potrebbe essere realizzata dalle imprese solo se vengono concretamente effettuate tutte le raccomandazioni emanate a livello internazionale e inserita in tutta la filiera produttiva la *due diligence*, andando a collaborare con il modello organizzativo dalla *lead firm* (Brino, 2017) alle imprese più periferiche.

¹⁹⁶ Brino Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e Diritto, 3/2019

b. Il processo di implementazione del salario minimo in Pakistan nell'industria tessile.

I paesi nei quali la grande produzione delle industrie tessili e dell'abbigliamento si concentra maggiormente, sono situati nella zona più orientale della Terra, tra questi infatti si citano il Bangladesh, lo Sri Lanka, l'India, la Giordania, e molti altri, a cui si aggiunge il Pakistan, paese emergente all'interno di questo mercato, pur essendo già uno dei maggiori produttori nell'industria tessile per i grandi marchi della moda.¹⁹⁷

Finora è stato evidenziato come le catene globali del valore siano la fonte di inadeguate condizioni lavorative e salario non dignitosi, in cui lo sfruttamento lavorativo esercitato all'interno della filiera rappresenta il *modus operandi* con cui le imprese operano nei confronti dei proprio lavoratori; la responsabilità morale (Muhammad, 2020), di cui aziende, Governi e persone devono farsi carico, è uno dei simboli della lotta contro lo sfruttamento lungo la catena di approvvigionamento, la quale pone molte sfide agli imprenditori e alle istituzioni sul fronte della tutela dei diritti umani.

Come specificato, il rispetto degli *Standards* internazionali, promossi dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, risulta essere il primo passo che gli operatori della catena di approvvigionamento dovrebbero, attuare assieme agli Stati, per la garanzia di condizioni lavorative e salariale minime e soddisfacenti i bisogni essenziali dei lavoratori.

Il Pakistan, nel 1961, introdusse, tramite un'ordinanza basata sulle raccomandazioni provenienti dai consigli provinciali sul salario minimo, il sistema del salario minimo solamente per la sua parte di Paese occidentale, a cui seguì nel 1969 una seconda ordinanza che garantiva il salario minimo per i lavoratori non qualificati. Queste due disposizioni completano il quadro normativo stabilito dal Pakistan sul sistema nazionale di salario minimo (Zhou, 2016), che va ad essere, oltre alla sua complessità, non in linea con i termini richiesti dall'ILO per il salario minimo. Con le due ordinanze, il Pakistan stabilì due metodi per la fissazione del salario minimo: con la prima ordinanza, il Paese dava l'autorizzazione ai Governi provinciali di stabilire un livello minimo di remunerazione per i lavoratori qualificati di certe tipologie di industrie, per i lavoratori

¹⁹⁷ Arslan Muhammad, *Mechanisms of labour exploitation: the case of Pakistan*, International Journal of Law and Management 1/62, 2020

non qualificati in generale e per coloro che operavano in determinate industrie; mentre vennero esclusi, a seguito di questa prima ordinanza, dall'applicazione del salario minimo, i dipendenti delle amministrazioni federali o provinciali, gli addetti all'agricoltura e le persone impiegate nelle miniere di carbone. Nel 1969, con la seconda ordinanza, il Governo iniziò a fissare dei salari minimi non qualificati per tutti i lavoratori dichiarati non qualificati, fissazione che può essere fatta con un allegato dell'ordinanza stessa.¹⁹⁸

L'inadeguatezza del sistema salariale minimo introdotto dal Governo pakistano risiede, primariamente, nella non ratificazione della Convenzione n. 131 sul salario minimo, le cui disposizioni rispecchiano sì le funzioni delle Commissioni salariali minime istituite a livello provinciale, ma non ci sono indicatori sulla definizione di "condizioni economiche", "costo della vita" o "fattori rilevanti", come richiesto dalla Convenzione. Infatti la Convenzione del 1970 fa riferimento sia ai bisogni sociali sia ai bisogni economici, elementi che le Commissioni prendono solo in parte come punti di partenza per la determinazione e il successivo adeguamento dei salari.¹⁹⁹

Con la *Pakistan Textile Exporters Association* istituita nel 1985, il Pakistan ha stretto una collaborazione con l'*International Labour Organization* per garantire, all'interno dei suoi stabilimenti produttivi nell'industria tessile e dell'abbigliamento, il rispetto dei suddetti *Standards* internazionali, tra cui è stato ricordato il salario minimo, andando così a migliorare le già esistenti ordinanze sul tema. Da questa cooperazione è emersa la quasi nulla sufficienza di un salario minimo pakistano, il quale non sarebbe in grado di sostenere i bisogni necessari di un lavoratore e della sua famiglia e non garantirebbe una sopravvivenza giornaliera²⁰⁰, alla luce anche del fatto che sin da quella che dovrebbe essere la base del sistema salariale minimo, ovvero la legislazione nazionale in tema, non c'è una definizione legale nazionale di salario minimo, la quale non può essere nemmeno colmata con la definizione di salario minimo data dalla Convenzione

¹⁹⁸ Zhou, Mi, *Minimum wage setting, implementation and working conditions in formal and informal sectors of the garment industry in Pakistan*, International Labour Organization 2016

¹⁹⁹ Zhou, Mi, *Minimum wage setting, implementation and working conditions in formal and informal sectors of the garment industry in Pakistan*, International Labour Organization 2016

²⁰⁰ Arslan Muhammad, *Mechanisms of labour exploitation: the case of Pakistan*, International Journal of Law and Management 1/62, 2020

n. 131²⁰¹, lasciando quindi un vuoto normativo importante oltre alla non soddisfazione delle necessità essenziali di tutta la forza lavoro.

Le azioni consigliate ai Governi provinciali per migliorare il sistema salariale pakistano dovrebbero partire proprio con l'attuazione di quanto stabilisce la Convenzione n. 131 del 1970: non escludendo in modo definitivo i lavoratori delle imprese nel settore informale o coloro che svolgono lavori di questo genere, sarebbe più appropriato estendere chiaramente l'applicazione delle disposizioni sul salario minimo anche a queste categorie di lavoratori, come da corretta lettura e applicazione della Convenzione n. 131. Inoltre, è auspicabile che, come fin ora ribadito, ci sia il pieno coinvolgimento delle parti sociali, ponendo le vari parti chiamate a partecipare alla determinazione del salario su un piano di parità, e che vengano rispettati i fattori sociali ed economici dai meccanismi di determinazione, come anche, per esempio, periodicamente rivedere i livelli salariali ed effettuare i dovuti aggiustamenti quando necessario. A completare il quadro delle mosse attuabili dai Governi, verrebbe suggerito la completa abolizione delle esclusioni previste dalla legislazione sul salario minimo, le quali includono i lavoratori agricoli, coloro che operano nel settore pubblico e la forza lavoro all'interno delle imprese di beneficenza.²⁰²

Il Pakistan, dunque, pur avendo previsto degli strumenti normativi per il settaggio del salario minimo, non ha tuttavia creato una normativa completa di tutte le caratteristiche richieste dalle disposizioni internazionali, non tutelando i lavoratori più deboli, come quelli operanti nelle industrie tessili e dell'abbigliamento. L'ampliamento del settore inoltre, a causa della globalizzazione, richiede misure urgenti e tempestive volte alla garanzia di un salario minimo che possa soddisfare le esigenze basilari e necessarie dei lavoratori e delle loro famiglie.

²⁰¹ La Convenzione definisce il salario minimo, all'articolo 1, come:... Si ricorda che il Pakistan non ha tutt'ora ratificato la Convenzione sul salario minimo.

²⁰² Zhou, Mi, *Minimum wage setting, implementation and working conditions in formal and informal sectors of the garment industry in Pakistan*, International Labour Organization 2016

- c. Le mosse della Giordania e dell'Indonesia per la determinazione di un salario adeguato nel settore dell'industria tessile.

Tra i Paesi in cui l'industria tessile è operativa da anni rientrano l'Indonesia e la Giordania, dove, soprattutto per il primo Stato, la maggioranza delle imprese inserite nel settore sono a controllo estero²⁰³.

Se prima, nel caso del Pakistan, la situazione salariale aveva bisogno di una serie di aggiustamenti al fine di assicurare un salario dignitoso, l'Indonesia e la Giordania non sono da meno. Nel caso dell'Indonesia, infatti, esiste un sistema salariale che garantisce un livello minimo di remunerazione, il quale, per essere stabilito, viene rapportato a delle misure sul fabbisogno per 1 adulto assunto per un lavoro a tempo pieno, per una famiglia di 4 persone tra le quali solo 1 adulto lavora, per una famiglia di 4 persone dove 1,5 adulti lavorano, ed infine per una famiglia composta anch'essa da 4 persone ma 2 adulti lavorano. In base alla media regionale dei salari minimi fissati per distretti e province, si evince che il salario minimo riesce a soddisfare solamente il primo parametro: cioè il salario è ad un livello tale da essere sufficiente solo per una persona che lavora a tempo pieno, mentre il rispetto degli altri parametri va considerato in base alla regione di riferimento, per esempio un salario che riesca a soddisfare i bisogni di una famiglia composta da 4 persone nelle quali solo 2 adulti sono occupati esiste per la maggior parte delle regioni.²⁰⁴

Ci sono state negli anni degli interventi volti puramente a suggerire delle azioni che i governi regionali avrebbero potuto seguire per il miglioramento della situazione salariale, non a caso il progetto *Better Work Indonesia* (un'organizzazione non profit in cui collaborano l'*International Labour Organization* e la Società Finanziaria Internazionale) ha fornito metodi, strategie e consigli per creare una politica del salario minimo e dare forma ad una riforma del diritto del lavoro. Come suggerito dall'ILO nel 2019, un sistema del salario minimo più semplice e armonioso è stato infatti proposto e discusso con il Presidente dell'Indonesia, i componenti della stessa organizzazione, le

²⁰³ Jeroen Merk, *The Rise of Tier 1 Firms in the Global Garment Industry: Challenges for Labour Rights Advocates*, Oxford Development Studies, 2014

²⁰⁴ *A methodology to estimate the needs of workers and their families*, International Labour Office 2021

massime istituzioni e il Presidente del *West Java*, una delle regioni in cui risiede la maggior parte del settore tessile.²⁰⁵

Se l'Indonesia aveva, nella sua prassi, appena accennato ad un modello di salario minimo, la Giordania ha istituito, con il Ministero del Lavoro, il Comitato Tripartito per gli Affari del Lavoro, il quale ha il compito di determinare il livello di salario minimo²⁰⁶ ma, secondo un'indagine condotta tra i lavoratori, solo il 13% di essi nel 2017 non guadagnava un salario mensile allo stesso livello del salario minimo stabilito, e quello che ricevevano non era pagato entro i termini stabili, bensì sempre oltre il periodo massimo di 7 giorni dalla scadenza. Assieme ad un salario che non solo non è garantito nella quantità ma non ha una totale certezza nella sua erogazione, in Giordania si assiste ad una serie di violazioni dei diritti dei lavoratori nelle fabbriche di abbigliamento, violazioni che riguardano prettamente la salute dei lavoratori e i benefici economici, cioè i salari e i contratti, ma anche molestie e abusi, lavoro eccessivo, ferie e permessi per malattia, libertà di associazione e scioperi, come molti altri, sono diritti che non trovano libera espressione all'interno delle imprese. L'intervento statale è più che mai necessario vista la grande quantità di diritti violati, interventi che vadano da disposizioni normative più efficaci, all'erogazione di sanzioni per i datori irrispettosi della legge, pensando ad un sistema ispettivo efficiente in grado di valutare la situazione sanitaria in cui lavorano le persone assunte nel settore dell'industria dell'abbigliamento.²⁰⁷

Si può dedurre, in definitiva, quanto le situazioni lavorative in questi due Paesi, specialmente nelle industrie tessili e dell'abbigliamento, necessitino di un intervento serio e capace di ridisegnare la legislazione nel diritto del lavoro. Le condizioni estreme a cui sono sottoposti i lavoratori vanno contro i principi internazionali di tutela dei diritti umani, da cui discende la garanzia di un lavoro e di un salario dignitoso, principi che più volte sono stati richiamati dall'ILO con lo scopo di incentivare e promuovere l'attuazione degli stessi.

²⁰⁵ Matthew Amengual, Laura Chiro, *Reinforcing the State: Transnational and State Labor Regulation in Indonesia*, ILR Review, 2016

²⁰⁶ ILO e IFC, *Better Work Jordan: Guide to Jordanian labour law for the garment industry*, 2013

²⁰⁷ Shareefeh Al-Qatarneh, Abdullah Bataineh, *Workers' Rights in the QIZs in Jordan*, Employee Responsibilities and Rights Journal, 2021

5. *L'industria manifatturiera nel processo di fissazione della retribuzione minima.*

a. Perché nasce l'esigenza nell'industria manifatturiera del salario minimo.

L'applicazione della normativa giuslavorista, come è stato possibile notare fin d'ora, è sempre stata assoggettata alle caratteristiche economiche, sociali e legislative appartenenti agli Stati, ai settori produttivi e ai mercati. Per questo anche l'applicazione di un salario minimo ai lavoratori va studiato caso per caso, come già ribadito in più occasioni.

Il sistema salariale adottato dalle industrie operanti nel settore manifatturiero prevedeva un salario orario medio di produzione ben al di sopra del livello dei salari elargiti nel settore privato; la differenza, conosciuta come premio salariale manifatturiero (Bayard, Cajen, Gregoric, Tino, 2022) è stata raggiunta nel tempo, grazie ad una veloce crescita economica e all'aumentare dei salari medi nel settore privato, fino a quando il premio non è scomparso del tutto per la maggioranza dei lavoratori operanti nel settore in questione.²⁰⁸ La riduzione quasi totale, o l'annullamento, del premio salariale nel settore manifatturiero ha portato ad un innalzamento della disuguaglianza totale, compresa quella salariale, tra il settore manifatturiero e il settore privato, complice anche la diminuzione dei tassi di sindacalizzazione²⁰⁹ tra i lavoratori, fenomeno che, se letto unitamente all'assenza del premio salariale, potrebbe significare un calo generale del settore manifatturiero, che comporterebbe, a sua volta, un ulteriore aumento della disuguaglianza salariale, creando un circolo vizioso.²¹⁰

Alla luce delle conseguenze in termini di disuguaglianza remunerativa, viene spontaneo domandarsi se un sistema nel quale viene garantito un salario minimo sarebbe la scelta ideale per prevenire disuguaglianze e povertà. Non a caso, infatti, l'adozione di un sistema remunerativo minimo viene incentivata e promossa da tempo dai policy

²⁰⁸ Bayard Kimberly, Cajen Tomaz, Gregorich Vivi, Tino D. Maria, *Are Manufacturing Jobs Still "Good" Jobs? An Exploration of the Manufacturing Wage Premium*, Finance and Economics Discussion Series, 2022

²⁰⁹ Il tasso di sindacalizzazione è il "rapporto tra il numero di lavoratori dipendenti iscritti al sindacato e il totale degli occupati, detto anche densità sindacale (ingl. union density o union membership). In generale, nelle statistiche ufficiali si escludono dall'occupazione i militari e i lavoratori autonomi" (www.treccani.it)

²¹⁰ Bayard Kimberly, Cajen Tomaz, Gregorich Vivi, Tino D. Maria, *Are Manufacturing Jobs Still "Good" Jobs? An Exploration of the Manufacturing Wage Premium*, Finance and Economics Discussion Series, 2022

maker, soprattutto per quanto riguarda l'aumento del salario minimo che andrebbe ad accrescere i guadagni di coloro che percepiscono bassi redditi²¹¹. Anche se il salario minimo viene visto come mezzo per raggiungere l'uguaglianza generale, e in particolare quella salariale, studi effettuati nel settore manifatturiero hanno dimostrato che gli effetti positivi sull'occupazione di un sistema salariale minimo si sono riscontrati maggiormente nelle grandi aziende, piuttosto che nelle piccole imprese nelle quali gli effetti negativi sono stati percepiti in misura maggiore, considerando anche la quantità superiore di quest'ultime, rispetto alle grandi aziende, all'interno del settore. Le conseguenze sull'occupazione nelle imprese di piccole dimensioni hanno generato perdite di posti di lavoro formali, risultati che si sono verificati anche tra le imprese con manodopera poco qualificata e ad alta intensità. Per questi motivi, un aumento del salario minimo consistente non sarebbe in grado di apportare i benefici desiderati dai *policy maker* sull'occupazione, ma al contrario bloccherebbe la nascita, e la conseguente permanenza, di nuovi posti di lavoro, portando i lavoratori, tra cui a maggior ragione i non qualificati, alla scelta di un lavoro informale.²¹²

Per trarne delle conclusioni, all'interno del settore manifatturiero il salario minimo andrebbe ad incentivare la formazione di lavoro informale piuttosto che creare occupazione formale, ma non si può negare che un aumento, seppure lieve, del salario minimo apporterebbe sicuramente più benessere sociale e migliorerebbe la produttività²¹³; questa manovra dovrebbe tenere conto dei soggetti più vulnerabili, i quali richiedono azioni mirate alla loro assistenza e supporto economico durante periodi complessi in cui possono trovarsi, come la disoccupazione o la formazione.

Il salario minimo, quindi, anche in questo settore, non sarebbe uno strumento implementabili da solo, bensì, se ben coadiuvato con altri mezzi, garantirebbe un

²¹¹ Del Carpio Ximena, Nguyen Ha, Pabon Laura, Choon Wang Liang, *Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector in Indonesia*, IZA Journal of Labor & Development, 2015

²¹² Del Carpio Ximena, Nguyen Ha, Pabon Laura, Choon Wang Liang, *Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector in Indonesia*, IZA Journal of Labor & Development, 2015

²¹³ Del Carpio Ximena, Nguyen Ha, Pabon Laura, Choon Wang Liang, *Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector in Indonesia*, IZA Journal of Labor & Development, 2015

mantenimento dei posti di lavoro, un aumento del reddito e una disuguaglianza sempre più piccola.

- b. Le condizioni lavorative nel settore manifatturiero in Messico e le politiche di rialzo del salario minimo.

Riprendendo il concetto in apertura al paragrafo precedente, valutare gli aspetti più significativi del diritto del lavoro inseriti in uno specifico contesto, aiuta a meglio comprendere quali sono gli effetti che questi hanno sul mercato del lavoro visto non globalmente, bensì singolarmente.

L'industria manifatturiera in Messico è stata afflitta, soprattutto dagli inizi del secolo in corso, da fattori globali e nazionali che hanno fatto registrare un calo significativo della quota di manodopera manifatturiera operante nel settore manifatturiero (Ibarra, Ros, 2022), fattori, soprattutto nazionali, che riguardano l'aumento dei tassi di disoccupazione, la perdita di densità sindacale e la crescita della produttività informale. La stretta intesa nel settore tra Messico e Stati Uniti ha accentuato il fenomeno del calo della forza lavoro, che avrebbe preso il via proprio in quest'ultimo Paese e, di conseguenza, invaso il mercato manifatturiero messicano, agendo come fattore internazionale alla decrescita della quota lavorativa. Come è stato più volte rimarcato, il potere che detiene la contrattazione collettiva in questi casi è altamente fondamentale per la risoluzione del problema, eppure il calo della densità sindacale dovuto agli aspetti appena descritti toglie parte di questo potere, indebolendo il potere contrattuale in mano ai sindacati.²¹⁴

Secondo una recente indagine²¹⁵, che ha messo a confronto i dati sul salario con i dati delle imprese sulla globalizzazione, è emerso che la povertà lavorativa e il fenomeno del salario basso aumentano con l'età, mentre diminuiscono con l'istruzione, con quote inferiori per i lavoratori sposati, i capifamiglia e i lavoratori informali; chi ne risente maggiormente sono le donne, soprattutto se assunte informalmente, soggette ad incontrare una povertà lavorativa elevata e una remunerazione nettamente inferiore. Tuttavia, l'indagine mostra come i fattori principali dell'importazione e dell'esportazione, i più esposti al fenomeno della globalizzazione, avrebbero contribuito alla diminuzione della povertà lavorativa e all'innalzamento dei salari nel

²¹⁴ Ibarra Carlos A., Ros Jaime, *Trade and factor intensity and the transmission of the global shock to labor: a panel analysis of the fall of the labor income share in the Mexican manufacturing sector*, Economic system 2022

²¹⁵ Benjamin Aleman-Castilla, *Trade and Decent Work: Adequate Earnings in the Mexican Manufacturing Industries*, ILO Working Paper, 2021

settore manifatturiero messicano: infatti la quota di *input* generata aumenta per le imprese nelle quali i salari sono tendenzialmente più alti e dove la composizione della forza lavoro è formata da donne.²¹⁶

Anche se il fenomeno della globalizzazione potrebbe favorire una quota salariale adeguata per l'industria manifatturiera, il Governo messicano, ancora prima della ratificazione della Convenzione n. 131 sul salario minimo nel 1973²¹⁷, prevedeva un metodo salariale basato sul salario minimo, metodo che più recentemente è stato messo alla prova testando quali conseguenze si avrebbero a seguito di un aumento del salario minimo su vari componenti economici. I risultati sono stati più che positivi, dove si è potuto osservare come sollecitare la crescita della domanda all'interno delle famiglie a basso reddito, grazie all'aumento del salario minimo, avrebbe effetti non indifferenti sull'economia: secondo le simulazioni condotte, un raddoppio del salario minimo per i lavoratori a basso reddito comporterebbe una crescita del PIL dell'occupazione, mentre non avrebbe effetti considerevoli per l'inflazione e le importazioni.²¹⁸

Secondo questa analisi, il Governo messicano avrebbe validi e sostenuti motivi per implementare un sistema di rialzo del salario minimo, a cui si potrebbero aggiungere politiche fiscali, un ampio accesso ad una istruzione che sia di qualità e disposizioni sulla salute dei lavoratori per arrivare all'obiettivo di una crescita che sia sostenibile dal mercato, dall'economia e dai lavoratori, soprattutto per quelli più svantaggiati.

Se le istituzioni messicane, dunque, prendessero seriamente in carico la situazione attuale lavorativa, sia generale sia all'interno del settore manifatturiero, e adotterebbero le misure necessarie per il benessere economico e lavorativo della forza lavoro, si riuscirebbe a ridimensionare, fino quasi ad annullarla, la disuguaglianza tra i lavoratori, e i benefici dati dagli effetti positivi di queste politiche si espanderebbero anche all'economia generale.

²¹⁶ Benjamin Aleman-Castilla, *Trade and Decent Work: Adequate Earnings in the Mexican Manufacturing Industries*, ILO Working Paper, 2021

²¹⁷ ILO, *General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, 2014

²¹⁸ Ricardo Bielschowsky, Miguel del Castillo, Gabriel Squeff, Roberto Orozco and Hugo Beteta, *A strategy for development with income redistribution: the minimum wage and growth fronts in Mexico*, Studies and Perspectives ECLAC Subregional Headquarters in Mexico, No. 188/2021

Cap. 2 L'Unione Europea: il percorso che ha portato alle proposte sul salario minimo.

1. La situazione salariale nell'Unione Europea.

- a. Il salario nella legislazione comunitaria e nel Pilastro dei Diritti Sociali Europei.

Si può affermare con adeguata certezza, che le disposizioni normative e i suggerimenti emanati dagli organi internazionali, per quanto riguarda il mondo del lavoro, fungono da solida base per la costruzione di una più mirata e specifica legislazione stilabile dai Governi nazionali e sovranazionali. Nello specifico, il tema del salario, e quello del salario minimo, sono tra i temi centrali nella trattazione internazionale, che riconosce il ruolo fondamentale giocato dalla retribuzione nel raggiungimento di un lavoro dignitoso volto a garantire una vita dignitosa.

Il nostro continente, l'Unione Europea, ha dato nel corso del tempo solo sporadicamente qualche spunto su quel che concerne il salario. Le prime indicazioni sul tema risalgono al Consiglio d'Europa, il quale con la Carta Sociale Europea del 1961 (e successivamente rivista nel 1996) fornisce una prima declinazione di retribuzione equa, cosa che non era stata possibile con il primo e più importante documento emanato dal Consiglio, ovvero la Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell'Uomo, che infatti viene completato negli ambiti dei diritti economici e sociali dal documento del 1961.²¹⁹

La CSE (acronimo della Carta dei Servizi Europei) stabilisce, all'interno della parte II, all'articolo 4, con la rubrica "*Diritto ad una equa retribuzione*", che "*per garantire l'effettivo 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*"²²⁰, riprendendo quanto sancito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo all'art. 23 paragrafo 3²²¹, cioè il principio secondo il quale la retribuzione debba essere sufficiente, principio che diventa un diritto dei lavoratori. Sempre l'art. 4 precisa che il requisito della sufficienza debba essere in grado di garantire un livello di vita dignitoso ai lavoratori e alla loro famiglie,

²¹⁹ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pag. 17.

²²⁰ Art. 4 della Carta Sociale Europea emanata nel 1961.

²²¹ Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, art, 23 par. 3: *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 ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale.*

principio già più volte richiamato e analizzato con le disposizioni internazionali, le quali premevano sul concetto di lavoro dignitoso per una vita dignitosa.²²² Il principio di sufficienza della retribuzione viene arricchito con il richiamo ad un altro principio.

L'art. 5 della Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei lavoratori del 1989 dispone, infatti, che *“ogni lavoratore deve essere retribuito in modo equo”*, tramite *“una retribuzione sufficiente per consentire un decoroso tenore di vita”*.²²³

Infine, anche se non riguarda direttamente il salario, all'interno della già citata Carta dei Diritti Sociali Fondamentali dell'Unione Europea, carta che ha assunto un valore ancora maggiore a seguito del Trattato di Lisbona che ha concesso a questo documento *“lo stesso valore giuridico dei trattati”*²²⁴, si fa riferimento alle *“Condizioni di lavoro giuste e eque”*²²⁵. Nello specifico, l'art. 31 par. 1 concede il riconoscimento ad ogni lavoratore del *“diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”*, dove tra le parole condizioni di lavoro è possibile includere l'equa retribuzione (Menegatti, 2017).

È chiaro, quindi, che l'Unione Europea non si è mai spinta oltre nell'approfondire il salario e gli aspetti che gli gravitano attorno, tranne il sancire i due principi fondamentali della retribuzione, e soprattutto non ha mai fatto menzione al salario minimo. Il motivo per il quale l'Unione non si esprime legislativamente sul salario si rinvia dal disposto dell'art. 153 par. 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nel quale si chiarisce che *“le disposizioni del presente articolo”*²²⁶ *non si*

²²² Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pag. 18.

²²³ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pag. 26

²²⁴ Articolo 6 paragrafo 1 del Trattato sull'Unione Europea o Trattato di Lisbona.

²²⁵ Nome di una rubrica della Carta dei Diritti Sociali Fondamentali dell'Unione Europea, nella quale è contenuto l'art. 31.

²²⁶ Nell'articolo, ai paragrafi precedenti, si stabilisce che: 1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; b) condizioni di lavoro; c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; e) informazione e consultazione dei lavoratori; f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5; g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione; h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 166; i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c). 2. A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio: a) possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; b) possono adottare nei

applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata”, stabilendo quindi che l’Unione Europea non può intervenire, come contrariamente stabilito dal par. 1 per altri ambiti del diritto del lavoro, nella regolazione della retribuzione (e di conseguenza anche del salario minimo), del diritto di associazione, del diritto di sciopero e del diritto di serrata. Pur escludendo la competenza dell’Unione sul tema salariale, non la esime dal rilasciare interventi non vincolanti, raccomandazioni della Commissione, studi e opinioni come sostegno a delle politiche salariali adeguate,²²⁷ bensì, spesso l’Unione Europea si espone usando questi metodi di comunicazione per arrivare agli Stati.

Le ragioni che stanno alla base di questo piccolo paragrafo, ma ricco di significato, contenuto nell’art. 153 del TFUE si fondano principalmente nella volontà da parte degli Stati membri di occuparsi personalmente delle politiche economiche, tra cui quelle salariali, viste le complessità che differenziano i singoli mercati nazionali, complessità dovrebbero essere risolte per raggiungere un mercato del lavoro equilibrato. A questo motivo, si somma la necessità di mantenere intatta l’autonomia della contrattazione collettiva all’interno dei singoli Paesi.²²⁸

La poca esposizione a livello normativo da parte dell’Unione Europea in ambito del salario, anche se tutelata dal par. 5 dell’art. 153, negli anni ha destato non pochi

settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Nei settori di cui al paragrafo 1, lettere c), d), f) e g), il Consiglio delibera secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e di detti Comitati. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere di rendere applicabile al paragrafo 1, lettere d), f) e g) la procedura legislativa ordinaria. 3. Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma del paragrafo 2 o, se del caso, una decisione del Consiglio adottata conformemente all'articolo 155. In tal caso esso si assicura che, al più tardi alla data in cui una direttiva o una decisione devono essere attuate, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che lo Stato membro interessato deve adottare le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva o detta decisione. 4. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo: -non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso;-non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione.

²²⁷ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pag. 24.

²²⁸ Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pagg. 24-25

quesiti circa, al contrario, la necessità di interventi mirati e più specifici alla luce dei cambiamenti nel mercato del lavoro proprio sul tema. Se gli interventi, quindi, sono limitati all’emanazione di pareri, raccomandazioni ed opinioni, la loro recettività non è stata così sentita tra gli Stati. Ad esempio, il Parere sull’equo salario del 1993 emanato dalla Commissione europea, parere basato sulla Carta dei Diritti Sociali Fondamentali, non ha dato gli esiti auspicati, in quanto gli Stati non hanno recepito il parere come una spinta all’agire per garantire un salario equo e dignitoso, ma anzi il Parere è stato poco apprezzato, a tal punto da definirlo “*da evitare*”. Lo scarso apprezzamento del Parere è dovuto anche alla cecità degli Stati di fronte ai dati sul salario stilati all’ora, i quali hanno dato prova certa di una estensione del fenomeno delle disuguaglianze in termini di salario, e una diminuzione delle forme tradizionali di contrattazione collettiva, generando un minor controllo “sul monitoraggio e sul mantenimento di un salario equo” (Lo Faro, 2008).

Pur di fronte all’assenza negli Stati membri del rispetto di alcuni punti cardine sulla questione salariale, la non presenza nella “Strategia di Lisbona” approvata nel 2000 di un richiamo alla garanzia di un salario adeguato, nella quale vengono stabiliti gli obiettivi per la generazione di migliori e maggiori posti di lavoro, potrebbe far sorgere il dubbio che per l’Unione stessa un salario dignitoso non sarebbe incluso quale valido indicatore della qualità di un lavoro²²⁹. La riflessione che nasce spontanea sulla base di quanto detto vuole porre la sua attenzione sulla probabile necessità di non lasciar fuori completamente la questione salariale dall’operato legislativo comunitario, esclusione che, seppur giustificata, potrebbe anche confermare il problema aleggiante all’interno dell’Unione Europea della difficoltà nel garantire un salario adeguato nella comunità europea.²³⁰

A rafforzare l’opinione sul bisogno di un intervento normativo europeo sulla retribuzione, entra in gioco il fenomeno, sviluppatosi oltre Oceano per poi crescere anche nel nostro continenti all’inizio della grande crisi del 2008, dei *working poor*²³¹,

²²⁹ Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”, 2008, pag. 1

²³⁰ Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”, 2008, pag. 3

²³¹ Si veda di seguito cap. 3 par. 3.b

cioè quella categoria di persone che lavorano con un salario sotto la soglia di povertà relativa (Ballestrero, 2019).

Anche se è spesso venuto meno l'intervento disciplinatori di questa parte fondamentale del diritto del lavoro, l'Unione Europea si è da sempre espressa, come si è potuto constatare, nel promuovere la qualità del lavoro. In vari documenti, anche di natura diversa, i concetti di "lavori migliori", "buon lavoro" e appunto "lavoro di qualità"²³² vengono sottolineati, documenti che hanno dato il via alla politica chiamata "flexicurity", ovvero la concessione di una maggiore flessibilità nel rapporto di lavoro e negli strumenti di tutela e di sicurezza nel mercato del lavoro. Questa nuova strategia vuole trovare un punto di incontro tra le richieste di una forza lavoro flessibile da parte dei datori di lavoro e la necessità di un posto di lavoro sicuro dei lavoratori²³³. Il fenomeno è stato messo a dura prova dalla crisi del 2008, in quanto gli effetti del crollo economico non si sono rivelati temporanei ma bensì hanno generato modifiche strutturali nella produzione nazionale e internazionale, facendo emergere le fragilità del sistema di flessibilità incentivato dall'Unione Europea²³⁴.

Sebbene l'Unione Europea ha enfatizzato le caratteristiche che dovrebbe possedere il lavoro, il significato racchiuso da questi brevi concetti si concentra maggiormente sul definire alcuni indicatori quali istruzione e formazione, opportunità di migliorare la propria carriera, creare un clima sociale adeguato, garantire una corrispondenza tra le competenze acquisite da un lavoratore e il posto di lavoro occupato, elementi quindi meno concreti, ma pur sempre importanti al fine di garantire alla persone il già citato lavoro di qualità.²³⁵

Negli ultimi tempi, con l'avvento dei due più importanti elementi portatori di trasformazioni nel mondo, cioè l'evoluzione costante del digitale e la globalizzazione, il mercato del lavoro e le sue leggi stanno cambiando radicalmente il modo con cui essi venivano percepiti, e di conseguenza strutturati. La disciplina che, per lungo tempo, ha

²³² Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", 2008, pag. 10

²³³ Fonte: <https://ec.europa.eu/social>

²³⁴ Treu, Tiziano, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020, Pag. 3

²³⁵ Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", 2008, pag. 10

regolato i rapporti di lavoro è rimasta stabile e poco incline ai cambiamenti.²³⁶ Sin dal dopo crisi finanziaria, le scelte prese in tema di politiche lavorative che si sono registrate tra gli Stati appartenenti alla comunità europea hanno segnato la strada verso una divaricazione piuttosto che una convergenza (Treu, 2020), accentuate anche dalla struttura europea che vede una decentralizzazione delle materie sociali agli Stati membri.

Ma l'Unione Europea non sta a guardare senza agire, anche con strumenti di *soft law*, su questi temi fondamentali. I Pilastri Europei dei Diritti Sociali²³⁷ sanciscono chiaramente come la tutela del lavoratore sia al centro delle politiche sociali europee, infatti le premesse ai pilastri riprendono chiaramente quanto prima analizzato, a partire dalla Carta Sociale Europea fino a richiamare le norme contenute nel Trattamento sul Funzionamento dell'Unione Europea. Il primo capo elenca quali sono i pilastri su cui si fondano i principi di "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", mentre al capo secondo, nominato "Condizioni di lavoro eque", si fa riferimento alla "Retribuzione" nel Principio n. 6 che, secondo la lettera a, deve rispettare i due principi di sufficienza e equità ma, con la lettera b, si garantiscono "*retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro*"²³⁸. Per quanto importanti, i Pilastri continuano a restare delle mere raccomandazioni, non aventi quindi quel valore vincolate (Treu, 2020) che contraddistingue una direttiva europea, per esempio; sono necessari, quindi, degli interventi tramite politiche economiche e sociali mirate ad attuare quanto giustamente richiamato con i Pilastri.²³⁹

Il salario, in definitiva, non trova all'interno della legislazione comunitaria un proprio posto assieme agli altri elementi partecipanti alla definizione di lavoro dignitoso, mancanza che purtroppo non riesce ad essere riempita dalle importanti raccomandazioni che l'Unione Europea, con una certa costanza, emana. È dunque

²³⁶ Treu, Tiziano, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020, pag. 2

²³⁷ *Pillar of social rights*, proclamati nel 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea.

²³⁸ *Pillar of social rights*, capo II "Condizioni di lavoro eque", voce Retribuzione.

²³⁹ Treu, Tiziano, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2020, pag. 20

chiaro che, alla luce degli eventi che hanno cambiato drasticamente il mondo del lavoro (tra cui anche la crisi causata dal Covid-19), sia richiesta una svolta alle azioni europee in tema salariale, svolta che dovrebbero consentire una completa declinazione di lavoro dignitoso applicabile agli Stati membri.

- b. Il meccanismo di fissazione della retribuzione in Europa e nei suoi Stati membri.

Come è già stato fatto notare in precedenza, l'Unione Europea non possiede una competenza in materia retributiva, questo perché l'art. 153 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al par. 5, esclude tale competenza, cosa che invece non avviene per la determinazione di altre aree appartenenti al mondo del lavoro, come ad esempio l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza.²⁴⁰ Tuttavia, anche in assenza dell'autorizzazione ad esprimersi normativamente in questo ambito, più volte l'Europa si è inserita nel contesto delle politiche salariali di alcuni Stati membri²⁴¹. Alcune tra le azioni più importanti, come il *Fiscal compact*, il Semestre europeo o il *Memorandum* della cosiddetta "Troika", sono interventi rivolti ai Paesi comunitari dove l'invasione di campo nella materia dei salari ha scaturito forti inquietudini all'interno delle organizzazioni sindacali sia nazionali che europee (Leonardi, 2014). Le politiche adottate dall'Unione Europea nell'ambito salariale, quindi, hanno evidentemente invaso la competenza nazionale in tema, intromettendosi in quella che è la delimitazione della retribuzione. Per portare alcuni esempi chiarificativi, la Direttiva n. 97/71/CE, in tema di distacco del lavoratore nel campo della prestazione transfrontaliera di servizi, impone al datore di lavoro di assicurare ai suoi dipendenti distaccati le adeguate condizioni lavorative e occupazionali, tra cui anche tutele salariali, in particolare deve garantire "tariffe salariali minime"; mentre le regole di *governance* economica, adottate per risollevare le sorti finanziarie di molti Paesi membri dopo la crisi, chiedevano agli Stati l'attuazione di misure sulla retribuzione del settore pubblico e sul salario minimo legale, compresa la sua determinazione (Menegatti, 2017).

Se è vero che l'Europa per legge non potrebbe intervenire con disposizioni vincolati nell'ambito dei salari, questo non ha avuto riflessi nelle azioni delle istituzioni europee, le quali non sono state indifferenti alle politiche salariali degli Stati appartenenti all'Unione.²⁴²

²⁴⁰ Eurofound (2014), *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 5

²⁴¹ Leonardi, Salvo, Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione, *Lavoro e diritto*, 1/2014, pag. 186

²⁴² Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, 2017, pag. 36-37.

In ogni caso, la regolazione del sistema salariale non può che avvenire all'interno dei singoli Stati membri, nei quali, a differenza del mercato europeo, i mercati sono più rappresentativi della realtà economica.²⁴³ Anche se la fissazione del salario assume caratteristiche proprie in base al singolo Stato membro, generalmente il metodo di decisione del salario è il risultato di diversi fattori. I datori di lavoro, come primi attori della combinazione del salario, devono rispettare i minimi salariali qualora imposta dalla normativa, oppure potrebbero trovarsi di fronte alla fattispecie in cui la retribuzione, tramite gli accordi collettivi (secondo grande attore nel processo di determinazione), sia stata concordata a livello settoriale o aziendale, o infine, potrebbe, il datore di lavoro, concedere un pagamento individuale (terzo elemento coinvolto nella strutturazione) al lavoratore, oltre al pagamento minimo stabilito da fonti superiori. Oltre ai protagonisti appena citati, la quantificazione della retribuzione è soggetta all'andamento di altri elementi esterni al mondo del lavoro, ma che lo influenzano in ogni aspetto: tra i fattori che partecipano alla formazione della remunerazione rientrano le condizioni generali del mercato del lavoro, fattori sociali ma anche di relazioni industriali, la legislazione nazionale.²⁴⁴ Altri fattori, puramente economici, sono determinanti per la remunerazione, come il livello di produttività e il budget dell'impresa, l'inflazione, i tassi di disoccupazione e occupazione, i livelli di domanda e offerta nel mercato e, più in generale, lo stato dell'economia.²⁴⁵

Tra i fattori, invece, che riguardano più da vicino il lavoro rientrano le ore lavorate, i premi aziendali erogabili e l'ammontare di lavoro straordinario svolto.²⁴⁶ Se questi erano gli elementi che, da un punto di vista matematico, risultano essere più quantificabili, le variabili che indirettamente, e in modo più astratto, incidono sul livello del salario riguardano da vicino il lavoratore e le imprese: è il caso infatti dell'educazione, della durata dei contratti, e della grandezza delle imprese.

Secondo degli studi sul salario, è stato dimostrato che un'elevata educazione produce a sua volta retribuzioni più alte, e l'impatto che produce l'istruzione sui guadagni è più

²⁴³ Eurofound (2015), *Recent developments in the distribution of wages in Europe*, Publications Office of the European

Union, Luxembourg, pag. 15

²⁴⁴ Eurofound (2014), *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 23

²⁴⁵ *Wage formation in the EU*, Eurofound, 2009, pag. 4

²⁴⁶ Eurofound (2014), *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 23

alto nei Paesi come la Slovacchia, la Grecia, la Croazia e il Portogallo, a conferma del fatto che, come è già stato più volte ribadito, il livello di formazione incide particolarmente sul salario che il lavoratore percepisce. In aggiunta a questo, un contratto a tempo determinato produce un generale abbassamento del livello medio di remunerazione, se questo viene confrontato con il livello salariale di un lavoratore assunto a tempo indeterminato, fenomeno questo riscontrabile per esempio nel Lussemburgo, ma non in Grecia, dove invece sortisce l'effetto opposto, cioè una maggiore remunerazione rispetto alla retribuzione derivante da un contratto a tempo indeterminato. In generale, poi, si assiste nei Paesi comunitari ad una tendenziale diminuzione della paga oraria per un lavoratore a tempo parziale, rispetto ad un lavoratore assunto a tempo pieno. Infine, è dimostrato da studi statistici che più piccola è un'impresa, minore è la retribuzione oraria media spettante ai propri lavoratori, dato che potrebbe far emergere una forte concorrenza tra le imprese di piccole dimensioni, presenti nel mercato in un numero relativamente elevato.²⁴⁷

In definitiva, dunque, la formazione della retribuzione tiene conto di diversi fattori, siano essi interni o esterni al mondo del lavoro, i quali rispecchiano di più i mercati nazionali che il mercato europeo.

È pur vero che non sempre il corso della storia si è presentato tranquillo e senza intoppi, anzi, le crisi del passato (e quelle del presente) hanno messo a dura prova i Governi europei, che hanno dovuto dimostrare la loro capacità di prendere provvedimenti al fine di mitigare i danni nei loro mercati. Le politiche salariali, se durante e dopo la crisi del 2008 gli Stati erano focalizzati sul rigenero della competitività dei salari, in un contesto successivo, più favorevole economicamente, le azioni dei Governi si sono concentrate sul miglioramento dei salari reali²⁴⁸. Da questo esempio di come le politiche si sono adattate al contesto economico, nel quale rientrano tutti quei fattori citati come elementi costituenti il salario, è facilmente intuibile quanto sia influenzabile il salario dall'economia e i suoi andamenti.

Per dare ulteriore supporto all'ipotesi di una uniformità e coordinamento delle politiche salariali a livello europeo, viene in aiuto il risultato che hanno prodotto degli

²⁴⁷ *Wages determinants in the European Union*, European Commission, 2021, pagg. 14-19

²⁴⁸ Eurofound (2018), *Developments in collectively agreed pay 2000–2017*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 29

studi sulla distribuzione del salario negli Stati membri. È stato osservato, infatti, che le differenze salariali tra gli Stati membri dell'Unione Europea generano una certa disuguaglianza salariale²⁴⁹ tra gli Stati, la quale fa parte della più grande forma di disuguaglianza nel mondo del lavoro, comprensiva fattori²⁵⁰ ulteriori; gli andamenti delle due disuguaglianze possono prendere direzioni, talvolta, diverse nel mercato del lavoro, a seconda degli effetti che le varie cause hanno sul *gap* salariale. La disoccupazione, ad esempio, incide fortemente nella disuguaglianza salariale e nella disuguaglianza generale, ma gli effetti sulle due disuguaglianze potrebbero essere discordanti tra di loro, con andamenti ed esiti diversi.²⁵¹ In vista, dunque, di una ipotetica politica salariale unitaria, lo sguardo che le istituzioni europee devono adoperare, osservando in questo caso il fenomeno della disuguaglianza, dovrà essere ampio e globale, senza soffermarsi sulle singole cause caratteristiche di ogni Paese, ma cercando quei fattori comuni e agire su di essi.

I mezzi per ridurre la disuguaglianza nel mondo del lavoro sono stati approfonditi in precedenza, eppure è bene ribadire quanto la contrattazione collettiva giochi un ruolo importante nel contrasto alle disuguaglianze, anche nell'ambito del salario. Si è potuto verificare come, all'interno dell'Unione Europea, una contrattazione collettiva forte e garantita sulla maggior parte dei livelli lavorativi comporti un livello salariale più elevato, anche se per alcuni Paesi membri non sempre questo accade.²⁵² Nei Paesi nordici, come la Danimarca, la Svezia e la Finlandia, la disuguaglianza salariale si comporta in maniera diversa per ogni singolo Stato, eppure in tutti e tre i Paesi si registra una densità sindacale quasi dell'80%, dovuto ad una contrattazione settoriale predominante, mentre in altri Paesi la contrattazione collettiva viene estesa per tutti i settori, comprese le imprese non aderenti ai sindacati, come nel caso della Francia.

²⁴⁹ Per il calcolo della disuguaglianza sono stati adottati diversi fattori, tra cui le differenze salariali tra diversi settori, lavoro a tempo pieno o a ore, la produttività delle imprese, il capitale umano, la forza contrattuale delle parti. Eurofound (2015), *Recent developments in the distribution of wages in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pagg. 40-41

²⁵⁰ Questi fattori comprendono le disuguaglianze nei redditi delle famiglie, di genere, di razza, di etnia, religiose.

²⁵¹ Eurofound (2015), *Recent developments in the distribution of wages in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 47

²⁵² Eurofound (2015), *Recent developments in the distribution of wages in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 62

Le modalità con cui la contrattazione collettiva opera nel mercato del lavoro nazionale, dipende dalle norme e usi dei singoli Stati membri. Ad esempio, in Belgio la contrattazione nazionale definisce un quadro d'azione che il successivo livello di contrattazione, quello settoriale, dovrà seguire, mentre in Spagna la contrattazione collettiva settoriale e aziendale viene eseguita una volta all'anno dagli accordi nazionali, durante i quali si stabilisce quali sono i vincoli per la crescita retributiva complessiva. In altri Stati, al contrario, la contrattazione collettiva non viene esercitata a livello nazionale ma solamente nei due livelli sottostanti, settoriale e aziendale.²⁵³

La contrattazione collettiva, comunque, in Europa ha visto modificarsi la sua impostazione operativa, tant'è che l'esigenza di una maggiore flessibilizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro (Ratti, 2014) legittima, in parte, il trend della contrattazione collettiva non più centrale ma *decentralizzata*, fenomeno che coinvolge la maggior parte degli aspetti del mondo del lavoro. La determinazione del livello salariale, come anche le decisioni rivolta all'organizzare il lavoro, la scelta di utilizzare contratti più flessibili e le regole di protezione della salute e della sicurezza sono alcune delle materie che rientrano nella competenza della contrattazione collettiva decentrata.²⁵⁴

In conclusione, una metodologia comunitaria per la determinazione dei salari attualmente non c'è, la quale va osservata singolarmente all'interno di ogni Stato membro. Anche se il par. 5 dell'art. 153 del TFUE svuota di ogni competenza le istituzioni europee in materia salariale, non sono stati pochi gli interventi nei quali l'Unione si è addentrata nel tema della remunerazione, portandosi dietro non pochi lamenti da parte dei sindacati nazionali. È quindi forse il caso, anche alla luce delle problematiche comuni in termini salariali, di un ripensamento alle competenze europee sul mondo del lavoro, non con lo scopo di erodere parte della competenza nazionale in materia, ma in vista di una politica dei salari orientata al raggiungimento di quanto di norme e principi già fatti propri dalla legislazione comunitaria²⁵⁵.

²⁵³ *Wage formation in the EU*, Eurofound, 2009, pag. 1

²⁵⁴ Ratti, Luca, *Limiti sovranazionali all'efficacia derogatoria della contrattazione collettiva di prossimità*, Lavoro e diritto, 1/2014, pag. 124.

²⁵⁵ Si fa riferimento all'art. 31 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (1. ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.) e al Principio n. 6 dei Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (Retribuzioni: a. I lavoratori hanno

2. Il processo di determinazione del salario minimo.

a. Le prime indicazioni europee sul tema del salario minimo.

Se la regolazione del salario è stata lasciata per molto tempo nelle mani degli Stati comunitari, così è stato, fino a poco tempo fa, anche per il salario minimo legale. Le prime normative contemporanee, tralasciando alcuni cenni del tema nella storia medievale e nei periodi successivi, si devono addebitare al Regno Unito, il quale con il *Trade Boards Act* emanato nel 1909 intervenne con delle disposizioni sul salario minimo per proteggere i lavoratori sottopagati.²⁵⁶

Più recentemente, l'adozione della pratica del *dumping* salariale da parte delle imprese ha riportato alla luce la possibile necessità di un salario minimo; le sentenze Laval e Rüffert, emesse a seguito di comportamenti scorretti che stabilivano salari sotto il livello ritenuto dignitoso, hanno portato alla riflessione su quanto la concorrenza possa spingersi oltre, fino al punto di essere competitivi nel mercato abbassando il "prezzo" del personale. Tuttavia, la Corte di Giustizia nell'interpretare le due fonti portanti del tema, il *dumping* salariale, cioè la Direttiva 97/71/CE²⁵⁷ sul distacco dei lavoratori e l'art. 49 del Trattato CE sulla libera prestazione dei servizi, in modo approssimativo, parafrasando la Direttiva secondo l'opinione che allo Stato membro non sarebbe consentito l'imposizione dell'obbligo a livello legislativo al prestatore di servizi estero di rispettare i termini e le condizioni di lavoro stabile, i quali valicherebbero la soglia obbligatoria regolatrice di una protezione minima. In più, secondo la Corte di Giustizia, il livello salariale stabilito dalla contrattazione collettiva non andrebbe sempre considerato come una tutela obbligatoria (Lo Faro, 2008). Nel rispetto delle decisioni prese dalla Corte, queste sentenze potrebbero, tuttavia, risultare non incoraggianti per un ipotetico aumento dei livelli remunerativi e per il protrarsi, nel tempo e nella pratica, di una quota salariale dignitosa. È dunque in occasione degli esiti sul *dumping*

diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. b. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. c. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali).

Lo Faro, Antonio, *Al andar se hace el camino: la Proposta di Direttiva sul salario minimo tra ottimismo della volontà e...*, Il Menabò di Etica e Economia, 142/2021.

²⁵⁶ Barbieri, Marco, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021

²⁵⁷ Per il contenuto si veda Capitolo 2 Paragrafo 1.b, pag.

salariale che riemerge nel dibattito l'esigenza dell'istituzione di un salario minimo comunitario.²⁵⁸

Il dialogo in Europa prende il via, e le discussioni non mancano in ogni ambito e istituzione europea. A partire dal Parlamento Europeo, passando per la Commissione Europea, arrivando alla Presidenza dell'Eurogruppo e alla Confederazione Europea dei Sindacati (CES), il tema si snoda in opinioni, pareri e si sviluppa intorno allo scopo principale, un lavoro dignitoso.²⁵⁹

I motivi che hanno spinto fin dal principio il dialogo a livello europeo si rinvengono in atteggiamenti e situazioni peggiorative delle condizioni salariali e lavorative. Il già citato *dumping* salariale ne è uno dei tanti, che a causa dell'aumento della globalizzazione, provocando notevoli spostamenti del capitale e del lavoro, aumenta se non genera nuovi casi del fenomeno; l'accentuarsi di lavori precari e atipici, poco coperti da una contrattazione collettiva accresce la probabilità che questi lavori siano sottopagati; la contrattazione collettiva stessa, con i mutamenti tra le relazioni industriali e una crescente debolezza nella negoziazione dei salari, sono il punto su cui nasce e si articola il dibattito; infine l'aumento della povertà e delle diseguaglianze nei Paesi, innescati da un abbassamento delle quote salariali nella distribuzione della ricchezza nazionale (Leonardi, 2014) fa sorgere e ampliare l'interesse per il tema del salario minimo legale.²⁶⁰

Lo scopo da perseguire, quindi, è un connubio tra il rilancio e la crescita trainati da un aumento dei salari e della domanda interna, questo dovuto a dei salari giusti, equi e dignitosi anche nei livelli minimi della retribuzione (Leonardi, 2014).

Le prime disposizioni non tardarono ad arrivare. Infatti la Commissione Europea per i Diritti Sociali precisa che un "livello di vita dignitoso", richiamando il contenuto dell'art. 4 della Carta Sociale Europea, è raggiungibile con un salario minimo netto in misura non inferiore al 50% della media salariale o al 60% della mediana²⁶¹. Tuttavia, queste

²⁵⁸ Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", 2008, pag. 13

²⁵⁹ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 185

²⁶⁰ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 186

²⁶¹ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 186

indicazioni della giurisprudenza della Commissione Europea non hanno trovato una buona accoglienza, basti vedere gli esiti delle due sentenze appena citate²⁶².

Rimane, comunque, ferma e intoccabile, fino ad ora, l'adozione di un salario minimo in capo agli Stati membri, i quali decidono, con i metodi più consoni alla loro normativa e al loro mercato, il minimo salariale. I metodi si distinguono da Paese a Paese, dove alcuni fissano la retribuzione minima con una disposizione statale, mentre altri lasciano questo compito alla contrattazione collettiva²⁶³. È risaputo quanto sia importante il ruolo della contrattazione collettiva, in questo ambito del diritto del lavoro, già a partire dal XX secolo, ancora di più se si considera come essa si alterna alla legislazione statale nella determinazione del salario, sia di base che minimo.²⁶⁴

I metodi che più vengono utilizzati nell'Unione Europea dai partner sociali per creare la normativa sui salari minimi sono prettamente due: il modello negoziale e il modello consultivo. Il modello negoziale prevede che coloro che partecipano alla contrattazione siano coinvolti appieno nell'istituzione che stabilisce il salario minimo, mentre nel secondo modello, quello consultivo, gli attori sociali assumono un ruolo di mera consulenza, in quanto vengono chiamati per le consultazioni dall'organo istituzionale in sede di discussione del minimo salariale, ma non facendone parte integrante. Esiste, infine, un terzo modello, nel quale è solamente l'organo legislativo o esecutivo a regolare il salario minimo, non includendo gli attori sociali neanche nella consultazione.²⁶⁵

I Paesi in cui il salario minimo è stabilito per legge sono, all'intero dell'Unione Europea²⁶⁶, 21, ovvero la maggior parte dei Paesi comunitari considerando che essi sono 27, tra di essi si trovano la Francia, i Paesi Bassi, il Lussemburgo, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo, Malta, Slovenia, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania e Bulgaria. Gli Stati nei quali invece è la contrattazione collettiva a decidere il

²⁶² Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", 2008, pag. 13

²⁶³ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 188

²⁶⁴ Barbieri, Marco, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021

²⁶⁵ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021, pag. 439

²⁶⁶ Il Regno Unito adotta anch'esso il salario minimo stabilito per legge, ma non rientrando più nella comunità europea dal 31 gennaio 2020 nel testo si farà solo sporadicamente cenno alla sua situazione salariale.

livello salariale minimo sono situati al Nord Europa²⁶⁷, quindi la Svezia e la Finlandia spostandoci invece verso il Centro Europa troviamo la Germania e l’Austria; questi Stati hanno la caratteristica di stabilire il salario minimo per settore o categoria di lavoratori, quindi non attuando un metodo inter-settoriale, cioè valido per più settori o categorie occupazionali contemporaneamente. Italia e Danimarca si contraddistinguono dagli altri Paesi per non aver stabilito un salario minimo per legge e per non aver previsto che l’efficacia soggettiva venisse estesa *erga omnes*.²⁶⁸

Per verificare la bontà del sistema di un salario minimo viene in aiuto la percentuale di persone che beneficiano del salario minimo per legge, indice numerico che risulta utile anche per apprendere il ruolo e le funzioni svolte dal sistema all’interno dei Paesi europei. Prima dell’inizio della crisi finanziaria, era emerso, da uno studio condotto sul tema, che la percentuale più alta di lavoratori che percepivano il salario minimo si trovava in Grecia, con il 21,2% di lavoratori coperti. La Francia, seconda nella classifica, riportava una percentuale del 12,9%, mentre tutti gli altri Paesi si attestavano ad una percentuale bassa relativamente bassa. Ciò dimostra che l’esistenza di un salario minimo per legge non nuoce all’opzione di adottare la contrattazione come metodo per alzare la soglia salariale minima, considerando anche che uno degli obiettivi primari dell’adozione del salario minimo è proprio il contrasto alla povertà.²⁶⁹

Il periodo della crisi finanziaria del 2008 ha indubbiamente segnato il mercato del lavoro, dove le azioni dell’Europa, in particolare delle sue istituzioni Banca Centrale Europea e Commissione Europea, assieme alle mosse del Fondo Monetario Internazionale, cosiddetta “Troika”, hanno imposto tagli e congelamenti ai salari minimi (Müller e Schulten, 2020). Le conseguenze in termini di povertà salariale, subite nei primi anni dopo lo scoppio della crisi, sono state percepite nella maggior parte degli Stati membri. Anche in questo caso, tra le persone più colpite dalla crescente diminuzione del salario sono state gli immigrati, i giovani assunti tramite contratti atipici, le donne impiegati in lavori *part-time* e tutti quei lavori, come agricoltura,

²⁶⁷ Anche la Norvegia determina il sistema salariale tramite la contrattazione collettiva, ma non facendo parte dell’Unione Europea non verrà trattata nel corso del testo.

²⁶⁸ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 190. Per l’approfondimento sul tema, si veda il Capitolo 3.

²⁶⁹ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 197

ristorazione e servizi alle persone dove il precariato e il lavoro informale è notevolmente diffuso.²⁷⁰

Le condizioni salariali per le donne e i giovani permangono, anche dopo la crisi, seriamente critiche. L'adozione di un sistema salariale minimo come risposta al *gender pay gap* potrebbe essere una soluzione attuabile, ma nella pratica potrebbe riscontrare alcuni ostacoli, come la stima dell'occupazione che cala più velocemente rispetto a quella degli uomini se avviene un aumento del salario, o una inadempienza più elevata a livello salariale nei confronti delle donne, ed infine effetti di un salario più alto meno sentiti per le donne, al contrario di quanto succede per gli uomini.²⁷¹

I dati sul salario minimo nel periodo pre-Covid-19 indicano un aumento percentuale del salario minimo, rispetto agli anni precedenti, in quasi tutti i Paesi che prevedono per legge il salario minimo. L'aumento, calcolato sui salari reali, è dovuto ad un innalzamento dell'inflazione che ha portato ad un aggiustamento dei salari minimi da parte di tutti i Governi comunitari, complici inoltre altri fattori propri degli Stati europei.

Riassumendo, il salario minimo nazionale stabilito per legge, dai vari Paesi europei, offre sicuramente dei pregi dal punto di vista della riduzione di forme atipiche e precarie in favore di lavori più stabili e contratti regolari, ma anche la riduzione delle differenze salariali tra le varie aree produttive. Tuttavia, il sistema salariale minimo è soggetto agli andamenti delle opinioni politiche di chi forma il Governo, come è anche influenzato dagli andamenti dei mercati nazionali e non, e dove la contrattazione collettiva è debole, stimare un livello minimo al di sotto del minimo stabilito dagli accordi collettivi potrebbe indurre i datori di lavoro a ricorrere all'utilizzo di forme di lavoro atipiche.²⁷² È quindi questa la sfida che spetta all'Unione Europea, creare un sistema di salario minimo tale per cui il raggiungimento di un lavoro dignitoso sia fatto tramite il dialogo e l'ascolto delle parti sociali, la comprensione dei mercati nazionali e delle dinamiche sociali.

²⁷⁰ Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 196

²⁷¹ Eurofound (2019), *Minimum wages in 2019: Annual review*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 36

²⁷² Leonardi, Salvo, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, Lavoro e Diritto, 1/2014, pag. 208

b. I cambiamenti avvenuti nell'era post Covid-19 sul salario minimo.

Come è stato più volte ripetuto, la pandemia ha colpito ogni ambito della vita delle persone e della società. Prima della crisi sanitaria, il salario minimo, sia esso nominale che reale, ha visto un aumento considerevole nei suoi livelli, complice l'atmosfera economica positiva e la mancanza costante di lavoratori in alcune aree che hanno aumentato il potere contrattuale in capo ai lavoratori stessi, facendo sì che le imprese pagassero stipendi più alti e lo Stato riuscisse ad assorbire gli effetti sull'occupazione potenzialmente dannosi per i lavoratori più in difficoltà (Eurofound, 2019). Si è assistito, inoltre, ad un periodo di forte incoraggiamento, proveniente da più parti, dalla politica nazionale per un accrescimento dei livelli salariali in generale e, negli Stati dove stabiliti, dei salari minimi.²⁷³

La crisi da Covid-19 ha colpito, nel periodo 2020-2021, a livello salariale le persone meno retribuite all'interno dell'Unione Europea, le quali, rispetto a quei soggetti che ricoprivano cariche più alte come i dirigenti, hanno perso molte ore lavorative in più. L'aggiustamento dei salari nel periodo colpito dalla crisi non è stato di certo verso un innalzamento del livello minimo, bensì si è provveduto a settare un livello più basso o ad assumere comportamenti comunque prudenti, questo dovuto all'aumento della disoccupazione e una poca sicurezza sulle previsioni degli andamenti economici dei mesi successivi, a cui si è aggiunta una sospensione alle consultazioni e negoziazioni tra gli attori sociali.²⁷⁴

Le previsioni per il 2021 non sono state ipotizzate in un'ottica ottimistica, bensì l'incertezza e il difficile dialogo per la contrattazione dei minimi salariali trovano la loro origine nelle conseguenze negative che la pandemia ha portato con sé.²⁷⁵ Eppure, sebbene la crisi abbia inizialmente colpito gravemente l'adeguamento dei salari, con il 2021, nei Paesi dove l'aggiustamento dei salari è stato eseguito tramite l'utilizzo di una formula fissa, non è stato complicato per questi Governi adeguare il livello salariale, mentre all'interno dei Paesi dove la contrattazione collettiva predomina sulla legge

²⁷³ Eurofound, *Minimum wages in 2019: Annual review*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, pag. 35

²⁷⁴ Aumayr-Pintar, Christine, *Minimum wages in 2021: Most countries settle for cautious increase*, Industrial relations and social dialogue, Eurofound, 2021

²⁷⁵ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022

statale, anche se le conseguenze subite dai sindacati non sono state disastrose, l'aumento del livello è stato molto blando.

Con la mitigazione delle conseguenze dovute alla pandemia e a una stabilizzazione dell'economia e del lavoro²⁷⁶, i salari minimi nominali legali hanno registrato un aumento continuo nella gran parte degli Stati membri, assieme ad un rialzo del salario per quei lavoratori che hanno mantenuto il posto di lavoro e non hanno subito variazioni all'orario lavorativo. Infatti, nei Paesi, dove i salari minimi tendono ad essere molto più bassi della media, si è assistito ad una crescita esponenziale del livello, rispettando quanto da essi in precedenza annunciato, cioè la volontà di alzare la soglia dei salari minimi. Probabilmente l'iniziativa europea sul salario minimo, volta a prevenire la povertà lavorativa, ha fatto da innesco per alcuni Paesi.²⁷⁷

Confrontando la situazione delle tariffe salariale tra la fine del 2021 e l'inizio dello stesso, si nota un netto miglioramento delle soglie tariffarie. All'inizio del 2021, alcuni Stati decisero di congelare le proprie tariffe, con un aumento mediano del salario del 3%, mentre si è stimato che nel 2022 l'aumento nominale in media del salario minimo si attesta intorno al 5% (Eurofound, 2022). Grande protagonista nell'aggiustamento dei salari è stata l'inflazione, i cui effetti si potranno constatare ancora di più prossimamente, se le tendenze inflazionistiche continueranno con questo andamento al rialzo.²⁷⁸ Con l'aumento dell'inflazione, sono già state riviste le stime per la determinazione del salario minimo per il 2022, aggiustando verso l'alto i livelli minimi dei salari degli Stati membri che utilizzano la formula fissa. In aggiunta a ciò, la grande differenza tra salario nominale e salario reale si consta proprio se si considera l'inflazione: a fronte di un aumento dei salari nominali, il salario minimo reale è sceso di oltre due terzi per la maggior parte degli Stati membri adottanti il salario minimo legale. Se anche l'andamento inflazionistico tenderà a peggiorare e non verranno concessi ulteriori rialzi, risulterà che non verranno registrati aumenti dei salari minimi

²⁷⁶ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022

²⁷⁷ Aumayr-Pintar, Christine, *Minimum wages in 2021: Most countries settle for cautious increase*, Industrial relations and social dialogue, Eurofound, 2021

²⁷⁸ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022. Lo scoppio della crisi in Ucraina ha aggravato la tendenza al rialzo dell'inflazione, complice anche l'aumento del costo dell'energia e del gas.

reali nella quasi totalità degli Stati e i lavoratori sottopagati subiranno una ulteriore perdita in termini di potere di acquisto.²⁷⁹

Il dibattito politico sul salario minimo legale si sposta da ipotesi di riforme dei metodi di determinazione dei salari minimi a probabili inserimenti nella normativa nazionale di un salario minimo, nei casi in cui il salario minimo non sia legislativamente previsto. Il Covid-19 ha interrotto questo dialogo, che per alcuni Paesi era in corso già da prima della pandemia pur non ottenendo dei risultati concreti, dialogo che potrebbe essere stato incentivato inizialmente dal dibattito a livello europeo sul salario minimo, poi evoluto nella proposta di Direttiva del 28 ottobre 2020. La stessa proposta, però, potrebbe aver anche rallentato la discussione sul tema a livello nazionale, nell'attesa che le trattative sulla Direttiva volgessero al termine.²⁸⁰

I cambiamenti che gli Stati stanno affrontando nell'ultimo periodo, causati dalla pandemia e in ultima istanza dalla guerra in Ucraina, richiedono degli interventi da parte degli Stati membri. L'adozione di misure volte alla protezione sociale, completate da azioni aventi lo scopo di sostenere e favorire lo sviluppo e il progresso economico delle aziende, rappresentano le occasione dei Paesi, sia comunitari che internazionali, per strutturare al meglio gli interventi a sostegno del reddito delle famiglie e dei lavoratori, dipendenti e autonomi, in vista del protrarsi della situazione economica attuale.²⁸¹

²⁷⁹ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022

²⁸⁰ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022

²⁸¹ D'Aponte, Marcello, *Le trasformazioni del diritto del lavoro per effetto della pandemia mondiale: quale sostenibilità per il diritto del lavoro?*, *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro Quali conseguenze durature?*, Labour Law Community, 2022

c. Le recenti proposte portate sul tavolo della Commissione Europea.

Negli ultimi due anni, i lavori della Commissione Europea si sono concentrati, tra l'altro, nello studio di quali mezzi e requisiti siano più adeguati per stabilire una remunerazione minima universalmente garantita, alle luce delle disposizioni normative europee vigenti e considerando le indicazioni dell'*International Labour Organization* sul tema, in particolare la Convenzione n. 131 del 1970²⁸². Nel tempo, complici le politiche di austerità adottate dall'Europa dopo gli Anni Dieci (D'Aponte, 2022), le azioni delle istituzioni europee sono state discontinue e non specifiche sul tema, richiamando solamente il concetto di un'Europa più sociale, e il dialogo instaurato nell'ambiente comunitario è rimasto al proprio interno, non avendo avuto un proseguo a livello nazionale. Il miglioramento del clima politico e sociale, soprattutto nel periodo pre-Covid 19, ha favorito il dibattito in Europa sul salario minimo, incentivando quindi l'iniziativa di una proposta europea sull'argomento in questione.²⁸³

La Commissione Europea, a gennaio 2020, ha presentato un documento con il quale si dava il via al dialogo con le parti sociali "*su possibili azioni per affrontare le sfide legate a salari minimi equi*" (Commissione europea, 2020) (Müller e Thursten, 2020), facendo un chiaro riferimento su quella che è la funzione primaria del salario minimo, ovvero la prevenzione della povertà nel mondo del lavoro e la promozione di una unità sociale.²⁸⁴ La consultazione degli attori sociali, avvenuta rispettando quanto stabilito dall'art. 154 par. 2 del Trattamento sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁸⁵, si è concentrata sulla discussione di tre punti fondamentali.

In primo luogo, è stato chiesto alle parti sociali se i settori nei quali si voleva intervenire e i profili delle categorie dei lavoratori fossero adeguatamente e sufficientemente indicati, mentre in seconda battuta si domandava se, sempre le parti sociali, ritenessero doveroso un intervento su questi profili, ed infine, come ultima

²⁸² D'Aponte, Marcello, *Le trasformazioni del diritto del lavoro per effetto della pandemia mondiale: quale sostenibilità per il diritto del lavoro?*, *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro Quali conseguenze durature?*, Labour Law Community, 2022

²⁸³ Müller, Torsten, Schulten, Thursten, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief, 1/2020, pag. 1

²⁸⁴ Müller, Torsten, Schulten, Thursten, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief, 1/2020, pag. 1

²⁸⁵ Trattamento sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 154 paragrafo 2: A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione.

istanza, la Commissione domandava se, secondo le parti sociali, fosse appropriato instaurare un dialogo ai sensi dell'art. 155 del TFUE²⁸⁶ al par. 1, il quale specifica come *“il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi”*, aggiungendo al par. 2 che *“gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento europeo è informato”*.

Le consultazioni avviate, seppur in via puramente informale, si auspicavano di poter delineare una strada comune, percorribile anche da parte di datori di lavoro e sindacati, che portasse ad un dialogo formale centrato sul bisogno urgente di trattare con serietà il tema del salario minimo e quale linea d'azione sarebbe la più indicata per impostare i lavori delle istituzioni in gioco. Ma, come è noto, le prese di posizione da parte della contrattazione collettiva e delle imprese non sono sempre state aperte a possibili cambiamenti sul tema, sostenendo le conseguenze negative che potrebbero nascere a seguito di un'entrata nell'ambito dell'autonomia collettiva della legislazione²⁸⁷. (Lo Faro, 2020)

Infatti, inizialmente, il riscontro non è stato positivo, vedendo i datori di lavoro fermi su una posizione completamente opposta rispetto alla linea di pensiero adottata dalla Commissione Europea sui salari minimi; un comportamento così deciso da parte delle imprese potrebbe non rendere semplice avviare un dialogo secondo quanto stabilito dall'art. 155 del TFUE, complice anche il fatto che nel documento della Commissione non ci sono richiami alle modalità pratica di attuazione degli obiettivi stabiliti, eppure la Commissione, poco arrendevole, ha continuato a considerare tutte le opzioni con le quali potrebbe agire.²⁸⁸

In sede di prima consultazione, chiusasi il 24 febbraio 2020, la Commissione ha solamente sottolineato alle parti sociali che una ipotetica azione si sarebbe dovuta indirizzare verso i già citati obiettivi su cui si basa il salario minimo, cioè delle

²⁸⁶ Delfino, Massimiliano, Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021, pag. 438

²⁸⁷ Lo Faro, Antonio, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, Lavoro e diritto, 3/2020

²⁸⁸ Müller, Torsten, Schulten, Thursten, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief, 1/2020, pag. 2

condizioni di lavoro migliori, sconfiggere la povertà nei rapporti di lavoro e creare situazioni di parità per le imprese nel mercato.

La consultazione si è sviluppata intorno alle posizioni, contrapposte, delle parti sociali sul salario minimo. I sindacati rappresentanti i lavoratori ritenevano che promuovere e proteggere la contrattazione collettiva e aumentare i minimi salariali potessero essere due aree di intervento nella quali l'Unione Europea si sarebbe potuta inserire; mentre le associazioni delle imprese europee non sono state favorevoli ad un'iniziativa sul salario vincolante, sostenendo per questa tesi come l'Unione avesse un vuoto di competenza in materia. La proposta che le associazioni portavano avanti era indirizzata verso delle disposizioni non vincolanti, le quali non avrebbero creato attriti con la mancata competenza. La Commissione, viste le posizioni delle parti, propose due alternative da intraprendere: una Direttiva sulle condizioni di lavoro, o una raccomandazione emanata dal Consiglio con la quale si incentiverebbero gli Stati membri ad adottare condizioni lavorative tali da garantire un salario minimo equo.²⁸⁹

Sentiti, dunque, i pareri delle parti sociali, la necessità di un intervento da parte dell'Unione Europea è stata appoggiata, dando così il via alla seconda consultazione sui contenuti della proposta di Direttiva. (Delfino, 2021)

La proposta non è stata presentata, in occasione della seconda consultazione, senza una Relazione di accompagnamento, nella quale la Commissione dettaglia i motivi, anche normativi, che sostengono un'iniziativa così impattante a livello sociale. Nella Relazione, si legge infatti che i contenuti della proposta rientrano e rispettano quanto stabilito dal par. 5 dell'art. 153 del TFUE, in quanto non si andrebbe direttamente a toccare i livelli delle retribuzioni inserendo misure che possono andare a modificare le soglie, bensì l'attenzione è focalizzata sul sostenere l'adozione da parte degli Stati membri di misure volte a migliorare le condizioni di lavoro esistenti nei mercati del lavoro nazionali, quindi fondando la competenza sulla disposizione dell'art. 153, par. 1, lett. b)²⁹⁰ e nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 5. parr. 3 e 4 del Trattato

²⁸⁹ Delfino, Massimiliano, Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, *Diritto delle relazioni industriali*, 2/2021, pag. 432

²⁹⁰ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, articolo 153, paragrafo 1, lettera b): Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: b) condizioni di lavoro

sull'Unione Europea (cioè i principi di sussidiarietà e di proporzionalità²⁹¹). Intervenire nelle modalità di accesso al salario minimo adeguato (Delfino, 2021) non rientra nell'ambito prettamente retributivo, ma è collocabile tra la determinazione di opportune condizioni di lavoro, nelle quali l'Unione ha piena competenza²⁹².

Dal contenuto della proposta si percepisce come i rinvii persistenti alle disposizioni dei Pilastri Sociali siano la base su cui il testo della Direttiva si fonda, dando così, come definita da alcuni studiosi, una "copertura costituzionale" (Ratti, 2021) ad un obiettivo, come quello stabilito dal Pilastro numero 6 sulla retribuzione, che rimarrebbe esiliato ad una fonte non vincolate e generale.²⁹³

Anche se non viene fatto un esplicito riferimento alla povertà, tra le norme proposte, il Considerando²⁹⁴ numero 7 ricorda che l'obiettivo del contrasto alla povertà rientra tra le mansioni del salario minimo, unito al supporto della domanda interna e al contrasto delle disuguaglianze salariali. In eguale misura, ridurre il *gender pay gap*, togliendo le donne da quelle situazioni discriminatorie e di povertà, rientra nei compiti del salario minimo, come sancisce il Considerando 8. Tutti questi richiami adoperati dalla proposta al tema dell'*in-work poverty*, non sono tuttavia citazioni esplicite al problema, ma hanno lo scopo di sostenere e migliorare, più che ridurre il fenomeno in sé, lo scenario economico e sociale in cui ci si trova. Nello specifico, all'interno dell'art. 5 della proposta non c'è un rinvio alla povertà lavorativa, ma ci si ferma nel tutelare la garanzia di "*condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza*

²⁹¹ Trattato sull'Unione Europea, articolo 5 paragrafi 3 e 4: 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Lo scopo di questi principi risiede nel lasciare agli Stati membri le funzioni normative e amministrative, funzione che la Comunità europea può sfruttare solo in casi eccezionali.

²⁹² Delfino, Massimiliano, Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021, pag. 434

²⁹³ Ratti, Luca, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, Diritto delle Relazioni Industriali, 1/2021, pag. 72

²⁹⁴ I Considerando sono le disposizioni introduttive alle norme della proposta di Direttiva.

verso l'alto"²⁹⁵, conducendo alla conclusione che il tema della povertà lavorativa è un punto di arrivo meramente indiretto che la Direttiva vuole raggiungere.²⁹⁶

Si deve fare una premessa doverosa alle disposizioni della proposta. Tali disposizioni non vanno lette come applicabili a tutti gli Stati indipendentemente dalla loro legislazione sul sistema salariale, ma deve essere effettuata una differenza tra le disposizioni applicabili ai Paesi che non hanno previsto un salario minimo e quelle che riguardano esclusivamente i Paesi nei quali il salario minimo è stabilito nei modi espressi precedentemente.²⁹⁷

Esplicata questa breve introduzione al contenuto della proposta²⁹⁸, con l'art. 1 il documento vuole garantire l'implementazione di un metodo per la determinazione delle remunerazioni minime adeguate, concedendone l'accesso agli individui che desiderano essere tutelati dal salario minimo, e contemporaneamente non vuole perseguire un livello salario minimo unico per tutti gli Stati membri, come non struttura un meccanismo uguale per tutti utilizzabile per settare il salario minimo. L'art. 2, dal canto suo, precisa a chi è rivolta la Direttiva, ossia ai *"lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea"*, e come precisato dal Considerando numero 17, non tutte le categorie di lavoratori sono comprese dall'art. 2. Per esempio, i lavoratori riconducibili alla categoria degli autonomi non sono tutelati dalla norma, in quanto non possiedono i requisiti richiesti dalla norma stessa, precisando anche che tutte le forme di *"falso lavoro autonomo"* sono riconducibili, in realtà, alla forme di lavoro che si basano su un contratto o un rapporto di lavoro, e quindi rientranti nell'art. 2 della proposta.²⁹⁹ La proposta, quindi, vuole evitare che il rapporto di lavoro non venga interpretato dalle parti ma dalla effettiva natura del rapporto stesso.

²⁹⁵ Proposta di Direttiva su salario minimo legale, Commissione Europea, articolo 5 paragrafo 1.

²⁹⁶ Ratti, Luca, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, Diritto delle Relazioni Industriali, 1/2021, pagg. 64-66

²⁹⁷ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021, pag. 432

²⁹⁸ Gli articoli inseriti nel testo della proposta verranno poi, in seguito, modificati dalle istituzioni europee in sede di approvazione definitiva della Direttiva.

²⁹⁹ Barbieri, Marco, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, Diritto delle relazioni industriali, 2/2021

Nello stabilire quali criteri di aggiustamento devono seguire i Paesi membri nei quali il sistema salariale minimo è in vigore, l'art. 5 richiama il concetto di adeguatezza, altro grande pilastro su cui si basa la Direttiva, e riprende, inoltre, il principio di condizioni di vita dignitose, come anche di lavoro, a significare quale deve essere l'obiettivo da perseguire per gli Stati nell'adottare il salario minimo. Non sono escluse le parti sociali, a cui viene dedicato l'art. 7, nel quale si invita caldamente gli Stati ad attribuire un ruolo centrale alle parti chiamate in causa sia nella strutturazione che negli aggiornamenti del salario minimo.³⁰⁰

All'interno della proposta, tuttavia, non è possibile rinvenire una precisa definizione di salario minimo equo, ma si può qualificare, in via definitiva quindi, come il salario che dovrebbe garantire uno standard di vita dignitoso, e che dovrebbe incarnare la caratteristica dell'equità rispetto alla distribuzione dei salari. (Müller e Thursten, 2020) Sono questi, tra gli altri dunque, i temi trattati nella seconda consultazione, dove è stata sollecitata la volontà di proseguire verso un accordo collettivo ex art. 155 del TFUE, al fine di arrivare allo scopo principale della Commissione, cioè quello di un salario minimo equo. Ma è in questo momento che il dialogo con le parti sociali si incrina, fino ad arrivare all'arresto completo della consultazione. Anche senza una conclusione del secondo tavolo di trattative, la Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen, nell'ottobre del 2020, ha presentato la proposta di Direttiva sul salario minimo³⁰¹, con il sostegno della Ministra italiana Nunzia Catalfo e della Ministra spagnola Yolanda Diaz. (Barbieri, 2021)

Le critiche alla proposta non hanno tardato ad arrivare. In particolare, sono state sollevate opinioni contro le modalità con le quali la Commissione Europea ha impostato il proprio operato, considerato troppo standardizzato. Le fattispecie prese come riferimento per determinare cosa significa nel concreto una vita dignitosa, sono soggette all'influenza delle caratteristiche tipiche di ogni Paese, come anche la qualificazione del salario minimo non è esente da ciò che caratterizza la struttura economica, sociale e politica di un Paese membro. Un altro elemento che ha suscitato un forte dibattito è la scelta tra salario lordo o salario netto come metro di riferimento

³⁰⁰ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, Diritto delle relazioni industriali*, 2/2021, pag. 439

³⁰¹ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, Diritto delle relazioni industriali*, 2/2021, pag. 434

per la determinazione del salario minimo, la Commissione evidenzia nel documento che nella quantificazione del salario minimo dovrebbero essere considerati tasse e contributi sociali, spingendo verso l'utilizzo di un salario netto. Alcuni studiosi hanno contestato questa scelta da parte della Commissione, in quanto la garanzia di un salario minimo equo è subordinata a chi è incaricato di mettere in atto questa garanzia: se l'unità di misura fossero i salari netti chi dovrebbe attuare la garanzia di salari minimi equi non sarebbero più le imprese, ma lo Stato, che tramite politiche fiscali abbasserebbe tasse e oneri sociali, inducendo le imprese che già operano nel mondo del lavoro con pratiche poco corrette ad aumentare la portata delle loro azioni. Inoltre, entra in gioco una difficoltà più matematica: per determinare se la soglia minima è stata rispettata si devono considerare tasse e oneri sociali, complicando lo svolgimento del controllo sul livello minimo.³⁰²

Tenendo in considerazione le dinamiche nazionali sul sistema del salario minimo e le opinioni delle parti sociali, la proposta di Direttiva sui salari minimi adeguati è il significato che per raggiungere un equilibrio nel mercato del lavoro (come in tutti i mercati) servono decisioni politiche coraggiose (Ratti, 2021).

Nel corso del 2022, verso la sua metà, si sono svolti i negoziati tra il Consiglio d'Europa e il Parlamento Europeo, negoziati che sono giunti ad un accordo, seppur provvisorio, sul progetto della Direttiva sui salari minimi adeguati. Gli obiettivi già presenti nella proposta sono stati ribaditi e confermati, come determinare una procedura per stabilire in che termini si deve concretizzare l'adeguatezza dei salari minimi legali, la promozione di una contrattazione collettiva che migliori l'ingresso alla tutela di un salario minimo per coloro che, per legge o per accordi collettivi, hanno diritto a un salario con queste caratteristiche. I termini per l'aggiustamento dei salari minimi legali, ove questi siano già previsti, non prevedono solo l'implementazione di un metodo per puntualizzare e aggiornare i salari secondo delle regole prestabilite, ma richiedono agli Stati membri l'aggiornamento ogni 2 anni con il coinvolgimento delle parti sociali. Con riferimento alle parti sociali, l'accordo provvisorio ha previsto, nei casi dove la contrattazione collettiva abbia un tasso di copertura inferiore all'80%, l'incentivazione

³⁰² Müller, Torsten, Schulten, Thursten, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief, 1/2020, pag. 3

della contrattazione collettiva nel mercato del lavoro, in vista della copertura, prevista dalla proposta, dei lavoratori con la contrattazione collettiva.³⁰³

Infine, il 14 settembre 2022 il Parlamento Europeo ha approvato definitivamente la proposta sul salario minimo legale, con 505 voti favorevoli, 92 contrari e 44 astensioni. La creazione di una nuova legislazione dei salari minimi adeguati sancisce lo scopo principale del salario minimo: la garanzia di condizioni di vita e di lavoro dignitose, promuovendo la contrattazione collettiva, varranno da ora per tutti i lavoratori dell'Unione³⁰⁴ che abbiano un contratto o un rapporto di lavoro, ad eccezione per quei Stati membri che garantiscono da tempo una retribuzione minima ai propri lavoratori. Rimangono validi tutti gli obiettivi e le norme introdotte con la proposta, come le modalità e i termini per attuare l'aggiustamento dei salari, assieme alla promozione della contrattazione collettiva sia nei livelli settoriali che intersettoriali. Viene richiesto agli Stati, infine, l'obbligo di implementare un meccanismo di monitoraggio attendibile, coadiuvato da controlli e ispezioni volti a testarne la conformità e contrastare pratiche abusive nel mercato del lavoro.³⁰⁵

Non si ferma qua l'operato delle istituzioni europee e dei Paesi membri, che dovranno conformare le loro normative alla Direttiva entro 2 anni dall'approvazione della stessa. È quindi preso definitivamente il via ad una nuova legislazione salariale a livello europeo, dove il salario minimo rientra nel più grande disegno comunitario di una promozione dei diritti sociali in tutti i Paesi membri. Adottare questo tipo di decisioni per instaurare un mercato del lavoro in equilibrio tramite richiede molto coraggio, e le istituzioni europee sono state in grado di dimostrarlo.³⁰⁶

³⁰³ Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>

³⁰⁴ I dati aggiornati riportano che tra i 27 Stati membri 21 hanno stabilito il salario minimo legale, tra gli esclusi rientrano l'Austria, la Danimarca, l'Italia, Cipro, la Finlandia e la Svezia.

³⁰⁵ Fonte: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220909IPR40138/salario-minimo-approvate-le-nuove-regole-per-i-lavoratori-dell-ue>

³⁰⁶ Ratti, Luca, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, Diritto delle Relazioni Industriali, 1/2021, pag. 75

3. Il sistema del minimo salariale in Germania.

a. Il percorso della normativa tedesca sul tema della retribuzione.

La determinazione di un minimo salariale è stata già regolarizzata, in alcuni Paesi membri dell'Unione Europea, tramite la legge statale o la contrattazione collettiva. Come è stato spiegato in precedenza, questo perché la normativa comunitaria, con l'art. 153 par. 5 del TFUE, ha limitato la competenza europea solo ad alcuni ambiti del diritto e del mercato del lavoro, ed inoltre la pianificazione della struttura remunerativa viene gelosamente tenuta in mano dalle parti sociali nazionali. Ecco che, dunque, gli Stati europei diventano esempi per i Paesi nei quali un salario minimo legale non è previsto legislativamente o tramite contratti collettivi.

Tra i più recenti casi di introduzione del salario minimo legale rientra la Germania. In precedenza, la Germania adottava, come unica origine delle retribuzioni minime, i contratti collettivi nazionali di categoria non generalmente applicati a tutti, ma che potevano essere applicati, cosa molto rara, *erga omnes* solo previa autorizzazione del Ministro del Lavoro tedesco. (Menegatti, 2017) Gli interventi giurisprudenziali, attuati per assicurare livelli salariali adeguati, non sono stati così efficaci come auspicato, considerando che la profusione di remunerazioni basse ha interessato nel tempo, comunque, molti lavoratori. La situazione salariale è ulteriormente peggiorata nel 2003 quando l'introduzione delle riforme Hartz hanno comportato una diminuzione dei benefit a cui i disoccupati di lungo periodo potevano accedere, con la conseguenza per molti lavoratori con competenze elevate di dover ripiegare su lavori la cui retribuzione non era sufficientemente alta.³⁰⁷

I riflessi di queste riforme si sono constatati nei lavori cosiddetti *mini-jobs*³⁰⁸, una tipologia particolare di lavoro che prevede l'esenzione del salario dalla tassazione normalmente applicata alla retribuzione³⁰⁹. Sono delle forme di lavoro marginali con natura subordinata (Spattini, 2014), ma per le quali l'assicurazione sanitaria non è garantita e il livello salariale risulta essere molto basso (non si sono mai sfiorate cifre

³⁰⁷ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 53-54

³⁰⁸ Per la precisione, in Germania vengono chiamati *geringfügige Beschäftigung*, la cui traduzione letterale è occupazione marginale.

³⁰⁹ Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021

oltre i 400,00 €), infatti rientrano tra le categorie di lavoratori con il più basso livello remunerativo, dove, inoltre, i trattamenti riservati ai lavoratori non sono qualificabili come dignitosi, essendo essi tendenti allo sfruttamento.³¹⁰

Il problema dei salari bassi si è verificato anche in altri settori, nei quali la contrattazione collettiva era presente ma, nelle trattative con i datori di lavoro, decideva di lasciare spazio alla concorrenza tra le imprese piuttosto che richiedere trattamenti salariali adeguati.³¹¹

La conclusione di questi fenomeni si è manifestata nell'aumento dei *working poor*, i quali comprendevano più di 7 milione di lavoratori che ricevevano un salario nettamente inferiore alla media del settore in cui operavano.³¹²

Verso la fine degli anni '90, il dialogo sull'ipotetico inserimento del salario minimo legale prese il via, complici la povertà in aumento tra i lavoratori e la crescente scarsa tutela dei lavoratori da parte della contrattazione collettiva che hanno ampliato il dibattito anche verso azioni o mosse che potevano estendere a tutti i lavoratori di ogni settore le disposizioni della contrattazione collettiva, soprattutto nei settori nei quali la contrattazione risultava a rilento.³¹³ Il dibattito si è concentrato nel 2006 quando i sindacati, uniti di fronte all'aumento considerevole di lavoratori in difficoltà, hanno proposto l'introduzione del salario minimo legale, che nel 2014 è diventato realtà grazie all'approvazione da parte del Parlamento della sua legge istitutiva.

Dal 1° gennaio 2015, quindi, per legge i lavoratori tedeschi riceveranno un salario minimo intercategoriale pari a 8,50 € all'ora.³¹⁴ La misura introduce il salario minimo voleva mirare, e vuole tutt'ora, ad una serie importante di tutele e garanzie minime per i lavoratori, senza apportare effetti negativi all'occupazione, nel rispetto delle dinamiche della competitività tra le imprese, non tralasciando, infine, quanto in precedenza stabilito dagli accordi collettivi sul tema del minimo salariale. Il salario orario minimo ha assunto le caratteristiche dell'inderogabilità e dell'indisponibilità,

³¹⁰ Spattini, Silvia, *Le criticità del salario minimo e dei mini-jobs in Germania*, Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna, 24/2014

³¹¹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 54

³¹² Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 54

³¹³ Spattini, Silvia, *Le criticità del salario minimo e dei mini-jobs in Germania*, Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna, 24/2014

³¹⁴ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 54

sancendo quindi la sua superiorità su tutte le retribuzioni inferiori che possono essere contrattate a livello collettivo o individuale, che nel caso vengono soppiantate automaticamente da quanto stabilito dalla legge.³¹⁵

Non tutti i lavoratori, tuttavia, sono coperti dalla garanzia di un salario minimo, assicurato a tutti i lavoratori subordinati che prestano il proprio lavoro in Germania e in altri Stati, purchè sempre per imprese tedesche, e che hanno già compiuto i 18 anni di età. La lista dei lavoratori esclusi, invece, comprende i lavoratori che non hanno raggiunto i 18 anni di età, gli apprendisti e gli stagisti, ma anche i volontari e i disoccupati di lungo periodo³¹⁶.

Gli aggiustamenti successivi hanno portato gradualmente il salario minimo legale ad un livello sempre più alto, partendo da una situazione iniziale che vedeva i lavoratori tedeschi ricevere una remunerazione oraria al di sotto di quanto stabilito, poi, dalla legge.³¹⁷ L'incremento della retribuzione oraria (che a Gennaio 2022 si attesta intorno ai 9,82 € all'ora³¹⁸) ha migliorato nel tempo la situazione salariale di circa 4 milioni di persone, pur essendo, secondo alcuni studiosi, un metodo che lascia poco spazio alla contrattazione, risultando dunque vincolante (Dustmann, Lindner, Schönberg, Umkehrer, Vom Berge, 2021).

Quanto fatto dalla Germania per arrivare ad una legge sul salario minimo legale potrebbe essere il faro da seguire per gli Stati che non hanno ancora strutturato una normativa ad hoc che implementi il salario minimo legale. Tuttavia, i risvolti nella contrattazione collettiva e nelle politiche sociali non hanno tardato ad arrivare, portando dei cambiamenti, soprattutto nella contrattazione, che, ancora oggi, sono soggetti a dibattito.

³¹⁵ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 56

³¹⁶ Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, Vom Berge, Philipp, *Reallocation effects of the minimum wage*, pubblicato da Oxford University Press, 2021, pag. 267

³¹⁷ Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, Vom Berge, Philipp, *Reallocation effects of the minimum wage*, pubblicato da Oxford University Press, 2021, pag. 267

³¹⁸ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review*, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, pag. 7

- b. Il riflesso della determinazione di un salario adeguato sulla contrattazione collettiva tedesca.

Come detto in precedenza, la contrattazione collettiva ha significato, per la Germania, la fonte primaria nella determinazione della remunerazione. L'incontro tra le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati, rappresentanti i lavoratori, ha l'obiettivo di determinare in modo chiaro e aperto un salario che soddisfi le esigenze delle due parti, da applicare a tutti i dipendenti, riducendo i costi di transazione e i conflitti che potrebbero sorgere tra datori di lavoro e dipendenti.³¹⁹

La storia della contrattazione collettiva tedesca ha visto una partecipazione sempre minore da parte dei lavoratori, a cui si è accompagnata una copertura sempre più inferiore della contrattazione, quando fino agli anni '60 questa raggiungeva quote alte in tutti i settori lavorativi³²⁰. Non è stato, tuttavia, un evento immediato e devastante, ma il fenomeno si è prima manifestato in una uscita delle imprese di piccole dimensioni dall'adesione ai contratti collettivi e, nei casi in cui le imprese erano nuove nel mercato, una non partecipazione fin dall'inizio; in seconda battuta, le grandi imprese, tramite l'esternalizzazione delle loro mansioni alle aziende di dimensioni inferiori, hanno abbattuto i costi del personale, svincolandosi anche se non direttamente dai contratti collettivi. Agli inizi degli anni 2000 quella copertura, che riusciva ad arrivare in tutti gli scomparti lavorativi, scende drasticamente al 60%³²¹, rimanendo comunque ad un livello discretamente alto nelle grandi aziende manifatturiere della parte ovest della Germania.³²²

Proprio i sindacati delle imprese manifatturiere, i più forti tra tutte le organizzazioni, durante le prime fasi del dibattito si sono opposti fortemente al salario minimo legale

³¹⁹ Bellman, Lutz, Bossler, Mario, Gerner, Hans-Dieter, Hübler, Olaf, *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, Economic and Industrial Democracy, 42/2021, pag. 270

³²⁰ Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021

³²¹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 53

³²² Bellman, Lutz, Bossler, Mario, Gerner, Hans-Dieter, Hübler, Olaf, *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, Economic and Industrial Democracy, 42/2021, pag. 270

stabilito per tutti i lavoratori dipendenti, preoccupati che la remunerazione minima avrebbe spinto verso il basso le trattative dei salari, nella fase iniziale dei negoziati.³²³

In realtà, tra gli obiettivi da perseguire che il Governo tedesco ha sin dal principio dichiarato, è compresa anche la volontà di rafforzare l'autonomia tariffaria dei contratti collettivi, che avevano perso valore e forza normativa. L'influenza che il salario minimo potrebbe, anche solo in linea teorica, avere sulla contrattazione collettiva, e il miglioramento del potere sindacale, giova sul livello remunerativo che le parti in sede di negoziazione potrebbero concordare, soprattutto a favore dei dipendenti. Non solo, ma l'unione di un salario minimo legale all'estensione dei contratti collettivi a tutte le categorie e condizioni lavorative ha aggiunto potere alla contrattazione anche in quegli ambiti in cui faticava ad espandersi.³²⁴

Tuttavia, il vantaggio che potrebbe ricavarne la contrattazione non è così certo. Infatti si è detto che, in teoria, potrebbe avverarsi questo effetto positivo: da una parte la diminuzione dei costi marginali di partecipazione da parte delle imprese indurrebbe quest'ultime a prendere parte alla contrattazione collettiva, riducendo i costi in capo alle aziende a ciò che residua tra la remunerazione stabilita dagli accordi collettivi e il salario minimo legale. Dall'altra parte, la diminuzione generata dal salario minimo dei costi di transazione, che normalmente si avrebbero con la contrattazione retributiva, è maggiore rispetto a quella creata dagli accordi collettivi, aumentando il rischio, da parte delle imprese, di evadere dalla partecipazione alla contrattazione collettiva.³²⁵

Per concludere, la contrattazione collettiva tedesca non ha ancora trovato una sua stabilità all'interno dei rapporti di lavoro, potendo sfruttare il salario minimo come base per negoziare una remunerazione oraria più alta o, dal lato opposto, generando meno adesioni agli accordi collettivi sul lato delle imprese. L'equilibrio che si potrebbe trovare tra la legislazione salariale e la contrattazione collettiva potrebbe essere raggiunto tramite altre politiche o interventi normativi da parte del Governo.

³²³ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 55

³²⁴ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 57-58

³²⁵ Bellman, Lutz, Bossler, Mario, Gerner, Hans-Dieter, Hübler, Olaf, *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, *Economic and Industrial Democracy*, 42/2021, pag. 271

c. Il salario minimo come strumento di politica sociale: l'esempio della Germania.

L'istituzione del salario minimo ha comportato dei risvolti anche a livello delle politiche sociali tedesche, le quali adesso si trovano a doversi interfacciare con nuove norme salariali, regole che sono andate a modificare anche i principali indicatori di situazioni problematiche nel mondo del lavoro, quali ad esempio la disuguaglianza salariale e il rischio di povertà tra i lavoratori.

Non è chiaro quale potrebbe essere l'effetto che il salario minimo esercita sul welfare della Germania. L'aumento del salario grazie alla soglia di remunerazione più alta introdotta con il salario minimo provocherà un calo dell'erogazione di benefici sociali, diminuzione dovuta al più modesto bisogno di tali benefit. Ma i risvolti negativi possono sorgere nel momento in cui il livello di disoccupazione sale, generando nuova domanda di sussidi e la creazione di più supporti welfaristici. Anche gli studi, condotti sulle dinamiche che potrebbero avere i risvolti di un salario minimo legale, sono tra di loro in contrasto. Sebbene i dati sulle soglie occupazionali possono essere poco considerate (si registra una leggera perdita dovuta al numero inferiore di *mini-jobs*), quello che è emerso inizialmente è la tendenza dei datori di lavoro a ridurre gli orari di lavoro a fronte di un aumento della remunerazione oraria.³²⁶

A prova del fatto che gli studi non portano ad una medesima conclusione, la disoccupazione, a partire dalla data di entrata in vigore del salario minimo legale, ha subito un decremento nei suoi livelli, favorendo ovviamente l'occupazione. Questo effetto positivo nell'occupazione è stato registrato soprattutto nei settori dove la minima retribuzione ha avuto maggior successo, come nel caso del settore degli alberghi e della ristorazione, nei quali precedentemente al 2015 il salario era percepito da almeno la metà dei lavoratori in misura inferiore rispetto alla soglia degli 8,50 € stabiliti poi dalla normativa. Il circolo virtuoso, quindi, che il salario minimo ha creato partirebbe dal potere di acquisto più alto in mano ai lavoratori, generando un aumento della domanda interna, che si è tradotta nella nascita di nuove occasioni lavorative. (Menegatti, 2017)

³²⁶ Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021

Come anticipato, i *mini-jobs* hanno fatto registrare, inizialmente, un calo, seppur lieve, dell'occupazione, che se letto sotto un altro punto di vista, dimostra come in realtà alcuni lavoratori assunti nei *mini-jobs* (chiamati *mini-jobbers*) sono passati sotto la qualifica di lavoratori subordinati, mentre un'altra quota di *mini-jobbers* è uscita, lasciando quindi il posto di lavoro e tra questi, solamente il 4% è entrato nel grande gruppo dei disoccupato.³²⁷

Un altro indicatore salariale, che non è sfuggito agli effetti dell'introduzione del salario minimo legale, è la disuguaglianza salariale. Sebbene il suo livello aveva iniziato una lenta discesa ancora prima della messa in atto del salario minimo legale, a seguito della sua entrata effettiva, la retribuzione minima ha contribuito alla riduzione di circa la metà della disuguaglianza in termini salariali.³²⁸ Alcune conseguenze che il salario minimo legale ha prodotto in via indiretta riguardano quelle che sono le aspettative dei lavoratori: i benefici ricevuti dai lavoratori a basso reddito sono stati percepiti sia in termini salariali che in termini di prospettive nel mercato del lavoro, quest'ultime in particolare hanno visto un miglioramento, tradotto in una maggiore qualificazione, per i lavoratori poco retribuiti.³²⁹ Questo ha permesso di riequilibrare l'allocazione dei lavoratori nelle imprese che più rappresentano le loro competenze e qualità, senza doverli obbligare ad accettare occupazioni con una paga nettamente inferiore.

Spostando lo sguardo sulla povertà lavorativa, ed in particolare sul rischio di povertà, quest'ultimo si è notevolmente abbassato, passando da 8,1% nel 2014 a 7,2% nel 2017³³⁰. Ma secondo gli studi condotti sull'argomento, il contributo apportato dal salario minimo deve essere analizzato sotto alcuni punti di vista, per poter comprendere se effettivamente la sua introduzione ha agito come riduttore del grave problema nel mercato del lavoro. Innanzitutto, dei 12,4 milioni di disoccupati nel 2014, solo 2,5 milioni erano assunti come dipendenti, stimando quindi che solo 1 persona su 5 rientrante nel *range* di individui a rischio di povertà poteva usufruire di un salario

³²⁷ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 58

³²⁸ Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, Vom Berge, Philipp, *Reallocation effects of the minimum wage*, pubblicato da Oxford University Press, 2021, pag. 278

³²⁹ Dustmann, Christian, Lindner, Attila, Schönberg, Uta, Umkehrer, Matthias, Vom Berge, Philipp, *Reallocation effects of the minimum wage*, pubblicato da Oxford University Press, 2021, pag. 323

³³⁰ Gli ultimi dati riportano un tasso di povertà del 22,4% nel 2021. Fonte: <https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/09/15/eurostat-in-italia-una-persona-su-4-a-rischio-poverta>

orario più elevato. In seconda battuta, non è fondata la relazione che vede un lavoratore con un basso salario categorizzato all'interno di una famiglia a rischio di povertà, anzi è proprio vero il contrario. Infine, ciò che influisce maggiormente nel rischio di povertà non è il salario orario basso, bensì un orario di lavoro limitato, dato visibile nei lavoratori part-time che sono soggetti ad un rischio di povertà pari al 10,4%, rispetto ad un lavoratore *full-time*, il cui rischio è approssimativamente di 3,5%.³³¹ In sintesi, quindi, gli effetti che il salario minimo ha avuto sulla povertà non sono stati così importanti da far registrare una diminuzione considerevole. Ma questo va letto alla luce di alcuni aspetti che contestualizzano in maniera adeguata la povertà in Germania. Come detto poco fa, infatti, la povertà subisce molto di più le conseguenze di orari bassi piuttosto che l'erogazione di una bassa paga orario; la composizione delle famiglie, inoltre, gioca un ruolo fondamentale nella determinazione delle soglie di povertà, considerando che i nuclei familiari sono composti anche da persone che non sono occupati, come ad esempio i bambini, i quali, in ogni caso, non possono ricevere le adeguate attenzioni e soddisfacimento dei propri bisogni da un solo individuo occupato nel mercato del lavoro all'interno della famiglia. Infine, non giovano le condizioni economiche che negli ultimi anni stanno intaccando gran parte del salario delle persone, tra cui gli affitti molto elevati, in particolare nelle zone metropolitane, che erodono una fetta considerevole di salari.³³²

La conclusione che possiamo trarre dall'esempio tedesco, in sintesi, non suggerirebbe di strutturare unicamente una politica salariale che garantisca un minimo a tutti i lavoratori (eccezion fatta per chi viene escluso), piuttosto sarebbe auspicabile studiare un insieme di azioni politiche in grado di sostenere adeguatamente gli obiettivi che il Governo si prefigge di raggiungere tramite il salario minimo legale.³³³

³³¹ Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021

³³² Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021, pag. 260

³³³ Bruckmeier, Kerstin, Bruttel, Oliver, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, 2021, pag. 262

4. La storia e l'andamento del salario minimo in Francia dal 1950.

- a. La normativa francese sulla retribuzione minima: dal 1950 ai giorni nostri.

Uno dei Paesi europei che per primo ha introdotto, tramite una legge statale, il salario minimo è la Francia. La necessità di un sistema salariale che prevedesse un minimo applicabile ai lavoratori non nasce casualmente, ma è frutto di un processo lungo svariati anni: a partire dal 1899 con il decreto Millerand che stabiliva il salario minimo come requisito nei contratti redatti per lavori pubblici in sede di gara d'appalto, per poi passare alla diffusione degli accordi collettivi nei quali le clausole che regolavano i salari erano obbligatorie, il bisogno di una remunerazione minima si faceva sempre più presente nelle normative francesi. Nel 1941, la Carta del Lavoro il Governo francese, al tempo Governo Vichy, con lo scopo di incentivare il concetto di dignità raggiungibile con il lavoro, introdusse la regola di una remunerazione fissa.³³⁴

Dopo questa serie di normative, che di volta in volta hanno aggiunto un tassello normativo al sistema salariale, nel 1950 entra definitivamente il *salaire minimum interprofessionnel garanti* (SMIG), ossia una prima forma di salario minimo universale stabilito con l'obiettivo di soddisfare i bisogni basilari della classe operaia. (Menegatti, 2017)

Infine, la modifica più importante è avvenuta nel 1970 con l'introduzione nel Codice del Lavoro (*Code du Travail*) dello SMIC, cioè del *salaire minimum interprofessionnel de croissance* che, secondo l'articolo a lui dedicato nel Codice, l'art. 3231, è rivolto ai lavoratori con un salario basso per poter tutelare un adeguato potere d'acquisto e la "partecipazione allo sviluppo economico della nazione"³³⁵. Cambia quindi lo scopo ultimo del salario minimo, che rimanendo sempre fermo nel garantire un adeguato salario vitale si amplia l'obiettivo, motivando i lavoratori ad evolvere verso la classe media³³⁶. Il nuovo obiettivo dato, quindi, al salario minimo lo qualifica come uno "stipendio d'ingresso" (Bugada, 2021) per coloro che non possiedono un livello di competenze e qualifiche elevato.

³³⁴ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 4

³³⁵ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 48. Articolo 3231-2 del Code du Travail.

³³⁶ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 48.

L'applicabilità del salario minimo riguarda tutte le categorie lavorative e tutti i lavoratori dipendenti maggiorenni nelle imprese del settore privato qualunque sia la modalità di remunerazione (Lokiec, 2019), mentre per i lavoratori occupati nel settore pubblico non è prevista in linea di massima l'estensione della protezione del salario minimo. Sono previste delle eccezioni applicative per alcune categorie di lavoratori, che se venisse loro attuato quanto disposto dal Codice del Lavoro in termini salariali minimi avrebbero ricadute negative sul livello occupazionale, tra queste tipologie di lavoratori sono compresi, ad esempio, le persone con un'età inferiore ai 18 anni, coloro che sottoscrivono un contratto di apprendistato o professionalizzante, detenuti e disabili assunti in luoghi che possano incentivare la loro entrata nel mercato del lavoro. (Menegatti, 2017)

La determinazione del salario minimo è libera e su base mensile (eccezion fatta per alcune categorie di lavoratori come i stagionali), come è stato infatti riconosciuto dalla legislazione francese, a patto che la legge sul minimo salariale venga rispettata (Lokiec, 2019), ma la scelta dei componenti della base per calcolare il salario minimo interprofessionale si fa più complicata con riguardo agli elementi aggiuntivi che non rispecchiano direttamente la performance lavorativa, i quali potrebbero essere usati dal datore di lavoro per dichiarare che il dipendente riceve il salario minimo stabilito dalla legge. In realtà alcuni fattori, quali l'indennità di anzianità, premi di ferie, altri compensi straordinari non rientrano nella base di calcolo della quota mensilmente riconosciuta al lavoratore.³³⁷

Tuttavia, a fronte di questa libertà nella scelta degli elementi, il metodo di strutturazione dello SMIC deve, in parte, seguire una procedura determinata dalla legge, procedura che deve perseguire gli obiettivi sanciti dal Codice del Lavoro, in particolare all'art. L 3231-2, cioè la "*garanzia di un potere d'acquisto*" e la "*partecipazione allo sviluppo economico della nazione*"³³⁸. Queste due funzioni caratterizzanti il salario minimo si distinguono nelle modalità di fissazione, dove il potere d'acquisto è soggetto ad un processo di indicizzazione automatico (Menegatti,

³³⁷ Lokiec, Pascal, *Wage-setting in France: a Complex Interaction between Law, Case Law and Collective Bargaining*, Italian Labour Law e-Journal, 12/2019, pag. 46

³³⁸ Articolo 3231-2 del Code du Travail.

2017), mentre il secondo criterio viene annualmente rivisto dal Governo francese tramite un decreto.³³⁹

Paragonando il livello minimo salariale francese con i rispetti livelli dei Paesi comunitari che applicano il salario minimo, si nota che la Francia mantiene una somma salariale tra le più alte all'interno dell'Unione Europea. Nel 2021, la remunerazione lorda percepita da un lavoratore dipendente era di 10,25 €, che per un lavoratore assunto *full-time*, ossia un orario di lavoro di 35 ore settimanali (la legge comunque stabilisce un orario minimo composto da 24 ore settimanali), risultava essere di 1.554,58 € al mese³⁴⁰, mentre nel 2022 è stata apportata una rivalutazione al rialzo del 3,1%, portando così il salario minimo mensile lordo a circa 1.603 €³⁴¹.

Se la regolamentazione del salario minimo in Francia viene confrontata con le nuove disposizioni europee, è possibile constatare che lo SMIC rispetta il significato di un'equa retribuzione dato dal Consiglio d'Europa, la quale dà una percentuale, il 60% del salario nazionale medio, rappresentativa della quantità che dovrebbe rispecchiare un salario equo. La Francia, quindi, rispecchia, grazie alla sua metodologia di fissazione del salario minimo, il diritto imprescindibile di un'equa retribuzione realizzabile tramite il salario minimo legale, il quale, a seguito di pronunce da parte della giurisprudenza, sarebbe esteso anche a determinate tipologie di lavoratori, come gli autonomi.³⁴²

Il problema sorgerebbe nel momento in cui la retribuzione minima mensile, garantita per legge, viene calcolata, in quanto essa prende come riferimento orario le 35 ore settimanali, corrispondenti ad un lavoro a tempo pieno. Questo nuocerebbe ad un lavoratore il cui orario lavorativo è parziale, il quale riceverebbe una retribuzione più bassa, non concedendogli la possibilità di sfruttare quelle politiche sociali volte all'assistenza delle persone in difficoltà, cosa che invece potrebbe capitare ad un lavoratore che riceve una paga più elevata, ma gli consente di percepire un "reddito di solidarietà attivo" (Budaga, 2021) in grado di sostenerlo economicamente. In ogni caso, non è annullata completamente la probabilità di incentivare il lavoro sommerso e il

³³⁹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 49.

³⁴⁰ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 3

³⁴¹ Eurofound, *Minimum wages in 2022: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022

³⁴² Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 9

dumping sociale (Bugada, 2021) non potendo prevedere un salario minimo obbligatorio per tutte le categorie di lavoratori.³⁴³

Grande protagonista, anche per il mercato del lavoro francese, è la contrattazione collettiva. In Francia, la densità sindacale rappresenta una delle più basse nei paesi industrializzati, indice di una forza contrattuale molto debole dei sindacati in Francia, ma al tempo stesso, complice l'efficacia estesa tramite decreto del Governo, copre quasi totalmente i settori lavorativi. (Menegatti, 2017) Alla luce di questo scenario in cui si trova la contrattazione collettiva, difficilmente gli accordi collettivi riescono a stabilire una soglia retributiva al pari dello SMIC, al punto tale da non intavolare nuove negoziazioni, sia per il motivo appena descritto, ma anche per la motivazione in capo ai datori di lavoro, non essendo propensi a modifiche sui livelli salariali stabiliti dalla contrattazione, livelli che possono essere sfruttati come inizio per determinare altre tipologie di retribuzioni.³⁴⁴

A fronte di questa poca adesione ai sindacati, il Governo Macron, nel 2017, ha attuato gli "*Accords de performance collective*", ovvero dei contratti collettivi che diano la possibilità di organizzare gli orari lavorativi e di fissare, di conseguenza, il livello salariale, entro i limiti del salario minimo, concedendo la facoltà di stabilire gli accordi degli spostamenti professionali o geografici nell'impresa. L'introduzione di questi accordi consentono la fissazione di un salario più basso, mantenendo il limite dello SMIC, purchè il datore motivi la scelta di adottare questi accordi, giustificazione che deve riguardare il "funzionamento dell'impresa" o la tutela "dell'aumento della disoccupazione" (Lokiec, 2019).

Le critiche da parte dei sindacati sul sistema salariale minimo, sono concentrate principalmente sull'efficienza di questo metodo, in particolare sul contrasto alla povertà, sulle conseguenze in termini occupazionali e sulla densità sindacale (Menegatti, 2017) In varie occasioni, infatti, reclamano una remunerazione minima più alta, volta al mantenimento di un livello di vita adeguato e, come ripreso anche dalle istituzioni internazionali ed europee, dignitoso sia per il lavoratore che per il suo

³⁴³ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 7

³⁴⁴ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 51.

nucleo familiare,³⁴⁵ denunciando inoltre un abbassamento della distribuzione salariale, a discapito dei giovani che faticano a trovare un'occupazione.

Il Governo, tuttavia, a fronte di fenomeni di malcontento generale, ha effettuato degli interventi rivolti alle imprese, spronandole ad erogare dei premi esclusi dalla tassazione in via straordinaria con un tetto massimo fino a 1.000,00 €, azioni rinnovate recentemente come misure a sostegno degli effetti della crisi pandemica.³⁴⁶

In definitiva, la Francia, locomotiva sul tema del salario minimo, ha contribuito con il suo esempio a diffondere la pratica di un sistema salariale basato sulla retribuzione minima legale. Il sistema francese, il quale detiene un rapporto fragile con la contrattazione collettiva, è stato più volte ripreso in ambito europeo sull'elevato livello salariale che viene impostato, additando il meccanismo di determinazione del salario come limitante nella competitività delle imprese. Eppure, a fronte di queste critiche, il sistema francese sembra tutt'ora reggere.

³⁴⁵ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 2

³⁴⁶ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 2

b. L'andamento economico francese e l'impatto sul salario minimo.

L'articolo L3231-2 del Codice del Lavoro analizzato in precedenza dedicato al salario minimo legale richiama espressamente i due fattori che la remunerazione deve essere in grado di garantire: il "potere d'acquisto" e la "partecipazione allo sviluppo economico della nazione". Sono, entrambi, due elementi strettamente dipendenti dall'evoluzione del mercato economico francese, che di conseguenza incide sul mercato del lavoro.

Come accennato in precedenza, per far sì che il salario minimo riesca a garantire un potere d'acquisto al lavoratore, questo va valutato tramite un "meccanismo di indicizzazione automatica" (Menegatti, 2017), tramite il quale al variare dell'indice dei prezzi al consumo di almeno il 2% avviene per legge un aggiustamento automatico del livello del minimo salariale, come stabilito dall'art. L3231-5 del Codice del Lavoro³⁴⁷; mentre "la partecipazione allo sviluppo della nazione" è soggetto alle azioni del Governo, che con un decreto dedicato, deve rimodellare ogni anno, con efficacia a partire dal 1° gennaio, la soglia minimo del salario legale, rispettando il vincolo di non adeguare il livello al di sotto della metà dell'aumento medio del potere di acquisto del mercato francese.³⁴⁸

L'accento fatto prima alle categorie di lavoratori per i quali sono previste regole particolari di determinazione del salario, viene ora approfondito in quanto la scelta del minimo salariale per queste tipologie di occupati, che non esercitano un lavoro subordinato, è connessa alla determinazione dello SMIC. Infatti i detenuti, come anche le persone disabili, ricevono una paga che varia, rispettivamente, dal 20% al 45% dello SMIC e dal 55% al 110% dello stesso. Pare evidente che il carattere dell'equità attribuito allo SMIC assuma un significato diverso in questo caso, dove lo SMIC funge

³⁴⁷ *Code du Travail*, articolo L3231-5: Quando l'indice nazionale dei prezzi al consumo raggiunge un livello corrispondente ad un aumento di almeno il 2% rispetto all'indice osservato quando è stato stabilito il salario minimo di crescita immediatamente precedente, il salario minimo di crescita viene innalzato nella stessa proporzione dal primo giorno del mese successivo alla pubblicazione dell'indice che ha determinato tale aumento

³⁴⁸ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 49.

da base per il calcolo dei salari minimi per coloro che non sono lavoratori subordinati.³⁴⁹

Situazione diversa invece per i giovani lavoratori. La legge francese, infatti, garantisce uno SMIC ai giovani che si trovano inseriti nel mercato del lavoro, ma sono previsti degli aggiustamenti, al ribasso, come stabilito dall'art. L 3232-3, il quale determina per i giovani che hanno meno di 17 anni una riduzione del 20%, mentre per coloro che si trovano nella fascia d'età tra i 17 e i 18 anni la percentuale scende al 10%. Il valore assunto dal salario è inoltre influenzato dal livello di esperienza acquisita dal giovane, che se ha maturato 6 mesi di competenze all'interno del settore in cui lavora non subisce la riduzione ex art. L 3232-3, come anche è sottoposto ad ulteriori modifiche se si tratta di un apprendistato. La legislazione francese in materia retributiva sembra favorire l'ingresso nel mercato del lavoro per i giovani, prevedendo una diminuzione della retribuzione oraria.³⁵⁰

È chiaro, quindi, che l'adeguamento, attuato annualmente dal Governo, e la creazione di un salario minimo legale dipendono strettamente dall'andamento inflazionistico e dalla crescita dei salari medi, cosa che invece i contratti collettivi non possono prevedere. Se è comunque garantita la libera determinazione, da parte della contrattazione collettiva, della remunerazione, le clausole che legano il livello salariale all'andamento dei prezzi nel mercato o all'inflazione sono vietate.³⁵¹

³⁴⁹ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 9

³⁵⁰ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 15

³⁵¹ Bugada, Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2021, pag. 13

Cap. 3 Il caso Italia: dall'articolo 36 al dibattito sul salario minimo legale.

1. L'articolo 36 della Costituzione Italiana: il principio del salario equo e sufficiente.

- a. Il significato di un salario proporzionato e sufficiente: l'articolo 36 della Costituzione.

Il percorso intrapreso per l'analisi dell'evolversi del dibattito sul salario minimo, si focalizza ora sulla situazione salariale nel nostro Paese, l'Italia.

Le organizzazioni e le istituzioni sovranazionali sono state promulgatrici di disposizioni, raccomandazioni, pareri e fonti normative che delineano il salario minimo, dandone un significato che nella forma potrebbe sembrare diverso ma nella sostanza si rifà allo stesso grande e condiviso obiettivo primario. Sin dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, nella quale l'art. 23 par. 3 stabilisce che *“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 ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale”*³⁵², si sancisce la funzione principale della remunerazione: garantire una vita dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. La definizione proposta dalla Dichiarazione, seppur generale, è capace di mettere in secondo piano tutte le enunciazioni sul tema contenute nelle successive Carte o Dichiarazioni sui diritti internazionali o europee.³⁵³ A partire dalla già citata Carta Sociale Europea del 1961, in particolare il suo art. 4³⁵⁴, nella Parte II, denominato *“Diritto ad un'equa retribuzione”*, passando per altri importanti documenti, come il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (nello specifico si evidenzia l'art. 7³⁵⁵), la Carta dei Diritti sociali fondamentali, con il suo art. 5 che inizia

³⁵² Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, articolo 23 paragrafo 3.

³⁵³ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, Lavoro e diritto, 4/2011, pag. 636

³⁵⁴ Carta Sociale Europea, Parte II articoli 4: per garantire l'effettivo 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; 2 a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un tasso retributivo maggiorato per le ore di lavoro straordinario ad eccezione di alcuni casi particolari; 3 a riconoscere il diritto, dei lavoratori maschili e femminili a parità di lavoro per un lavoro di pari importanza; 4 a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro; 5 ad autorizzare trattenute sui salari solo alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale, ovvero da convenzioni collettive o sentenze arbitrali. L'esercizio di questi diritti deve essere garantito sia da convenzioni collettive liberamente concluse sia da meccanismi legali di determinazione dei salari, sia in ogni altro modo conforme alle condizioni nazionali.

³⁵⁵ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, articolo 7: Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali

dichiarando che “ogni individuo deve essere retribuito in modo equo”, ed infine la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea in cui si riprende solamente il principio di “*condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose*”.³⁵⁶

Il preambolo appena concluso porta direttamente all’analisi del nostro più importante documento legislativo, nonché la prima fonte normativa indicatrice di come dovrebbe essere una remunerazione. La nostra Carta Costituzionale, in vigore dal 1948, centra parte delle proprie disposizioni sul lavoro e in particolare sulla “*persona che lavora*” (Ricci, 2011) , dedicando l’art. 4 al diritto al lavoro nel quale si dice chiaramente “*la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”, riconoscendo dunque il diritto imprescindibile della persona ad avere e conservare la propria occupazione.³⁵⁷ Posto il fatto che l’Italia dà valore al lavoro in quanto diritto dell’individuo, l’articolo che più appartiene al tema di cui si è trattato fino ad ora è l’art. 36 della Parte III (Rapporti economici) della Costituzione , recitante “*il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi*”. Il comma 1, specificamente, è il simbolo del grande compromesso concordato in Assemblea Costituente tra le due più grandi forze presenti al tempo, la progressista e la cattolica³⁵⁸, come è anche rappresentativo della funzione “precettiva” (Ricci, 2011) che la giurisprudenza ha affibbiato al comma. L’importanza dell’articolo 36 si deve attribuire ai principi

garantiscono in particolare: a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo: i) un equo salario ed una eguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro; ii) un’esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità delle disposizioni del presente Patto; [...]

³⁵⁶ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, Lavoro e diritto, 4/2011, pag. 636

³⁵⁷ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 3

³⁵⁸ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, Lavoro e diritto, 4/2011, pag. 636

contenuti nel suo primo comma, ovvero il principio di proporzionalità e il principio di sufficienza.³⁵⁹

Questi due pilastri portanti in tema retributivo ricevono coniugazioni differenti se ad applicare il disposto è la giurisprudenza, utilizzando una strada interpretativa, oppure il legislatore (Orlandini, 2018), ma in mancanza di una disposizione di origine legislativa, l'interpretazione del carattere precettivo del comma 1 da parte della giurisprudenza potrebbe essere fonte di insicurezze e poca coerenza tra le sentenze emanate.³⁶⁰

Il principio di proporzionalità si riferisce al lavoro svolto in termini di quantità, tradotto nelle ore totalmente lavorate, alla resa della prestazione lavorativa, d'altro canto la parte qualitativa concerne la tipologia della prestazione, il livello di professionalità adottato dal lavoratore, come le sue capacità e l'impegno impiegato nello svolgere l'attività lavorativa.³⁶¹ La proporzionalità non richiede una valutazione del lavoro obiettiva, ma sta alle parti del contratto di lavoro darne un responso secondo le caratteristiche appena elencate.³⁶²

La sufficienza, invece, possiede come unico scopo il raggiungimento di un livello di vita minimo da garantire al lavoratore e ai suoi membri familiari, andando oltre il legame di interdipendenza che la remunerazione di norma ha con la prestazione lavorativa (Menegatti, 2017), elevando la funzione della retribuzione ad un concetto socialmente rilevante, non più meramente legato ad aspetti economici.³⁶³ È quindi un fattore, quello della sufficienza, che richiede la sua rispettabilità al di là del valore economico attribuito alla prestazione lavorativa, sigillando ulteriormente il valore sociale della retribuzione, quale fonte di sostenimento del lavoratore e della sua famiglia. È appunto con riferimento alla famiglia che la giurisprudenza si è soffermata, stabilendo che non rappresenta un metodo di valutazione della sufficienza retributiva in sé, ma la

³⁵⁹ Porcheddu, Diletta, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, Adapt Labour Studies E-book n. 87, cap. 1 pag. 1

³⁶⁰ Orlandini, Giovanni, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, Lavoro e Diritto, 1/2018, pag. 10-11

³⁶¹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 64-65

³⁶² Porcheddu, Diletta, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, Adapt Labour Studies E-book n. 87, cap. 1 pag. 1

³⁶³ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 65

soddisfazione dei suoi bisogni va compensata anche attraverso altri strumenti “previdenziali o assistenziali”.³⁶⁴

La definizione di retribuzione, dunque, unisce le sue due caratteristiche fondamentali in un concetto normativo unico tenuto saldamente assieme dalle parole “*e in ogni caso*”, nel quale proporzionalità e sufficienza si distinguono per le loro peculiarità, la prima prettamente economiche, la seconda, dal canto suo, sociali.³⁶⁵

Se, inizialmente, la lettura di questa espressione portava alla conclusione che il requisito della sufficienza doveva essere rispettato anche nei casi in cui non era possibile richiedere lo svolgimento del lavoro (come nel caso delle ferie o della maternità), le interpretazioni successive hanno corretto la traduzione iniziale, alla luce anche della necessità di garantire al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa, come sancito dallo stesso art. 36. È il cambio di prospettiva dell’insieme dei due principi che modifica anche il concetto di retribuzione, che dovendo essere proporzionata, “*non può non essere sempre sufficiente*” (Ricci, 2011) stabilendo quindi una struttura sociale anche alla proporzionalità, che se applicato tale principio ad un valore basso dell’esecuzione del lavoro, potrebbe sottolineare una retribuzione non capace di appagare dignitosamente i bisogni essenziali.³⁶⁶

I due principi appena descritti simboleggiano le due funzioni della retribuzione e il suo significato all’interno del nostro ordinamento, cioè il corrispettivo per il lavoro prestato e, al tempo stesso, il mezzo per raggiungere la giustizia e la solidarietà sociale, come stabilito sia dall’art. 36 comma 1 della Costituzione, sia dagli artt. 1, 3 e 4 della medesima, nonché gli articoli principi della nostra Carta Costituzionale.³⁶⁷

È stato a lungo discusso, tra la dottrina e la giurisprudenza, circa il rapporto tra la proporzionalità e la sufficienza, focalizzando il dibattito sulla possibile gerarchia che l’Assemblea Costituente potrebbe aver voluto imporre fra i due principi nel momento

³⁶⁴ Porcheddu, Diletta, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, Adapt Labour Studies E-book n. 87, cap. 1 pag. 2

³⁶⁵ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 2

³⁶⁶ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, *Lavoro e diritto*, 4/2011, pag. 636

³⁶⁷ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 65

di stesura dell'art. 36 della Costituzione.³⁶⁸ La giurisprudenza, seguendo le prime interpretazioni dell'articolo in esame proposte dalla dottrina, ha coniato il concetto di "giusta retribuzione" il cui significato, unendo proporzionalità e sufficienza³⁶⁹, è riconducibile ad uno "standard retributivo" (Menegatti, 2017), che non si deve tradurre in una remunerazione sufficiente, valorizzando solo un principio rispetto all'altro, piuttosto sarebbe più riconducibile ad una nozioni di "retribuzione minima" (Pascucci, 2019) sia proporzionata che sufficiente. Quanto enunciato dalla giurisprudenza circa la "giusta retribuzione" trova pieno appoggio nella Corte Costituzionale, la quale in più riprese ha sostenuto che la retribuzione come intesa dall'art. 36 della Costituzione non è semplicemente un "*mero corrispettivo del lavoro*", bensì deve essere riconducibile al "*compenso del lavoro proporzionale alla sua quantità e qualità e, insieme, mezzo normalmente esclusivo per sopperire alle necessità vitali del lavoratore e dei suoi familiari, che deve essere sufficiente ad assicurare a costoro un'esistenza libera e dignitosa*" (Corte Costituzionale, 1966 e 1987)³⁷⁰, quando alcuni giudici hanno declinato la "giusta retribuzione" quale diritto al semplice "minimo costituzionale" composto dalla retribuzione di base decisa dalla contrattazione collettiva e dall'indennità di contingenza.³⁷¹

Se, inizialmente, è stato constatato una prevaricazione del principio di proporzionalità nell'applicazione pratica del principio costituzionale dell'art. 36, dovuto alle tabelle salariali stilate dai contratti collettivi, nelle quali la funzione della sufficienza era di pura correzione, la giurisprudenza ha successivamente sì confermato la costruzione delle tabelle salariali sul concetto proporzionale, ma è stato evidenziato che comunque, a parere della stessa, il rispetto di entrambi i principi è stato soddisfatto, ponendo l'accento sull'importanza dei contratti collettivi in quanto "fonte più idonea",

³⁶⁸ Porcheddu, Diletta, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, Adapt Labour Studies E-book n. 87, cap. 1 pag. 2

³⁶⁹ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 3

³⁷⁰ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 161/2019, pag. 8

³⁷¹ Porcheddu, Diletta, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, Adapt Labour Studies E-book n. 87, cap. 1 pag. 6

purchè “credibile” (Pascucci, 2019), per applicare dignitosamente i due principi costituzionali.³⁷²

È quindi evidente come l’art. 36, in particolare il comma 1, della Costituzione rappresenti il perno intorno al quale gira la strutturazione del salario, nella quale vanno equilibrati il diritto al lavoro e il diritto ad un giusta retribuzione che, come stabilito dallo stesso comma e in uguale misura dall’art. 41 comma 2³⁷³ richiamando come la “*libertà di iniziativa economica*” non debba contrastare alcuni tra i maggiori diritti umani, deve mirare alla realizzazione e garanzia di un’esistenza libera e dignitosa del lavoratore.

³⁷² Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 8

³⁷³ *Costituzione*, articolo 41 comma 2: Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

- b. L'evoluzione storica e sociale del concetto di retribuzione fino al dibattito sul salario minimo.

Per anni si è discusso ampiamente, nell'ambito della dottrina e della giurisprudenza, sul significato più profondo del concetto di retribuzione, alla luce dei disposti costituzionali e della prassi contrattualistica in materia. Nel dibattito non sono mancate le occasioni nelle quali il salario minimo sia stato oggetto di ampio trattamento da parte degli studiosi del diritto del lavoro, già a partire dai Padri costituenti che proposero come secondo comma dell'art. 36 della Costituzione un brano richiamo alla retribuzione minima come diritto che lo Stato avrebbe dovuto garantire. La proposta portata sul tavolo dell'Assemblea Costituente dall'On. Fanfani trovò sostenitori e oppositori, i quali insistevano sul presagio di una invasione dello Stato nella zona di competenza sindacale e che un compito così diversificato e ampio, come la determinazione del salario minimo, dovesse essere portato a termine dalla contrattazione e non dalla legislazione.³⁷⁴

Il testo approvato, e attualmente in vigore, porta con sé un modello di retribuzione in cui il "salario minimo costituzionale" (Ricci, 2011) è traducibile nella "retribuzione fondamentale", cioè quella parte di salario erogabile al lavoratore dipendente al di là dagli andamenti economici del mercato.³⁷⁵ Questa visione dell'art. 36 della Costituzione è stata sostenuta anche dalla Corte Costituzionale, definendo il concetto di retribuzione adeguata secondo quanto stabilito dalla Costituzione, comprensivo anche del "valore reale del salario", da garantire tramite metodi automatici di adeguamento o sfruttando la contrattazione collettiva. A partire dagli anni '80, i metodi automatici vennero lentamente abbandonati, lasciando il posto alla contrattazione, la quale doveva assolvere il compito di incrementare il salario nominale utilizzando un combinato tra il costo della vita e gli aumenti reali della produttività.³⁷⁶

Gli scenari proposti recentemente nel mercato del lavoro virano verso un allontanamento dalla classica struttura retributiva, centrata sulla produttività e il

³⁷⁴ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 62-63

³⁷⁵ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, Lavoro e diritto, 4/2011, pag. 638

³⁷⁶ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, Lavoro e diritto, 4/2011, pag. 638-639

risultato come metodo valutativo della prestazione lavorativa, e al tempo stesso si assiste ad un aumento in negativo di condizioni lavorative senza una tutela concreta, in particolare sotto il profilo economico. Si riaccende quindi il dibattito centrato sul salario minimo, soprattutto con riferimento alla strutturazione in via prioritaria di “minimi dignitosi per tutti”.³⁷⁷

È dunque necessario avviare la trattazione di quello che dovrebbe essere il salario minimo legale dal punto di vista della legislazione italiana. Rinvenire ad una definizione univoca di salario minimo legale non è semplice, infatti l’espressione si potrebbe riferire a due prototipi: un primo modello di salario minimo legale potrebbe rifarsi ad un compenso minimo, sancito per legge, su base oraria, mentre una seconda declinazione potrebbe trovarsi nella determinazione di una remunerazione minima rinviabile ai contratti collettivi.³⁷⁸ L’introduzione di un sistema salariale in cui si prevede un minimo legale le cui basi si fondano su contratti collettivi “qualificati” potrebbe incontrare, tuttavia, l’eventualità di una concorrenza con i contratti collettivi siglati appoggiandosi all’art. 39 della Costituzione, ossia i contratti di categoria e di zona.³⁷⁹

Le aspettative sull’introduzione di un salario minimo cambiano radicalmente ora che l’Unione Europea ha, prima proposto e poi approvato, una Direttiva sul salario minimo, la quale, per i Paesi come l’Italia che attualmente non dispongono di una normativa in materia, non obbliga l’attuazione delle disposizioni contenute in essa alle parti sociali, se non è prevista l’efficacia *erga omnes* degli accordi collettivi.³⁸⁰ Le disposizioni, quindi, sono rivolte esclusivamente agli Stati e non alla contrattazione collettiva.

L’Italia, dunque, dovrà implementare un metodo di determinazione del salario minimo che non solo dovrà rispecchiare quanto dispone la Direttiva europea, cioè la determinazione di un salario minimo e poter garantire l’accesso alla tutela del salario

³⁷⁷ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 6

³⁷⁸ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 42

³⁷⁹ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 44

³⁸⁰ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2/2021, pagg. 440-441

minimo³⁸¹, ma dovrà trovare attuazione tramite una fonte legale, senza dover chiamare in campo la fonte contrattuale che non avendo efficacia generale non può attuare le fonti secondarie europee (Delfino, 2021).

Le riflessioni circa l'adempimento, da parte dell'Italia, di quanto stabilito dalla Direttiva si soffermano anche sulla tipologia di lavoratori a cui le disposizioni si riferiscono. Nello specifico, la Direttiva, all'art. 2 come descritto in precedenza³⁸², indirizza le proprie disposizioni ai lavoratori europei con un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro delineati "*dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro*"; tale disposizione risulta molto interessante nel caso italiano, che non prevedendo una normativa sui minimi, presenta alcuni provvedimenti in materia che letti assieme al citato articolo pongono il dubbio sull'applicabilità o meno della Direttiva comunitaria.³⁸³

È questo il caso, infatti, dei lavoratori autonomi, spesso assenti nei documenti di legge regolatori del salario minimo, i quali nel Considerando 17 vengono esclusi dall'applicazione della Direttiva, dando come giustificazione la non soddisfazione dei requisiti che qualificano il lavoratore come dipendente³⁸⁴. A fronte della non estensione delle disposizioni europee in materia di salario minimo ai lavoratori autonomi, in Italia non trova posto la Direttiva per alcune tipologie di lavoratori autonomi regolati da specifiche leggi, per citarne alcune la legge sul lavoro giornalistico

³⁸¹ *Direttiva Europea sul salario minimo legale*, articolo 1 paragrafo 1: A norma dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione si prefigge, tra l'altro, di promuovere il benessere dei suoi popoli e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, promuovendo nel contempo la giustizia sociale e la parità tra donne e uomini. A norma dell'articolo 9 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione tiene conto, tra l'altro, delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale.

³⁸² Si veda, nel tema, Capitolo 2 paragrafo

³⁸³ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2/2021, pagg. 442

³⁸⁴ In occasione della Sentenza della Corte di Giustizia del caso FNV Kunsten è stato riproposto il problema della definizione di lavoratore dipendente e lavoratore autonomo. In particolare, ci si domandava se fosse possibile stipulare dei contratti collettivi per i lavoratori autonomi, quesito che ha avuto come risposta, da parte della Corte di Giustizia, la non applicabilità dei contratti collettivi per i lavoratori autonomi, in quanto contro alle leggi antitrust. In occasione della sentenza, sono state richiamate le caratteristiche del lavoratore dipendente, definendole "il prestatore che è economicamente dipendente e che collabora in modo continuativo ed esclusivo con una sola azienda". Pigliararmi, Giovanni, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten, quale futuro?*, *Lavoro Diritti Europa*, 4/2021

autonomo (legge n. 233/2012), la legge n. 247/2012 riguardante le professioni ordinistiche e non, come anche la legge 81/2015, il Jobs act, sui *riders* autonomi.³⁸⁵

Nel trattare i vari settori lavorativi, non si può non menzionare i lavoratori dipendenti nel settore “pubblico”, per i quali la Direttiva europea non accenna ad un richiamo, sia esso diretto o indiretto. In ogni caso, la necessità di includere anche questi lavoratori nell’elenco dei soggetti a cui si applicherebbe il salario minimo è più che mai giusta, alla luce delle misure restrittive prese nel periodo di crisi finanziaria concernenti proprio i lavoratori dipendenti pubblici, che hanno subito una riduzione della propria retribuzione al di sotto della media della remunerazione contrattuale del settore privato. Ciò troverebbe anche riscontro nella normativa attuale, in particolare non si genererebbero scontri con l’art. 47 *bis* del decreto legislativo 165/2001, il quale prevede un automatico adeguamento del trattamento stipendiali dei pubblici dipendenti, aggiustamenti che, a seguito di un’introduzione di un salario minimo legale e delle sue regole applicative in sede di aggiustamento, potrebbe addirittura superare la soglia del salario minimo, operando congiuntamente con lo stesso.³⁸⁶

In conclusione, il dibattito che ha coinvolto nel tempo la retribuzione si è, nella maggior parte dei casi, soffermato nel grande quesito di una introduzione del salario minimo, riconoscendone la sua fondatezza costituzionale nel già più volte citato art. 36, integrando la base giuridica da cui partire con opinioni circa la necessità dal punto di vista pratico e, forse, indispensabile, anche a fronte di una contrattazione collettiva non efficace *erga omnes* e di una normativa sui minimi assente.³⁸⁷

³⁸⁵ Delfino, Massimiliano, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2/2021, pagg. 442

³⁸⁶ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pagg. 134-135

³⁸⁷ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 77

2. Il rapporto tra contrattazione collettiva, sistema retributivo e salario minimo.

- a. La determinazione della retribuzione secondo la Legge italiana e la contrattazione collettiva.

Stabilire quale dovrebbe essere la remunerazione che i lavoratori dovrebbero ricevere per il lavoro svolto è il tema centrale nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva, lega, e che si è evoluto, e continua ad evolversi, attorno a leggi, prassi e condizione economico-sociali del mercato del lavoro.

La contrattazione collettiva, in sede di costruzione della Carta Costituzionale da parte dell'Assemblea Costituente, è stata regolata dall'art. 39 della Carta, il quale sancisce che: *"l'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce"*. È chiaro che la competenza sul salario era stata designata alla contrattazione collettiva, come in egual maniera era stato tracciato il sentiero con il quale raggiungere la giusta retribuzione, cioè proporzionata e sufficiente, nei vari settori lavorativi con il metodo dell'efficacia *erga omnes*. Se l'art. 36 Cost. è il precetto inderogabile (Pontiero, 2019) che attesta a lavoratore il diritto alla giusta retribuzione, le tariffe salariali, grazie al lavoro della giurisprudenza in materia, sono diventate il metro di misura della retribuzione proporzionata e sufficiente, in grado quindi di raggiungere i precetti costituzionali tramite gli accordi collettivi.³⁸⁸

Ecco che l'operato della giurisprudenza e della dottrina, fin dall'inizio sul tema, ha permesso l'instaurarsi di una stretta connessione tra l'art. 36 comma 1 e l'art. 39 seconda parte, che tuttavia non ha mai trovato attuazione legislativamente parlando, creando quindi un nesso non *de jure* ma *de facto* (Menegatti, 2017), tra i due principi costituzionali.

³⁸⁸ Pontiero, Carla, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 2

La mancanza di un intervento legislativo attuativo dell'art. 39 Cost. ha involontariamente dato il compito alla giurisprudenza di indicare i contratti collettivi, redatti dai sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro nei singoli settori, come base per la determinazione del salario.³⁸⁹ La proporzionalità della retribuzione resta, quindi, ancorata alle tariffe salariali, alle quali la giurisprudenza dovrà sempre rifarsi per la determinazione di una giusta retribuzione³⁹⁰, ma l'estensione dell'applicazione delle stesse rimane circoscritta ai soli rapporti di lavoro inclusi in un determinato contratto collettivo³⁹¹; il dipendente non viene abbandonato dalla legge, bensì trova una tutela nella giurisprudenza, la quale, nei casi di ricorso, può richiamare come parametro oggettivo per la quantificazione economica del lavoro svolto, il contratto collettivo nazionale di categoria.³⁹² Infatti, un lavoratore sotto-retribuito che chiede appello al giudice per ottenere la riqualificazione in termini economici del salario, avrà una rivalutazione della propria remunerazione sotto il profilo della proporzionalità, nonché il principio nel quale la giurisprudenza interviene maggiormente, ricostruendo la paga in applicazione al contratto collettivo nazionale del lavoro del settore di riferimento.³⁹³

La peculiarità principale del sistema contrattualistico italiano risiede nella tendenza al decentramento contrattuale, agevolata dalla legislazione incentivante in materia, come, per citare alcune fonti normative, la legge 148/2011 con l'art. 8 che delega alla contrattazione aziendale e territoriale una vasta facoltà di deroga agli accordi dei contratti nazionali ma anche alle norme di legge (Treu, 2019), inoltre la legge 81/2015 (il *Jobs Act*) all'art. 51 identifica nella contrattazione decentrata uguaglianza dal punto di vista giuridico e di competenze rispetto al contratto nazionale³⁹⁴, infine si ricordano le leggi di stabilità 208/2015 e 232/2016, le quali favorivano dal punto di vista fiscale la

³⁸⁹ Garnero, Andrea, Lucifora, Claudio, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2/2020, pag. 299

³⁹⁰ Biasi, Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, *Lavoro Diritto Europa*, 1/2021, pag. 8

³⁹¹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 78

³⁹² Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, *Lavoro e diritto*, 4/2011, pag. 642

³⁹³ Ricci, Giancarlo, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, *Lavoro e diritto*, 4/2011, pag. 646

³⁹⁴ Tale parità è valida nelle materie per le quali la legge stabilisce poteri regolatori alla contrattazione. Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, *Biblioteca 20 Maggio*, 1/2019, pag. 148

contrattazione dei premi di produttività e del welfare circoscritto a livello aziendale e occupazionale.³⁹⁵

Anche se da tempo le parti sociali si sono adoperate per la redazioni di regole che disciplinassero i rapporti tra i livelli contrattuali, in particolare la delineazione del perimetro d'azione del decentramento, è ormai diffusa, in gran parte, la non applicazione di tale norme sia per l'assenza di sanzioni proporzionate sia per la poca capacità, o volontà, delle organizzazione principali di effettuare i controlli nell'attività negoziali nei livelli di decontrazione. Le conseguenze di un modello contrattuale poco efficace e forte si rispecchiano nella determinazione del salario, soprattutto nella sua parte fissa che dovrebbe rimanere di competenza della contrattazione nazionale, mentre la parte variabile andrebbe contrattata negli ambiti aziendali. Inoltre, il sistema, attuato con queste fragilità, aumenta la probabilità che i salari non riescano a seguire gli andamenti della produttività e risultino rigidi in periodi di crisi, non favorendo la riduzione della diseguaglianza salariale e al mantenimento della stabilità dell'occupazione.³⁹⁶

È opinione condivisa che il superamento di queste criticità è possibile grazie ad un bilanciamento del nesso tra contrattazione nazionale e aziendale, non solo con lo scopo di incrementare lo spazio d'azione di quest'ultima, anzi, il potenziamento della contrattazione a livello aziendale permetterebbe lo sviluppo socio-economico accrescendo la competitività tra le imprese, non al ribasso ma al rialzo. In definitiva, dunque, una proposta risolutiva, già adottata nel settore dei metalmeccanici, si rinviene nel conservare la funzione garantistica dei minimi retributivi applicabili a tutti i lavoratori, del settore di riferimento, in capo alla contrattazione nazionale, e contemporaneamente, in assenza di un contratto aziendale, prevedere il pagamento da parte delle imprese degli aumenti dei livelli minimali della remunerazione. Una ulteriore soluzione attuabile potrebbe trovarsi, invece, nel determinare limiti più larghi e metodi più sicuri e certi di *opting out* dal contratto collettivo nazionale (Treu, 2019),

³⁹⁵ Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 148

³⁹⁶ Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 150

accordando così ai contratti aziendali una deroga e una possibilità di rimodellare, in termini economici e normativi, le disposizioni nazionali.³⁹⁷

Tuttavia, il mercato del lavoro presenta settori non coperti da una tutela retributiva garantita dagli accordi collettivi, non già per colpa di una non efficacia generale degli stessi, cosa che nella pratica si è riusciti in buona parte a conquistare, ma è necessario osservare attentamente quali fattori sono i generatori di criticità per queste categorie, tra le quali è possibile annoverare i lavoratori “in nero”, i lavoratori a cui vengono applicati i contratti collettivi “pirata” (contratti la cui rappresentanza è priva di efficacia), i lavoratori operanti in settori per i quali non è previsto uno specifico contratto collettivo nazionale e, infine, i lavoratori atipici, i quali non sottostanno al vincolo della subordinazione.³⁹⁸

Ferma restando l'importanza nel sistema italiano della contrattazione collettiva e del suo operato, che in Italia ha una copertura tra le più alti nei Paesi europei³⁹⁹, negli ultimi anni si sta assistendo ad una crescente divisione nelle rappresentanze sindacali, per i lavoratori e per i datori di lavoro, con un aumento dei contratti collettivi individuali (nel 2019 se ne sono stimati quasi 900) e della deregolazione e aziendalizzazione della contrattazione. La crisi che sta investendo la contrattazione ha origini tutte rinvenibili nei cambiamenti sociali ed economici che stiamo vivendo: le nuove forme di lavoro nate con l'espandersi del digitale, l'aumento dei *working poors* stanno aggravando la spaccatura interna ai sindacati, i cui *standards* retributivi non sostengono la garanzia di una retribuzione giusta.⁴⁰⁰ Altri fattori che aggravano la situazione di fragilità del sistema rispecchiano una condizione generalmente critica e una riduzione del potere contrattuale in mano ai lavoratori, elementi quali investimenti non sufficienti, imprese con dimensioni piccole, una qualificazione di

³⁹⁷ Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 150

³⁹⁸ Proia, Giampiero, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, Diritto delle Relazioni Industriali, 1/2020, pag. 5

³⁹⁹ La copertura sindacale in Italia è sostenuta da un sindacato forte e stabile, a cui si uniscono vari strumenti a supporto dell'efficacia dei contratti collettivi, tra cui l'art. 36 della Costituzione. Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 141

⁴⁰⁰ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 3

bassa qualità della forza lavoro, un tasso di disoccupazione crescente, a cui si unisce l'inattività dei giovani.⁴⁰¹

La contrattazione collettiva in Italia, da alcuni anni, si trova ad essere oggetto di un suo sfruttamento a sfondo concorrenziale tra gli imprenditori, i quali, potendo scegliere tra un vasto assortimento di contratti collettivi per il settore in cui operano, applicano politiche di *dumping* contrattuale e salariale (Bellavista, 2022), comportamento che accentua la concorrenza tra datori di lavoro, i quali, sostenendo costi del lavoro diversi, cercano di abbattere tali costi con contratti per loro più convenienti ma peggiorativi delle condizioni di lavoro.⁴⁰² I metodi con i quali il datore di lavoro può erogare un salario minimo orario al di sotto dei minimi tabellari esistono e sono tutt'ora praticati, metodi talvolta illegali, come il lavoro in nero, sotto-inquadrare il lavoratore anche se non previsto dagli accordi collettivi, sottoporre i lavoratori ad un'occupazione a tempo pieno quando l'orario di lavoro è previsto a tempo parziale, oppure obbligare ad ore extra e straordinari ma non retribuiti. Altre metodologie, invece, giocano sulle lacune normative o interpretano le norme con troppa discrezione, è questo il caso, per esempio, delle modifiche nei rapporti di lavoro da subordinati a lavoratori autonomi con partita Iva, ai quali non si applicano le disposizioni degli accordi collettivi. Settare quindi un sistema salariale come quello che è stato perpetrato per molti anni in Italia, ha consentito lo sviluppo di accordi "pirata", patti stilati e firmati con il solo scopo di abbassare il costo del personale.⁴⁰³

Dal fenomeno di una contrattazione che si pone in alternativa a alle forme legali della stessa si accende il dibattito intorno al bisogno di una legislazione che intervenga nel campo della contrattazione collettiva e insista nella reale rappresentatività delle parti negoziali; è questo forse il momento di trasformare in legge le disposizioni trovabili nel Testo Unico della Rappresentanza del 2014, integrando nella legislazione, di fatto, di tutte le previsioni in materia di criteri di quantificazione della rappresentatività dei sindacati. L'attuazione di un'azione di questa portata avrebbe tutte le capacità per

⁴⁰¹ Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 140

⁴⁰² Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, Lavoro Diritto Europa, 1/2022, pag. 2

⁴⁰³ Garnero, Andrea, Lucifora, Claudio, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 2/2020, pag. 302

rendere i contratti collettivi, stilati dai maggiori rappresentanti sindacali, efficaci *erga omnes*, e quindi attuare il tanto atteso art. 39 della Costituzione.⁴⁰⁴

In conclusione, quindi, la contrattazione collettiva italiana presenta, da tempo, lacune applicative e normative al suo interno, complice, tra tutti, la mancanza di una efficacia generalizzata. Il dibattito sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva non si ferma qua, soprattutto dopo l'approvazione della Direttiva europea sul salario minimo, il quale è stato oggetto di confronti tra sindacati e politici.

⁴⁰⁴ Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, Lavoro Diritto Europa, 1/2022, pag. 4

- b. Le posizioni dei sindacati nell'ipotesi dell'entrata in vigore di un salario minimo legale in Italia.

Il salario minimo legale è fonte di discussioni anche, e soprattutto, all'interno delle organizzazioni sindacali, le quali, dialogando tra di esse e con la legge, sostengono con una linea decisa la poca convinzione della bontà dell'inserimento, nel nostro sistema salariale, di una remunerazione minima.

Le opinioni circa l'introduzione di un salario minimo legale interne alla contrattazione collettiva trovano la loro origine in tempi antichi. Già nelle prime lotte delle classi operaie si sosteneva e appoggiava l'azione sindacale come miglior strumento per fronteggiare le necessità di cui il salario minimo legale se ne fa portatore (per citare le più importanti, la lotta alla povertà e il lavoro sottopagato). La strutturazione di un sistema legale di salario minimo, secondo queste opinioni, non solo sarebbe considerato inutile, ma anche danneggiatrice della "autorità salariale delle parti sociali" (Menegatti, 2017), generando dei contraccolpi sul ruolo delle stesse che potrebbero subire dei cali in termini di aderenti ai sindacati con ripercussioni anche nelle organizzazioni dei datori di lavoro.⁴⁰⁵

Non sono, quindi, sempre state molto aperte all'introduzione di una remunerazione minima le posizioni delle parti sociali. I datori di lavoro, dal canto loro, temono che l'introduzione di un salario minimo legale possa ledere ulteriormente i livelli occupazionali delle categorie lavorative a bassa retribuzione, e sospettano, inoltre, un indebolimento della copertura contrattuale, spingendo le aziende a non sottoscrivere contratti collettivi nazionali con le associazioni pertinenti, stabilendo quindi il minimo legale anche alle categorie di lavoratori rientranti nei livelli superiori. Il lato sindacale, invece, crede fortemente che l'entrata del minimo salariale possa portare le aziende ad elargire ai propri dipendenti solamente il minimo legale, soffermandosi quindi sui minimi tabellari, stabili dagli accordi collettivi, aumentando la decadenza dell'efficacia della contrattazione collettiva.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 102

⁴⁰⁶ Garnero, Andrea, Lucifora, Claudio, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2/2020, pag. 307

Nel sottolineare come la contrattazione collettiva italiana sia ben diversa dai sistemi di contrattazione nei Paesi⁴⁰⁷ che già adottano il salario minimo legale, le organizzazioni sindacali identificano il vero problema nella diffusione dei contratti “pirata” unita ad un’evasione contributiva e al lavoro sommerso; a fronte di queste difficoltà sottolineate, i sindacati suggeriscono come unica via per la tutela della remunerazione quella in cui i minimi tabellari risultano efficaci *erga omnes* a tutti i lavoratori di una medesima categoria. Come supporto a questa affermazione, si evidenzia come la fissazione di un minimo retributivo partendo dai minimi tabellari, determinati dal contratto collettivo nazionale del lavoro, siano capaci di garantire un trattamento economico totalmente inclusivo degli elementi retributivi che verrebbero esclusi dal salario minimo retributivo, come la tredicesima, maggiorazione in occasioni di straordinari, le ferie. Un secondo vantaggio che si avrebbe dalla scelta di introdurre l’efficacia generalizzata dei minimi tabellari riguarda le tutele ulteriori che, sebbene siano più difficili da applicare a tutti i lavoratori appartenenti ad una determinata categoria, potrebbero beneficiare i rapporti di lavoro: è il caso di permessi o fasce orarie più ridotte, assenze in caso di malattia e infortuni, periodi di maternità ed infine un piano adeguato di welfare previdenziale e sanitario (Garnero, Lucifora, 2020). Non manca, in ultima analisi, un incentivo all’intervento a scopo ispettivo dell’adeguata applicazione pratica del contratto collettivo a cui ci si deve riferire per il proprio settore, stipulato tra le organizzazioni più rappresentative (che stipulano i cosiddetti contratti *leader*), al fine di aver un facile accesso ai vantaggi economici e normativi disposti dall’ordinamento.⁴⁰⁸

Può risultare comprensibile, talvolta, la preoccupazione da parte delle autorità sindacali circa l’introduzione di un salario minimo legale, soprattutto alla luce del fatto che non sarebbe più il contratto nazionale il riferimento per eccellenza del principio più quantitativo previsto dal famoso art. 36 della Costituzione ma diventerebbe il salario minimo, causando una ripercussione sull’ “autonomia privata collettiva”

⁴⁰⁷ Si ricorda che in Europa la maggior parte dei Paesi è composta da una “debole azione sindacale” e da una “scarsa copertura contrattualistica”. Inoltre, i Paesi europei adottanti il salario minimo legale hanno introdotto tale sistema con una valenza intercategoriale, onde evitare distinzioni tra categorie che potrebbero aumentare il livello di differenze retributive intercategoriale. Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 44

⁴⁰⁸ Garnero, Andrea, Lucifora, Claudio, *L’erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 2/2020, pag. 307

(Pascucci, 2019). Infatti, fino ad adesso, la contrattazione collettiva assolveva al compito di garantire la certezza dei trattamenti richiamati poc'anzi, compito che la legislazione lasciava alle parti sociali senza intromissioni onde evitare abbassamenti dei livelli reddituali.⁴⁰⁹

Nel caso, tuttavia, in cui avvenga effettivamente un'introduzione del salario minimo legale, se rimarrà inattuato l'art. 39 della Costituzione la valutazione giurisprudenziale della giusta retribuzione non si baserà più su quanto determinato dai contratti collettivi nazionali, ma verrà usato come metro di paragone il minimo legale, tornando dunque a vincolare solamente le aziende iscritte alle organizzazioni rappresentative e firmatarie dei contratti collettivi. Questo processo potrebbe indurre le imprese ad uscire dal sistema contrattuale proposto dalle organizzazioni, accrescendo il già citato timore di una perdita di efficacia da parte dei sindacati.⁴¹⁰

È noto che l'inapplicazione dell'art. 39 Cost. abbia creato, e crei tutt'ora, un sentimento di debolezza per la contrattazione collettiva nel suo ruolo di garante della giusta retribuzione, complici anche i bassi salari dovuti alla globalizzazione, a cui si è fatto riferimento più volte nel testo, i cambiamenti economici, tecnologici e organizzativi del mercato che mutano indubbiamente le relazioni sindacali.⁴¹¹ Eppure, non consentire alla contrattazione collettiva di inserirsi nel dibattito sulla strutturazione del salario minimo non porterebbe all'individuazione di un importo grazie al quale si eviterebbe la concorrenza tra legge e contrattazione in termini di trattamento economico.⁴¹²

L'introduzione di un salario minimo legale nel sistema salariale italiano troverebbe la sua origine nella contrattazione collettiva, la quale svolge la sua attività liberamente, e dagli enunciati giurisprudenziali sulla giusta retribuzione, richiamando i due principi costituzionali ex art. 36 della Costituzione, la proporzionalità e la sufficienza.⁴¹³ Alla luce di una mancata riserva di legge sul salario minimo che avrebbe lasciato alla

⁴⁰⁹ Biasi, Marco, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 241/2015, pag. 3

⁴¹⁰ Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Biblioteca 20 Maggio, 1/2019, pag. 138

⁴¹¹ Proia, Giampiero, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, Diritto delle Relazioni Industriali, 1/2020, pagg. 2-3

⁴¹² Delfino, Massimiliano, *Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, Diritto delle Relazioni Industriali, 2-2016, pag. 356

⁴¹³ Biasi, Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, Lavoro Diritto Europa, 1/2021, pag. 2

legislazione il dovere di determinare il livello di proporzionalità e sufficienza, e una ulteriore riserva di legge a favore della contrattazione collettiva⁴¹⁴, ci si domanda quali potrebbero essere le vie verso cui tendere per realizzare il salario minimo, considerando i rapporti tra legge e contrattazione collettiva attualmente in atto.

Una prima fonte da cui la legislazione potrebbe partire per realizzare un sistema remunerativo minimo si rinviene nell'art. 1, comma 1 lett. g) l. 10 dicembre 2014, n. 183, ovvero il *Jobs Act*, il quale garantisce un salario minimo solamente ai settori per i quali la contrattazione collettiva non regola, con i propri interventi, i rapporti di lavoro; un secondo modello disegnato dalla dottrina si baserebbe sul modello di trattamento economico che viene applicato al socio lavoratore di una cooperativa, cioè un contratto collettivo sottoscritto dai maggiori organi di rappresentanza sindacale che meglio rappresenterebbe i principi di proporzionalità e sufficienza, soluzione che trova disappunto tra i massimi esperti in materia in quanto creatrice di molti salari minimi, perdendo quindi quella qualità in capo al salario minimo legale di essere valido universalmente.⁴¹⁵

In conclusione, in un contesto in cui la remunerazione è stabilita tramite tariffe salariali concordate, con i contratti collettivi, dalle organizzazioni rappresentanti le parti sociali⁴¹⁶, la via al salario minimo legale per il nostro Paese sembrerebbe indirizzata verso il metodo della rappresentatività delle parti nel rapporto di lavoro che dovrebbe individuare, per ogni settore, un contratto definibile leader ma tutore e garante di un trattamento monetario che rispetti la proporzionalità e la sufficienza dell'art. 36 della Costituzione.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 1

⁴¹⁵ Biasi, Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, *Lavoro Diritto Europa*, 1/2021, pag. 7

⁴¹⁶ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 2

⁴¹⁷ Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, *Lavoro Diritto Europa*, 1/2022, pag. 4

3. *Il salario minimo nel dibattito odierno: “working poor”, “Jobs Act” e appalti pubblici.*

a. *Il salario minimo come contrasto al fenomeno dei “working poor”.*

Se la contrattazione collettiva ha sollevato opinioni che si stagliano contro l'introduzione del salario minimo legale, opinioni completamente opposte sono state proposte, le quali sostengono il salario minimo come strumento per porre rimedio alla situazione cui versano molti lavoratori.

Nel corso del testo è stato più volte richiamato e, anche se superficialmente introdotto, i concetti *in-work poverty* e *working poor*, letteralmente povertà da lavoro i lavoratori poveri.⁴¹⁸

Due aspetti che segnalano in ugual modo uno scenario drammatico: se l'*in-work poverty*, a livello nazionale, è stato oggetto di una salita a seguito della pandemia, i *working poors* ormai da tempo, sin dalla crisi finanziaria del 2008, sono tra i maggiori percettori di un reddito al di sotto dei minimi contrattuali.⁴¹⁹ Le condizioni per quest'ultimi peggiorano se consideriamo la situazione in cui versa il nucleo familiare del lavoratore, la quali si aggrava in ambienti di precariato e di sotto remunerazione.
420

La povertà lavorativa, più alta tra i lavoratori autonomi rispetto ai dipendenti, ha origini ben oltre il solo livello salariale. Infatti, la riduzione delle ore lavorative causata dall'aumento dei contratti *part-time*, l'insorgere di lavori atipici e precari, un mercato del lavoro che offre opportunità frammentate, intermittenti e poco stabili, accrescono la condizione di un lavoro povero non tutelante di una vita dignitosa.⁴²¹

Il mercato del lavoro nel nostro Paese è segnato dal problema grave dei salari bassi, a cui si aggiunge il disagio di un lavoro che non è per molte persone sinonimo di svincolo dal bisogno e di difesa dalla povertà, richiamando l'attenzione sulla questione salariale in Italia.⁴²² L'insorgere di questa patologia nel mercato del lavoro ha cause tra le più

⁴¹⁸ Ballestrero, Maria Vittoria, *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, Teoria politica, 9/2019

⁴¹⁹ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019

⁴²⁰ Novella, Marco, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, Lavoro e Diritto, 2/2020, pag. 261

⁴²¹ Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, Lavoro Diritto Europa, 1/2022, pag. 2

⁴²² Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, Lavoro Diritto Europa, 1/2022, pag. 2

disparate: una contrattazione collettiva debole, che non riesce ad arginare al problema del *dumping* salariale e dei contratti “pirata”, a cui va sommata una assenza da parte dello Stato di controlli sull’attuazione dei contratti collettivi, richiede l’intervento legislativo ora più che mai.⁴²³

Con la premessa che non solo sono necessarie politiche del lavoro per migliorare la situazione lavorative dei *woorkin poors* e che i dati dimostrano una tendenza all’espansione del fenomeno, la via che si potrebbe intraprendere per risollevare le sorti di queste persone è proprio quella del salario minimo, che, considerando tutti i contro che una sua introduzione potrebbe portare (seppur irrisori), avrebbe impatti positivi anche sulla salute dell’economia, a maggior ragione per due sintomi che infestano il problema: il rilancio dei consumi e l’aumento della domanda aggregata, che creerebbe un incremento della produttività lavorativa.⁴²⁴

Il fenomeno dei lavoratori poveri, o meglio, dei soggetti che pur lavorando restano poveri, inficia il mercato del lavoro italiano da tempo, non solo in un’unica dimensione, bensì si sparge in ogni ambito, settore e tipologia di lavoro, il che porta a riflettere sulle condizioni in cui molte persone si ritrovano quotidianamente in termini lavorativi e familiari. Le politiche attuabili sono molte, sia sotto il profilo sociale, economico, sia salariale, ma tutte devono essere rivolte ad un unico obiettivo: garantire ai lavoratori e alle loro famiglie delle prospettive future verso un’esistenza libera e dignitosa. (Tofu, 2020)

⁴²³ Ponterio, Carla, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, *Questione giustizia*, 4/2019, pag. 3

⁴²⁴ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 122

b. L'efficacia o meno della delega sul salario minimo inserita nel "*Jobs Act*".

Nel nostro ordinamento, come detto, non si riscontra un intervento normativo vigente che sancisca il salario minimo quale salario legalmente valido. Ma nel 2014 è stato effettuato un tentativo di inserimento del salario minimo legale universale tramite la legge n. 183/2014, ovvero il *Jobs Act*, una delle più importanti riforme del diritto del lavoro dai tempi della Riforma Biagi (Menegatti, 2017), con la quale è stata introdotta la legge delega per il salario minimo legale.

L'introduzione di una legge delega di tale portata è stata sollecitata da motivi sociali ed economici, individuabili nel mercato del lavoro e nelle relazioni industriali. Il dumping sociale derivante dall'alta mobilità del lavoro e dei capitali, unito alla diffusione di settori lavorativi non tutelati dalla contrattazione collettiva e alla perdita di potere contrattuale da parte dei sindacati, anche con riferimento alle condizioni salariali, sono le ragioni principali che hanno spinto il legislatore verso la legge delega sul compenso minimo.⁴²⁵

L'articolo che più di tutti interessa l'argomento che si sta trattando, è l'art. 1, comma 7, lettera g), che riportava una norma di delega al Governo per l'introduzione di un salario minimo legale all'interno dei "*settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*", dove la locuzione "*settori non regolati da contratti collettivi*" ha suscitato non poche perplessità, non riuscendo la dottrina a comprendere l'intento originario del legislatore, il quale volesse intendere le imprese che non applicano il contratto collettivo o i settori privi di contrattazione collettiva.⁴²⁶ L'interpretazione con maggior consenso spiega che il minimo stabilito dalla legge non era rivolto a quei settori in cui un contratto collettivo siglato dai maggiori rappresentanti sindacali era in astratto presente, anche se la sua applicazione nella pratica non veniva a compimento. In ogni caso, chi si è cimentato nel selezionare di quali settori la norma stesse parlando non è riuscito nell'intento.⁴²⁷

⁴²⁵ Biasi, Marco, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 241/2015, pag. 3

⁴²⁶ Biasi, Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, Lavoro Diritto Europa, 1/2021, pag. 9-10

⁴²⁷ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 97

Comunque, se la delega sul compenso orario minimo fosse stata attuata, gli unici effetti sarebbero stati ravvisabili solamente nei settori dove i contratti collettivi, creando un “sistema duale” in cui coesistevano i contratti collettivi nazionali, che avrebbero continuato ad esistere nella forma quanto nella sostanza, con l’operato della giurisprudenza sull’art. 36 Cost., poiché il compenso minimo non avrebbe operato per le aziende attuanti i contratti collettivi nazionali. La norma, così interpretata, non avrebbe trovato attuazione pratica: la quantità di contratti collettivi nei settori lavorativi regolano la maggioranza dei posti di lavoro, di conseguenza avrebbe reso impossibile l’attuazione della delega, se non applicabile nei settori in cui la contrattazione “pirata” veniva sfruttata maggiormente.⁴²⁸

L’articolo, però, è rimasto appunto inattuato, ma senza effetti nei ranghi della contrattazione collettiva, la quale ha sollevato muri di difesa e di dissenso verso la legge delega, con una forte opposizione sindacale. L’intento, tuttavia, non significava, al tempo, una rinuncia totale al tema del salario minimo, pur restando, alla fine, scritto sulla carta e non attuato nella pratica.⁴²⁹

⁴²⁸ Pascucci, Paolo, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 161/2019, pag. 47-48

⁴²⁹ Menegatti, Emanuele, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*. Giappichelli Editore, 2017, pag. 97

- c. L'applicabilità negli appalti pubblici del salario minimo, considerando alcuni casi giuridici.

Un settore lavorativo particolarmente interessante, caratterizzato da molti *low-wage workers*, riguarda i lavoratori dipendenti di imprese private che si sono aggiudicate gare di appalto pubbliche. Infatti, questa categoria di lavoratori percepisce, mediamente, una retribuzione più bassa rispetto alla remunerazione corrisposta in altri settori lavorativi. Ciò è dovuto alle condizioni interne al mercato del lavoro degli appalti pubblici, quali lo scarso tasso di innovazione, l'alta intensità di lavoro, la minore probabilità di riuscire a redistribuire la ricchezza tramite la contrattazione collettiva, margini sugli utili ridotti al ribasso a causa della concorrenza elevata nel settore, fattori, dunque, che creano le condizioni ideali per un settore lavorativo critico per i lavoratori. Ad aggiungersi, le dinamiche contrattuali del settore incidono fortemente sul lavoro del dipendente: il rinnovo o il cambio dell'appalto possono comportare delle riduzioni orarie, nella migliore delle ipotesi, o la perdita del lavoro nel peggior dei casi, pur venendo mitigato da clausole di mantenimento dell'occupazione. Il risvolto in termini salariali è, senza dubbio, importante, dato l'andamento discontinuo e una retribuzione non in grado di garantire un meccanismo di risparmio per il lavoratore.⁴³⁰

Le differenze non sono solo in termini di dinamiche e condizioni di lavoro, ma si riscontrano anche nella determinazione del salario in caso di appalti pubblici, la quale non segue il già citato iter della contrattazione collettiva, ma segue le disposizioni del Codice degli Appalti, in particolare alle norme dedicate al costo del lavoro e alla retribuzione. In base a tali norme, la stima del costo del lavoro è in capo alla stazione appaltante, ed è ricompreso nell'importo della base di gara; non segue, in ogni caso, delle valutazioni soggettive da parte dell'amministrazione pubblica, bensì il costo del lavoro deve essere calcolato annualmente, tramite tabelle dedicate a tale scopo, direttamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base di valori economici stabiliti dalla contrattazione collettiva tra i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro.⁴³¹

⁴³⁰ Novella, Marco, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, Lavoro e Diritto, 2/2020, pag. 261

⁴³¹ Novella, Marco, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, Lavoro e Diritto, 2/2020, pag. 263

Tuttavia, alcune sentenze a livello europeo sono state fondamentali per la regolazione della remunerazione in caso di appalti pubblici, in particolare con riferimento al salario minimo. È questo l'esempio del caso *RegioPost*, nel quale, assieme ad altre sentenze, le clausole sociali adoperate nell'ambito di appalti pubblici sono state analizzate accuratamente e messe al vaglio del diritto europeo, con lo scopo di verificarne la conformità (Brino, 2016).

La sentenza della Corte di Giustizia nel caso *RegioPost*, a cui si domandava una pronuncia circa la compatibilità tra le norme nazionali tedesche⁴³² e il Trattamento sul Funzionamento dell'Unione Europea⁴³³ in tema di appalti pubblici e, in seconda istanza, se l'art. 26 della Direttiva n. 2004/18 impedisce l'applicazione di una norma nazionale che, nel caso in cui il datore di lavoro non soddisfi l'obbligo di elargire il salario minimo al dipendente, escluderebbe l'offerta dell'impresa, ha voluto rinviare a tutte quelle forme di tutela del costo di lavoro, siano esse europee, nazionali che a livello di contrattazione collettiva che dovrebbero essere rispettato in sede di valutazione del costo del personale. Le sottolineature del legislatore europeo, seppur ampie, lasciano margine di manovra agli Stati membri, soprattutto in un'ottica di contrasto al dumping del costo del lavoro.⁴³⁴

In definitiva, gli appalti pubblici, considerando le problematiche interne al settore con le ricadute sul lavoro dei dipendenti e sulla loro remunerazione, non sarebbero esenti dal rispetto delle più alte disposizioni, anche sociali, in tema salariale, volte alla tutela di un salario minimo e di un lavoro dignitoso.

⁴³² In particolare, si faceva riferimento all'art. 3 del Lttg, che prevedeva per gli appalti pubblici la vittoria degli stessi solo ad imprese che, nel momento di presentazione dell'offerta, si impegnassero a sottoscrivere di adempiere all'obbligo di corrispondere al personale un salario minimo di almeno 8,50 € all'ora, con le dovute modifiche durante l'esecuzione dell'opera.

⁴³³ Cioè all'art. 56 del TFUE: nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione.

⁴³⁴ Brino, Vania, *Salario minimo legale e appalti pubblici: il caso RegioPost*, Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2/2016, pag. 144-145

Conclusioni

Condurre a delle conclusioni che diano una risposta certa e ferma alla domanda posta inizialmente non è scontato e semplice.

Le raccomandazioni internazionali e le disposizioni emanate nel tempo promuovono l'introduzione del salario minimo legale come strumento per arrivare all'obiettivo del lavoro dignitoso per i lavoratori, sostenendo come un miglioramento delle condizioni lavorative parta anche da questo. L'evolversi dello scenario internazionale del mondo del lavoro è stato fortemente impattato dalla crisi pandemica generata dal Covid-19, che ha messo in discussione il sistema di un salario minimo, costringendo gli Stati adottanti il sistema ad aggiustamenti straordinari, con effetti soprattutto per i lavoratori maggiormente discriminati.

La situazione salariale europea sta vivendo una svolta straordinaria, grazie all'approvazione della Direttiva sul salario minimo legale, che andrà ad avere risvolti sia per i Paesi che già adottano il sistema, sia per i Paesi che ancora non hanno introdotto tale sistema. Le esperienze della Germania e della Francia, pur presentando talvolta delle problematiche, possono essere prese da esempio per gli Stati europei mancanti di un metodo salariale simile al loro.

Il mercato del lavoro che rimane con un punto di domanda circa la sua evoluzione è quello italiano. L'operato della contrattazione collettiva unito ai principi dell'art. 36 della Costituzione garantiscono un sistema salariale basato sui minimi tabellari stilato dagli accordi collettivi. È nota ormai la posizione sindacale sul salario minimo legale che rimane ferma e decisa su una disapprovazione al sistema del minimo salariale. Ora, a fronte delle elezioni appena concluse, le ipotesi che si prospettano rimangono dubbie circa l'introduzione di un salario minimo legale, come resta in ballo l'efficacia *erga omnes* dell'art. 39 della Costituzione.

Quello che invece persevera nel tempo come punto di arrivo, in tutti gli ambiti governativi e statali, è la promozione di un lavoro dignitoso come diritto umano imprescindibile dell'uomo. La possibilità di raggiungere tale obiettivo tramite il salario minimo legale è sostenuta da casi concreti e incentivata dalle più alte istituzioni nel mondo del lavoro.

Fermo restando che la Direttiva europea sul salario minimo legale c'è, e che dovrà essere ratificata entro 2 anni, a cui si uniscono tutti i casi concreti che fungono da

esempi positivi per l'introduzione di un tale sistema, se la via italiana al salario minimo legale è destinata a rimanere un'idea su cui discutere ce lo dirà solo il tempo. Staremo dunque a vedere cosa accadrà al mercato del lavoro italiano, con la certezza che, qualunque sia la direzione che si intraprenderà, il lavoro dignitoso sarà la meta.

BIBLIOGRAFIA

NORMATIVA:

“Protection of Wages N. 95 1949” International Labour Office Convention

“Equale remuneration Convention n. 100 1951” International Labour Office

“Minimum wage fixing recommendation n. 131 1970”, International Labour Office

Dichiarazione di Philadelphia, 1944

Trattamento sul Funzionamento dell’Unione Europea, 2007

Carta Sociale Europea, 1961

Codice del Lavoro francese, 1910

Costituzione Italiana, 1948

RAPPORTI DI RICERCA:

Javier Alcántara-Ortega, Thibaut Henrion, Marina Pérez-Julián, 2021, *Wages determinants in the European Union*, Commissione europea maggio 2021

Aurnayr-Pintar, Christine *“Minimum wages in 2021: Most countries settle for cautious increase”*, Industrial relations industrial relations and social dialogue minimum wage topic, published on 03 february 2021

Christine Aumayr-Pintar, Jakub Kostolný and Carlos Vacas Soriano, 2022, *Minimum wages in 2022: Annual review*, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union,

Christine Aumayr-Pintar and Karel Fric, 2018, *Developments in collectively agreed pay 2000–2017*, Eurofound

Christine Aumayr-Pintar and Karel Fric, 2018 *Developments in collectively agreed pay 2000–2017*, Publications Office of the European Union

Comitato dei rappresentanti permanenti, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a un quadro per salari minimi adeguati nell’Unione europea*, 28 ottobre 2020

Irene Cruz, Oscar Molina and Joan Miquel Verd; Elma Paulauskaite; Rimantas Dumčius and Milda Venckutė; Valentina Patrini and Carlos Vacas-Soriano, *“Labour market segmentation: International Labour Officeting new empirical and policy analyses”*, Publications Office of the European Union, 2019

Benjamin Aleman-Castilla, *“Trade and Decent Work: Adequate Earnings in the Mexican manufacturing Industries”*, International Labour Office working paper 37 July 2021

Bellavista, Alessandro, *“Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all’italiana”*, Università di Palermo, 2022

Benassi, Chiara *“The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions”*, International Labour Office, 2011

Matthew Cowgill, Malte Luebker, Cuntao Xia, *“Minimum wages in the global garment industry: Update for 2015”*, 2014 research note

Eurofound, *“Wage formation in the EU”*, 2009

Eurofound, *“Pay developments into the 21st century”*, 2014

F. Eyraud, C. Saget, *“The fundamentals of minimum wage fixing”*, International Labour Office, 2005

Enrique Fernández-Macías and Carlos Vacas-Soriano, 2015, *“Recent developments in the distribution of wages in Europe”*, Eurofound

Karel, Fric, *Statutory minimum wages in the EU 2016*, Eurofound

Karel, Fric, *Statutory minimum wages in the EU 2017*, Eurofound

General report and observations concerning particular countries, *“Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”*, International Labour Office Conference 2014.

G20 Employment Working Group, *“Promote decent work”*, 2016

Ghellab, Y. *“Minimum wages and youth unemployment”*, Labour Law and Labour Relations Branch, International Labour Office 19984

Grimshaw, D., *“At work but earning less: Trends in decent pay and minimum wages for young people”*, International Labour Office, 2012

Information and reports on the application of conventions and recommendations, *“Minimum wages”* International labour Office 1992

Information and reports on the application of conventions and recommendations, *“General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention n. 95 and the Protection of Wages Recommendation n. 85”* International Labour Offices, 2003

International Labour Office, *“A methodology to estimate the needs of workers and their families”*, International Labour Organization, 2021

International Labour Office, *“A detailed guide to the National Minimum Wage”*, revised October 2004

International Labour Office *“Improving prospects for young women and men in the world of work”*, International Labour Organization, 2004

International Labour Office, *“Global Wage Report, wage inequality in the workplace”* International Labour Organization, 2016/2017

International Labour Office, *“Guide to Jordanian labour law for the garment industry”*, International Labour Organization, first published 2013

International Labour Conference, *“Minimum wage systems”* International Labour Organization, 2014

International Labour Office, *“Minimum wage policy guide”*, International Labour Organization, 2016

International Labour Office, *“Global Wage Report 2020–21 Wages and minimum wages in the time of COVID-19”*, International Labour Organization, 2020/2021,

Malte Luebker, *“Minimum wages in the global garment industry”* 11 2014, Research note.

Paul Marginson, 2014, *“Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU’s new economic governance regime”*, Eurofound.

A. Marinakis, *“The role of International Labour Office in the development of minimum wages”*, International Labour Office, 2009

Muller, Schulten, *“The European minimum wage on the doorstep”*, European Economic, Employment and Social Policy, 1/2020

Schulten, Muller, 2021 *“A paradigm shift towards Social Europe. The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union”*, Italian labour law e journal 14/2021

O’Higgins, N., Valentino, Moscariello, *“Labour market institutions and youth labour markets: Minimum wages and youth employment revisited”*, International Labour Office, 2017

O’Higgins, N., *“Rising To the youth Employment Challenge New evidence on key policy issues”*, International Labour Office 2017

Pember, R., Marle-Thérèse Duprè, *“Statistical aspects of minimum wage determination”*

Stamanns, M., *“Purchasing practices and low wages in global supply chains: Empirical cases from the garment industry”*, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No. 86

Sankaran, Kamala, *“Towards greater inclusivity and equality in minimum wages: The case of piece-rate wages 2022”* International Labour Office aprile 2022

Thorsten Schulten, *“European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe”*, from Social justice and growth: The role of the minimum wage, International Labour Office 4/2012, Issue 1

Zhou Mi, 2016, *“Minimum wage setting, implementation and working conditions in the formal and informal sectors of the garment industry in Pakistan”*, International Labour Office 2016

2019: *Annual review*, Publications Office of the European Union, Eurofound

Proposta di Direttiva sul salario minimo: Consultation document First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 14 gennaio 2020

Proposta di Direttiva sul salario minimo: Consultation Document, Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 3 giugno 2020

Act regulating a general minimum wage, Minimum Wage act of 11 August 2014

ARTICOLI DA RIVISTA:

Bavaro, Vincenzo, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*. Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2/2014

Bellavista, Alessandro, *“Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all’italiana”*, Università di Palermo, 2022

Bellavista, Alessandro, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all’italiana*, Lavoro Diritto Europa

Bellmann Lutz, Bossler Mario, Gerner Hans-Dieter, Hubler Olaf, *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*. Economic and Industrial Democracy 2/2021

Belmonte Francesco, *La tutela della genitorialità nelle prime fasi della crisi epidemiologica*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

Bettin Giulia, Trucchia Laura, *Uscire dall'emergenza: la dimensione economico lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*, Il diritto dell'economia, 1/2021

Biasi, Marco, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, Università Ca' Foscari di Venezia, 2015

Biasi Marco, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, Università di Milano, 1/2021

Borzaga; Matteto, Mazzetti; Michele, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, Lavoro e diritto, 3/2019

Brino Vania, *"Salario minimo legale e appalti pubblici: il caso "Regiopost"* in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 2016, fasc. 2

Brino, Vania, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, Lavoro e diritto, 3/2019

Broughton, Andrea, Kraemer, Birgit, Lehmann, Stepanka, Turlan, Frédéric. *Controversy over German minimum wage for international truck drivers*, Eurofound, 16 giugno 2016

Bugada Alexis, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, Diritto delle relazioni industriali, 2021

Kerstin Bruckmeier and Oliver Bruttel. *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*. 2020

Carta Cinzia, Morau Gratiela-Florentina, *Labour law beyond national borders: major debates in 2018-2019-2020*, in Lavoro e Diritto, 2021/3-4

Corazza Luisa, *"Per legge, ma non troppo. Il rebus del salario minimo nella crisi della contrattazione"*, Menabò di Etica ed Economia, 149/2021

Conclaldi Pierre, « *Le salaire minimum en France : historique et débats* ». La revue de livres, 1/2020

Creighton; Breen, McCrystal; Shae, *Who is a "Worker" in International Law?* University of Sidney, 2016

D'Aponte Marcello, *Le trasformazioni del diritto del lavoro per effetto della pandemia mondiale: quale sostenibilità per il diritto del lavoro?*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

De Quintana Olívia, Pasqualetto Figueiredo, *What can we learn from the ILO to face the post-pandemic world of work? Revisiting international labour standard*, Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature? Labour Law Community 2022

De Stefano, Valerio, *“A chi si applicano le Norme dell’OIL? L’ambito di applicazione soggettivo degli International Labour Standards”*, 2019

Di Corrado, Giovanni, *Pandemia e lavoro: il covid-19 è anche una questione di genere*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

Delfino Massimiliano, *“Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2016, fasc. 2

Delfino, Massimiliano, *“Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia”* in *Diritto delle relazioni industriali*, 2/2021

Christian Dustmann, Attila Lindner, Uta Schonberg, Matthias Umkehrer, Philipp Vom Berge. *Reallocation effects of the minimum wage*. *The Quarterly Journal of Economics*, 2021. 267-328

Maria Hemília Fonseca, Catharina Lopes Scodro, *Covid 19, “lockdown generation” and professional training for youth*, *Pandemia post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?* Labour Law Community 2022

Forlivesi Michele, *“Welfare contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata”*. *Lavoro e diritto* 2/2020

Jérôme Gauté, *D’un siècle à l’autre: salaire minimum, science économique et débat public aux Etats-Unis, en France et au Royaume-Uni*, *Presse de Science Po* 1/2018

Garnero, Andrea, Lucifora, Claudio, *L’erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2/2020

Lucas Hafner Benjamin Lochner. *Do minimum wages improve self-rated health? Evidence from a natural experiment*. *Empirical Economics* 2021

Leonardi, Salvo, 2014, *“Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione”*. *Lavoro e diritto* 1/2014: 185-211

Lo Faro, Antonio, *Is a Decent Wage Part of a decent Job? Answers from an Enlarged Europe*, *Università degli studi di Catania*, 2008

Lo Faro, Antonio, 2020, *“L’iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà”*. *Lavoro e diritto* 3/2020: 539-556

Luca Ratti, *“La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all’in-work poverty”*. *Diritto delle relazioni industriali*, 1/2021

Meltem Dayioglu, Muserref Kucukbayrak, Semih Tumen, *The Impact of Age-Specific Minimum Wages on Youth Employment and Education: A Regression Discontinuity Analysis*, *Institute of Labour Economie*, 2020

Novella, Marco, *“Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici e di servizi. Il quadro normativo e qualche numero”*. Lavoro e diritto, 2/2020.

Orlandini, Giovanni, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*. Lavoro e diritto, 1/2018

Pigliararmi, Giovanni, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten, quale futuro?*, Lavoro Diritti Europa, 4/2021

Proia, Giampiero, *“Salario minimo legale: problemi e prospettive”* in Diritto delle relazioni industriali, 1/2020, pp. 1-11

Ponterio, Carla, *“Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale”*, in *Questione Giustizia* 4/2019

Rohan Ravinda Gudibande, Arun Jacob, *Minimum Wages for Domestic Workers: Impact Evaluation of the Indian Experience*, 2018

Sedacca Natalie, *Domestic Workers, the ‘Family Worker’ Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women’s Work*, *Industrial Law Journal*, 2022

Saget Catherine, *How to get the maximum out of the minimum wage*, *Labour education* No. 128, 2002

Spattini Silvia, *Le criticità del salario minimo e dei mini-jobs in Germania*, 2014

Stassano Giuseppe, *La retribuzione: legislazione, giurisprudenza, dottrina*, Pirola, Milano, 1973.

Vacas Sorlano Carlos, Aumaryt-Pintar Christine, *How to ensure adequate minimum wages in an age of inflation*, Eurofound *Industrial relations and social dialogue*, 2022

Treu, Tiziano, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, *Biblioteca* 20 Maggio, 1/2019

Umkehrer Matthias, Vom Berge Philipp, *Evaluating the minimum-wage exemption of the long-term unemployed in Germany*. *ILR Review* 5/2020, 1095-1118

LIBRI:

Menegatti; Emanuele, *Il salario minimo legale aspettative e prospettive*, Giappichelli Editore, Milano, 2017

SITOGRAFIA:

www.ilo.org

www.eurofound.europa.eu

www.oecd.org