



**Relazione per l'audizione
del Direttore della Direzione centrale entrate e recupero crediti,
dott.ssa Maria Sandra Petrotta
presso la
XI Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale
del Senato della Repubblica**

13 marzo 2019

Oggetto:

AS 310 – Disegno di legge recante norme in materia di "Istituzione del salario minimo orario;

AS 658 – Disegno di legge recante "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario".

Premessa

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nel ringraziare il Presidente ed i membri della Commissione lavoro pubblico e privato per l'invito ricevuto, è onorato di poter offrire il proprio contributo nell'ambito dell'analisi dei disegni di legge n. 310 del 3 maggio 2018 e n. 658 del 12 luglio 2018, disegni di legge volti ad introdurre una specifica disciplina per rafforzare la tutela delle condizioni economiche dei lavoratori attraverso disposizioni preordinate a stabilire in via legislativa misure di trattamento retributivo minimo generalizzate.

Nell'ambito della presente relazione, con riserva di poter fornire ogni ulteriore approfondimento utile ai lavori di codesta Commissione, saranno preliminarmente sviluppate alcune considerazioni finalizzate a conformare la definizione della misura di salario minimo orario, utilizzata nei predetti disegni di legge, all'assetto delle disposizioni fiscali e previdenziali e della prassi del sistema di contrattazione collettiva di lavoro. Di seguito, forniremo la stima delle fasce di lavoratori che, sulla base dei dati disponibili all'Istituto, si collocano al di sotto di ipotetiche soglie di salario minimo orario, anche tenendo conto delle differenze di genere, di età, di area geografica e di settore produttivo.

Nel nostro Paese l'esigenza di un salario minimo legale, negli scorsi decenni è stata trascurabile, alla luce soprattutto di una forte e centralizzata contrattazione collettiva. Nell'ultimo ventennio, tuttavia, la capacità regolativa del contratto collettivo nazionale è stata fortemente indebolita da fattori sia endogeni che esogeni¹. Non solo si è indebolita la funzione "anticoncorrenziale" della contrattazione collettiva, ma nei casi peggiori, noti come "contrattazione pirata" è stata addirittura foriera di *dumping* sociale² e di *law shopping*³. Si registra, sempre più spesso un quadro all'interno del quale si vede la nascita di nuove organizzazioni sindacali e datoriali di scarsa o nulla capacità rappresentativa firmatarie di CCNL al ribasso, di contrattazione pirata, e di "aziendalizzazione" delle relazioni di lavoro. Alla luce di questa evoluzione, sia la giurisprudenza lavorista che gli studi economici del mercato del lavoro, hanno sollecitato giustamente l'esigenza di un salario minimo legale, tanto più se integrato con la contrattazione collettiva.

Nella seconda parte della relazione sono sviluppate alcune considerazioni in ordine al rapporto fra salario minimo di legge e contrattazione collettiva di lavoro prefigurato nell'ambito dei due disegni di legge, anche con l'evidenza dei minimi

¹ Michele Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in stampa su "Rivista di diritto delle relazioni industriali".

² LYON CAEN A, *A proposito del dumping sociale*, LD, 2011, 1, 8 ss.

³ Confronta: A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?* LD, 2011, 1, 13 ss.; M. VOLPE, *Delocalizzazioni e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, ivi, 45 ss.; R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, RDSS, 2011, 3, 617 ss.; ID., *Lavoro, mercato, "ordine spontaneo", regolazione transnazionale*, RIDL, 2009, I, 277 ss.

salariali orari riferiti ai primi dieci CCNL maggiormente applicati nel Paese, che riguardano oltre il 50% dei lavoratori dell'industria, artigianato e terziario. Abbiamo inoltre avvertito l'esigenza di richiamare l'attenzione di codesta Commissione sulla necessità di valutare i possibili effetti dell'introduzione delle misure salariali minime in due settori caratterizzati da marcate peculiarità con riguardo ai processi di lavoro e all'assetto delle retribuzioni: l'agricoltura e il lavoro domestico.

Infine, è stata sviluppata una breve *survey* sugli effetti di interventi normativi volti a introdurre trattamenti salariali minimi nelle esperienze di altri Paesi.

La determinazione della misura del salario minimo orario

Il d.d.l. 310 fissa la misura del salario minimo orario in "9 euro al netto dei contributi previdenziali e assistenziali", il d.d.l. 658 in "9 euro al lordo degli oneri contributivi e previdenziali".

Al riguardo, si osserva preliminarmente come ambedue le formulazioni produrrebbero una misura di salario minimo orario variabile in funzione dei settori produttivi, della qualifica legale del lavoratore, della dimensione aziendale e della scelta di destinazione del TFR. Infatti, nel vigente quadro normativo la misura delle aliquote di previdenza e assistenza obbligatoria (di seguito, per brevità "oneri sociali") si differenzia in funzione delle seguenti variabili:

- a) il settore produttivo dell'azienda. Gli operai e gli impiegati delle aziende industriali con più di 50 dipendenti sono tutelati dalla CIGO (aliquota 2,00%) e dalla CIGS (aliquota 0,90%), mentre i medesimi lavoratori del settore terziario non hanno dette tutele; per gli operai dell'industria la tutela previdenziale per la malattia prevede un'aliquota del 2,22%, mentre nel commercio l'aliquota è pari al 2,46% e la tutela riguarda anche gli impiegati; ecc.;
- b) la qualifica legale del lavoratore. Difatti, nel settore dell'industria e dell'artigianato la tutela economica per la malattia riguarda solo gli operai e non gli impiegati; nell'industria lapidea, il contributo CIGO per gli operai è pari al 4,70%, per gli impiegati al 2,00%; ecc.;
- c) la dimensione aziendale. Per aziende industriali fino a 15 dipendenti, il contributo CIGO è pari all'1,70%; per le medesime aziende con più di 50 dipendenti al contributo CIGO si aggiunge la tutela previdenziale CIGS (contributo 0,90%), tutela di cui sono sprovvisti i dipendenti di aziende commerciali con meno di 50 dipendenti; ecc.;
- d) la destinazione del trattamento di fine rapporto. Per i lavoratori per i quali l'azienda destina, per vincolo normativo ovvero per scelta del lavoratore, il TFR ai fondi di previdenza complementare ovvero al Fondo di tesoreria INPS, viene meno la contribuzione al fondo di garanzia del TFR (per operai e impiegati, aliquota dello 0,20%).

Inoltre, nel vigente quadro normativo, gli oneri previdenziali a carico del datore di lavoro sono calcolati, come componente del costo del lavoro, a valere sulla retribuzione lorda dovuta al lavoratore per effetto delle norme contrattuali che ne regolano la prestazione. Gli oneri sociali a carico del lavoratore sono anch'essi calcolati

sulla predetta retribuzione lorda e trattenuti dal datore di lavoro per essere versati all'INPS e, infine, dedotti dal reddito imponibile ai fini IRPEF.

La determinazione della misura minima del salario orario sulla base di modalità che non tengano in considerazione l'attuale assetto degli oneri sociali, oltre a comportare la variabilità della predetta misura a seconda del settore produttivo aziendale e degli altri fattori sopra richiamati, non risulterebbe coerente con la prassi in base alla quale le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro formano la parte economica dei contratti collettivi di lavoro.

Pertanto, una volta determinata la misura minima del salario orario ritenuta maggiormente adeguata per il conseguimento delle finalità della norma, risulta opportuno riferirla esclusivamente al compenso lordo, espungendo ogni riferimento agli oneri sociali, sia quelli a carico del datore di lavoro, sia quelli a carico del lavoratore.

Allo scopo di fornire un contributo finalizzato a favorire la valutazione dei possibili effetti dell'introduzione della misura di salario minimo orario nel tessuto produttivo del Paese, abbiamo stimato, sulla base delle informazioni disponibili all'Istituto, la quota di occupati la cui retribuzione oraria si colloca al di sotto di prefissate soglie. A tal fine, abbiamo analizzato le dichiarazioni contributive di aziende private (esclusi gli operai agricoli e i lavoratori domestici) del mese di ottobre 2017, che può essere considerato un periodo assicurativo consolidato, assumendo a riferimento solo i lavoratori che nel mese non hanno forme di assenza salariale per contribuzione figurativa (malattia, maternità, CIGO/CIGS, ecc.), per aspettativa non retribuita, ecc. e che hanno lavorato in rapporto a tempo pieno per l'intero mese (oltre 5 milioni di lavoratori dipendenti).

La soglie di retribuzione lorda oraria individuate sono le seguenti:

- € 8,00;
- € 8,50;
- € 9,00;
- € 10,00.

La tabella seguente mette in evidenza la quota di lavoratori subordinati che, applicando le predette condizioni, risulta al di sotto della fascia oraria di retribuzione minima.

Tab. 1 – soglie di salario orario

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>
< € 8,00	9 %
< € 8,50	15 %
< € 9,00	22 %
< € 10,00	40 %

Le tabelle seguenti evidenziano invece le differenziazioni in relazione al genere e all'età del lavoratore (tabelle 2 e 3), nonché in funzione dell'area regionale e del settore produttivo di svolgimento della prestazione lavorativa (tabelle 4 e 5).

Tab. 2 – soglie di salario orario per genere

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>	
	<i>maschi</i>	<i>femmine</i>
< € 8,00	9 %	10 %
< € 8,50	15 %	17 %
< € 9,00	21 %	26 %
< € 10,00	39 %	47 %

Tab. 3 – soglie di salario orario per età

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>	
	<i>under 35</i>	<i>over 35</i>
< € 8,00	17 %	6 %
< € 8,50	27 %	11 %
< € 9,00	38 %	16 %
< € 10,00	62 %	32 %

Tab. 4- soglie di salario orario per area regionale

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>				
	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Centro</i>	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>
< € 8,00	14 %	14 %	12 %	8 %	7 %
< € 8,50	22 %	22 %	19 %	13 %	13 %
< € 9,00	31 %	31 %	26 %	19 %	19 %
< € 10,00	56 %	55 %	46 %	36 %	37 %

Tab. 5- soglie di salario orario per settore produttivo

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>		
	<i>Industria</i>	<i>Artigianato</i>	<i>Terziario</i>
< € 8,00	4 %	26 %	14 %
< € 8,50	7 %	41 %	22 %
< € 9,00	10 %	52 %	34 %
< € 10,00	28 %	67 %	59 %

Salario minimo e contrattazione collettiva di lavoro

Il d.d.l. 310, dopo aver fissato il principio della misura minima del salario orario (art. 2), rinvia ad un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previo

accordo con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, la determinazione delle modalità di adeguamento dei salari contrattuali inferiori al minimo, nonché i casi di esclusione dall'applicazione della norma (art. 3).

Il d.d.l. 658 contiene già le misure di gradualità ai fini dell'applicazione del salario minimo, attraverso un dispositivo che, all'atto dell'entrata in vigore della legge, preserva gli effetti dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale fino alla loro naturale scadenza. In questa prospettiva, la proposta normativa affida alle parti sociali il compito di provvedere alla rimodulazione della disciplina contrattuale allo scopo di renderla compatibile con le nuove disposizioni in tema di salario minimo, entro la scadenza naturale dei contratti in vigore. Al riguardo, considerando che molti dei predetti contratti collettivi sono ad oggi scaduti, allo scopo di consentire lo svolgimento del processo di adeguamento delle retribuzioni in un necessario contesto di gradualità, apparirebbe opportuno prevedere comunque un termine di tempo minimo per favorire anche in questi casi il recepimento delle nuove disposizioni di legge nell'ambito del successivo rinnovo del contratto collettivo di lavoro.

Sempre in tema di contrattazione collettiva di lavoro, il d.d.l. 658 introduce anche novità volte a favorire l'individuazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale (cd. "contratti leader"), sia con riguardo al profilo oggettivo (il settore produttivo regolato dal contratto), sia con riferimento al profilo soggettivo (le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale).

Al riguardo, si ricorda che, sulla base del vigente quadro normativo, il parametro del contratto leader assume particolare rilevanza ai fini dell'efficacia delle tutele di previdenza obbligatoria e degli effetti degli incentivi all'occupazione sulla finanza pubblica.

In particolare, i contributi di previdenza ed assistenza sociale vanno versati sulla base di una retribuzione che non può essere inferiore a quanto stabilito dai contratti o accordi collettivi di lavoro *"...stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale..."* (art. 1, comma 1, decreto-legge 9.10.1989, n. 338). In caso di pluralità di contratti collettivi riferiti alla medesima categoria, va presa a riferimento la retribuzione *"...stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria."* (art. 2, comma 25, legge 28.12.1995, n. 549).

Inoltre, la fruizione dei benefici normativi e contributivi (ad es. le agevolazioni contributive per incentivare l'occupazione) è subordinata al *"...rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale."* (art. 1, comma 1175, legge 27.12.2006, n. 296). Per cogliere la rilevanza della disposizione, si consideri

che, nel solo 2017, le aziende italiane hanno fruito di 16,4 miliardi di euro di agevolazioni contributive.

Purtuttavia, l'applicazione delle predette norme non risulta agevole a causa della difficoltà di individuare i contratti collettivi di lavoro da assumere a riferimento per valutare la legittimità delle condizioni economico-retributive applicate dalle aziende nell'ambito dei rapporti di lavoro.

Ciò in quanto, l'individuazione del settore produttivo (profilo oggettivo) deve tenere conto della legittima discrezionalità delle parti sociali di circoscrivere nelle modalità più varie l'area delle aziende cui è rivolto il contratto collettivo. Di recente sono stati sottoscritti CCNL che disciplinano i rapporti di lavoro di settori produttivi che comprendono ogni comparto industriale (cd. CCNL plurisetoriali).

Inoltre, specialmente nell'ambito di contenziosi dinanzi all'autorità giudiziaria, risulta spesso complesso accertare, in assenza di un quadro oggettivo di rilevazione della dimensione associativa delle parti sociali, quali organizzazioni sindacali siano comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale (profilo soggettivo).

Il d.d.l. 658, nell'individuare i cd. contratti leader, fa riferimento ad un ambito di applicazione che *"...sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente"* (art. 2, comma 1). Inoltre, al successivo articolo 3, in presenza di pluralità di contratti collettivi applicabili, assume a riferimento il trattamento economico complessivo stabilito dal contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa (comma 1). Infine, per individuare le organizzazioni comparativamente più rappresentative, propone i seguenti criteri:

- a) per le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, l'applicazione della disciplina recata dall'accordo sulla rappresentanza stipulato da CGIL-CISL-UIL e Confindustria il 10.01.2014.⁴ Detta disposizione presenta il vantaggio di rendere

⁴ In base al Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, "sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le Federazioni delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo che abbiano nell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro una rappresentatività non inferiore al 5% considerando a tale fine la media fra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi). È convenuto inoltre che "in assenza di piattaforma unitaria, la parte datoriale favorirà, in ogni categoria, che la negoziazione si avvii sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano complessivamente un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50%+1". Il Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 attua dette disposizioni. L'accordo di modifica del T.U., del 4 luglio 2017, dispone la costituzione di un Comitato di gestione, presieduto da un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e composto da due rappresentanti del sistema di rappresentanza di Confindustria e da tutte le organizzazioni sindacali che raggiungano la soglia del 5% della rappresentanza, ai sensi del T.U., in almeno 5 contratti nazionali di cui almeno 3 rientranti tra

omogenei i criteri di misurazione dei livelli di rappresentatività, assumendo a riferimento quelli fissati per il sistema delle aziende aderenti a Confindustria. D'altro canto, si fa riferimento ad un accordo fra le parti sociali, che per sua natura può essere oggetto di modifiche, per cui potrebbe essere opportuno enucleare nel corpo della norma i parametri principali per la misurazione dei livelli di rappresentanza, salvo lasciare alle parti sociali la discrezionalità di adattarli al sistema di relazioni sindacali tipico di ogni comparto economico (industria, commercio, terziario, agricoltura, artigianato, cooperazione, ecc.). Si fa presente che, nell'attuazione del T.U. della rappresentanza, nella parte che ha riguardato esclusivamente la raccolta del dato associativo, sono stati censiti **62 CCNL** e **169 Organizzazioni sindacali** di rappresentanza dei lavoratori di categoria;

- b) per le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro, il numero delle imprese associate e dei relativi dipendenti. Si tratta di un dato che, in mancanza di sistemi di certificazione delle informazioni omogenei alle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, è caratterizzato da profili di incertezza e soggetto a rischi di contenzioso. Al riguardo, si fa presente che, allo scopo di superare le incertezze in ordine all'individuazione dei contratti da assumere a riferimento per la fissazione dei minimi retributivi ai fini previdenziali e per il diritto alla fruizione dei benefici contributivi, l'INPS, in collaborazione con il CNEL, ha avviato un'attività di censimento di tutti i CCNL applicati nel Paese e di misurazione del loro campo di applicazione. Difatti, attraverso le dichiarazioni contributive UniEmens, l'INPS gestisce le informazioni fornite da ogni datore di lavoro in ordine al CCNL applicato ai fini della regolazione dei rapporti di lavoro, applicazione che, come noto, può derivare dall'adesione all'associazione sindacale firmataria del contratto ovvero dal rinvio alla disciplina di quel contratto collettivo operata nell'ambito del contratto individuale di lavoro o, ancora, dall'applicazione in via di fatto degli istituti economici tipici del contratto medesimo. Per i fini di cui si tratta - individuazione del CCNL leader - dalla misurazione del dato relativo al numero delle aziende e dei lavoratori ai quali si applica ogni CCNL censito dall'INPS è possibile derivare il livello di rappresentatività delle OO.DD. firmatarie del contratto collettivo medesimo. Ciò allo scopo di rafforzare la tutela previdenziale del lavoratore e di favorire la fruizione delle agevolazioni contributive da parte delle aziende che rispettano i CCNL stipulati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La medesima metodologia può costituire un'utile base per l'individuazione dei salari minimi ai sensi dei disegni di legge in esame.

Allo scopo di favorire la comprensione dei possibili effetti delle diverse misure di salario minimo, in allegato sono riportate le vigenti misure salariali orarie in relazione ad ogni livello contrattuale di inquadramento previste dai dieci CCNL dei settori economici privati (esclusa l'agricoltura e il lavoro domestico) maggiormente applicati

quelli che risultano tra i primi dieci per platea di lavoratori interessati tra quelli sottoscritti dal sistema di rappresentanza di Confindustria.

al 1° gennaio 2019. Detti contratti regolano il rapporto di lavoro di oltre il 50 per cento dei lavoratori italiani impiegati nell'industria, artigianato e terziario.

Il salario minimo orario nel settore dell'agricoltura

Di seguito si riportano le risultanze delle analisi effettuate con riferimento alle retribuzioni degli operai del settore agricolo riferite all'anno 2017. Al riguardo, si fa preliminarmente presente che l'Istituto dispone esclusivamente di informazioni riferite al numero delle giornate di lavoro denunciate, per cui la retribuzione oraria è stata ricavata dividendo la retribuzione media oraria per il numero delle ore di lavoro giornaliere fissate dal CCNL maggiormente applicato (CCNL per operai agricoli e florovivaisti), pari a 6 ore e 30 minuti. Pertanto, la quota di lavoratori con salario orario al di sotto delle fasce prefissate risulta sovrastimata laddove, anche a causa di eventi meteorologici avversi, la durata media della giornata lavorativa fosse inferiore al parametro contrattuale, e, al contrario, sottostimata in presenza di prestazioni di lavoro supplementare. Inoltre, allo scopo di ridurre l'effetto distorsivo dei valori anomali, non sono stati presi in considerazione i lavoratori con meno di 5 giornate lavorative nell'anno e quelli con retribuzione oraria rilevata inferiore a € 6,50. Il target oggetto di analisi ammonta a più di 964.000 operai, che rappresentano circa il 90% della forza lavoro del 2017.

Tab. 6 – soglie di salario orario per operai agricoli

Misura del salario orario	<i>Quota di lavoratori che percepiscono un salario inferiore</i>
< € 8,00	24 %
< € 8,50	31 %
< € 9,00	38 %
< € 10,00	60 %

I risultati dell'analisi condotta, dai quali emergerebbero larghe fasce di lavoratori al di sotto delle soglie minime più basse suggeriscono, anche alla luce delle specificità che caratterizzano lo svolgimento dei processi di lavoro e il sistema delle relazioni sindacali nel settore agricolo, di effettuare maggiori approfondimenti allo scopo di individuare modelli di introduzione del salario orario minimo coerenti con le caratteristiche del settore. Allo scopo può risultare decisamente utile il contributo che può essere fornito dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori dell'agricoltura, anche attraverso il modello di individuazione del salario orario minimo affidato alla regolamentazione secondaria sentite le parti sociali, delineato dall'art. 3, del d.d.l. 658 sul piano generale.

Il salario minimo orario nel settore del lavoro domestico

La tabella seguente mostra il salario minimo orario stabilito dal CCNL maggiormente rappresentativo (Assindatcolf) per ogni livello di inquadramento contrattuale nel settore del lavoro domestico per lavoratori non conviventi in attività diurna.

Tab. 7 – CCNL lavoro domestico (Assindatcolf).
Livelli minimi salariali

<i>Livello di inquadramento</i>	<i>Retribuzione oraria (Euro)</i>
A	4,62
AS	5,45
B	5,78
BS	6,13
C	6,47
CS	6,82
D	7,87
DS	8,21

Sulla base dei predetti dati, i salari minimi orari di quasi tutti i livelli di inquadramento del settore si collocherebbero al di sotto delle soglie minime più basse sin qui considerate. Le peculiarità che caratterizzano lo svolgimento del rapporto di lavoro domestico non favoriscono lo sviluppo di adeguate condizioni di tutela economica e previdenziale dei lavoratori del settore. Al riguardo, si osserva che, a discapito dell'oggettivo sviluppo delle attività di collaborazione familiare e di assistenza alle persone in età avanzata registrato nel Paese, dal 2012 al 2017 il numero dei lavoratori regolari è diminuito del 15 per cento, passando da 1.012.988 a 864.526 unità. Ciò malgrado la contenuta misura dei livelli retributivi minimi e la ridotta incidenza degli oneri sociali, pari a poco più del 24% per una retribuzione oraria di € 5,78 (livello B).

Anche in questo caso, l'introduzione di una soglia di salario minimo andrebbe effettuata assumendo in debita considerazione le oggettive caratteristiche del settore, anche allo scopo di evitare il rischio di pericolose involuzioni che possano portare all'espansione del lavoro irregolare.

La regolazione legislativa del salario minimo. Effetti sull'occupazione e sui salari.

Come è noto, l'obiettivo dei disegni di legge sul salario minimo è quello di assicurare che la condizione occupazionale garantisca un reddito sufficiente e, in generale, che vi sia maggior allineamento tra le condizioni salariali e le specificità del lavoro svolto.

La letteratura sui salari minimi è molto vasta essendo il salario minimo un elemento fondamentale della politiche pubbliche da oltre un secolo. Primi esempi di salario minimo si riscontrano in Nuova Zelanda e Australia alla fine dell'800. Mentre già dai primi del '900 è stato introdotto in forme diversificate in UK e USA. Ancora oggi la legge interviene per regolare i minimi salariali, come è accaduto in Germania, dove l'istituto del salario minimo è stato introdotto nel gennaio 2015, con misure che sono

state riviste in aumento negli anni successivi. Altre nazioni europee hanno adottato modelli di salario minimo: la Spagna a partire 2004, la Francia sin dal 1950, con continui interventi di revisione del suo assetto, fino all'ultimo che risale al 2016.

In quasi tutti i paesi dove è stato introdotto, il salario minimo viene fissato ad una certa soglia e poi abitualmente rivisto in base alle condizioni economiche, alle risultanze del suo monitoraggio e alla valutazione delle ripercussioni nell'economia. In molti casi viene istituita una commissione ad hoc che si occupa del monitoraggio degli effetti del salario minimo e ne rivede i parametri.

Non è semplice definire con chiarezza gli effetti del salario minimo. Numerosi studi empirici sul tema mostrano effetti positivi e non significativi sui livelli occupazionali (Katz e Kruger 1992, Card 1992b, Card e Kruger 1994, 2000, Dickens et al 1999, Dube et al. 2007, Dube et al 2010, Ahfeld et al. 2018) ma non mancano esempi di effetti negativi, specialmente riscontrati tra i lavoratori più giovani (OECD 1998, Dolado et. 1996, Newmark e Washer 2004). Gli studi sono invece più coerenti nel mostrare come il salario minimo abbia effetti positivi su salari e redditi sebbene a volte si riscontrano contemporaneamente a questi effetti positivi riduzioni nelle ore lavorate (Caliendo et al. 2017).

Se ci si focalizza sul caso della Germania, il più recente e che beneficia della diffusa esperienza nell'analisi di tale politica, le valutazioni dell'implementazione del salario minimo nel 2015, mostrano che l'introduzione del salario minimo ha portato ad una convergenza regionale nei salari (si riduce il gap salariale tra regioni ad alto e basso salario), particolarmente significativa per la parte bassa della distribuzione, senza che vi siano state riduzioni significative dell'occupazione nelle regioni che mostravano salari relativamente più bassi prima dell'introduzione del salario minimo (Ahfeld et al. 2018, utilizzando dati amministrativi sull'universo dei lavoratori tedeschi tra il 2011-2016). Inoltre, l'aumento di occupazione registrato in Germania negli ultimi anni, si è verificato anche in presenza della introduzione del salario minimo legale. Caliendo et al. 2017, utilizzando dati di *survey* del *German Socio Economic Panel* confermano una crescita dei salari orari nella parte bassa della distribuzione per i salari contrattuali ma anche una considerevole assenza di "compliance" tra i lavoratori che dovrebbero beneficiare dall'introduzione del salario minimo (di fatto nella *survey* si chiede quale è il salario effettivamente ricevuto e nello studio questo risulta a volte più basso del salario contrattuale). Ciò induce a pensare che, ai fini della piena applicazione dei salari minimi, risulta necessario sviluppare efficaci forme di controllo del rispetto dei parametri di legge e introdurre misure sanzionatorie nei confronti dei trasgressori. Questo studio mostra anche una contemporanea riduzione nelle ore lavorate a seguito dell'introduzione del salario minimo.

I rischi di non *compliance* sono evidenziati anche da uno studio di Pusch e Seifert sugli effetti del salario minimo sui *minijobber* – il gruppo di lavoratori che potenzialmente dovrebbe beneficiare maggiormente da questa politica. In Germania nel 2014, prima dell'introduzione del salario minimo, solo l'8% dei lavoratori a tempo pieno e indeterminato si trovavano sotto la soglia salariale minima mentre i *minijobber* erano il 59%.

Bibliografia

- Gabriel Ahlfeldt, Duncan Roth, Tobias Seidel, 2018, [The regional effects of Germany's national minimum wage](#). CESifo Working Paper No. 6924.
- Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Malte Preuss, Carsten Schröder, Linda Wittbrodt, 2018, The Short-Term, Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform, DIW 948/2017, Mimeo.
- David, Card. 1992. "Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage." *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 22-37.
- David Card and Alan B Krueger, 1994 Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *The American Economic Review*, Vol 84, No 4, pp 772-793.
- David Card and Alan B Krueger, 2000 Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: reply, *The American Economic Review*, [vol. 90, no. 5, December 2000 \(p. 1397-1420\)](#).
- Dickens, Machin, A. Manning, 1999, The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence From Britain, *Journal of Labor Economics*, 17, 1-22.
- J Dolado, F Kramarz, S Machin, A Manning, D Margolis, C Teulings, 1996, [The economic impact of minimum wages in Europe](#), *Economic policy* 11 (23), 317-37.
- [A. Dube](#), [T. William Lester](#) and [Michael Reich](#), 2010, Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, *Review of Economics and Statistics*, Volume 9 Issue 4 November, p.945-964.
- A., Dube; Naidu Suresh and Reich Michael. 2007. "The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage." *Industrial and Labor Relations Review*, 60(4), 522-43.
- Katz, L. F. and A. B. Krueger. 1992. "The Effect of the Minimum Wage on the Fast Food Industry," Harvard - Institute of Economic Research.
- David, Neumark; Schweitzer Mark and Wascher William. 2005. "The Effects of Minimum Wages on the Distribution of Family Incomes: A Nonparametric Analysis." *Journal of Human Resources*, 40(4), 867-94.

OECD, Making the most of the minimum: statutory minimum wages, employment and poverty, 1998, in OECD Employment Outlook