

TEMA

*Reddito minimo e salario minimo:  
quali politiche di tutela*



*Presentazione.***Reddito minimo e salario minimo:  
le ragioni di attualità e interesse***Gianluca Busilacchi, Salvo Leonardi\****1. Premessa**

Uno degli effetti più significativi della più lunga e intensa crisi dell'ultimo secolo è stato l'impovertimento di un continente, l'Europa, in cui da molto tempo l'incidenza della povertà era piuttosto costante. Questo fenomeno, certamente uno dei più importanti fatti sociali degli ultimi anni, unitamente all'indebolimento del valore e della portata del lavoro, ha indirizzato alla politica una domanda urgente e decisiva: quella relativa alle tutele minime del reddito di coloro che precedono il lavoro, o non lo trovano, o che vedono ridursi il potere di acquisto del proprio salario.

Le ragioni di questo forte e diffuso interesse verso i temi del reddito e del salario minimo discendono essenzialmente da quattro ordini di fattori (Vaughan-Whitehead, 2010): la forte diffusione di lavoro atipico e precario, non sindacalizzato e privo delle tradizionali coperture della contrattazione collettiva; l'accresciuta mobilità del lavoro e del capitale, che ha dovunque aumentato il rischio di dumping salariale; i cambiamenti nelle relazioni industriali, segnati da un forte indebolimento della rappresentanza associativa che negozia i salari contrattuali; il diffuso declino delle quote salariali nella distribuzione della ricchezza nazionale, cui corrisponde un aumento della povertà – anche fra chi un lavoro lo avrebbe – e delle disuguaglianze interne a ciascun paese.

È opportuno anzitutto rilevare lo scarto semantico e politico che intercorre fra la nozione di *salario minimo* e quella di *reddito minimo*. La prima, per certi versi più intuitiva, si riferisce a quelle misure volte a istituire una soglia di base per la corresponsione della remunerazione di un lavoro svolto.

\* Gianluca Busilacchi è ricercatore in Sociologia economica presso l'Università di Macerata, dove insegna Sociologia del welfare europeo; Salvo Leonardi è esperto di relazioni industriali presso l'Associazione Bruno Trentin.

Le differenze pratiche al suo interno passano attraverso i suoi parametri di calcolo, da un lato, e la strumentazione regolativa che li fissa, legge o contrattazione collettiva che sia, dall'altro. Diverso il discorso sul reddito minimo, che non attiene alla sfera produttiva del lavoro e della sua remunerazione, bensì a quella della cittadinanza. Le differenze al suo interno, in questo caso, si pongono fra la famiglia dei redditi minimi incondizionati e quella dei redditi minimi condizionati (Busilacchi, 2013). Al primo gruppo appartengono quelle misure note con il termine di «reddito di base» (o reddito di cittadinanza), vale a dire trasferimenti monetari erogati a tutta la popolazione, indipendentemente da qualsiasi richiesta o condizione, persino quelle reddituali: una misura cioè erogata anche ai benestanti e senza alcun dovere a essa connessa. Questo genere di politica esiste solamente in Alaska. Al secondo gruppo appartengono invece le misure esistenti in tutta Europa (tranne che in Italia e in Grecia) da più di mezzo secolo, vale a dire trasferimenti monetari condizionati a una prova dei mezzi che mostri la condizione di indigenza, e che mirano a innalzare il reddito del percettore fino a una soglia ritenuta minima. È su quest'ultimo strumento, al netto degli errori terminologici, che si sono concentrate particolarmente le attenzioni delle proposte politiche e del dibattito.

Altra questione è quella inerente al salario minimo. Anche qui, da tempo, è in corso in Europa un vasto dibattito. Dal Parlamento europeo alla Commissione, dalla presidenza dell'Eurogruppo alla Confederazione europea dei sindacati (Ces) – attori istituzionali e forze sociali hanno espresso pareri e auspicato sviluppi. Un analogo confronto è in corso anche a livello globale (Ocse, Ilo), nazionale (specie in Germania, Svizzera e negli Stati Uniti) e persino locale (come nel caso di New York, dopo l'elezione del suo nuovo sindaco democratico). Anche se in misura relativamente minore, nemmeno l'Italia si è sottratta a questo confronto<sup>1</sup>. Un decisivo salto di livello, da noi, si viene ora a configurare col cosiddetto *Jobs Act* e con l'ultima Legge di stabilità; due misure ormai in dirittura d'arrivo e contro le quali settori importanti del mondo accademico e sindacale hanno levato forte la loro voce. L'obiettivo – totalmente inedito per un paese come il nostro – sarebbe quello di introdurre, anche in via sperimentale, un «compenso orario minimo per

<sup>1</sup> Ci riferiamo alle proposte formulate in questi anni da Ichino (2010), da Ceruti e Treu (2010), da Boeri e Garibaldi (2008), al disegno di legge che da queste ultime aveva tratto ispirazione (n. 2000 del 5 febbraio 2010; art. 6) durante la XVI legislatura.

quei rapporti di lavoro aventi a oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati dai contratti collettivi».

In questo scenario, il tema della garanzia di un reddito minimo, sotto forma sia di politica di assistenza sociale sia di salario minimo per i lavoratori, ha rappresentato una sorta di macro-tema che ha animato e sta animando nel nostro paese, e non solo, il dibattito politico, accademico e sindacale. Per tale ragione i *Quaderni di Rassegna Sindacale* – molto opportunamente a nostro avviso – hanno scelto di dedicare al tema del reddito minimo e del salario minimo un numero monografico.

Il sindacato italiano, su quest e materie, ha mantenuto a lungo alcuni opportuni distinguo, ma anche esplicite contrarietà. Sia intorno all'idea di un reddito minimo di cittadinanza sia su quella di un salario minimo per via legislativa. Nel primo caso si potrebbe risalire alla diffidenza con cui, alla fine degli anni ottanta, la dirigenza della Cgil accompagnò un allora pionieristico studio del suo centro studi, l'Ires nazionale, frutto allora del contributo fra alcuni dei maggiori sociologi italiani ed europei, da Massimo Paci a Claus Offe, da Chiara Saraceno a Guy Standing e Philippe Van Parijs (AA.VV., 1989). Sul salario minimo per legge esiste poi una netta e tradizionale contrarietà, di cui i nostri sindacati – insieme solo a quelli nordici – si sono fatti interpreti anche in seno alla Confederazione europea dei sindacati (Ces).

Rispetto a queste storiche riluttanze, espressione di una cultura convintamente lavorista e di un'idea del sindacato come autorità salariale esclusiva, si possono notare oggi interpretazione e approcci più articolati. I postulati di base restano essenzialmente gli stessi, ancorati al primato della piena occupazione e all'idea di una cittadinanza basata sul lavoro e su una retribuzione non meramente minima, bensì dignitosa e proporzionata secondo parametri che solo la contrattazione sindacale può adeguatamente stabilire. Sociologia, economia e giuslavorismo costituzionale offrono del resto numerosi e convincenti argomenti a suffragio di questo orientamento. Ciò nondimeno, i radicali mutamenti indotti dal post-fordismo e dai suoi corollari in termini di nuovi lavori e nuove esclusioni sociali, impongono a tutti – sindacato compreso – una rivisitazione attenta di quelle analisi e di quelle pratiche, altrove in uso, poste in essere per contrastare fenomeni di natura e vastità per molti versi inedite. Un segno di questa disponibilità ci sembra possa essere colto, pur fra opportuni distinguo, nell'intervento di

Franco Martini su questa rivista. Si chiede, il dirigente della Cgil, se per caso il salario minimo legale non rientri fra le misure di natura meramente assistenziale. Una sorta di forma indiretta di reddito di cittadinanza. Egli però non esclude pregiudizialmente la possibilità di una misura di questo tipo, sia pure per ricondurla a un'azione più complessiva che riguardi le politiche per la crescita economica e il ruolo della contrattazione. «Diversamente – chiarisce – potrebbe sicuramente apparire come un grimaldello per destrutturare la contrattazione collettiva e indebolire le prospettive di un rilancio dei nostri sistemi produttivi».

Siamo dunque alle prese con due temi in qualche misura correlati e in ogni caso di grande attualità, specie nel nostro paese, in cui l'aumento della disoccupazione (soprattutto giovanile) di vaste aree di lavoro a basso salario quando non anche semi-gratuito, l'aumento delle diseguaglianze e della povertà impongono una riflessione profonda sulla revisione del nostro welfare state, che invece incontra da molti anni pesanti tagli, verso un riordino complessivo del sistema della protezione sociale e dei rapporti di lavoro, maggiormente in grado di interpretare e includere i mutamenti della società e dei suoi bisogni.

Su questo numero tematico sono ospitati alcuni contributi di forte spessore teorico su ambedue i versanti, a opera di studiosi italiani ed europei di grande autorevolezza. Essi ci offrono un quadro denso di sfaccettature e ambivalenze, come appare particolarmente chiaro nei testi di Schulten e di Bavaro a proposito del salario minimo, e in quelli di Baldini e Cantillon, Van Mechelen e Marchal a proposito di reddito minimo. Differenze di analisi e di prospettive che attraversano, e in alcuni casi dividono, le politiche anche all'interno della sinistra e del sindacalismo europeo.

## 2. Il reddito minimo

Come è ormai noto, l'Italia è rimasto l'unico paese europeo, insieme alla Grecia, a non disporre di una misura nazionale di reddito minimo: un deficit molto grave nel contrasto alla povertà, che rischia di farsi ancora più acuto in questa fase di crisi.

Per comprendere l'entità del ritardo italiano nel dotarsi di questo genere di strumenti, che ha ragioni politiche legate alla strutturazione del nostro sistema di welfare (Bosi, 2008; Busilacchi, 2013; Saraceno, 2002), è utile ri-

cordare che la maggior parte dei paesi europei si è dotata di una politica di reddito minimo già nel secondo dopoguerra. È stato con lo sviluppo dei sistemi di assistenza sociale, avvenuto prevalentemente tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso, che i welfare state di tutta l'Europa occidentale hanno affiancato alle misure categoriali di sostegno al reddito, rivolte prevalentemente ad anziani, disabili e famiglie numerose, una politica universalistica di ultima istanza. Un tipo di misura rivolta ai poveri «in quanto tali», a prescindere da altre condizioni socio-anagrafiche, è noto infatti in letteratura con il termine di *universalismo selettivo*, con ciò intendendo che i destinatari sono l'intero universo di coloro che si trovano al di sotto di una soglia economica ritenuta minima: la selezione è quindi operata unicamente rispetto a criteri economici e a nessun'altra caratteristica.

Le politiche di reddito minimo garantito, introdotte anzitutto in Gran Bretagna (1948) sulla scia delle riforme beveridigiane e poi diffuse nel resto del continente nei decenni successivi, non sostituiscono gli interventi di assistenza categoriale, ma hanno funzionato nei welfare europei unitamente a essi. Essendo questi ultimi più generosi e pensati prevalentemente per poveri, anziani e disabili, le politiche di reddito minimo sono state quindi «residualmente» utilizzate dalla popolazione povera attiva e abile. Residualmente anche perché a causa del loro importo medio, piuttosto scarso, esse non hanno costituito lo strumento principe nel contrasto alla povertà, che pure avrebbero dovuto rappresentare, e sono state storicamente piuttosto inefficaci. Altrove abbiamo calcolato, infatti, che in media in Europa le politiche di reddito minimo colmano solo il 52 per cento rispetto alla linea di povertà dei singoli paesi, e in pochissimi casi hanno – da sole – un impatto sufficiente a contrastare la povertà stessa (Busilacchi, 2013).

Eppure, come ricordano Cantillon, Van Mechelen e Marchal in questo numero dei *Quaderni*, i recenti sviluppi europei delle politiche di reddito minimo sono piuttosto positivi e raggruppabili in almeno tre aspetti: l'estensione di questo genere di misure ai paesi dell'Europa centro-orientale, come misura di contrasto al forte aumento della povertà seguito al crollo dei precedenti regimi e «sotto l'impeto della Banca mondiale»; l'aumento, dagli anni novanta in poi, della generosità delle misure stesse; l'accompagnamento dei trasferimenti monetari con misure di inserimento attivo.

Da questo quadro è esclusa l'Italia, che pure le autrici inseriscono nell'analisi comparativa sostituendo la misura nazionale con una casistica di strumenti di ultima istanza applicati a livello comunale, utili forse per un

raffronto di caso, ma che francamente non ci sentiamo di poter valutare alla pari di una politica sociale istituita con legge nazionale, tale da imporre la nascita, in capo al beneficiario, di un vero diritto soggettivo. Nel nostro paese, piuttosto, il contrasto alla povertà si è fatto con misure frammentate e poco efficienti. Buona parte della spesa sociale italiana è dedicata a misure previdenziali (67 per cento), che per loro natura tendono a proteggere il reddito da lavoro dai rischi sociali, piuttosto che svolgere un'azione redistributiva verso i ceti meno abbienti. Inoltre, quel poco di assistenza sociale italiana (7 per cento) è per la stragrande maggioranza dedicata ad anziani e disabili.

Questo quadro non solo mostra il ritardo italiano nel contrasto alla povertà, ma offre una prospettiva molto preoccupante alla luce della crisi. Come mostra molto bene Baldini nel suo contributo, la crisi dal 2007 al 2013 ha raddoppiato le famiglie che versano in povertà assoluta, che oggi sono circa due milioni. Confermando una tendenza Ocse degli ultimi 20 anni, tale aumento colpisce maggiormente le famiglie più giovani (capofamiglia under 40-45) rispetto a quelle anziane, le uniche, appunto, dotate in Italia di misure di contrasto alla povertà. Nello stesso periodo è aumentato il reddito medio del decile più ricco della popolazione: l'impoverimento delle famiglie prive di reddito da lavoro si accompagna quindi a un forte aumento della disuguaglianza, che ci fa pensare che è più che mai urgente una significativa riforma del welfare, oltre al rafforzamento degli strumenti di perequazione dei redditi.

Da questo punto di vista, una delle proposte più organiche di riforma che tenesse insieme revisione degli ammortizzatori sociali e delle varie misure di welfare di cui il nostro paese ha maggiore urgenza, fu quella avanzata dalla Commissione Onofri, ormai quasi 18 anni fa, che a nostro avviso rimane ancora molto attuale. Quel lavoro inseriva una misura di ultima istanza all'interno del più vasto quadro di riforma degli ammortizzatori sociali, proposta poi ripresa nel corso degli anni da vari contributi (Berton, Richiardi, Sacchi, 2009; Boeri, Perotti, 2002; Busilacchi, 2013). L'idea di fondo era quella di ideare un sistema di ammortizzatori sociali fondato su più livelli, come avviene in molti altri paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Portogallo). La persona che perde il lavoro può accedere per un periodo di tempo limitato a un'indennità di disoccupazione contributiva ad alta generosità, terminata la quale si «scivola» in una seconda misura meno generosa, di carattere assistenziale e non vincolata ad anzianità contribu-

tiva, ma a prova dei mezzi, sempre per un periodo di tempo limitato. Quando anche questo secondo trasferimento si esaurisce, interviene uno strumento di ultima istanza meno generoso, ma a carattere indeterminato, finché permane la condizione di necessità economica al di sotto di una soglia di reddito considerata minima.

La maggior parte delle critiche a questo genere di strumenti sono legate alla cosiddetta *trappola della povertà*, una teoria secondo cui le persone in difficoltà che ricevono un sussidio possono perdere incentivi a lavorare, rimanendo così «intrappolate» in una perdurante situazione di povertà e di dipendenza dall'assistenza. In realtà, decenni di studi hanno ormai dimostrato che tale presunta trappola non esiste per le misure europee di reddito minimo (Saraceno, 2002), e ciò sia perché il basso importo medio di questi trasferimenti non consente ai beneficiari un tenore di vita così piacevole sia perché, come ricorda anche Baldini, «nessuno ama stare senza lavoro», anzi. La garanzia di un reddito minimo potrebbe spingere alcune persone in cerca di lavoro a intraprendere progetti che comportino quel minimo livello di rischio, che una persona del tutto sprovvista di mezzi non potrebbe neppure tentare.

Il caso italiano risulta certo complicato dal fatto che la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, nel periodo 1998-2002, ha fatto emergere alcuni limiti nell'applicazione di una misura che combina trasferimento monetario e misure di attivazione, in un contesto caratterizzato da forti differenze territoriali riguardo alla pubblica amministrazione, alla presenza di ampie sacche di lavoro nero, alla difficoltà di un sistema di controllo rigoroso, all'assenza di un'esperienza consolidata di politiche attive. Nonostante ciò, non si vede come il nostro paese possa ulteriormente sottrarsi a una misura che è prevista in tutti gli ordinamenti, specie in una fase come quella attuale.

### 3. I sistemi nazionali per la definizione del salario minimo

Altro capitolo, trattato su questo numero dei *Quaderni*, è quello che riguarda il salario minimo. Tutti i paesi europei dispongono di un qualche sistema volto a stabilire un minimo salariale. Il modo con cui ciò concretamente avviene, tuttavia, differisce sensibilmente fra paese e paese. Come anche, ovviamente, il livello assoluto e relativo dei vari sistemi di salario minimo. Ne

tratta diffusamente Thorsten Schulten – fra i maggiori esperti internazionali di questo tema – in questo numero. Vi sono sistemi in cui esso viene fissato tramite un intervento statale, altri in cui è la contrattazione collettiva a svolgere questa funzione. In ambedue i casi, ciò può concernere un salario minimo nazionale inter-categoriale – senza ulteriori distinzioni su base occupazionale, generazionale o territoriale – o piuttosto risultare diversificato proprio in funzione di queste distinzioni. Dall'incrocio di questi fatti, possiamo tracciare una prima sommaria mappatura di ciò che accade nei diversi paesi europei.

Abbiamo innanzitutto i paesi in cui il salario minimo è stabilito per legge. Si tratta della soluzione di gran lunga più ricorrente, riguardando 21 dei 28 paesi dell'Unione Europea. Fra questi, la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Spagna, quasi tutta l'area dell'Europa centro-orientale. In questi paesi le parti sociali non sono del tutto escluse dalla definizione dei minimi salariali, concorrendo piuttosto al suo iter procedimentale attraverso accordi bipartiti successivamente assunti dall'autorità pubblica come base di riferimento, o tripartiti, secondo una modalità ricorrente in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale. Solitamente si formano commissioni nazionali, a composizione tripartita, istituzionalmente incaricate di monitorare e raccomandare alle autorità competenti (ministeriali) il livello minimo e universale del salario. Fra i compiti di questi organismi congiunti vi è quello di provvedere a un'indicizzazione più o meno automatica del salario minimo all'andamento del costo della vita.

Dove invece è la contrattazione collettiva a stabilire il salario minimo è in una fascia centrale del continente, che dall'intero blocco dei paesi nordici – Svezia, Danimarca, Finlandia (e Norvegia) – scende all'Austria (e alla Svizzera), giù fino all'Italia. Di questo gruppo faceva parte, sino a quest'anno, la Germania, che nel frattempo ha effettuato un cambio di casella, varando una legge che istituisce a partire dal 2015 un salario minimo legale. Anche di questo tratta Schulten nel suo contributo a questo volume. Un successo, per il sindacato tedesco, che però lamenta l'ampiezza degli ambiti in cui la nuova legge esonera dall'applicazione del nuovo minimo a 8,5 euro l'ora.

Nei sistemi dove vige la soluzione contrattuale non esiste un minimo salariale inter-categoriale, bensì soglie differenziate su base settoriale/occupazionale. Se paragonato al vasto blocco di paesi che ha optato per il salario minimo legale (con la sola importante eccezione del Belgio), quest'altro annovera sistemi nei quali il sindacato appare mediamente più so-

lido e radicato. Qui il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali è storicamente più contenuto. Ciò, tuttavia, non implica la sua completa sparizione. In Finlandia (e in Svizzera) esistono procedure amministrative di estensione *erga omnes* dei contratti. La Norvegia, che non le aveva, le ha introdotte di recente. In Austria e in Italia lo Stato esercita una sua influenza, certo più indiretta, ma non per questo irrilevante. Lo fa attraverso un certo impiego dei principi costituzionali a una retribuzione proporzionata, equa o sufficiente, in cui la contrattazione collettiva si interseca col ruolo equitativo dei giudici, che ne mutua ed espande i parametri alla stregua di un equivalente funzionale del salario minimo legale. Questo è certamente il caso dell'Italia. La cosiddetta *retribuzione sufficiente ex art. 36* ha assunto di fatto, nel suo impiego giudiziale, i tratti di un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti (Roccella, 1986). Noi non disponiamo dunque di un salario minimo legale, ma di un *salario minimo costituzionale*, declinato sul terreno della contrattazione collettiva nazionale di settore.

Il nostro sistema di relazioni industriali presenta alcuni significativi tratti distintivi, il principale dei quali risiede – come è noto – in un livello di volontarismo e di *abstention of law* che ormai non conosce pari nel raffronto internazionale. Nessuna legge, quanto meno nei settori privati, disciplina la rappresentanza sindacale, la contrattazione collettiva, lo sciopero e la partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Con la Svezia e la Danimarca siamo gli unici a non avere neppure una procedura di estensione *erga omnes* dell'efficacia soggettiva. In materia salariale, come dicevamo, abbiamo assunto una concezione, mutuata dalla Costituzione, che rifugge l'idea, comune altrove, di un *salario minimo*. A essa si è preferita – seguendo un'altra concezione della giustizia sociale – quella di un salario *proporzionato* alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, e *in ogni caso sufficiente* a garantire una *esistenza libera e dignitosa* al lavoratore e alla sua famiglia. Tali soglie, qualitative e quantitative, si sono fatte coincidere con quelle minime contenute nei contratti collettivi nazionali di settore, lasciando che meccanismi sostanzialmente indiretti e giurisprudenziali assolvessero al compito di garantirne *erga omnes* l'efficacia soggettiva. In base a questa prassi, i giudici, utilizzando criteri di tipo equitativo, valutano l'adeguatezza delle paghe individuali, tendendo orientativamente conto delle diverse voci che nei contratti nazionali di settore compongono la retribuzione (Ricci, 2011; Gragnoli, Palladini, 2012).

Questo incrocio fra contrattazione e giurisprudenza ci induce a dedurre presuntivamente una copertura pressoché totale – limitatamente ai trattamenti economici – dell’intera galassia del lavoro dipendente, variamente inquadrato in qualcuno degli oltre 400 contratti collettivi nazionali di categoria in vigore. Da questo punto di vista, del resto, tutte le indagini, nazionali e internazionali, ci accreditano di lusinghieri livelli di copertura, mai meno dell’80 per cento, laddove utilizzando l’indice di Kaitz, vale a dire la percentuale del salario minimo in rapporto a quello medio, il sistema italiano si mostra in grado di conseguire livelli minimi fra i più elevati dell’Unione Europea (Kempelmann, Garnero, Rycx, 2013; Garnero, 2013). Forti di questi dati, e di una sindacalizzazione che ha retto come poche altre in questi anni di crisi della rappresentanza, i sindacati italiani (e con essi le maggiori associazioni datoriali) rivendicano e ribadiscono la validità del nostro modello integralmente contrattuale. Una contrarietà al salario minimo legale che viene da lontano e su cui interviene, con toni equilibrati e problematici, Franco Martini nel suo contributo.

Ciò nondimeno, il nostro modello si trova innegabilmente a fare i conti con diversi e gravi problemi di funzionamento ed efficacia. C’è innanzitutto un problema di effettiva copertura contrattuale. Il nostro paese è fra quelli in cui la quota di persone escluse da qualunque minimo salariale risulta più elevata (Garnero, 2013). In assenza di una procedura di estensione *erga omnes*, la giurisprudenza della retribuzione sufficiente non sembra più fornire le sicurezze di un tempo, per via di un certo utilizzo «ribassista» (Bellomo, 2009; Ricci, 2011) che alcuni giudici tendono a farne, in nome delle diversità territoriali o della dimensione dell’impresa, della sua presunta *ability to pay*. Non troppo diversamente, del resto, di quanto su vari fronti sta facendo anche la legislazione, avallando – improvvidamente, a nostro avviso – un decentramento sempre più incontrollato della contrattazione, come con quella cosiddetta «di prossimità» (legge 148/2011, art. 8). Un’aziendalizzazione favorita anche dal fenomeno degli abbandoni da parte di molte imprese dalle rispettive associazioni datoriali, in grado di vulnerare molto gravemente la tenuta del contratto nazionale, e con esso dei minimi salariali.

Dinanzi a un mondo del lavoro sempre più frastagliato ed esterno al perimetro della rappresentanza sindacale, l’ambizione è divenuta quella di adottare strategie organizzative e negoziali capaci di ampliarne il grado d’inclusione ed effettività a vantaggio di quelle figure atipiche e di confine che oggi ne sono escluse. Quello di una «contrattazione più inclusiva», ad esem-

pio, costituisce oggi un pilastro della nuova strategia di reinsediamento della Cgil. Un indirizzo a suo modo recepito anche dal legislatore, laddove stabilisce che i corrispettivi minimi dei lavoratori a progetto non siano inferiori ai minimi fissati dalla contrattazione nazionale per quei lavoratori subordinati con competenze ed esperienze professionali analoghe (legge 92/2012, art. 1, comma 23, lett. *d*). Il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, dal canto suo, dovrebbe potere ovviare ad alcune delle tare che negli ultimi tempi hanno destabilizzato la «costituzione materiale» del nostro sistema contrattuale. Un passo ulteriore e decisivo in tal senso potrebbe arrivare da un ormai maturo intervento legislativo sull'efficacia dei contratti collettivi. Un modo, come suggerisce Bavaro, per saldare l'attuazione dell'art. 36 della Costituzione con quella dell'art. 39 della Costituzione.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Il tema di un'eventuale politica comune in materia di salario minimo è oggi entrato nel confronto interno al sindacato europeo e fra gli studiosi che più da vicino ne condividono elaborazione e percorsi. In seno alla Ces, che raggruppa la quasi totalità delle principali sigle nazionali, vi sono state e permangono divisioni e contrasti al riguardo, frutto dei diversi assetti normativi e delle prassi negoziali con cui nei vari paesi si sono storicamente scelti gli strumenti, le finalità e gli ambiti con cui definire e applicare i minimi salariali. Si tratta di differenze fortemente introiettate nelle culture e nelle strategie sindacali di ogni singolo paese, rispetto alle quali la Ces ha prudentemente scelto di adottare un indirizzo duttile e opzionale, che non intende stabilire né un'improbabile armonizzazione della strumentazione di riferimento né, a maggior ragione, un irrealistico importo monetario unico per tutti e 28 i paesi dell'Unione Europea. Si è piuttosto preferito fornire un'indicazione orientativa affinché, con i meccanismi vigenti in ciascun paese (legge o contrattazione collettiva), si stabilisca che nessuna remunerazione possa attestarsi al di sotto del 50 per cento della media salariale nazionale, o del 60 di quella mediana. Una soluzione essa stessa non immune da critiche, che non sono mancate, fra quanti paventano che per alcuni paesi – specie dove i salari sono mediamente bassi (Europa del sud e centro-orientale) – una soglia di questo tipo finirebbe col produrre effetti ulteriormente depressivi. I sindacati italiani sono stati fra quelli che si sono espressi in tal senso.

Dove si registra invece una piena sintonia di vedute è intorno alla necessità di porre fine a una linea di austerità, giudicata mortifera e fallimentare, e per l'adozione di politiche alternative a essa, sul piano economico e normativo, ma prima ancora su quello analitico e narrativo. Per la Ces l'obiettivo deve essere quello di un rilancio e di una crescita che siano trainati da un aumento delle retribuzioni e della domanda interna, grazie a salari «equi» e «adeguati», anche per ciò che attiene ai livelli minimi (Schulten, 2012). Una svolta che chiama innanzitutto in causa le istituzioni europee e quelle nazionali, le loro politiche economiche e finanziarie. Ai sindacati spetta però il compito di sviluppare un nuovo metodo di coordinamento europeo delle politiche salariali e contrattuali, respingendo e contrastando quegli interventi non richiesti che hanno connotato la governance europea di questi ultimi anni<sup>2</sup>: tagli e congelamenti dei salari minimi e/o del pubblico impiego, attacco ai sistemi di indicizzazione, cancellazione del contratto nazionale, generalizzazione del sistema delle deroghe, superamento dei meccanismi di estensione *erga omnes*, attenzione esclusiva alla sola produttività aziendale e non anche al costo della vita. La regola aurea rimane quella tante volte enunciata nelle sedi sindacali internazionali: «inflazione più produttività» a livello di settore.

Dagli studi comparati, compreso ora quello di Schulten, ci sembra di poter ricavare l'assunto che non esistono correlazioni chiare e univoche fra lo strumento regolativo adottato e la qualità complessiva delle dinamiche retributive. Troppe restano infatti le variabili che incidono sul dato nazionale specifico, laddove ciascuno dei due strumenti presenta sia dei pro sia dei contro.

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

<sup>2</sup> *The ETUC Coordination of Collective Bargaining and Wages in the EU Economic Governance*, Comitato esecutivo, 22-23 ottobre 2013.

esclusivamente contrattuale. Inoltre, rende anche più contenute le distanze fra i livelli minimi nei vari settori produttivi e, nei momenti espansivi, può esercitare una spinta verso l'alto di tutta la dinamica retributiva, come per alcuni anni è stato dimostrato dalle performance inglesi e francesi.

Questo strumento, di contro, tende a stabilire standard mediamente più bassi rispetto ai sistemi in cui vigono minimi contrattuali. Il rischio della sua introduzione potrebbe essere quello di appiattare i salari più bassi su quelli minimi, specie dove il sindacato è più debole, ingenerando – a dispetto delle sue pur meritorie finalità – un effetto depressivo proprio su quelle fasce che più vorrebbe tutelare. Esso potrebbe favorire un'ulteriore aziendalizzazione del sistema contrattuale, provocando – lo ricorda criticamente Bavaro – una fuga dal contratto nazionale. *Last but not least*, il salario minimo legale ha il limite di essere particolarmente esposto alle pressioni macro-economiche esterne e all'indirizzo politico dei governi, come si è visto durante la lunga stagione repubblicana negli Stati Uniti, che ne ha congelato per molti anni l'importo. Nell'Unione Europea è stato il primo bersaglio, insieme agli stipendi dei dipendenti pubblici, delle politiche di rigore e deflazione salariale imposte agli Stati membri dalla nuova governance economica (Muller, Schulten, 2013). In Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Romania i salari minimi hanno subito per primi congelamenti o decurtazioni, col conseguente aumento del numero di poveri e un avvitamento depressivo sulla domanda interna.

Dal canto suo, la via contrattuale consente di ovviare parzialmente ad alcuni di questi problemi. La combinazione di minimi salariali settoriali con elevati livelli di copertura contrattuale può renderlo di fatto come un equivalente funzionale del salario minimo legale. Ha però un grosso limite: quello di non ricomprendere adeguatamente il carattere sempre più diffusamente informale e para-autonomo di tanta parte del nuovo lavoro post-fordista. Inoltre, per funzionare bene, necessita di alcune condizioni di contesto: un buon livello di sindacalizzazione (meglio ancora se anche sul versante dei datori di lavoro), un mercato del lavoro relativamente poco frammentato, un tasso di irregolarità e/o informalità occupazionale molto contenuto, un sistema ispettivo minimamente efficace.

L'Italia può ancora vantare alcuni dati relativamente meno inquietanti di quelli emersi, ad esempio in Germania, negli ultimi 15 anni. Abbiamo una sindacalizzazione e una copertura contrattuale significativamente maggiori che non fra i lavoratori tedeschi, e non è affatto poco. Per il resto, però, le

sfide che hanno imposto ai sindacati tedeschi un'autentica svolta a U rispetto alla loro storica avversione al minimo salariale per legge (precarizzazione del mercato del lavoro, indebolimento dell'associazionismo datoriale, aziendalizzazione sempre più spinta della contrattazione, allargamento dei comparti a basso salario) (Bisping, Schulten, 2011), non risparmiano certo il sistema italiano (Leonardi, 2014), che è anzi strutturalmente più fragile di quello tedesco per via dei suoi enormi e divaricanti dualismi territoriali, del suo strutturale nanismo aziendale, della straordinaria incidenza del lavoro autonomo, dell'economia sommersa, del lavoro nero e irregolare, dell'assoluta inadeguatezza dei suoi servizi ispettivi, di relazioni industriali quasi del tutto riposte sul volontarismo delle parti e l'assenza di norme cogenti.

In definitiva, la tenuta complessiva del nostro modello, così a lungo gelosamente custodito nel suo grado di autonomia collettiva e *abstention of law*, dovrà sempre più fare i conti, e senza preconcetti, con l'evoluzione effettiva, o anche solo attesa, dell'insieme di queste variabili. E lo scenario che si prospetta non è certo fra i più incoraggianti.

Per quanto attiene invece il versante delle politiche di *reddito minimo* abbiamo visto come la lunga fase di crisi abbia aggravato il ritardo italiano nell'assenza di misure universalistiche di contrasto alla povertà. La revisione dell'impianto complessivo del welfare italiano non è più rinviabile: l'eccessivo sbilanciamento verso le politiche previdenziali, per le quali si dedica oltre il 65 per cento della spesa sociale complessiva, determina non solo un effetto perequativo molto limitato sul piano della redistribuzione dei redditi – sempre più necessaria con l'incremento della disuguaglianza nelle nostre società – ma anche una bassa efficacia sul piano del contrasto alla povertà. Le politiche assicurative, infatti, puntano a salvaguardare il reddito da lavoro dai rischi sociali, mentre quelle assistenziali mirano a incrementare i redditi bassi. Sono queste ultime, quindi, a essere più indicate, specie in fasi di crisi come la attuale, in cui sono raddoppiate le famiglie in condizione di povertà assoluta (oggi due milioni), tra le quali stanno aumentando quelle con capofamiglia under 40, vale a dire le categorie meno tutelate dalle politiche assistenziali di tipo categoriale presenti oggi nel nostro paese.

In sostanza, occorre oggi in Italia una riforma strutturale del welfare. Una riforma di cui si parla ormai da alcuni decenni senza che vi sia mai stata la volontà o la capacità di affrontare i nodi del nostro sistema di protezione sociale, che oggi appare sempre più inefficiente e iniquo nel tutelare le persone e le famiglie a basso reddito, specie quelle oggi non protette dal siste-

ma di ammortizzatori sociali. L'occasione dell'apertura della discussione sulla revisione degli ammortizzatori stessi dovrebbe quindi spingere il governo ad affiancare la discussione sulle trasformazioni del mercato del lavoro da un secondo pilastro di riforme, legate alle politiche di protezione del reddito.

In questo quadro sarebbe fondamentale cancellare la più grave lacuna del welfare italiano, quella riguardante l'assenza, pressoché ultimi in Europa, di una politica di reddito minimo. Il fatto che oggi tutte le misure esistenti al riguardo siano anche accompagnate da strumenti di inserimento attivo dei beneficiari può aiutare a evitare una categoria tradizionale di critica di queste misure, proveniente anche «da sinistra», vale a dire quella che per troppo tempo ha legato in modo indissolubile il diritto al reddito con il diritto al lavoro. Due diritti ugualmente fondamentali e indispensabili per la dignità umana, che sarebbe forse utile tenere separati tra loro per garantire ancora meglio, specie in una fase così difficile, che le condizioni minime che assicurano una vita dignitosa possano essere tutelate al meglio.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1989), *Reddito e diritti di cittadinanza. Nuove prospettive di welfare*, in *Inchiesta*, numero monografico, n. 83-84.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Bellomo S. (2009), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Bari, Cacucci.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Bispinck R., Schulten T. (2011), *Trade Union Responses to Precarious Employment in Germany*, Dusseldorf, WSI Discussion Paper, 178.
- Boeri T., Garibaldi P. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Milano, Chiarelettere.
- Boeri T., Perotti R. (2002), *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Bosi P. (2008), *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, Il Mulino, pp. 81-104.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli.
- Ceruti M., Treu T. (2010), *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Bari, Laterza.

- Elding L., Alsos K. (2012), *European Minimum Wage: a Nordic Outlook*, Fafo-Report, 16.
- European Parliament (2011), *On the European Platform against Poverty and Social Exclusion*, risoluzione adottata il 15 novembre.
- Etui (2012), *Minimum Wages in Europe under Austerity*, Bruxelles, Policy Brief 5.
- Garnero A. (2013), *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *lavoce.info*, 13 maggio.
- Gagnoli G., Palladini S. (a cura di) (2012), *La retribuzione*, Torino, Utet Giuridica.
- Ichino P. (2010), *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, p. 719.
- Ilo (2012), *Social Justice and Growth: the Role of the Minimum Wage*, in *International Journal of Labour Research*, 4.
- Kaitz H. (1970), *Experiences of the Past: the National Minimum Wage*, US Dept. of Labour, Bureau of Labour Statistics, Bulletin 1657.
- Kempelmann S., Garnero A., Rycx F. (2013), *Minimum Wages in Europe: does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes?*, Bruxelles, Etui, Report 128.
- Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e Diritto*, 1.
- Muller T., Schulten T. (2013), *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3.
- Oecd (1998), *Making the most of the Minimum Statutory Wages, Employment and Poverty*, in *Employment Outlook*, Parigi, Oecd.
- Ricci G. (2011), *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e Diritto*, 4, p. 635.
- Roccella M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- Saraceno C. (a cura di) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Policy Press, Bristol.
- Schulten T. (2012), *European Minimum Wage Policy: a Concept for Wage-led Growth and Fair Wages in Europe*, in *International Journal of Labour Research*, 4.
- Vaughan-Whitehead D. (a cura di) (2010), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Unione Europea-Ilo.