

Il salario minimo in Europa

Di Manuel Marocco

Il [salario minimo](#) è presente in tutti i paesi europei e costituisce una *pietra angolare* del modello sociale europeo. Nel **Pilastro Europeo dei diritti sociali**[\[1\]](#), del resto, oltre ad essere richiamato il diritto a retribuzione eque e sufficienti, sono fissati due principi per l'ipotesi in cui sia la Legge a determinare il salario minimo[\[2\]](#). Il Pilastro non si spinge, come si è discusso, sino alla fissazione di una soglia minima europea; d'altro canto, sulla base dei Trattati europei (art. 153, TFUE), la materia salariale è saldamente di competenza nazionale.

La distinzione fondamentale tra i regimi europei concerne il campo di applicazione, di tipo *universale*, in quanto applicabile a tutti i lavoratori, ovvero *settoriale*, poiché destinata a settori o gruppi di occupati. Nettamente prevalente è il primo regime, presente in 22 paesi su 28; nel secondo rientra l'[Italia](#), insieme ai paesi inventori della [flexicurity](#) (Danimarca, Finlandia e Svezia) e l'Austria. Al campo di applicazione corrisponde, di fatto, lo strumento di determinazione del salario minimo: i paesi con regime *universale* utilizzano a tale scopo la Legge, gli altri il contratto collettivo, eventualmente accompagnato da meccanismi di estensione legale (Austria e Finlandia). Si tratta di paesi in cui l'assenza di un intervento pubblico è tradizionalmente controbilanciata da alti livelli di copertura della contrattazione collettiva (vedi Fig. 1), nonché di densità associativa, e/o da meccanismi legali di sostegno della *membership*, a garanzia del salario contrattuale. Solo di recente (gennaio 2015) la *locomotiva d'Europa* – la [Germania](#) – ha abbandonato questo modello e ha deciso di introdurre il salario minimo legale (SML).

Nei paesi del primo gruppo, varia notevolmente il valore nominale del SML, la frequenza degli aggiornamenti, i parametri di calcolo e le procedure di determinazione.

Particolarmente delicate sono queste ultime (vedi Tav. 1). **Da questo punto di vista, possono essere distinti tre modelli** (European Commission, 2016), **sulla base della più o meno rigorosa formalizzazione della stessa procedura** e, di conseguenza, del livello di discrezionalità del Governo.

In alcuni sistemi – pochi – il processo è privo di formalità: lo strumento è nella piena discrezionalità dell'Esecutivo, non esistendo specifici obblighi di negoziazione o consultazione di altri attori, ma solo una generale previsione di consultazione e cooperazione con le parti sociali nel caso di interventi in materia di lavoro.

In altri, è prevista la partecipazione di altri attori, variandone forma e valore. In questo gruppo, quello più numeroso, rientrano, innanzi tutto, i casi in cui è il SML è determinato da un organismo terzo, partecipato o meno dalle parti sociali. In Germania, inizialmente il livello è stato fissato dal Governo, dopo aver consultato parti sociali ed esperti; tale compito spetta ora ad una apposita Commissione, i cui componenti sono nominati dal Ministero del Lavoro su

indicazione delle parti sociali. Sempre nello stesso gruppo, rientrano i paesi in cui il Governo procede dopo aver consultato le parti sociali: in alcuni casi questa consultazione è solo eventuale, in quanto è l'Esecutivo a decidere, in altri la consultazione è prevista, ma si svolge in via informale ed, infine, in altri ancora si realizza in forma istituzionale. Nell'ambito di questo gruppo risultano accorpate tradizioni istituzionali molto diverse, e, di conseguenza, spesso la prassi varia al variare degli equilibri politici. Nel 2016-17 (Eurofound, 2017) in diverse nazioni, il SML è stato fissato unilateralmente dal Governo, poiché, diversamente dal passato, le parti sociali sono solo state informate, ma non coinvolte nella decisione (Spagna), ovvero perché le stesse non hanno raggiunto un accordo (Croazia, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia). In Ungheria e Grecia (rispettivamente dal 2011 e dal 2012), le parti sociali sono state relegate ad un ruolo solo consultivo.

Nel terzo modello, infine, rientrano i paesi in cui l'adeguamento del SML è determinato da meccanismi di indicizzazione ai prezzi, alle retribuzioni contrattuali, o a entrambi (Belgio, Francia, Lussemburgo, Malta, Olanda e Slovenia)[3]. Esempio consolidato, è il *Salaires minimum interprofessionnel de croissance* (Smic) francese, indicizzato sull'andamento dell'inflazione e del potere d'acquisto e fissato per l'anno solare dal Governo, dopo aver consultato un gruppo di esperti; in ogni caso se l'inflazione supera il 2% nell'anno, il SML è modificato automaticamente, ferma restando la facoltà dell'Esecutivo di aumentarne il livello ("*coups de pouce*").

In sintesi, i diversi sistemi possono essere classificati a seconda della rigidità istituzionale: all'apice vi sono i paesi dotati di meccanismi di indicizzazione, in cui la discrezionalità dell'autorità amministrativa è minima; in fondo, vi sono quelli, invece, in cui il processo decisionale è del tutto libero, poiché l'attore pubblico opera in autonomia. **Gli estremi influenzano negativamente la funzione del SML** e secondo la Commissione (European Commission, 2016) – come confermato da quanto prevede il Pilastro sociale – sono preferibili i sistemi in cui il processo di determinazione è comunque istituzionalizzato. Infatti, quelli privi di principi trasparenti in materia, se hanno il pregio, per la loro flessibilità, di consentire una più repentina risposta del SML a *shock* economici inattesi, finiscono per rendere il processo imprevedibile, perché non trasparente e alla mercé del ciclo elettorale. D'altro canto, quelli che prevedono meccanismi di indicizzazione, se proteggono i salari reali dagli incrementi del costo della vita e riducono incertezza e conflitto, a causa della loro scarsa flessibilità – secondo la Commissione – possono determinare rigidità salariale, in particolare per i lavoratori a basso reddito, ritardando aggiustamenti in caso di *shock* dei livelli di produttività e dei prezzi.

Anche il valore nominale del SML varia notevolmente da paese a paese (Eurostat, 2017); in questo caso possono individuarsi tre gruppi: i paesi di nuova adesione, caratterizzati dai valori più bassi, ma in ripresa[4], per valori sotto i 500€ mensili; segue, un gruppo intermedio, quello dei paesi dell'Europa meridionale, con valori dai 500 ai 1.000 €; ed infine, i paesi dell'Europa occidentale con valori superiori ai 1.000, in cui rientra il *primo della classe*, il Lussemburgo (1.999 €)[5]. Sempre con riferimento al valore nominale del SML, un buon numero di paesi (13 su 22) applicano livelli differenziati (calcolati sulla base di una percentuale del valore standard) per particolari gruppi di lavoratori. È il caso dei giovani (considerati da Belgio, Grecia, Francia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Olanda e Regno Unito), dei lavoratori in formazione o assunti con contratto di apprendistato (Francia, Irlanda e Regno

Unito), dei disabili (Repubblica Ceca e Francia), appartenenti a particolari settori occupazionali (Germania e Ungheria), ovvero ancora dei lavoratori particolarmente qualificati (Lussemburgo e Ungheria). In altri paesi invece il valore del SML varia con il variare dell'anzianità di servizio (Belgio, Francia, Irlanda e Polonia).

Fin dal 2016, nei paesi europei con SML, vi è stato un ampio dibattito in materia, in particolare sul suo valore nominale[\[6\]](#). Il dibattito è anche da ricollegarsi alla inevitabile interferenza esercitata dalla cd. *Governance* economica europea (vedi Tav. 2), che ha spinto alcuni Governi a profondi interventi. In particolare i pacchetti di assistenza finanziaria concordati con la Troika (*Memoranda of Understanding*, Mou) hanno imposto rigorosi obblighi: a [Grecia](#) e Irlanda è stata prescritto un taglio e il temporaneo congelamento del SML; Cipro[\[7\]](#) e Portogallo, invece, hanno *negoziato* restrizioni sui criteri di aggiornamento e comunque condizionato gli aumenti all'accordo con la Troika. Anche le Raccomandazioni Specifiche Paese (Csr), adottate nell'ambito del Semestre europeo, hanno posto sotto martellante osservazione alcuni paesi (Bulgaria, Francia e Romania e il sistema di indicizzazione di Belgio e Lussemburgo).

Così dall'inizio della [crisi](#) si registrano diverse riforme finalizzate ad un livellamento verso il basso e a modificare le procedure di determinazione del SML. Da una parte, diminuendo il ruolo della contrattazione collettiva e rafforzando le prerogative governative, e, dall'altra, mitigando gli automatismi collegati alle misure di indicizzazione. Oltre al congelamento imposto nei Mou, è significativo che in Lussemburgo, a valle di quattro Csr per la modifica del meccanismo di indicizzazione, il Governo ne abbia disposto il blocco per un triennio (2012-2014), fallito il tavolo tripartito per la sua riforma. Un altro *sorvegliato speciale* sono i parametri di calcolo del Belgio. In questo caso, è stata modificata la composizione del paniere di beni e servizi considerati nel meccanismo di indicizzazione, per mitigarne gli effetti sull'innalzamento del SML.

Infine è interessante esaminare l'interazione fra SML e livelli di copertura della contrattazione collettiva (vedi Fig. 1); infatti, tra i paesi con SML ricorrono sia quelli con bassi livelli di copertura, ma anche quelli in cui, al contrario, questi ultimi livelli sono alti; a dimostrare una funzione complementare, e non di opposizione, tra intervento legale e collettivo (Schulten, Müller, Eldring, 2015). In sostanza, il livello di copertura della contrattazione, modifica sostanzialmente la funzione del SML: **solo nei paesi con bassa copertura l'istituto funge da "rete di protezione" per quanti non protetti adeguatamente dal salario contrattuale.** Negli altri, quelli dove la contrattazione salvaguarda adeguatamente il salario, il rapporto legge/contratto può essere di diverso tipo: o la prima trascina il secondo (in FR ad es., ove l'andamento del salario legale ha una forte influenza sui livelli declinati nei contratti collettivi specialmente per i lavoratori con basse retribuzioni); ovvero al contrario, è il secondo ad influenzare la prima (in NL il SML, applicandosi ad un piccolo gruppo di lavoratori non coperti da contratto collettivo, segue gli andamenti del salario contrattuale).

La percezione che i CSR e i Mou costituiscano delle imposizioni dall'alto che interferiscono con i sistemi nazionali di determinazione dei salari ha indotto in passato a mettere da parte la possibile sperimentazione in Italia di un SML. Quest'ultimo viene erroneamente identificato come un mero volano di indebolimento della contrattazione collettiva nazionale. Si tratta però di una impostazione ideologica, che lascia quasi negletta la finalità

protettive e di sostegno dei redditi di quell'istituto. **Ciò nonostante alcuni indicatori economici (si pensi all'aumento degli occupati a rischio di [povertà](#)) e tendenze del sistema di relazioni industriale consiglierebbero, per il futuro, perlomeno un maggior approfondimento del dibattito.**

**INAPP - Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche*

Tav. 1. Il processo di determinazione del SML in Europa

| Processo non istituz. | Processo decisionale "istituzionalizzato" | | | | | Indicizzazione |
|------------------------------|--|---|----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| | Comm. esperti | Comm. esperti indicati delle parti sociali | Cons. parti sociali | Cons. parti sociali informale | Cons. parti sociali eventuale | |
| BG CZ | EL (dal 2017) IE UK | DE | HU LT LV PT | ES HR RO | EE PL SK | BE FR LU MT NL SI |

Fonte: Elaborazione su European Commission, 2016

Tav. 2. CSR e MOU contenenti indicazioni su salario minimo e meccanismi di indicizzazione dei salari (annualità)

| Paese | Salario legale | Indicizzazione |
|-------|--------------------|----------------|
| AT | - | |
| BE | | 2011-14 |
| BG | 2014-2015 | |
| CY | - | 2011-2013* |
| CZ | | |
| DE | | |
| DK | - | - |
| EE | | |
| EL | 2010** | |
| ES | | |
| FI | | |
| FR | 2011-2016 | |
| HR | | |
| HU | | |
| IE | 2010*** | |
| IT | - | |
| LT | | |
| LU | | 2011-2014 |
| LV | | |
| MT | | 2011-12 |
| NL | | |
| PL | | |
| PT | 2011/2014-2016**** | |
| RO | 2014-2016 | |
| SE | - | |
| SI | 2012-2015 | |
| SK | | |
| UK | | |

Elaborazione su Clauwert, 2016

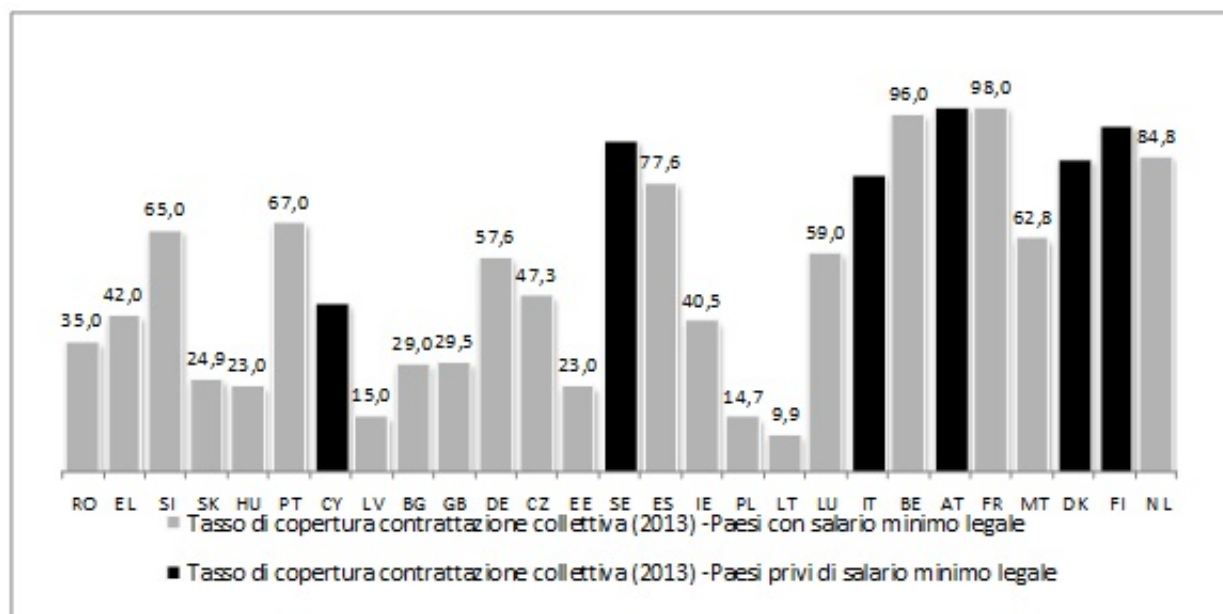
* La riforma del meccanismo di indicizzazione dei salari cipriota era una delle condizionalità contenute nel MOU sottoscritto nel maggio 2013 (vedi <https://goo.gl/6m14OW>, p. 25)

** La riforma complessiva del sistema legale di determinazione dei salari greco era programmata nel MOU sottoscritto nel maggio 2010.

*** La riforma del salario minimo legale irlandese (riduzione del valore e ampliamento della *inability to pay clause*) era una delle condizionalità del MOU sottoscritto nel dicembre 2010 (vedi <https://goo.gl/fls0pG>, p. 24).

**** La riforma del salario minimo legale portoghese (congelamento) era una delle condizionalità nel MOU sottoscritto nel maggio 2011 (vedi <https://goo.gl/r8q7r6>, p. 23).

Fig. 1. Tassi di copertura della contrattazione collettiva nella UE, v.a.



Fonte: ICTWSS Database (Settembre 2016)

Riferimenti bibliografici

Clauwaert S. (2016) *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field*, ETUI, <https://goo.gl/AVI1ld>

Eurofound (2016), *Statutory minimum wages in the EU 2016*, <http://goo.gl/oN6jWh>

Eurofound (2017), *Statutory minimum wages in the EU 2017*, <https://goo.gl/sHI5kK>

European Commission (2016), *Labour Market and Wage Developments in Europe - Annual Review 2016*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://goo.gl/942ZqQ>

Eurostat (2017), *Minimum wage statistics*, <https://goo.gl/947wzG>

Schulten T, Eldring L., Naumann R. (2015), *The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe*, in Van Gyes G., Schulten T. (2015), *Wage bargaining under the new European Economic Governance*, ETUI, Brussels, <http://goo.gl/Zp8zP4>

[1] Il Pilastro è volto all'individuazione di un nucleo di principi e diritti sociali europei, derivanti dalla ricognizione dell'*acquis* sociale della UE e da fonti di diritto internazionale.

[2] Il principio di adeguatezza delle retribuzioni minime deve comunque salvaguardare "l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro" e le retribuzioni vanno "fissate in maniera trasparente e prevedibile"

[3] In BE, LU, MT e SI è previsto meccanismo di indicizzazione che lega i salari al costo della vita. In NL la legge stabilisce che il salario minimo è modificato due volte l'anno sulla base dell'andamento del salario contrattuale dell'anno precedente.

[4] Eurofound, 2017 nota che, gli incrementi reali del SML (armonizzato all'indice dei prezzi al consumo) sono stati più lenti nell'Europa a 15, rispetto ai paesi di nuova adesione, ove si va dall'aumento del 23% dell'EE, all'aumento dell'84% della BG.

[5] In valori nominali, il SML più alto è 8,5 volte quello più basso; se espresso in valori reali il *gap* si riduce ad un rapporto di 1:3,3.

[6] Eurofound, 2017, evidenzia che il dibattito nel 2016 in 4 paesi si è sviluppato a favore di un aumento (HR, FR, ES e UK) e in altrettanti (EE, HU, LT e LU), si è discusso a causa di un livello ritenuto troppo elevato.

[7] In genere tra i paesi privi di SML viene ricompreso anche Cipro. In realtà, in questo paese per un limitato gruppo di professioni il Governo, consultate le parti sociali, fissa annualmente un SML. Vedi Eurofound, 2016.