



SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 2,2020

Storia e politica del salario minimo

Manos Matsaganis, Politecnico di Milano

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive, l'Osservatorio vuole essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale in Italia e all'estero. L'Osservatorio si avvale della collaborazione di esperti di varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative, volte a diffondere la consapevolezza che inclusione e coesione sociale costituiscono elementi imprescindibili per la promozione del 'benessere'.

Manos Matsaganis

Manos Matsaganis è professore di Scienza delle Finanze al Politecnico di Milano. Tra i suoi ultimi lavori, *Safety nets in (the) crisis: the case of Greece in the 2010s (Social Policy and Administration, 4/2020)* e *Export or perish: can internal devaluation create enough good jobs in Southern Europe? (South European Society and Politics, 2/2019, insieme a Sofia Perez)*. Per OCIS ha scritto *L'economia digitale e il futuro del lavoro e della protezione sociale (Quaderno della Coesione Sociale, 4/2018)*.



MANOS MATSAGANIS

Storia e politica del salario minimo





Sommario

Un salario minimo nazionale, stabilito dal governo o dalle parti sociali, esiste attualmente in molti paesi in Europa e altrove. Non in Italia – e ciò ne fa una rara eccezione. Negli ultimi anni, diversi partiti (compresi quelli della coalizione di governo) hanno presentato proposte legislative per introdurre un salario minimo legale. Il presente Quaderno ha lo scopo di contribuire a questo dibattito in modo indiretto, descrivendo le circostanze storiche e politiche che hanno portato all'introduzione del salario minimo in alcuni paesi. In particolare, verranno presentati in modo dettagliato gli sviluppi recenti nel Regno Unito e in Germania, dove un salario minimo nazionale viene introdotto rispettivamente nel 1997 e nel 2015. Il Quaderno giunge alla conclusione che i percorsi nazionali, sebbene affondino chiaramente le loro radici nelle specifiche caratteristiche di ciascun paese, presentano alcune analogie con la situazione italiana e ciò può arricchire la nostra comprensione riguardo l'auspicabilità e le possibili implicazioni di un salario minimo nazionale nel nostro paese.

1. Introduzione

Un salario minimo nazionale, stabilito dal governo o dalle parti sociali, esiste attualmente in 171 dei 186 paesi membri dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO 2017). L'Italia è una delle pochissime eccezioni. Nel 2018-19, quattro partiti (tre della maggioranza e uno dell'opposizione) hanno presentato separatamente delle proposte legislative per introdurre un salario minimo legale¹. Il presente Quaderno non vuole prendere posizione riguardo l'auspicabilità o meno di un salario minimo nazionale in Italia. Il suo obiettivo è di contribuire a questo dibattito indirettamente, spostando lo sguardo verso l'esperienza di altri paesi.

Il salario minimo è sempre stato controverso, specialmente (ma non esclusivamente) appena prima di essere introdotto, dividendo esperti e legislatori come poche altre questioni politiche. In una certa misura, decidere se introdurre o meno un salario minimo nazionale - e, una volta introdotto, se aumentarlo e di quanto - si appoggia su considerazioni normative (di solito connesse ad altre di stampo analitico). Ciononostante, l'esperienza internazionale insegna che le convinzioni degli attori sociali e politici possono evolvere al mutare delle circostanze, aprendo possibilità di cambiamento.

¹ Il Partito Democratico (PD) ha presentato tre progetti di legge: due al senato (DDL 310 del 3 maggio 2018, in seguito sostituito dal DDL 1132 dell'11 marzo 2019) e uno alla Camera (c. 947 del 18 luglio 2018). Il Movimento 5 Stelle un disegno di legge al Senato (DDL 658 del 12 luglio 2018). 'Liberi e Uguali' (LEU), ha presentato due progetti legislativi (c. 862 del 2 luglio 2018 e DDL s. 1259 del 30 aprile 2019). Inoltre, Fratelli d'Italia (FdI), un progetto alla Camera (c. 1542 del 28 gennaio 2019). L'introduzione di un salario minimo nazionale è stata menzionata per la prima volta nel *Jobs Act* (Legge 10 dicembre 2014, n. 183).



La configurazione istituzionale attuale del salario minimo in un dato paese è frutto dell’eredità storica e politica, intrecciate tra loro. La prossima sezione si concentrerà sui primi cento anni del salario minimo (dagli anni ‘90 del XIX secolo alla caduta del Muro di Berlino), mentre la terza sezione presenterà il dibattito politico sul salario minimo dai primi anni ‘90 fino ad oggi, mettendo a fuoco alcuni casi emblematici. L’ultima sezione termina con una breve riflessione sulle principali lezioni per l’Italia.

2. Gli inizi

Il problema della bassa retribuzione è vecchio quanto il capitalismo (per non parlare dei precedenti modi di produzione), ma la storia legislativa del salario minimo è relativamente recente. Il nostro racconto parte dagli anni ‘90 del XIX secolo.

La Belle Époque

Nel 1894, il parlamento neozelandese approvò l’*Industrial Conciliation and Arbitration Act*, diventando il primo paese a stabilire una soglia minima di retribuzione a livello nazionale. L’intenzione originaria dell’Atto era la creazione di un quadro istituzionale per la risoluzione di dispute industriali: l’introduzione di un salario minimo era un aspetto secondario. Ciononostante, l’Atto fece gradualmente emergere un sistema ampiamente accettato per determinare il livello del salario minimo.

La Nuova Zelanda fu seguita due anni più tardi dallo stato australiano del Victoria, che nel 1896 promulgò il *Wages Boards Law*. “Questa legge fu progettata esplicitamente per creare il meccanismo per fissare salari minimi legali nelle *sweated industries*” (Holcombe 1910, p. 575). Nelle parole di Sidney e Beatrice Webb, riformatori sociali, attivi nella *Fabian Society*, e co-fondatori della London School of Economics, il ‘*sweating system*’ era caratterizzato da ‘salari insolitamente bassi, orari eccessivi, e luoghi di lavoro insalubri’³. Il sistema australiano presto attirò l’attenzione di economisti europei. Nel Regno Unito, il *sweating system* era diventato oggetto di investigazione da parte di una commissione d’inchiesta della Camera dei Lord (1888-90) che si rivelò inconcludente. La vittoria schiacciante dei Liberali alle elezioni politiche del 1906 cambiò la direzione dell’azione del governo britannico:

² Letteralmente, ‘industrie sudate’.

³ ‘How to do away with the sweating system’ (‘come eliminare il *sweating system*’). Discorso durante il 24esimo congresso annuo del *Co-operative Wholesale Societies*, tenutosi a Rochdale, Inghilterra nel 1892. Pubblicato nel 1898 come il capitolo VI in *Problems of Modern Industry* (Londra, Pearson Longman) Citato da Holcombe (1910, p. 574).



“Dopo un decennio in vigore, durante il quale nessuna delle principali componenti dell’opinione pubblica nel Victoria ha preteso l’abolizione dei *Boards* o la rinuncia al principio di un salario minimo legale nelle *sweated industries*, il ritorno al potere dei Liberali in Inghilterra portò in carica ministri che erano disposti a mettere alla prova il sistema del Victoria sotto le condizioni meno favorevoli ma ancora più disagiate inglesi. Commissioni d’inchiesta del Parlamento riesaminarono la questione, e un investigatore incaricato fu inviato nel Victoria a studiare sul posto l’operato dei *Wage Boards*. Il risultato fu il *Trade Boards Act* del 1909.” (Holcombe 1910, p. 575)

Inizialmente, l’Atto si applicava solo a quattro *sweated industries* dove la paga era ritenuta eccessivamente bassa. In questi settori, i *Wage Boards* erano istituiti come un forma di arbitrato obbligatorio sulle retribuzioni, ed erano costituiti da un ugual numero di rappresentanti di imprenditori e operai, più membri indipendenti nominati dal governo (Blackburn 1991). La loro competenza fu gradualmente estesa a più settori. I *Wage Councils* (come più tardi furono rinominati i *Wage Boards*) finirono per stabilire ‘molti livelli di salario minimo per diverse occupazioni, età e regioni nei settori di loro competenza’ (Manning 2013, p. 58).

Primo Dopoguerra

Nel 1918, due province canadesi (British Columbia e Manitoba) introdussero un salario minimo. Due anni più tardi, leggi simili furono adottate in altre quattro province: Ontario, Québec, Nuova Scozia e Saskatchewan (1920). Queste prime leggi sul salario minimo riguardavano solo le donne e solo alcuni professioni. All’epoca si pensava che i sindacati (perlopiù rappresentativi dei lavoratori maschi) fossero più adatti ad assicurare che i lavoratori guadagnassero un salario di sussistenza contrattando per loro conto.

Negli Stati Uniti, il Massachusetts fu il primo stato a far passare una legge sul salario minimo (1912). Tuttavia, un salario minimo federale fu adottato solamente un quarto di secolo più tardi, durante la presidenza di Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). In un discorso che fece poco dopo aver assunto l’incarico, al culmine della Grande Depressione, quando il tasso di disoccupazione aveva raggiunto uno sbalorditivo 25% della forza lavoro, il Presidente usò queste parole per annunciare l’intenzione del suo governo di introdurre un salario minimo a livello federale che coprisse tutti i lavoratori:

“Nel mio [discorso] inaugurale ho rivendicato il principio elementare che nessuno sarebbe morto di fame in questo paese. Mi sembra ugualmente ovvio che nessuna impresa la cui esistenza dipende dal pagare i propri lavoratori meno di un salario di sussistenza abbia il diritto di continuare [a operare] in questo paese. Per ‘impresa’ intendo sia il commercio sia l’industria nel suo complesso; per lavoratori intendo tutti i lavoratori, sia i colletti bianchi che le tute blu; e



per salari di sussistenza intendo salari che garantiscano più di un mero livello di sopravvivenza - intendo salari che garantiscano una vita dignitosa.”⁴

Questo impegno, assunto nel contesto della Dichiarazione del Presidente sul *National Industrial Recovery Act* (16 giugno 1933), fondamento del *New Deal* di Roosevelt per la ripresa dell'economia statunitense, fece venire i brividi lungo la schiena di politici conservatori, rappresentanti delle imprese, e di economisti ortodossi, che pensavano fosse evidente che un salario minimo nazionale avrebbe portato a 'distruggere posti di lavoro'. Come vedremo tra poco, questa previsione non si materializzò – eppure niente impedì a questa obiezione di sopravvivere fino ai giorni nostri.

Passarono altri cinque anni prima che un salario minimo federale, (inizialmente stabilito a 25 centesimi l'ora), potesse finalmente essere introdotto come uno dei provvedimenti del leggendario *Fair Labor Standards Act* del 1938. L'atto stabiliva la durata della settimana lavorativa in 48 ore, garantiva che gli straordinari fossero pagati 1,5 volte la retribuzione ordinaria in alcune professioni, e proibiva l'impiego di minori nel 'lavoro infantile opprimente'. Non senza ragione, Roosevelt considerava il *Fair Labor Standards Act* "la riforma più importante del *New Deal* dopo il *Social Security Act* del 1935". Quasi immediatamente, gli oppositori sostennero che un salario minimo federale era incostituzionale e lo contestarono alla Corte Suprema che, alla fine, nel 1941, ne confermò la costituzionalità (Neumark & Wascher 2008). La sua copertura si estese gradualmente, da circa il 20% della forza lavoro nei primi anni fino a quasi l'80% nel 1970.

Secondo Dopoguerra

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, altri paesi adottarono un salario minimo nazionale, inclusi alcuni divenuti indipendenti da poco come l'India (1948) e il Pakistan (1961). In America Latina, dove sistemi di minimi salariali erano già stati introdotti in Messico (1937), Cile (1937), e Brasile (1938), furono adottati anche in Colombia (1955) e Argentina (1964) (Grimshaw & Miozzo 2003). In Francia, un salario minimo nazionale (*Salaire Minimum National Interprofessionnel Garanti* - SMIG) fu adottato nel 1950. Indicizzato ai prezzi al consumo, lo SMIG perse velocemente terreno rispetto al salario medio, grazie allo spettacolare aumento della produttività nei primi decenni del secondo dopoguerra (*Les Trente Glorieuses*). Nel 1970, fu sostituito dallo SMIC (*Salaire Minimum National Interprofessionnel de Croissance*), la cui indicizzazione era esplicitamente collegata all'aumento del salario lordo medio nella manifattura. Sistemi di minimi salariali nazionali furono introdotti anche in Belgio (1968) e nei Paesi Bassi (1969).

⁴ Dichiarazione del Presidente Franklin Delano Roosevelt sul *National Industrial Recovery Act* (16 giugno 1933).



Nel Sud Europa, la diffusione del salario minimo fu a macchia di leopardo. In Portogallo, la sua introduzione fu una riforma emblematica della Rivoluzione dei Garofani, che aveva rovesciato il regime autoritario dell'*Estado Novo* nel 1974. In Spagna, il salario minimo, inizialmente introdotto dal regime del Generale Franco, fu riformato quattro anni dopo la restaurazione della democrazia (1980). In Grecia, un salario minimo nazionale era stato già adottato nel 1936. Più tardi fu soggetto a contrattazione collettiva (1955) e successivamente venne stabilito unilateralmente dal governo sotto la dittatura militare (1967-1974), fino al ritorno della democrazia che ripristinò il precedente sistema di regolamenti del salario minimo sancito nel contratto generale nazionale collettivo firmato dalle parti sociali.

Le crisi petrolifere degli anni '70 e l'ascesa del neoliberalismo negli anni '80 arrestarono l'espansione del salario minimo. Un riesame di questo strumento di politica pubblica pubblicato nel *Journal of Economic Perspectives* concludeva che 'il salario minimo è sopravvalutato: dai suoi oppositori tanto quanto dai suoi sostenitori' (Brown 1988, p. 144). Nel Regno Unito, il governo Conservatore, avendo cominciato a smantellare i *Wage Councils* negli anni '80, li abolì completamente nel 1993, lasciando il paese senza salario minimo, con l'eccezione del settore agricolo. Tuttavia, previsioni della fine imminente del salario minimo si rivelarono largamente esagerate.

3. Sviluppi recenti

Poco dopo la caduta del Muro di Berlino, alcuni paesi dell'Europa dell'Est, nel contesto della transizione verso l'economia di mercato, adottarono un salario minimo nazionale: la Lituania (1990), poi l'Estonia, la Lettonia, l'Ungheria, la Slovacchia e la Repubblica Ceca (1991). Altri paesi lo avevano già fatto: la Romania (1949), la Bulgaria (1966) e la Polonia (1970). Al di fuori dell'Europa, anche molte economie emergenti stabilirono dei sistemi di minimi salariali. La Cina adottò un tale sistema nel 1994; il Sud Africa lo fece dopo la fine dell'apartheid nel 1997. Riguardo agli sviluppi più recenti, due casi paiono particolarmente rilevanti: l'introduzione di un salario minimo nazionale nel Regno Unito (1998) e in Germania (2015). Questi verranno trattati di seguito in maggiore dettaglio, seguiti da un breve aggiornamento sugli sviluppi della politica pubblica negli Stati Uniti, in Ungheria, Grecia e anche a livello dell'Unione Europea.

Il Regno Unito



Nel periodo che precedette le elezioni generali del 1997, il salario minimo nazionale divenne uno dei temi più contestati: durante la campagna elettorale, il Partito Laburista si impegnò a introdurne uno, mentre il governo Conservatore in carica si schierò fermamente contro tale politica, sostenendo che 'il salario minimo avrebbe distrutto posti di lavoro'.

All'interno della sinistra britannica, il sostegno a un salario minimo nazionale non era scontato (Rutter et al. 2012). Fino ai primi anni '80, la maggioranza dei sindacati nutriva grossi dubbi riguardo l'auspicabilità di tale politica. I dirigenti sindacali del potente *Transport and General Workers' Union* (TGWU) temevano che un salario minimo legale potesse ledere la contrattazione collettiva e, di conseguenza, gli stessi sindacati. Invece, il *National Union of Public Employees* (NUPE) e il *think tank Low Pay Unit* erano a favore di un salario minimo nazionale.

Le posizioni cominciarono a cambiare quando l'adesione ai sindacati iniziò a diminuire, mentre era sempre più evidente che le diseguaglianze reddituali aumentavano. Nel 1984, lo *Scottish Trade Union Congress* deliberò a favore di un salario minimo; due anni più tardi, il *Trade Union Congress* (TUC) votò per lo stesso principio (contro l'opposizione guidata dal TGWU).

Nel 1985, la Conferenza del Partito Laburista approvò una mozione a sostegno di un salario minimo nazionale pari a due terzi del reddito mediano maschile. Il manifesto laburista del 1992 si pronunciò a favore di tale politica, ma i Conservatori furono in grado di sostenere che un salario minimo nazionale (che, ai due terzi del reddito mediano di un lavoratore maschio, sarebbe stato il più alto nel mondo industrializzato) sarebbe stato disastroso per l'occupazione, prevedendo che avrebbe distrutto tra i 750.000 e i 2.000.000 di posti di lavoro. Quando i Laburisti persero le elezioni del 1992, con ampio margine, ci fu la sensazione che questa proposta avesse danneggiato elettoralmente il partito.

Tuttavia, invece di abbandonare i salari minimi, i Laburisti (sotto una nuova leadership) iniziarono a definirne i dettagli e a costruire un consenso. Nel 1995, il partito si impegnò a creare una *Low Pay Commission*, composta da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, e da esperti indipendenti, con il compito di raccomandare al governo il livello appropriato del salario minimo nazionale. Nel frattempo, anche l'opinione accademica era cambiata, man mano che nuove ricerche mettevano in dubbio la convinzione che 'il salario minimo distrugge posti di lavoro'. Cominciarono a giungere le prove che, negli Stati Uniti, gli aumenti del salario minimo non avevano effetti sull'occupazione per coloro che avevano più di 25 anni, e solo un piccolo effetto per quelli sotto i 25 anni, che era ancora più piccolo quando i giovani lavoratori erano soggetti a un salario minimo più basso (Card & Krueger 1995). Allo stesso modo, nel Regno Unito, gli studiosi analizzarono l'effetto dell'abolizione dei *Wage Councils* e arrivarono alla conclusione che non aveva portato ad un aumento dell'occupazione (Dickens et al. 1999).

La leadership laburista si sentì incoraggiata dalla realizzazione che un salario minimo nazionale non era più principio controverso. Anche la *Confederation of British Industry* (CBI) (la



Confindustria britannica) sembrò preparata a prestare il proprio sostegno. Nel 1995, la CBI ancora argomentava che “anche un salario minimo basso ridurrebbe le opportunità di lavoro e creerebbe grossi problemi per le strutture reddituali in un gran numero di aziende”. Nel 1997, aveva cambiato orientamento sostenendo che “l’obiettivo appropriato e fattibile per il salario minimo nazionale è quello di creare una ‘soglia minima’ nel mercato del lavoro.” (Metcalf 1999). La schiacciante vittoria laburista, nelle elezioni generali del 1997, spianò la strada al *National Minimum Wage Act* che entrò in vigore il 31 luglio 1998, con un salario minimo nazionale a partire dal 1 aprile 1999:

“Ma invece di legiferare direttamente, il nuovo governo nel luglio 1997 istituì una *Low Pay Commission* con il compito di formulare raccomandazioni riguardo alla forma e al livello appropriati che il salario minimo dovrebbe assumere. [...] Il salario minimo iniziale fu fissato a un livello modesto, 3,60 sterline l’ora, circa il 40% della retribuzione oraria mediana, rispecchiando così la sensazione che fosse meglio cominciare con poco e valutarne gli effetti invece di correre il rischio di stabilirlo a un livello troppo alto.” (Manning 2013, p. 58)

Nell’aprile del 2020, il *National Living Wage* (come è ora chiamato) fu fissato a 8,72£ (9,85 euro) l’ora, corrispondente a circa il 60% della retribuzione mediana. Già a partire dal 2000, il Partito Conservatore aveva lasciato cadere la propria opposizione al salario minimo, e più tardi, i governi conservatori ne aumentarono continuamente il livello (e ad un tasso più alto rispetto all’aumento della retribuzione media).

Nello stesso anno, più della metà dei grandi imprenditori, rispondendo a un sondaggio Ipsos Mori, si espressero a favore del salario minimo nazionale (solo un quinto era contrario). Nel 2010, in un’indagine dei membri della *Political Studies Association*, il salario minimo nazionale fu votato come la politica di maggior successo dei precedenti 30 anni. Per quanto riguarda la stessa *Low Pay Commission*, fu considerata “l’organismo tripartito di maggior successo istituito negli ultimi tre/quattro decenni”⁵, elogiata da tutte le forze politiche (dalla *Trade Unions Congress* alla rivista *The Economist*) e imitata all’estero dall’Irlanda alla Germania (*Low Pay Commission* 2019).

La Germania

L’introduzione di un salario minimo nazionale in Germania, a partire dal gennaio 2015, non fu ciò che la maggioranza degli osservatori avrebbero predetto anche solo qualche anno prima. Gli ostacoli sembravano insormontabili. Per cominciare, il concetto stesso di un salario minimo nazionale legale (cioè fissato dal Parlamento attraverso un processo legislativo) era in conflitto con il principio sacro di *Tarifautonomie* (vale a dire del diritto dei sindacati e delle associazioni di

⁵ Sir Ian McCartney, Ministro di Stato al Dipartimento del Commercio e dell’Industria al momento dell’introduzione del salario minimo nazionale (intervento alla conferenza *Politics First* del 30 novembre 2017).



categoria di stabilire i salari attraverso la contrattazione collettiva senza interferenza da parte del governo), sul quale poggiano le relazioni industriali in Germania fin dal 1945⁶. Inoltre, le potenti lobby imprenditoriali rigettavano l'idea e vi si opponevano fortemente. Infine, anche la maggioranza dei sindacati vi si erano opposti fin dall'inizio, e alcuni rimasero scettici fino alla fine. Dall'altra parte della barricata, i sostenitori di un salario minimo nazionale contavano solo qualche sindacato attivo in settori a basso reddito, una piccola minoranza all'interno della confederazione degli imprenditori e alcune personalità dell'opposizione interna del partito social-democratico (SPD).

A prima vista, il rapporto di forza tra i due campi appariva pesantemente favorevole agli oppositori del salario minimo nazionale. Tuttavia, alla fine, i sostenitori ebbero la meglio. Ciò che determinò questo risultato inaspettato fu il graduale cambiamento di atteggiamento degli attori chiave, rinforzato da cambiamenti nell'opinione pubblica.

L'opinione pubblica cambiò perché cambiarono i fatti. Nei cinquanta anni dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, la percentuale dei lavoratori a salario basso era minore in Germania che nella maggioranza delle economie avanzate. Ciò era certamente associato alla forza dei sindacati, ma solo parzialmente. Dopo tutto, la densità di adesione sindacale (cioè la percentuale di lavoratori dipendenti che erano membri di un sindacato) era più bassa in Germania (33.7% di media negli anni 1960-1990) di quanto lo fosse nel Regno Unito (44.7%). Tuttavia, il tasso di copertura da accordi sindacali (vale a dire la percentuale di lavoratori coperti dagli accordi del contratto collettivo) era decisamente più alto in Germania, dove rimase stabile intorno all'85% negli anni 1960-1990, rispetto al Regno Unito, dove raggiunse l'80% nel 1979, prima di scendere rapidamente al 54% nel 1990 e fino al 36% nel 1995 (Visser 2013). L'estensione dei provvedimenti degli accordi collettivi a tutte le imprese, iscritte alle associazioni di categoria che li avevano firmati (inclusi quelle che impiegavano lavoratori con scarso potere contrattuale), diede la possibilità ai sindacati tedeschi di far sentire il loro peso. Inoltre, i sindacati godevano di impareggiabili tutele legali, inclusa la *Mitbestimmung* ('co-determinazione'), cioè il diritto dei lavoratori di eleggere dei propri rappresentanti ai consigli di sorveglianza delle aziende⁷. Tutto ciò cominciò a cambiare a partire dalla metà degli anni '90.

⁶ Come ha notato Welskopp (2012, p. 171), 'l'esperienza di Weimar e del Nazionalsocialismo convinse gli autori della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*) di accordare status costituzionale al diritto di associazione sia ai lavoratori che ai datori di lavoro e di impegnarsi nelle dispute industriali ai fini del progresso economico. L'Articolo 9, Sezione 3 divenne la base giuridica della cosiddetta *Tarifautonomie*, che permette ai sindacati e le associazioni di categoria di negoziare accordi collettivi senza interferenza da parte dello Stato, che a sua volta si impegna a garantire il quadro giuridico necessario).

⁷ I rappresentanti dei lavoratori costituiscono quasi la metà dei membri dei consigli di sorveglianza nelle grandi aziende (definite come quelle con più di 2000 dipendenti) e un terzo dei membri in quelle aziende con un numero di dipendenti tra i 500 e i 2000.



Quattro fattori contribuirono all'aumento del lavoro a basso reddito. Il primo fu la tendenza generale all'esternalizzazione (*outsourcing*) delle attività di produzione, un tempo svolte all'interno di una grande azienda, verso fornitori più piccoli dove i salari e gli standard erano generalmente più bassi.

Il secondo fattore fu l'unificazione della Germania (1990). Negli stati federati della Repubblica Democratica Tedesca, non solo i lavoratori erano mediamente meno pagati rispetto alla Germania Ovest, ma le aziende stesse si dimostrarono meno disposte a far parte di associazioni di categoria e impegnarsi in contrattazioni collettive:

“Dopo l'improvviso shock della de-industrializzazione della Germania dell'Est e il conseguente rapido aumento della disoccupazione, molte aziende hanno visto l'opportunità di fissare i salari unilateralmente, cioè senza negoziare con i sindacati. Alcuni imprenditori predicavano apertamente i benefici del ritirarsi dai contratti collettivi e sostenevano questa tendenza offrendo ammissione alle associazioni di categoria, senza il concomitante requisito di aderire al relativo accordo collettivo. Questa nuova esperienza di poter abbandonare il sistema della contrattazione collettiva senza nessuna sostanziale controversia industriale, e allo stesso tempo ottenere favore tra le associazioni di categoria e alcune sezioni del mondo politico, fu un invito aperto per simili iniziative in tutto il paese. Persino il potente sindacato dei metalmeccanici (*IG Metall*) fu obbligato a fare i conti con datori di lavoro che improvvisamente si rifiutarono di negoziare, in modo particolare nei settori dominati dalle piccole aziende, come i servizi di assistenza e di riparazione di veicoli.” (Bosch 2018, p. 24)

Il terzo fattore fu la creazione del Mercato Unico Europeo (1993), che garantì il libero movimento di beni, servizi, capitali e persone:

“Negli anni '90, le imprese di costruzione di altri paesi membri cercarono di accaparrarsi una fetta del boom edilizio post-riunificazione, ed erano molto competitive, in quanto potevano ricollocare lavoratori da stati dove i salari vigenti erano significativamente più bassi. Sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea confermarono che queste aziende stavano validamente esercitando la libertà di fornire servizi nel mercato interno, e indicarono che gli stati ospitanti potevano solo esigere la conformità ai salari minimi e le condizioni di lavoro adottati uniformemente da tutto il settore in questione.” (Mabbett 2016, p. 1244).

Il quarto fattore furono le riforme Hartz del mercato del lavoro, introdotte tra il 2003 e il 2005 dalla coalizione di governo SPD-Verdi guidata dal Cancelliere Gerhard Schröder. In particolare, il livello dell'indennità (non contributiva) di disoccupazione, pagata ai disoccupati a lungo termine dopo l'esaurimento del sussidio (contributivo) di disoccupazione, fu fissata a un tasso forfettario, non correlato ai precedenti redditi, più un ulteriore sussidio. Inoltre, le riforme deregolarono il lavoro interinale, e introdussero i cosiddetti '*mini jobs*'. Questi ultimi sono simili ai lavori part-time (nel senso che si applica un massimo di 30 ore settimanali), ma sono



meno costosi per il datore di lavoro in quanto sono soggetti a un'aliquota più bassa di contribuzione sociale e apprezzati anche dai lavoratori perché si trovano al di sotto della soglia minima per l'imposta sul reddito e per i contributi previdenziali a carico del lavoratore. Mentre i *mini jobs* sono ampiamente diffusi nei servizi (come il catering, la vendita al dettaglio e il lavoro domestico), il lavoro interinale viene favorito da molte grandi e medie imprese manifatturiere. La deregolamentazione portò il numero di lavoratori interinali a più che triplicarsi, da 282.000 nel 2003 a 1 milione nel 2017 (Bosch 2018, p. 25).

L'effetto combinato di quanto sopra fu un drastico aumento del lavoro a basso reddito:

“A causa dell'assenza di un salario minimo legale fino al 2015, la retribuzione all'estremità inferiore della distribuzione del reddito piombò drasticamente verso il basso, così che nel 2010, quando veniva vigorosamente dibattuta l'introduzione di un salario minimo legale, il divario tra la retribuzione di un lavoratore a basso reddito e la soglia del basso reddito era maggiore in Germania che in qualsiasi altro paese dell'Unione Europea.” (Bosch 2018, pp. 25-26).

Mentre i sindacati facevano i conti con la loro impotenza nell'impedire il lavoro a basso reddito, la loro posizione nei confronti dei salari minimi cominciò a essere più sfumata. Quando nel 1999 il '*Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*', il sindacato dei lavoratori nei settori dell'alimentazione e del catering, propose per la prima volta l'introduzione di un salario minimo legale, “i sindacati dell'industria manifatturiera, [...] i cui membri percepivano generalmente ancora buoni salari, [...] rigettarono con forza qualsiasi intervento legale”.

La creazione nel 2001 del *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (Ver.Di), attivo nel settore dei servizi, diede un nuovo impulso alla lotta per un salario minimo. Nel 2002, Ver.Di sollecitò l'adozione di soglie minime salariali nella forma di salari minimi negoziati collettivamente per tutto il settore industriale (Bosch 2018, p. 26). La strategia di estendere a tutti i lavoratori di un dato settore (per esempio il settore delle costruzioni) il reddito minimo concordato dalle parti sociali nella contrattazione collettiva settoriale era compatibile con il principio del *Tarifautonomie*, e perciò più accettabile ai sindacati. Ma la sua efficacia era dubbia. Anche se la legge sui lavoratori in distacco del 1996, basata sulla Direttiva Europea sui lavoratori in distacco, aveva consentito ai governi di imporre l'applicazione a tutte le aziende e a tutti i lavoratori del settore, superando in questo modo la resistenza degli imprenditori, le lacune di copertura persistettero:

“L'efficacia [della legge sui lavoratori in distacco] nell'istituire salari minimi settoriali aveva limitazioni che non potevano essere superate dalla legge. Alcuni settori a basso reddito non ammettevano l'estensione, mentre altri avevano stipulato diversi accordi con i sindacati concorrenti, inclusi accordi di dubbia validità.” (Mabbett 2016, p 1245).



Nel 2004, il presidente dell'SPD Franz Münterfering fece notare che un salario minimo legale sarebbe stato una soluzione efficace, insistendo che il partito avrebbe combattuto per un salario minimo solo se anche i sindacati l'avessero sostenuto. La mossa del Presidente fu generalmente vista come una sfida ai sindacati (Mabbett 2016, p. 1250) che si erano opposti alle riforme Hartz perché riducevano la retribuzione dei lavoratori a basso reddito, molti dei quali non erano iscritti a sindacati. Se i sindacati fossero stati davvero interessati a quei lavoratori che si trovavano alla mercé dei datori di lavoro, ora avrebbero avuto l'opportunità di dimostrarlo.

I sindacati erano divisi in tre gruppi. *IG-Metall*, il sindacato dei metalmeccanici, (il più grande in Germania), propose, usando il provvedimento della legge sulle minime condizioni lavorative (*Minimum Working Conditions Act*) del 1952, che una commissione indagasse sulla necessità di un salario minimo, dal momento che non esisteva nessun contratto collettivo. *IG-Bau*, il sindacato dei lavoratori edili, (il quarto in termini di ampiezza), favoriva l'estensione di salari minimi settoriali concordati dalle parti sociali sotto la legge sui lavoratori in distacco del 1996. Invece, il sindacato dell'industria alimentare, e in modo cruciale il sindacato dei servizi, l'astro nascente del sindacalismo tedesco⁸, rispose alla sfida di Münterfering schierandosi a favore dell'introduzione di un salario minimo legale nazionale.

Nel periodo precedente le elezioni parlamentari del 2005, in campagna elettorale, i Democratici Cristiani (CDU/CSU) promisero condizioni minime di lavoro e salario minimo, assicurato tramite contrattazione collettiva per settori, e rafforzato da un'attuazione che riguardasse tutti i lavoratori e le lavoratrici. Nel frattempo, all'interno del partito social democratico (SPD), la rilevanza del salario minimo nazionale cominciò ad aumentare, in quanto la sua introduzione era sempre maggiormente percepita come un correttivo necessario agli effetti negativi delle riforme Hartz. Il manifesto elettorale del 2005 dell'SPD proponeva l'introduzione di un salario minimo legale nel caso le parti sociali non fossero riuscite a concordare un reddito minimo in tutti i settori'.

Alla conferenza del 2006, la Confederazione dei Sindacati (DGB) adottò una posizione simile a quella dell'SPD, per iniziativa del sindacato dei servizi, ma questa volta anche con il sostegno dell'IG Metall (i due sindacati, con circa 2.3 milioni di membri ciascuno, rappresentavano insieme il 70% dei lavoratori sindacalizzati). Il cambio di posizione dell'IG Metall era dovuto ad un misto di altruismo e interesse proprio. Da una parte, il lavoro a basso reddito non era più un problema solo degli altri sindacati: decine di migliaia di metalmeccanici (e membri del sindacato) erano in realtà assunti da subappaltatori, o forniti da agenzie di lavoro temporaneo. Dall'altra, il sindacato cercava di estendersi, andando oltre la sua base tradizionale, ai lavoratori

⁸ Per quanto riguarda il numero di membri il sindacato dei servizi è subito dietro *IG-Metall*, anche se per un breve periodo nella metà degli anni 2000, è stato al primo posto. Vedi *DGB-Mitgliederzahlen 2000-2009* (www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen).



più giovani e alle donne, sostenendo, per esempio, migliori servizi per l'infanzia e la sindacalizzazione dei lavoratori digitali. Il cambio di politica pubblica a favore di un salario minimo nazionale fu parte di questo mutamento⁹.

Seguirono altri gesti di solidarietà di classe:

“Il sindacato dei lavoratori chimici, [terzo in ordine di grandezza], i cui membri sono impiegati principalmente in grandi aziende, continuarono a respingere il salario minimo ma si dichiararono favorevoli a smettere di sostenere pubblicamente la propria opinione, così che la solidarietà interna non fosse più a rischio.” (Bosch 2018, p. 27).

A quel punto, a seguito delle elezioni del 2005, SPD e CDU/CSU avevano formato una *Große Koalition*. La coalizione governativa tra conservatori e socialdemocratici esplorò la possibilità di una applicazione universale di minimi salariali a livello settoriale, basata sull'estensione dei contratti collettivi tra le parti sociali. Furono perseguite due vie. Da una parte, la legge sui lavoratori in distacco fu modificata, il suo ambito ampliato e risolti i problemi causati da contratti collettivi conflittuali. Dall'altra parte, la legge sulle condizioni minime di lavoro fu considerata con attenzione, come aveva proposto l'IG Metall. Tuttavia, le aspettative di progresso seguendo quell'approccio furono presto frustrate.

“Le speranze che nella contrattazione collettiva le parti avrebbero negoziato salari minimi accettabili in tutti i settori a basso reddito non si concretizzarono. Solo nelle industrie con una lunga tradizione di contrattazione nazionale collettiva e stretta cooperazione tra le parti sociali vennero concordati salari minimi industriali. Nei settori con la maggioranza dei lavoratori a basso reddito, come la vendita al dettaglio, alberghi e ristoranti e le industrie della lavorazione della carne, i datori di lavoro e le loro associazioni erano così frammentati che non si materializzarono mai salari minimi concordati.” (Bosch 2018, pp. 27-28)

Tra il 2009 e il 2013 si entrò in una fase di stallo. A seguito delle elezioni parlamentari del 2009, la CDU/CSU formò un governo con i liberali dell'FDP. Il Ministro del Lavoro della coalizione liberal-conservatrice commissionò una serie di studi che non riuscirono a fornire nessuna prova che i salari minimi settoriali, alcuni dei quali piuttosto alti, avessero effetti negativi sull'occupazione. In base a ciò, sia il Ministro del Lavoro, un Democratico Cristiano, sia la stessa Cancelliera Angela Merkel, si espressero a favore di salari minimi settoriali (Bosch 2018, p. 28). La conferenza della CDU del 2011 approvò una mozione a favore di salari minimi differenziati per regione e settori, rimanendo però ambivalente rispetto alla questione se dovessero essere fissati per legge o basati su contratti collettivi (Mabbett 2016, p. 1246).

⁹ In ogni caso, ha funzionato: la confederazione dei sindacati tedeschi, DGB, nel 2015 aveva 98.000 membri in meno rispetto al 2010, mentre *IG-Metall* 34.000 in più, invertendo una tendenza che durava da decenni. Si veda DGB-Mitgliederzahlen 2010-2019 (www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen).



Nel frattempo, la campagna dei sindacati e dei socialdemocratici all'opposizione si intensificò. Anche l'opinione pubblica cambiò: nel 2014, un'indagine condotta dall'*ARD-Deutschlandtrend* rivelò che il 90% degli intervistati era a favore di un salario minimo nazionale. Gli stessi sindacati godevano di maggiore popolarità: i sondaggi rivelavano che la grande maggioranza degli elettori li vedeva in modo positivo, mentre anche solo qualche anno prima era vero il contrario¹⁰.

Dopo le elezioni parlamentari del 2013, si formò un'altra *Große Koalition*. Con i liberali dell'FDP senza rappresentanza in Parlamento e i socialdemocratici nuovamente al governo, la strada per un reddito minimo nazionale era spalancata. L'SPD accettò di partecipare al governo a condizione di introdurre immediatamente un salario minimo legale. I Democratici Cristiani, che avevano condotto una campagna contro un salario minimo nazionale, alla fine dovettero cedere. Per i successivi quattro anni, Andrea Nahles, Segretario Generale dell'SPD, divenne Ministro Federale del Lavoro e degli Affari Sociali, vigilando sull'attuazione del salario minimo nazionale a partire dal gennaio 2015.

Il livello del salario minimo fu fissato a 8,50 euro orari, equivalente a circa il 48% della retribuzione mediana. Successivi aumenti vennero proposti all'unanimità dalla Commissione sul salario minimo, formata da sei membri con diritto di voto (rappresentanti dei sindacati e delle associazioni degli imprenditori in ugual numero), due esperti accademici non votanti, e un presidente indipendente proposto dalle parti sociali e nominato dal governo. La politica della Commissione sul salario minimo è stata di mantenere un basso profilo, seguendo il ritmo imposto dalla contrattazione collettiva, innalzando il salario minimo nazionale della stessa percentuale dell'aumento del reddito medio concordato dalle parti sociali. Da gennaio 2020, il salario minimo tedesco ammonta ai relativamente modesti 9,35 euro l'ora, solamente il settimo più alto nell'Unione Europea¹¹.

Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, il salario minimo federale è stato aumentato per l'ultima volta nel luglio 2009, e attualmente è pari a 7.25 dollari (6.55 euro) l'ora pari ad un piuttosto misero 32.7% del reddito mediano nel 2018 (Schulten & Lübker 2020, p. 123). L'inflazione, benché relativamente bassa, ha

¹⁰ Nel 2012, la percentuale esatta di elettori che vedeva i sindacati favorevolmente era il 40% e sfavorevolmente il 20% contro, rispettivamente, il 23% e il 45% nel 2003 (Mabbett 2016, p. 1251).

¹¹ Lussemburgo (€12,38 l'ora), Francia (€10,15), Paesi Bassi (€10,14), Regno Unito (alzato a €9,85 nell'aprile 2020), Irlanda (€9,80), Belgio (€9,66) avevano tutti salari minimi più alti della Germania. I rimanenti stati membri, dalla Spagna (€5,76) in giù, seguivano distanti. Vedi Schulten & Lübker (2020, p. 121).



eroso il suo valore reale del 16%. Nel 1968, al suo culmine in termini reali, il salario minimo federale era pari a 11.75 dollari orari a prezzi correnti (Cooper 2019)¹².

Nel novembre del 2013, i Democratici al Senato proposero un *Minimum Wage Fairness Act* per modificare il *Fair Labor Standards Act* del 1938. La nuova legge avrebbe gradualmente aumentato il salario minimo federale fino a 10.10 dollari orari nell'arco di due anni. La proposta di legge fu fortemente sostenuta dal Presidente Barack Obama ma non riuscì a raccogliere l'adesione di tutti i Democratici al Congresso, e fu fortemente contestata dai Repubblicani sia al Senato sia alla Camera dei Rappresentanti (dove detenevano la maggioranza).

Da allora, l'azione è stata prevalentemente a livello statale o addirittura comunale. In 21 stati si applica solo il salario minimo federale - anche se in uno di questi, la Virginia, è già stata approvata una legge per aumentare il salario minimo statale. Altrove, sono applicati salari minimi più alti:

“Negli altri 29 stati e nel Distretto di Columbia, i salari minimi variano tra gli 8.25 dollari (in Nevada, per i datori di lavoro che non offrono l'assicurazione sanitaria) ai 16.39 dollari (a Seattle, per le imprese con più di 500 dipendenti). [...] In otto degli stati con salari minimi più alti di quello federale, alcuni comuni e contee hanno adottato salari minimi locali che garantiscono retribuzioni più alte del minimo statale (...)” (Desilver 2020).

A New York City, ad esempio, il salario minimo è attualmente pari a 15 dollari orari.

Nel gennaio 2019, il Senatore Bernie Sanders e il Rappresentante Bobby Scott proposero il *Raise the Wage Act*, una proposta di legge che avrebbe dovuto aumentare gradualmente il salario minimo federale a 15 dollari orari entro il 2024. La proposta fu appoggiata da 181 Democratici nella Camera dei Rappresentanti, tra cui Nancy Pelosi, Presidente della stessa, e 31 Democratici al Senato, incluso il Leader della Minoranza Chuck Schumer.

Nell'aprile del 2019, sei candidati alla nomina del Partito Democratico alle elezioni presidenziali statunitensi del 2020, tra cui Elizabeth Warren, Amy Klobuchar, Kamala Harris e Beto O'Rourke, durante un forum con lavoratori appartenenti a sindacati, appoggiarono pubblicamente il *Raise the Wage Act*. La proposta di legge fu approvata alla Camera dei Rappresentanti, ma sconfitta dalla maggioranza dei Repubblicani al Senato. Joe Biden, candidato Presidente per il Partito Democratico, si è impegnato ad “aumentare il salario minimo federale a 15 dollari in tutto il paese” e “sosterrà la sua l'indicizzazione al salario mediano orario così che le retribuzioni dei lavoratori a basso reddito si mantengano in linea con quelle dei lavoratori medi”¹³.

¹² Le stime di Cooper (2019) sono state aggiornate all'aprile 2020 usando gli ultimi dati sull'indice dei prezzi al consumo per i consumatori urbani (CPI-U) forniti dallo *U.S. Bureau of Labor Statistics*.

¹³ Per informazioni sulla piattaforma elettorale di Joe Biden vedi joebiden.com/empowerworkers/.



L'Unione Europea

Nel gennaio 2020, la Commissione Europea ha pubblicato un documento di consultazione sull'azione legislativa per stabilire salari minimi equi in Europa (EC 2020). In una lettera indirizzata alle parti sociali, la Presidente della Commissione Ursula von Der Leyen ha spiegato che cercava “uno strumento legale che assicuri a ogni lavoratore nella nostra Unione un salario equo”, sottolineando che “i salari minimi dovrebbero essere stabiliti in conformità con le tradizioni nazionali, attraverso contrattazioni collettive o provvedimenti legali”. La Presidente ha anche fatto riferimento al Principio 6 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (dichiarato congiuntamente dal Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea nel novembre 2017):

“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.” PEDS (2017, p. 15)

Nello stesso giorno, Nicolas Schmit, Commissario Europeo per il Lavoro e i Diritti Sociali, diede inizio alla prima fase di un progetto di consultazione su questo strumento, chiedendo alle parti sociali di esprimere il proprio punto di vista sulla necessità o meno di agire a livello europeo e di indicare se fossero disposte ad avviare dei negoziati. A breve sarebbe seguita una proposta più concreta sulla forma e la portata di questo strumento legale, dando inizio a una seconda fase di consultazioni.

L'iniziativa della Commissione ha significato una rottura con la politica precedente. Infatti, durante la crisi dell'eurozona agli inizi del 2010, la Troika (della quale la Commissione Europea faceva parte, oltre al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale) aveva insistito affinché il salario minimo fosse congelato (in Portogallo e in Irlanda) o perfino tagliato (in Grecia), per migliorare la competitività:

“Le raccomandazioni specifiche per paesi con livelli relativamente alti di salari minimi, come la Francia e il Portogallo, fino a molto recentemente contenevano incitazioni di fare attenzione perché gli sviluppi del salario minimo non danneggiassero la competitività.” (Müller & Schulten 2020, p.1).

BusinessEurope, la confederazione dei datori di lavoro a livello UE, ha indicato di essere disponibile a discutere di un coordinamento europeo dei salari minimi, specificando che dovrebbe essere fatto tramite strumenti già esistenti (come il Semestre Europeo), piuttosto che imponendo agli stati membri regole rigide. Da parte sua, la Confederazione Europea dei Sindacati ha risposto positivamente, confermando di essere, in linea di principio, aperta a cominciare negoziati con i datori di lavoro. Tuttavia, i sindacati (e i governi nazionali) in Svezia



e Danimarca, due dei quattro paesi membri senza salari minimi nazionali¹⁴ dove la retribuzione minima è stabilita da contrattazioni collettive settoriali, hanno respinto l’iniziativa della Commissione. Gli oppositori del salario minimo nazionale tra i sindacati europei sostengono che “requisiti giuridici vincolanti distorcerebbero significativamente la qualità e l’efficienza del dialogo sociale, potrebbero includere un obiettivo troppo basso o ridurre gli incentivi per lavoratori e imprenditori a proseguire il dialogo sociale” (Dhéret & Palimariciuc 2020, p. 6).

La diversità dei meccanismi usati per stabilire i salari nei diversi paesi è parte del problema. Oltre agli stati membri menzionati sopra, nei quali non esiste un salario minimo nazionale, in Austria e in Finlandia i salari minimi sono stabiliti da contrattazioni nazionali tra sindacati e imprenditori, mentre in Belgio e in Estonia i salari minimi sono stabiliti tramite contrattazioni collettive e poi estesi e resi vincolanti tramite legge o decreto ministeriale. Nei 19 stati membri rimanenti, i salari minimi nazionali sono legali, vale a dire stabiliti dal governo, previa consultazione delle parti sociali oppure no, in base a una regola fissa di indicizzazione oppure no.

4. Conclusioni

Quali sono le lezioni che si possono trarre dall’esperienza internazionale (e, indirettamente, le implicazioni per l’Italia)?

Tanto per cominciare, i percorsi nazionali verso un salario minimo sono dettati dalle circostanze specifiche di ciascun paese. Le soluzioni di politica pubblica adottate sono dipese storicamente dalla particolare natura del problema, spesso ereditato o lasciato irrisolto da politiche precedenti, introdotte per affrontare altri problemi. Per il legislatore non esistono delle ricette pronte da applicare. Le lezioni dall’estero sono utili come spunti di riflessione, da cui trarre ispirazione e su cui meditare, non un *passe-partout* da usare meccanicamente.

Detto ciò, le storie nazionali del salario minimo presentate qui rivelano notevoli analogie. Sia nel Regno Unito sia in Germania, le associazioni degli imprenditori erano ostili, i politici conservatori contrari e le confederazioni dei sindacati sospettose (o completamente opposte). I sostenitori del salario minimo erano pochissimi, si trovavano nei *think-tanks* progressisti, nei sindacati dei settori a basso reddito e in piccole *enclave* all’interno della sinistra politica. I vari paesi adottarono un salario minimo solo dopo che gli attori sociali e i politici chiave riconobbero che i lavoratori in stato di povertà erano un problema, e che tutte le altre soluzioni adottate si erano dimostrate inefficaci. Tuttavia, una volta applicato, il salario minimo cessava presto di

¹⁴ Gli altri due, Cipro e l’Italia, erano meno scettici visto che entrambi prospettavano l’istituzione di salari minimi nazionali.



essere una questione controversa: placati i timori, i precedenti oppositori lo accoglievano pienamente oppure vi si rassegnavano gradualmente.

Tra i timori che si dimostrarono infondati, risalta la prospettiva di perdite massicce di posti di lavoro. Divenne presto chiaro che l'introduzione di un salario minimo nazionale, e i successivi aumenti del suo valore reale, non sarebbe riuscita a "distruggere milioni di posti di lavoro", come le *lobby* degli imprenditori e gli economisti conservatori avevano predetto. Al contrario, una retribuzione migliore permetteva alle aziende di ridurre il *turnover* (riducendo così i costi di assunzione), e allo stesso momento incentivava gli imprenditori ad ottimizzare l'organizzazione del lavoro e ad investire nelle competenze dei lavoratori (aumentando in tal modo la produttività).

Allo stesso modo, l'esistenza di un salario minimo nazionale non ridusse la motivazione dei lavoratori ad aderire ai sindacati, non minò la contrattazione collettiva e non causò una convergenza verso il basso, come avevano temuto i sindacati. Al contrario, lottando per una retribuzione migliore e migliori condizioni per i lavoratori a basso reddito, molti dei quali non erano neppure loro membri, i sindacati hanno dato una lezione di solidarietà di classe. Anche se fu portata avanti in modo largamente disinteressato, la battaglia per il salario minimo portò benefici materiali ai sindacati: la loro immagine pubblica migliorò, sia tra i lavoratori, sia tra i cittadini in generale, il loro prestigio e la loro statura morale crebbero, portando ad un rallentamento della perdita di iscritti o addirittura a guadagnarne di nuovi.

I dati dimostrano che il salario minimo ha migliorato le retribuzioni di centinaia di migliaia di lavoratori a basso reddito e ha ridotto le disuguaglianze reddituali (Manning 2013, Bruttel et al. 2018). Tuttavia, alcune delle speranze associate all'introduzione di un salario minimo nazionale non sono state soddisfatte, e neppure potevano esserlo. Molti degli individui che vivono in povertà non sono più in età lavorativa, o sono membri di famiglie a 'bassa intensità lavorativa', o lavorano (formalmente) come autonomi. In quest'ottica, nessun salario minimo può migliorare gli standard di vita di un anziano, di un disoccupato, di un sotto-occupato, di un *freelance* o di un *gig worker*¹⁵.

Infine, per quanto riguarda gli attori politici, sia nel Regno Unito sia in Germania (e, ancora di più, negli Stati Uniti), le preferenze politiche nei confronti del salario minimo tendono a cadere lungo l'asse Sinistra-Destra, con i progressisti che ne sostengono l'introduzione, e i successivi

¹⁵ Si noti però che ci sono stati appelli per trattare i *gig workers* come lavoratori dipendenti per quanto riguarda i diritti sociali fondamentali (come l'indennità di malattia o il congedo di maternità), comprensivi di una retribuzione minima. Nel Regno Unito, il *Taylor Review of Modern Working Practices* ha proposto l'estensione del salario minimo a quelli che lavorano nella *gig economy*. Apparentemente, il meccanismo istituzionale per farlo esiste già: 'il governo dovrebbe adattare la legislazione sulla retribuzione a cottimo [...], come è già il caso per alcune professioni dove non è possibile per il datore di lavoro determinare le ore lavorate' (*The Taylor Review* 2017, p. 37-38). In Italia, Boeri et al. (2018), hanno suggerito che le piattaforme paghino i *gig workers*, come quelli addetti alla consegna del cibo, almeno con il salario minimo orario.



aumenti, e i conservatori che vi si oppongono (almeno inizialmente). Ciononostante, come dimostra il caso ungherese, è anche possibile una deviazione da questo modello. I nazional-populisti della destra autoritaria sono perfettamente capaci di riconoscere il salario minimo come una questione saliente con un potenziale simbolico: un modo facile di segnare un punto a danno dei sindacati, dei partiti di sinistra, e 'dell'élite cosmopolita indifferente alla situazione difficile della gente comune' che aspirano a rappresentare.

I progressisti farebbero bene a prenderne atto.



Bibliografia

Blackburn, S. (1991), 'Ideology and social policy: The origins of the Trade Boards Act', *The Historical Journal*, vol. 34, no. 1, pp. 43-64.

Boeri, T., Giupponi, G., Krueger, A.B., Machin, S.J. (2018), *Social protection for independent workers in the Digital Age*, Paper presentato alla XX Conferenza europea della Fondazione Rodolfo Debenedetti, Pavia (26 Maggio 2018).

Bosch, G. (2018), 'The making of the German minimum wage: A case study of institutional change', *Industrial Relations Journal*, vol. 49, no. 1, pp. 19-33.

Brown, C. (1988), 'Minimum wage laws: Are they overrated?', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, no. 3, pp. 133-145.

Bruttel, O., Baumann, A., Dütsch, M. (2018), 'The new German statutory minimum wage in comparative perspective: Employment effects and other adjustment channels', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 24, no. 2, pp. 145-162.

Card, D., Krueger, A.B. (1995), *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cooper, D. (2019) *Raising the federal minimum wage to \$15 by 2024 would lift pay for nearly 40 million workers*, EPI Report (February 5, 2019), Washington, DC., Economic Policy Institute.

Desilver, D. (2020), 'When it comes to raising the minimum wage, most of the action is in cities and states, not Congress', *Fact Tank* (February 24, 2020). Washington, DC, Pew Research Center.

Dhéret, C. e Palimariciuc, M. (2020) *Minimum wage and the EU: Happily ever after?*, Discussion Paper (29 May 2020), Brussels, European Policy Centre.

Dickens, R., Machin, S., Manning, A. (1999), 'The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain', *Journal of Labor Economics*, vol. 17, no. 1, pp. 1-22.

European Commission, (2020) *First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*. Consultation document COM(2020) 83 final (14 January 2020), Brussels, Publications Office of the EU.

European Commission (2017) *European Pillar of Social Rights*. Brussels, Publications Office of the EU.

Grimshaw, D. e Miozzo, M. (2003), *Minimum wages and pay equity in Latin America*, Declaration Working Paper 12, Geneva, International Labour Organization.

Harasztosi, P. e Lindner, A. (2019), 'Who pays for the minimum wage?', *American Economic Review*, vol. 109, no. 8, pp. 2693-2727.



Holcombe, A. (1910), 'The British Minimum Wages Act of 1909', *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 24, no. 3, pp. 574-577.

International Labour Organisation (2017), *Minimum wage policy guide: A summary*, Geneva.

Kelemen, D. R. (2017), 'Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union', *Government and Opposition*, vol. 52, no. 2, pp. 211-238.

Low Pay Commission (2019) 20 years of the National Minimum Wage: A history of the UK minimum wage and its effects, London.

Mabbett, D. (2016), 'The minimum wage in Germany: What brought the state in?', *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 8, pp. 1240-1258.

Manning, A. (2013), 'Minimum wages: A view from the UK'. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol 14, no. 1-2, pp. 57-66.

Matsaganis, M. (2012), 'Social policy in hard times: The case of Greece', *Critical Social Policy*, vol. 32, no. 3, pp. 406-421.

Metcalf, D. (1999), 'The British National Minimum Wage', *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, no. 2, pp. 171-201.

Müller, T., Schulten, T. (2020), *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief No. 1/2020 (European Economic, Employment and Social Policy), Brussels, European Trade Union Institute.

Neumark, D., Wascher, W.L. (2008), *Minimum wages*, Cambridge, MA, MIT Press.

Prasch, R.E. (1999), 'American economists in the Progressive Era on the minimum wage', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, no. 2, pp. 221-230.

Rutter, J., Marshall, E., Sims, S. (2012), *The 'S' factors: Lessons from IFG's policy success reunions*, London, Institute for Government.

Salverda, W., van Klaveren, M., van der Meer, M. (2008), 'The debate in the Netherlands on low pay'. In: W. Salverda, M. van Klaveren e M. van der Meer (eds), *Low-wage work in the Netherlands*, New York, NY, Russell Sage Foundation, pp. 16-31.

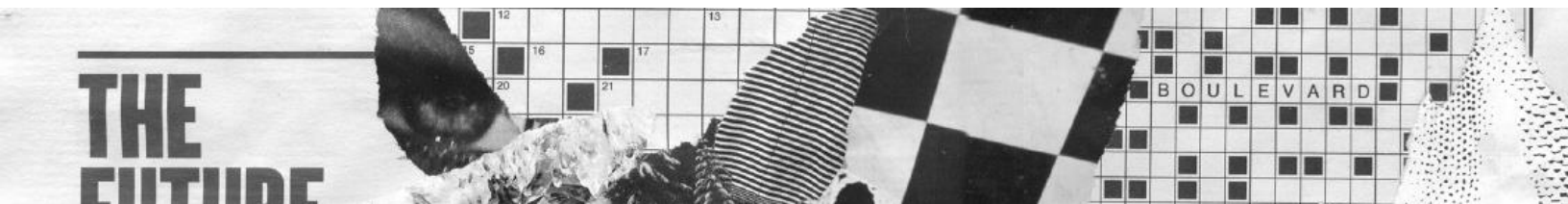
Schulten, T., Lübker, M. (2020), *WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.

The Taylor Review, (2017) *Good work: the Taylor review of modern working practices*, London, HM Government Publications Office.



Visser, J. (2013), *Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2011 (ICTWSS), Version 4.0*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.

Welskopp, T. (2012), 'Birds of a feather: A comparative history of German and US labor in the nineteenth and twentieth centuries' in H.G. Haupt, J. Kocka (a cura di) *Comparative and transnational history: Central European approaches and new perspectives*, New York, NY, Berghahn Books, pp. 149-177.



L' Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale è
un progetto
nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**
Promosso da *Fondazione Easy Care*
Via A. Gramsci 54/s - 42124 Reggio Emilia
Tel.: +39 0522378654 - 378715
Email: info@osservatoriocoesioneesociale.it
Web: www.osservatoriocoesioneesociale.eu/

