

L'introduzione del salario minimo legale in Italia Una stima dei costi e dei beneficiari

*Nota per il Presidente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)
della Camera dei Deputati*

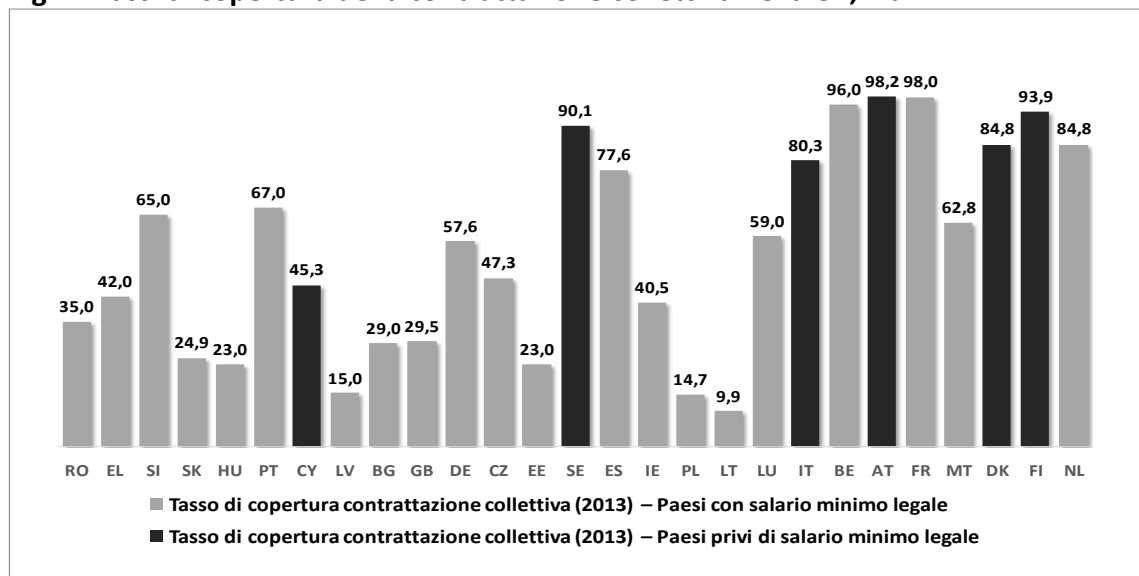
Introduzione

Il salario minimo esiste in tutti gli stati membri dell'Unione europea. La scelta di affidare il compito di determinare il livello minimo alla legge o alla contrattazione collettiva è poi coerente con le tradizioni dei sistemi di relazioni industriali presenti nei singoli paesi. Nel Pilastro Europeo dei diritti sociali¹ viene richiamato il diritto a una retribuzione equa e sufficiente e sono fissati i principi per determinare il salario minimo. Il Pilastro non prevede tuttavia una soglia minima europea, dal momento che sulla base dei Trattati europei la materia salariale è saldamente di competenza nazionale².

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. Netamente prevalente è il primo regime, presente in 22 paesi su 28; nel secondo rientra l'Italia, insieme ai paesi nordici (Danimarca, Finlandia e Svezia) e l'Austria.

Il livello del salario minimo viene determinato generalmente tramite la legge dai paesi con regime *universale*: in tal caso si parla di *salario minimo legale* (SML). Gli altri paesi utilizzano il contratto collettivo, eventualmente accompagnato da meccanismi di estensione legale (come in Austria e Finlandia). Con l'esclusione di Cipro, 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). Ciò non toglie che, anche paesi con alti livelli di copertura ricorrano comunque al SML.

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



Fonte: ICTWSS Database (Settembre 2016).

¹ Cfr. Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione, del 26 aprile 2017, sul pilastro europeo dei diritti sociali, paragrafo 6.

² Cfr. art. 153, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE.



Rivolgendo ora lo sguardo ai soli paesi dotati di SML, mutano tra i vari casi analizzati le procedure di determinazione (vedi Tab. 1).

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

Processo non istituzionalizzato	Processo decisionale "istituzionalizzato"					Indicizzazione
		Commissione esperti indicati delle parti sociali	Consultazione parti sociali	Consultazione parti sociali informale	Consultazione delle 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 Commissione europea, 2016.

In sintesi, i diversi sistemi possono essere classificati a seconda della rigidità istituzionale: ad un estremo vi sono i paesi dotati di meccanismi di indicizzazione, in cui la discrezionalità dell'autorità amministrativa è minima; all'altro vi sono quelli in cui il processo decisionale è del tutto libero, poiché l'attore pubblico opera in autonomia.

Il caso tedesco è di grande interesse. Nel 2015 è stata infatti introdotta in Germania una norma che fissa il salario minimo legale per via legislativa. Prima dell'introduzione del salario minimo, avvenuta nel 2015, il 40% dei lavoratori subordinati in Germania non era coperto da contrattazione collettiva e quindi da alcuna politica di salario minimo. Nel gennaio 2015 il salario minimo è stato fissato a 8,5€ l'ora (corrispondenti, per il tempo pieno, a 1.440€ mensili), con l'obiettivo di rivederlo ogni due anni. Nel 2018 è stato portato a 8,84€ all'ora (1.498€ /mese), mentre nel 2019 a 9,19€ l'ora. Nel 2020 si prevede di incrementarlo a 9,35€. Il livello è stato fissato considerando il 48% del salario mediano del lavoro a tempo pieno.

Prima dell'introduzione del salario minimo, nel 2014, l'11,3% dei lavoratori (quasi 4 milioni) erano pagati meno di 8,50€ l'ora. Questi erano in prevalenza donne, lavoratori poco qualificati e con scarsa formazione, impiegati in piccole aziende e/o tramite 'mini-jobs'. Nell'aprile 2015, quattro mesi dopo l'introduzione del salario minimo nazionale, il numero di lavoratori sotto i 8,50€ l'ora di salario era sceso a 1,4 milioni (Bruttel et al., 2018).

La misura ha ridotto notevolmente la disuguaglianza nei livelli salariali, aumentando il salario dei lavoratori meno retribuiti. Non a caso, sono i lavoratori nei primi due decili di salario quelli che registrano la maggiore crescita salariale nel biennio 2014-2015 (+27% e +14% rispettivamente). Hanno beneficiato in modo particolare del salario minimo nazionale i lavoratori meno qualificati, le donne, i giovani e i più anziani, i lavoratori part-time e quelli nelle piccole-medie imprese operanti nei servizi.

Nonostante l'introduzione del salario minimo nazionale, tuttavia, la quota di lavori poco retribuiti è rimasta praticamente invariata e pari al 23%. Ciò è ascrivibile sia a fattori di natura meccanica (la definizione di lavoratore poco retribuito utilizza la mediana stessa come criterio, fissando al 60% la soglia), sia alle reazioni dei datori di lavoro, che hanno diradato nel tempo o interrotto la progressione salariale di anzianità per alcune categorie di lavoratori. L'introduzione del salario minimo nazionale non ha determinato



alcun cambiamento nel tasso annuo di crescita del numero di occupati (Vacas-Soriano, 2018).

Ahlfeldt et al. (2018) mostrano che l'introduzione della misura ha condotto a una maggiore convergenza tra i livelli salariali delle regioni tedesche nel 2015. Questo processo di convergenza non ha determinato, come inizialmente temuto, una perdita di posti di lavoro nelle aree con i livelli salariali più bassi, bensì una minore disoccupazione nel 2015 e nel 2016.

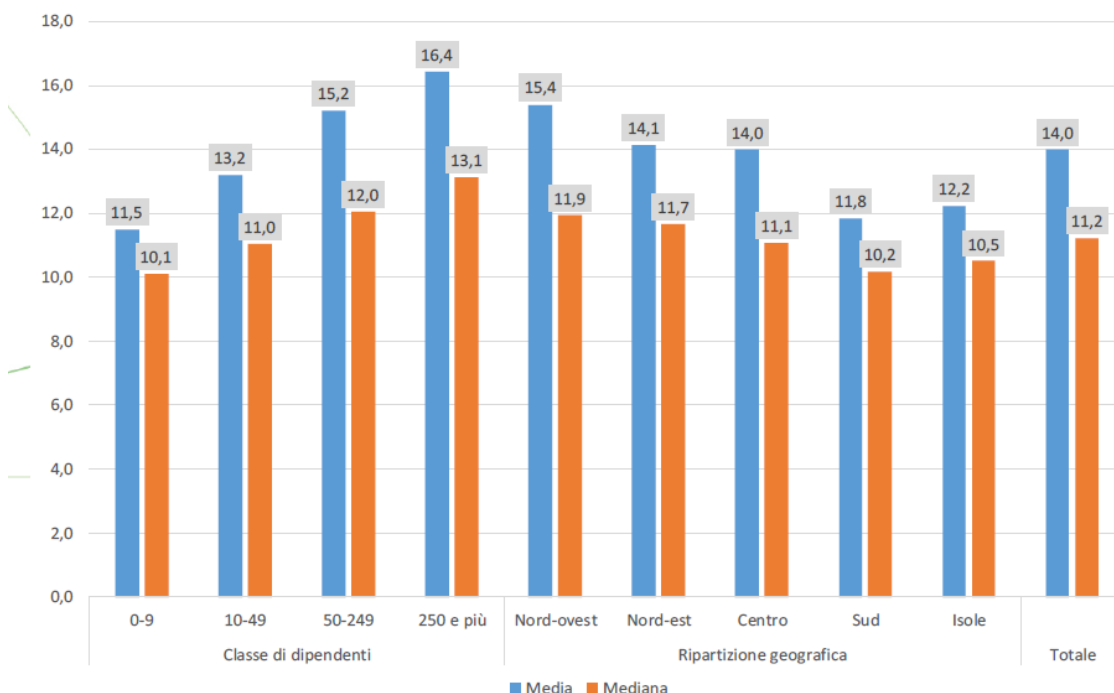
Se non vi sono stati effetti sui livelli di occupazione, in seguito all'introduzione della misura paiono comunque esservi state conseguenze economiche, in particolare nella domanda di lavoro. Bruttel et al. (2018) hanno rilevato una diminuzione marcata del numero medio di ore lavorate in una settimana (-21%) tra i lavoratori sotto la soglia; un aumento superiore alla media dei prezzi dei prodotti nei settori maggiormente interessati dalla misura e, negli stessi settori, una diminuzione del turnover. Il 6,1% delle aziende interessate dalla misura ha ridotto, infine, i benefici monetari aggiuntivi al salario. Tali fenomeni hanno chiaramente una valenza di tamponamento immediato del costo del lavoro; tuttavia non sembra che le imprese abbiano ancora avviato in misura rilevante strategie di carattere strutturale finalizzate all'incremento della produttività in reazione all'aumento del costo del lavoro (Bruttel et al., 2018). Inoltre, rimane da chiarire quale sia stato il potenziale ruolo, dal punto di vista macro, della congiuntura economica espansiva in Germania relativamente ai livelli occupazionali.

La stima INAPP dell'introduzione di un salario minimo legale a 9 euro lordi all'ora

In Italia il salario orario lordo mediano dei lavoratori dipendenti, riferito alle posizioni lavorative nei settori privati non agricoli, è pari a 11,2 euro (fig. 2). La variabilità sul territorio è relativamente limitata in termini di valore mediano, più elevata quella riferita al salario medio. Va segnalato il valore più elevato, sia medio che mediano, delle grandi imprese.

Si registrano differenze nel salario anche rispetto al regime orario di lavoro e al tipo di contratto: i lavoratori a tempo parziale percepiscono un salario orario mediano inferiore di oltre l'11% rispetto al totale. I lavoratori a tempo determinato scontano un salario mediano inferiore dell'8,7% rispetto al totale.

Fig. 2. Valore medio e mediano della retribuzione oraria lorda dei dipendenti nel settore privato in euro



Fonte: Istat Registro annuale su retribuzioni, ore e costo del lavoro per individui e imprese, Anno 2016 (RACLI)

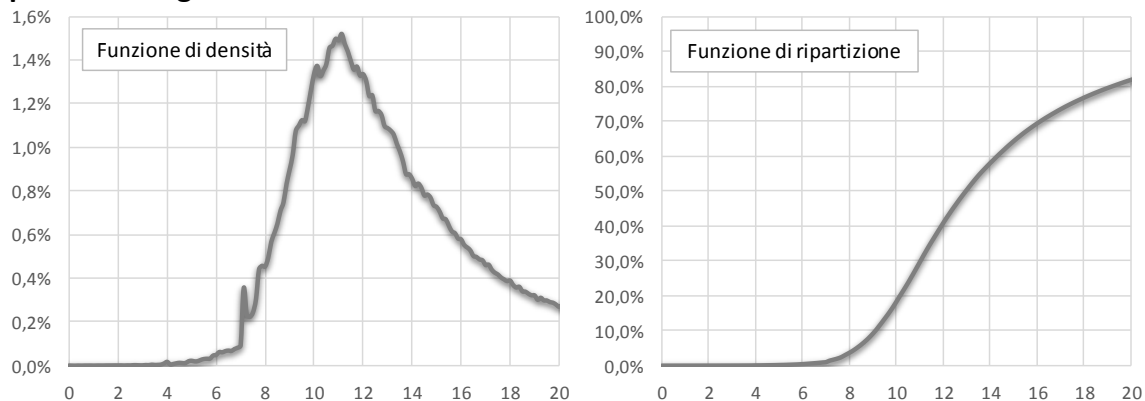
Di seguito si riportano i risultati di una simulazione degli effetti dell'introduzione di un SML, utilizzando i dati di fonte contributiva estratti dagli archivi Inps e riferiti al 2015. La simulazione è stata condotta sulla scorta delle ipotesi esplicitate nel Box 1.

È stata esaminata la proposta attualmente in discussione in Parlamento: 9 euro *lordi*. Si badi che si intende al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali. Il valore di 9 euro lordi, che non tiene in considerazione le mensilità aggiuntive che vengono erogate su base annua (come la tredicesima e l'eventuale quattordicesima) o i bonus erogati come premio, corrisponde a un valore pari all'80% della mediana delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti nel settore privato in Italia.

La distribuzione del salario orario (fig. 3, dove è stata troncata la lunga coda destra oltre i 20 euro/ora), presenta una moda locale in corrispondenza del valore di 7,3 euro, che corrisponde all'imponibile contributivo minimo³. La quota dei rapporti di lavoro sotto tale valore è trascurabile (0,09%).

³ V. Inps, circolare. n. 11 del 23.1.2015.

Fig. 3. Distribuzione del salario orario, anno 2015. Occupati dipendenti nei settori privati non agricoli



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps.

La popolazione di interesse per il salario minimo orario è pertanto quella che percepisce un salario superiore a 7,3 euro.

La stima INAPP dell'impatto dell'introduzione di un salario minimo legale pari a 9 euro lordi all'ora è riportata in tabella 2, distinguendo tra lavoratori (dipendenti nel settore privato non agricolo, esclusi i lavoratori domestici) a tempo pieno e a tempo parziale.

I lavoratori beneficiari dell'introduzione di un salario minimo legale a 9 euro orari sarebbero circa 2,6 milioni. Di questi, circa 1,9 milioni di lavoratori a tempo pieno (il 18,4% del totale dei dipendenti a tempo pieno) per un costo di 5,2 miliardi, e circa 680.000 lavoratori a tempo parziale (il 29% del totale dei dipendenti part-time) per un costo di 1,5 miliardi. Il costo totale per le imprese sarebbe di 6,7 miliardi di euro.

Tabella 2 – SML a 9 euro lordi. Stime costi e beneficiari

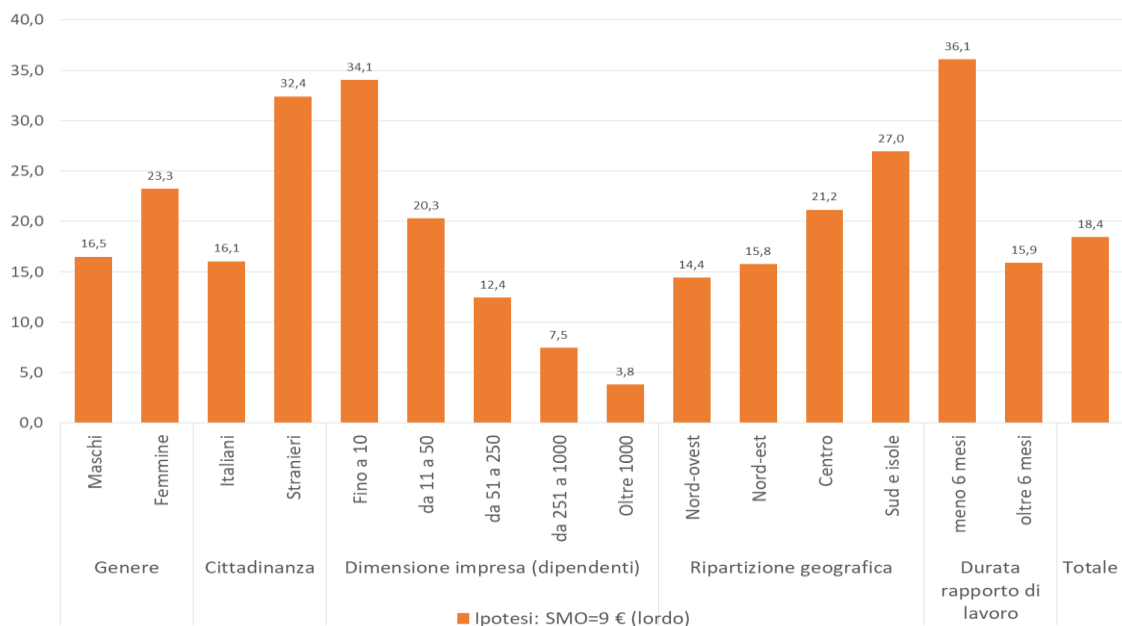
	Beneficiari	% sul totale degli occupati	Spesa in mld di euro
Tempo pieno	1.913.905	18,4	5,2
Tempo parziale	679.970	29,0	1,5
Totale	2.593.875	21,2	6,7

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Gli effetti attesi in termini di beneficiari e di costo sono variabili con il profilo del lavoratore e dell'impresa. Le figure 4 e 5 riportano la distribuzione di, rispettivamente, beneficiari e costo per i lavoratori a tempo pieno.

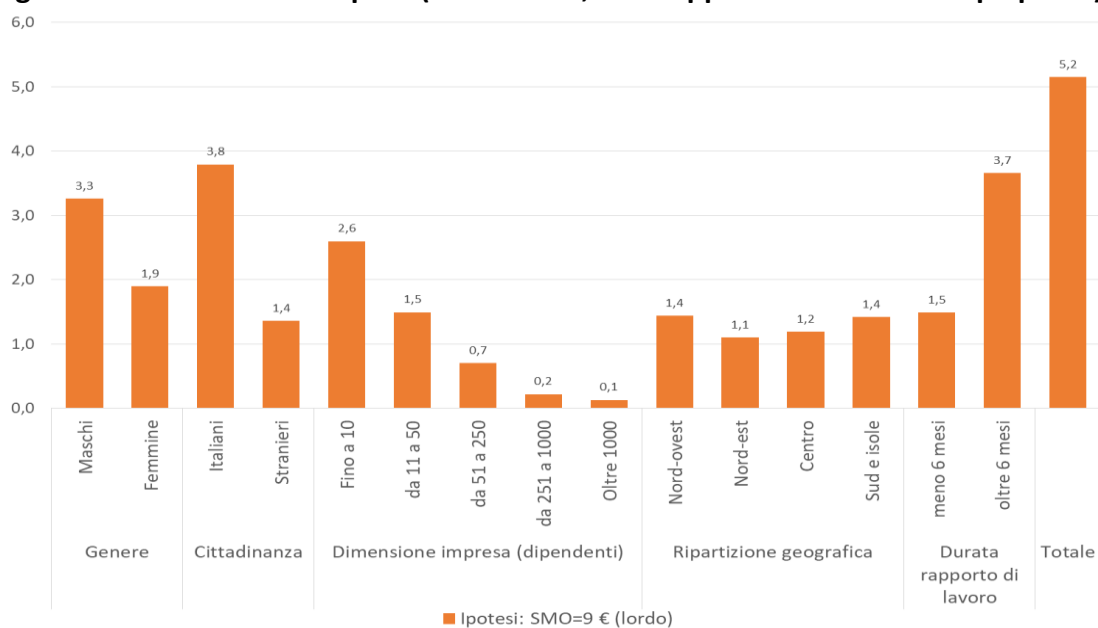


Fig. 4. SML a 9 euro lordi. Incidenza beneficiari su occupati (solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Fig. 5. SML a 9 euro lordi. Spesa (mld di euro, solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



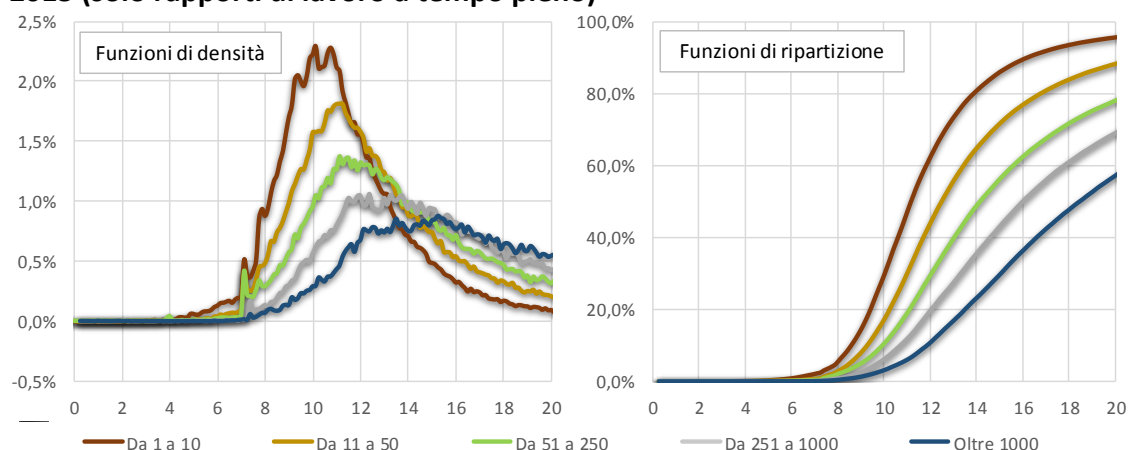
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Tra i vari fattori che incidono in misura rilevante sull'eterogeneità dell'impatto atteso, è importante evidenziarne due: la dimensione d'impresa e la ripartizione geografica di lavoro. Tali elementi identificano gran parte della variabilità delle caratteristiche del tessuto produttivo italiano ed anche la spesa necessaria all'adeguamento ad un salario minimo ne risulterebbe condizionata in misura considerevole. Oltre alla stima della spesa complessiva che l'introduzione di un salario minimo legale comporterebbe è cruciale la previsione della distribuzione della spesa secondo il profilo delle imprese

coinvolte; la diversa sostenibilità del salario minimo legale, in termini di salario aggiuntivo, e le conseguenti differenti reazioni della domanda di lavoro, sono infatti determinanti al fine di valutare i possibili esiti della misura.

L'analisi secondo la dimensione aziendale, relativa anche qui ai dipendenti a tempo pieno, evidenzia il più basso livello medio del salario orario per le piccole imprese e l'aumento sistematico del salario medio al crescere della dimensione aziendale (figura 6). Si osservi come la moda locale sulla soglia di contribuzione oraria minima (7,3 euro) sia costante in tutte le distribuzioni, ma con una intensità minore, a significare che la quota di salari posizionati sul minimo fissato dalla soglia contributiva decresce al crescere della dimensione aziendale. La parte sinistra della distribuzione (per valori inferiori alla soglia contributiva di 7,3 euro) riferita alle imprese con meno di 10 dipendenti appare inoltre sensibilmente più elevata rispetto alle altre, evidenziando, oltre alla tendenza delle piccole imprese alla compressione del salario orario, anche una possibile maggiore propensione all'evasione contributiva attuata tramite la sotto-dichiarazione delle ore lavorate (Contini et al., 2000).

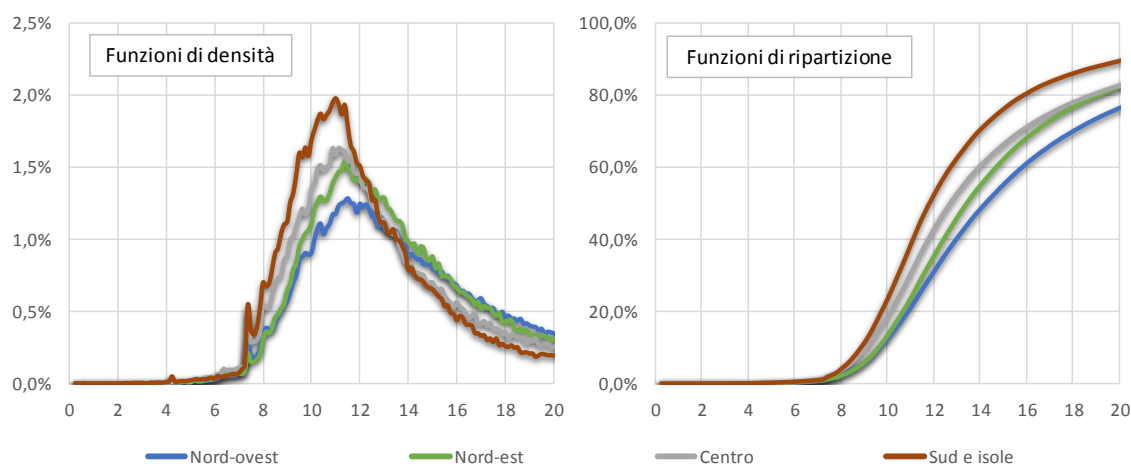
Fig. 6. Distribuzione del salario orario lordo secondo la dimensione d'impresa, anno 2015 (solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

L'analisi territoriale mostra un fenomeno simile (fig. 7): la distribuzione del salario orario nelle imprese del Mezzogiorno è caratterizzata da un livello medio più basso rispetto alle altre e risulta quindi che una quota maggiore di lavoratori nel Mezzogiorno percepisce una retribuzione oraria più bassa rispetto al totale nazionale: conseguentemente, la spesa per l'adeguamento ad un livello orario minimo risulterebbe maggiore rispetto alle altre ripartizioni.

Fig. 7. Distribuzione del salario orario lordo secondo la ripartizione geografica di lavoro, anno 2015 solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

L'impatto sulla struttura retributiva dei livelli di inquadramento contrattuali

Abbiamo visto come l'introduzione di un salario minimo legale pari a 9 euro lordi all'ora inciderebbe sul 21% degli occupati, con un costo complessivo (al netto degli oneri sociali obbligatori e della quota accantonata del trattamento di fine rapporto, importi che sono basati sul livello della retribuzione lorda mensile) per il sistema delle imprese stimabile in 6,7 miliardi di euro con una notevole eterogeneità per dimensione di impresa e per ripartizione territoriale. Un altro aspetto riguarda inoltre le implicazioni dell'introduzione di un salario minimo fissato a tale livello per la struttura retributiva dei livelli di inquadramento contrattuali. Rinviamo a successivi approfondimenti per una trattazione più dettagliata, si segnala qui come, nel contratto del commercio, l'introduzione di un salario minimo a 9 euro all'ora inciderebbe sui livelli sesto e settimo dell'inquadramento contrattuale, portandoli al salario attualmente previsto per il quinto livello (tabella 3). Se la contrattazione collettiva intendesse mantenere almeno in parte le differenziazioni salariali tra i vari livelli di inquadramento, l'introduzione del salario minimo si riverbererebbe anche sulla retribuzione dei livelli non direttamente coinvolti dalla misura.

**Tabella 3 – Tabella retributiva del Contratto Confcommercio e salario orario**

Livello	Minimo	Contingenza	3° elemento	Totale	Salario orario lordo
Q	1.896,64	540,37	2,07	2.699,84	16,07
1	1.708,49	537,52	2,07	2.248,08	13,38
2	1.477,83	532,54	2,07	2.012,44	11,98
3	1.263,14	527,90	2,07	1.793,11	10,67
4	1.092,46	524,22	2,07	1.618,75	9,64
5	986,97	521,94	2,07	1.510,98	8,99
6	886,12	519,76	2,07	1.407,90	8,38
7	763,78	517,51	2,07	1.283,36	7,64

Fonte: elaborazioni sulla tabella retributiva del Contratto Confcommercio - Terziario (cod. 042).

Nota: nel calcolo del salario orario lordo è stato utilizzato il divisore orario pari a 168.

Ipotesi alternative di salario minimo orario

Riteniamo utile stimare ipotesi alternative di fissazione del livello del salario minimo orario. In particolare, in quanto segue ipotizziamo un salario minimo legale fissato a 8,5 euro lordi all'ora, pari al 76% del salario mediano, e poi a 8 euro lordi all'ora, pari al 71% del salario mediano.

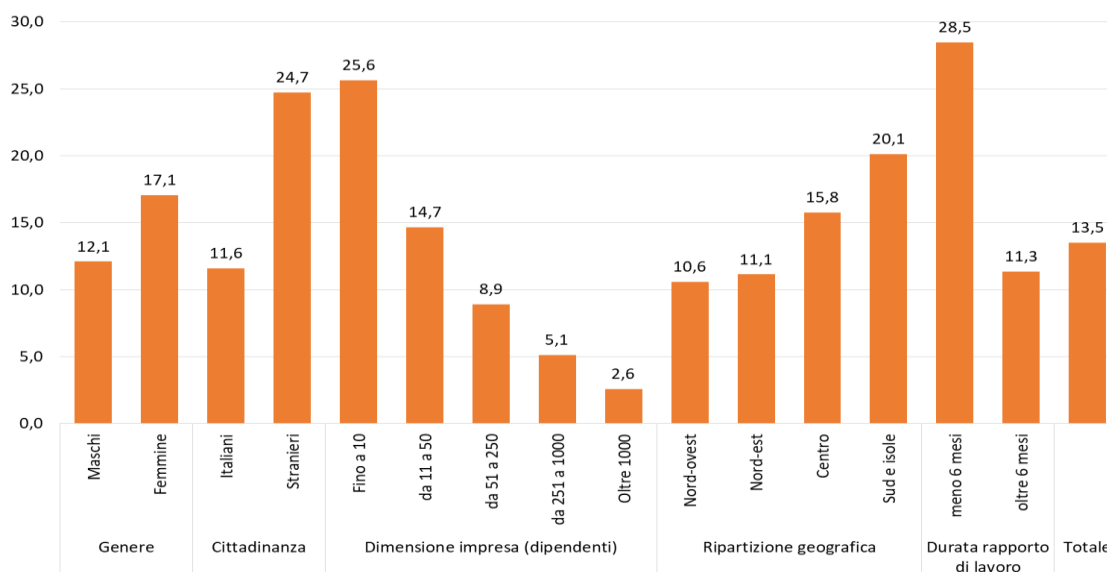
Un salario minimo fissato a 8,5 euro lordi all'ora inciderebbe su oltre 1,9 milioni di lavoratori (il 15,8% dei dipendenti del settore privato non agricolo, esclusi i lavoratori domestici), con un costo per le imprese di 4,4 miliardi di euro (tabella 4, figura 8).

Tabella 4 - SML a 8,5 euro lordi. Stime costi e beneficiari

	Beneficiari	% sul totale degli occupati	Spesa in mld di euro
Tempo pieno	1.403.347	13,5	3,2
Tempo parziale	516.177	22,0	1,2
Totale	1.919.525	15,8	4,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Fig. 8. SML a 8,5 euro lordi. Incidenza beneficiari su occupati (solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Un salario minimo fissato a 8 euro lordi all'ora inciderebbe invece su oltre 1,2 milioni di lavoratori (il 10,4% dei dipendenti del settore privato non agricolo, esclusi i lavoratori domestici), con un costo per le imprese di 2,7 miliardi di euro (tabella 5, figura 9). Per fare un esempio pratico, un tale livello di salario minimo beneficerebbe i lavoratori del settimo livello del contratto del commercio (lavoratori che svolgono mansioni di pulizia o equivalenti), ma non inciderebbe sugli altri livelli di inquadramento.

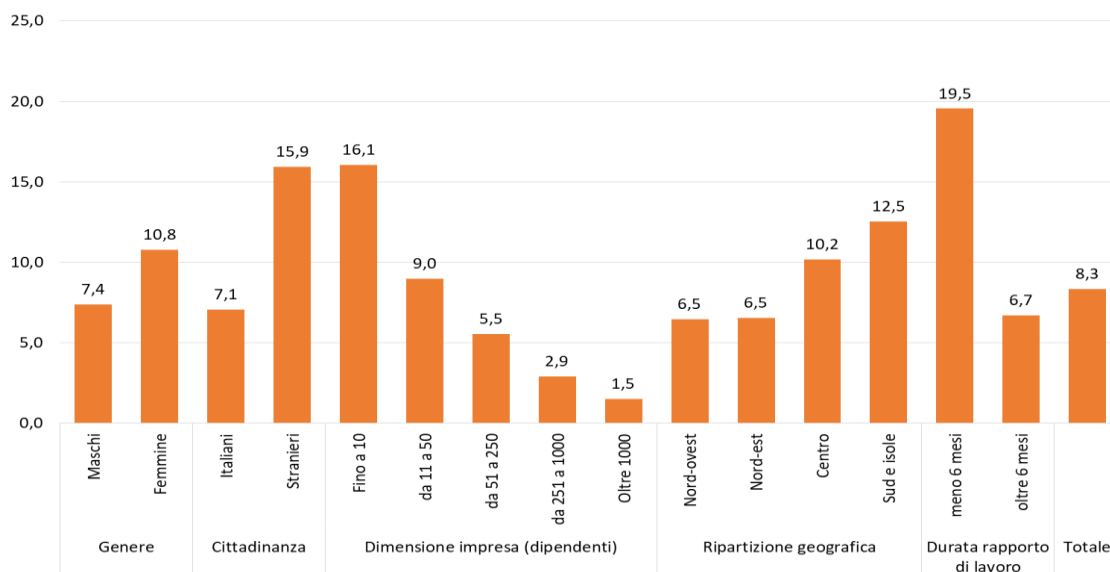
Tabella 5 - SML a 8 euro lordi. Stime costi e beneficiari

	Beneficiari	% sul totale degli occupati	Spesa in mld di euro
Tempo pieno	866.546	8,3	1,9
Tempo parziale	359.984	15,4	0,8
Totale	1.226.530	10,4	2,7

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.



Fig. 9. SML a 8 euro lordi. Incidenza beneficiari su occupati (solo rapporti di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, 2015.

Qualunque sia il livello di fissazione del salario minimo orario, infine, abbiamo visto come questo inciderebbe in modo particolare su imprese piccole e piccolissime nel Mezzogiorno, tipicamente a conduzione familiare e caratterizzate da una forte competizione sui costi. Anche in virtù della relazione stretta con i propri dipendenti, si può ipotizzare che un innalzamento del costo del lavoro non si traduca in una dismissione di manodopera, ma piuttosto in una riduzione o sotto-dichiarazione delle ore lavorate. Alla luce di ciò, si potrebbe immaginare che durante una fase transitoria i costi per le imprese vengano attutiti con l'introduzione di un credito di imposta, calibrato sui soli dipendenti beneficiari del salario minimo.

Riferimenti bibliografici

Ahlfeldt et al. (2018), *Economics Letters*, 172, 127-130

Bruttel et al. (2018), *European Journal of Industrial Relations*, 24(2), 145-162

Contini, Bruno, Michelangelo Filippi, and Claudio Malpede. *Safari nella giungla dei salari. Nel Mezzogiorno si lavora di meno?*. No. 3. LABORatorio R. Revelli, Centre for Employment Studies, 2000.

European Commission (2016), *Labour Market and Wage Developments in Europe - Annual Review 2016*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://bit.ly/2F7yEDW>

Vacas-Soriano (2018), Working Paper EuroFound 18051



Box 1 - Ipotesi per la stima

Ciascun rapporto di lavoro selezionato è stato ponderato con la quota di giorni lavorati nell'anno di riferimento. Le stime ottenute sono state espresse in termini di occupati, riportando i valori della distribuzione ottenuta ai valori ricavati dalla Rilevazione Istat sulle forze di lavoro riferite alla popolazione corrispondente totale, pari a circa 12,7 ml di lavoratori dipendenti delle imprese private.

Nella base dati utilizzata non è disponibile l'informazione sulle ore lavorate. Si è ipotizzato un numero di ore giornaliero, mentre il numero di giorni lavorati è stato ottenuto ricalcolando le giornate lavorate registrate dall'Inps, basate su 26 giorni di lavoro mensili a 22. Per rendere robusta l'analisi sono stati presi in esame tutti gli episodi di lavoro ad esclusione dei rapporti di lavoro intermittente, somministrato, nonché quelli con retribuzioni particolari o ridotte. I risultati delle simulazioni sono pertanto riferiti solo a una sottopopolazione di occupati, che tuttavia incide per circa l'85% sugli occupati dipendenti nel settore privato.

Non è disponibile il valore mensile dell'importo teorico della retribuzione lorda, ma è osservato oltre il salario percepito mensilmente anche gli emolumenti erogati su base annua. Il valore della retribuzione oraria oggetto dell'analisi è stato ottenuto prima stimando il valore degli importi non mensili e successivamente questo importo è stato sottratto al valore della retribuzione.