

UNA RIFLESSIONE SUL SALARIO MINIMO  
LEGALE NELL'EUROPA SOCIALE:  
L'ESPERIENZA SPAGNOLA E LA  
SITUAZIONE, ITALIANA

A REFLECTION ON THE LEGAL MINIMUM WAGE IN SOCIAL  
EUROPE: THE SPANISH EXPERIENCE AND THE  
ITALIAN SITUATION

G. MAURIZIO BALLISTRERI  
*professore di Diritto del lavoro, Università di Messina*

*SUMARIO: RESUMEN-ABSTRACT.* 1. INTRODUZIONE; BREVI CENNI SUL SALARIO MINIMO IN EUROPA.- 2. L'ESPERIENZA SPAGNOLA DEL "SALARIO MINIMO INTERPROFESSIONALE".- 3. LO STUDIO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA IN ITALIA SUI SALARI.- 4. IL SALARIO MINIMO LEGALE IN ITALIA.- 5. L'EFFICACIA ERGA OMNES DEI CONTRATTI COLLETTIVI.

## RESUMEN

La introducción del salario mínimo legal parece estar cada vez más cerca. El salario mínimo legal es una institución que existe en veintiuno de los veintisiete países de la Unión Europea, que tienen un sistema legal para fijar los salarios mínimos.

Destaca la experiencia española del salario mínimo interprofesional.

La Unión Europea, incluso después de la pandemia, parece liberarse del dogma de la austeridad y el rigorismo para emprender el camino de la Europa social. A la luz de estos datos, el salario mínimo legal parece necesario en Italia, ya que tiene como objetivo garantizar a todos los trabajadores un salario mínimo obligatorio, siempre que la cobertura concierna a aquellos trabajadores que no entran en la noción tradicional de subordinación y que sufren graves fenómenos de explotación y que, por tanto, merecen protección tanto en términos de remuneración como de seguridad en el trabajo y bienestar.

**Palabras Claven:** Derecho del Trabajo; Europa social; Salario mínimo legal;  
**Clasificación Jel:** K31

## ABSTRACT

The introduction of the legal minimum wage seems to be getting closer. The legal minimum wage is an institution that exists in twenty-one out of twenty-seven countries of the European Union, which have a legal system for setting minimum wages. The European Union, even following the pandemic, seems to be freeing itself from the dogma of austerity and rigorism, to take the path of social Europe.

Of particular note is Spain's experience of the interprofessional minimum wage.

In light of these data, the legal minimum wage appears necessary in Italy, as it is aimed at guaranteeing all workers a mandatory minimum wage, also providing that the coverage concerns those workers who do not fall within the traditional notion of subordination and who suffer serious phenomena of exploitation and which are, therefore, deserving of protection in terms of remuneration as well as those of safety in the workplace and welfare.

**Key words:** Law of Labour; Social Europe; Minimum Wage  
**Jel Classification:** K31

## 1. INTRODUZIONE

L'Unione europea ha approvato di recente una direttiva sul tema del salario minimo legale<sup>1</sup>, che mira a garantire una retribuzione equa del lavoro e un tenore di vita dignitoso<sup>2</sup>, anche se, è stato osservato, che l'approccio di regolamentazione dell'istituto appare un po' timido e "minimalista"<sup>3</sup>, con l'obiettivo primario di garantire ai singoli Stati dell'Ue la preservazione delle proprie tradizioni sul tema, per mezzo dell'individuazione di deroghe e indicazioni differenziate relative all'esistenza o meno di una disciplina legislativa in materia di salario minimo, oppure della presenza di un sistema di contrattazione collettiva, in grado di garantire lo stesso risultato.

## BREVI CENNI SUL SALARIO MINIMO IN EUROPA

Il salario minimo legale è un istituto che esiste in ventuno Paesi dell'Unione europea su ventisette che hanno un sistema legale di fissazione dei minimi retributivi<sup>4</sup>. Alla più antica tradizione francese risalente al 1950 dello SMIG, divenuto SMIC nel 1970 e inserito nel Code du Travail<sup>5</sup>, si sono uniti altri Stati

---

<sup>1</sup> T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 1, 2021.

<sup>2</sup> Sul tema un ampio e importante dibattito dottrinale, in cui si segnalano, tra gli altri, M. Barbieri, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 2021, p. 387 ss.; V. Bavaro, S. Borelli, G. Orlandini, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in "Rivista Giuridica del Lavoro", 1, 2021, p. 111 ss.; M. Delfino, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 2021, p. 432 ss.; A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in "Lavoro e Diritto", 2020, n. 4, p. 539 ss.; E. Menegatti, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 1, 2021, p. 41 ss.; G. Proia, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 1, 2021, p. 26 ss.

<sup>3</sup> G. Sigillò Massara, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", 3, 2022.

<sup>4</sup> M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 4, I, 2010, p. 769 ss.

<sup>5</sup> M. Husson, E. Sommeiller, C. Vincent, *Minimum wage in France*, 2020, p. 6

introducendo il salario minimo per legge, da ultima la Germania con la legge approvata nel 2014<sup>6</sup>.

Si tratta di un istituto che costituisce una “pietra angolare del modello sociale in Europa”<sup>7</sup>, in ragione dell’articolo 153, § 1, lettera b, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), tema affrontato nel novembre 2017, a Göteborg in Svezia, dove i capi di Stato e premier dei paesi aderenti all’Ue hanno discusso di “Europa sociale” e di contrasto al dumping sociale.

L’Unione europea, anche a seguito della pandemia, sembra liberarsi del dogma dell’austerità e del rigorismo, per percorrere la strada dell’Europa sociale<sup>8</sup>, partendo dalla promozione di livelli adeguati dei salari minimi, sostenendo la contrattazione collettiva e migliorando l’accesso effettivo alla protezione sociale dei lavoratori<sup>9</sup>.

Si è in presenza, indubbiamente, di una svolta, considerato che, la retribuzione in ambito eurounitario è stata considerata sino ai giorni nostri un “fattore di competitività dei costi” e non come prefigura l’ILO, sin dall’approvazione della convenzione C117 del 1962, un “fondamentale labour standard”, tale da rafforzare «l’uguaglianza retributiva e favorire l’inclusione sociale»<sup>10</sup>. D’altronde, anche la scienza economica, su di un altro versante, ha acclarato l’utilità del salario minimo legale, con il conferimento del Premio Nobel per l’Economia a David Card. L’economista canadese infatti, è stato premiato per i suoi studi con i quali è stata dimostrata la funzione del salario minimo legale quale strumento di contrasto al fenomeno dei working poors, ma anche di sostegno all’occupazione<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Legge per la regolazione di un salario minimo generale dell’11 agosto 2014, BGB I. I, 1348. Per un commento si rinvia a Weiss, M., *Il salario minimo legale in Germania*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2, 2021: “Dopo la seconda guerra mondiale, la contrattazione collettiva ha rappresentato per molto tempo l’unico strumento per garantire uno standard retributivo minimo in Germania. L’intervento dello Stato è però diventato indispensabile, a causa dell’erosione del sistema di contrattazione collettiva, ma anche della riduzione delle adesioni alle associazioni sindacali e datoriali (in particolare nel territorio della ex Repubblica Democratica dopo la riunificazione), nonché delle trasformazioni della struttura interna delle associazioni datoriali”, p. 308.

<sup>7</sup> M. Marrocco, *Il salario minimo legale nel prima europeo*, in “Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali”, 2, 2017.

<sup>8</sup> G. Fontana, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi*, in “W.P. Massimo D’Antona” – INT, 132/2016.

<sup>9</sup> M. Ballistreri, *Após Gotemburgo: reflexões sobre direitos sociais na União Europeia*, in “Minerva”, Revista de Estudos Laborai, Universidade Lusidada Editora, Lisbona, 2019.

<sup>10</sup> V. Speciale, *il salario minimo legale*, i “WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT – 244/2015, p.3.

<sup>11</sup> Si veda D. Card-A. Kruger, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in “The American Economic Review”, vol. 84, 4, 1994.

Una svolta che riguarda anche, su di un altro versante, la direttiva che inquadra i rider e, più in generale, i lavoratori in piattaforma, nel perimetro del lavoro subordinato <sup>12</sup>.

## 2. L'ESPERIENZA SPAGNOLA DEL “SALARIO MINIMO INTERPROFESSIONALE”

In Europa esistono esperienze avanzate di salario minimo legale, come quella della Spagna, in cui, di recente, il premier Pedro Sanchez ha realizzato l'incremento del salario minimo per legge <sup>13</sup>, nella prospettiva della direttiva dell'Unione europea di recente approvata sull'istituto <sup>14</sup>. Il governo spagnolo infatti, ha sottoscritto con i due principali sindacati del Paese, Ugt e Comisiones Obreras, un accordo per fissare il salario minimo per il 2022 a 1.000 euro al mese (per 14 mensilità), con un aumento di 35 euro rispetto a quello del 2021.

In Spagna, la disciplina dei salari in generale, e quella del salario minimo interprofessionale (SMI) a livello nazionale, sono normati dagli articoli 23-33 dell'Estatuto de los Trabajadores, mentre la definizione concreta del SMI per anno, viene effettuata a seguito di Real Decreto approvato alla fine del mese di dicembre dell'anno precedente, in coerenza dell'articolo 26 dell'Estatuto de los Trabajadores.

Tale norma dispone che:

«1. Sarà considerata retribuzione la totalità delle percezioni economiche dei lavoratori, in denaro o in natura, per la prestazione professionale di lavoro dipendente, la quale retribuisce sia il lavoro effettivo, qualunque sia la forma di remunerazione, sia i periodi di riposo computabili come lavoro [...].

2. Non saranno considerati come retribuzione gli importi percepiti dal lavoratore a titolo di risarcimento o di rimborso per le spese sostenute in conseguenza dell'attività lavorativa, le prestazioni e le indennità previdenziali e quelle relative a trasferimenti, sospensioni o licenziamenti.

3. Mediante la contrattazione collettiva o, in mancanza, il contratto individuale, si determinerà la struttura della retribuzione, che dovrà comprendere la retribuzione base, come retribuzione fissata per unità di tempo o a risultato, e,

---

<sup>12</sup> Proposta della Commissione europea di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul miglioramento delle condizioni di lavoro in piattaforma – lavori 2021/0414 (COD).

<sup>13</sup> *Svolta del governo Sánchez salario minimo a mille euro*, in “bollettino Adapt” (da “La Stampa”, 5 settembre 2021).

<sup>14</sup> Eduardo Rojo Torrecilla *L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2, 2021, p. 346 e ss.

se del caso, integrazioni salariali fissate in funzione di circostanze relative alle condizioni personali del lavoratore, al lavoro realizzato o alla situazione e ai risultati dell'impresa, che saranno calcolati in base ai criteri pattuiti. Allo stesso modo, sarà concordato il carattere consolidabile o meno di dette integrazioni salariali, fermo restando che certamente non potranno ritenersi consolidabili, salvo diverso accordo, quelle legate alla posizione lavorativa o alla situazione e ai risultati dell'impresa».

Non vi è dubbio che la recente decisione del governo spagnolo sia una chiara scelta di politica economica e sociale già compiuta nel 2020, che per un verso ribadisce l'importanza del SMI nel contributo all'effettività del diritto costituzionale del lavoratore, riconosciuto all'articolo 35, comma 1, ad una remunerazione sufficiente per soddisfare le necessità personali e della propria famiglia, rendendolo prossimo ad un valore del 60% del salario medio della popolazione lavoratrice, in coerenza con le raccomandazioni del Comitato di esperti in merito alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa; sull'altro versante come strumento di contrasto al fenomeno dei "working poors": "aiutando a promuovere una crescita economica sostenuta, sostenibile e inclusiva, grazie alla quale la Spagna contribuisce al conseguimento degli obiettivi, in particolare, 1.2 e 10.4 dell'Agenda 2030". Agenda che si pone, tra gli obiettivi, quelli di "entro il 2030 ridurre di almeno la metà la percentuale di uomini, donne e bambini che vivono in situazione di povertà in tutte le sue dimensioni, in base alle definizioni nazionali», e di «adottare politiche, con particolare riferimento alle politiche fiscali, salariali e di protezione sociale e conseguire progressivamente l'uguaglianza di genere"<sup>15</sup>.

### 3. LO STUDIO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA IN ITALIA SUI SALARI

In Italia, sul tema dei minimi retributivi, il presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Italiana (INPS) ha formulato di recente una proposta, fondata su di uno studio dell'istituto sui salari: su una platea di oltre 5 milioni di lavoratori dipendenti sulla base delle dichiarazioni contributive dell'ottobre 2017 (lavoratori che hanno lavorato a full time per tutto il mese) il 22% dei lavoratori del settore privato (eccezion fatta per i settori agricolo e domestico), si trova sotto una soglia di retribuzione oraria lorda di 9 euro.

Sulla base di queste stime una platea del 9% è al di sotto anche degli 8 euro di salario orario; il 40% della platea si pone sotto 10 euro.

---

<sup>15</sup> Real Decreto 1462/2018, del 21 dicembre 2020.

#### 4. IL SALARIO MINIMO LEGALE IN ITALIA

Alla luce di questi dati il salario minimo legale appare viepiù necessario in Italia<sup>16</sup>, in quanto finalizzato a garantire a tutti i lavoratori italiani un minimo salariale inderogabile, prevedendo anche che la copertura riguardi quelle figure di lavoro che non rientrano nella nozione tradizionale di subordinazione e che subiscono gravi fenomeni di sfruttamento, meritevoli, quindi, di tutele sul piano retributivo oltre che su quelli della sicurezza sul lavoro e sul welfare.

A fronte dell'introduzione del salario minimo legale<sup>17</sup> i tre maggiori sindacati hanno sempre eccepito che devono essere i contratti collettivi nazionali da loro sottoscritti a garantire i minimi salariali, senza però, alcuna motivazione giuridica considerata l'inesistenza di riserve di competenza fra legge e contratto, in quanto destinatari di un medesimo sostegno costituzionale, con l'esclusione che i rapporti fra le fonti si possano definire sulla base di schematiche delimitazioni di sfere di intervento.

Niente autorizza a sostenere che l'intervento legislativo debba operare solo in via sussidiaria alla contrattazione, secondo la configurazione tradizionale della normativa sui minimi retributivi, cioè limitatamente alle categorie dove i salari siano eccezionalmente bassi per l'assenza o per la particolare debolezza della contrattazione<sup>18</sup> e che, comunque, se la grande parte del lavoro subordi-

---

<sup>16</sup> Magnani, M., *Il salario minimo legale*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", I, 2010.

<sup>17</sup> Per l'ampio ventaglio di posizioni si rinvia opportunamente, solo per citare alcune posizioni in dottrina, a Bavaro V., *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 22.10.2014; Bellavista A., *Il salario minimo legale*, in "Diritto delle relazioni Industriali", 3, 2014, p. 741 ss.; Biasi M., *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 241/2015; Guarriello F., *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 40., 2015; Ichino P., *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 11.02.2014; Magnani M., *Salario minimo*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40, 2015; Prosperetti G., *I minimi salariali: il problema dell'erga omnes*, in Carinci F. (a cura di) *La politica del lavoro del Governo Renzi*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 40, 2015; Spattini S., *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 23.3.2015; Speciale V., *Il salario minimo legale*, "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 244/2015; Vallebona, A., *Sul c.d. salario minimo garantito*, in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", n.5, 2008, p. 326; mi permetto, inoltre, citare Ballistreri, M., "*Compenso minimo legale*", *subordinazione e contrattazione collettiva*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 3, 2019.

<sup>18</sup> Mi permetto rinviare a Ballistreri, M., *La nuova contrattazione collettiva e il salario minimo legale in Italia*, in "Revista de Estudios Económicos y Empresariales", Universidad de Extremadura, Centro Universitario de Placencia, 25, 2013.

nato è formalmente coperta dall'autonomia collettiva, un'area significativa ne è esclusa per la pratica del dumping sociale, specie nel Mezzogiorno e a danno delle donne e degli immigrati. Infatti, nel rapporto tra regolamento inderogabile legale e autonomia individuale e collettiva, il criterio di favore discende da esigenze finalisticamente protettive del contraente debole, nell'ambito del ruolo di funzione di garanzia minima svolta dal regolamento stesso.

## 5. L'EFFICACIA ERGA OMNES DEI CONTRATTI COLLETTIVI

D'altronde, se non si ritiene sufficiente la fissazione di minimi salariali per legge, che è invero coerente con la previsione dell'art. 36 della Costituzione<sup>19</sup>, allora si segua l'indicazione dell'Unione europea di conferire alla contrattazione collettiva efficacia generale, senza però il richiamo ad ordinamenti intersindacali che in realtà sottintende la difesa di vecchi monopoli rappresentativi, attraverso la nozione del "sindacato comparativamente rappresentativo", non rispondenti al diffuso pluralismo sindacale e dell'associazionismo datoriale, ma attraverso una legge di attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 della Carta fondamentale della Repubblica Italiana<sup>20</sup>, ovviamente attraverso il diritto vivente<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Gagnoli, E., Palladini, S., *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in *La retribuzione*, 2011, Utet, Torino; Ricci, G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo*, in "Lavoro e Diritto", n. 4, 2011.

<sup>20</sup> Vari scritti in L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, parte III; De Luca Tamajo, R., *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in "Rivista Italiana di Diritto del Lavoro", 2, 2018;

<sup>21</sup> Mengoni, L., *Il diritto vivente come categoria ermeneutica*, in *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1996.

<p>La <i>Revista de Estudios Económicos y Empresariales</i> recibió este artículo el 30 de julio de 2022 y fue aceptado para su publicación el 17 de septiembre de 2022.</p>
--