

Salari minimi: inosservanza e applicazione delle norme negli Stati membri dell'UE – Relazione comparativa

Introduzione

Nel 2020 il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione europea di realizzare un progetto pilota sul «Ruolo del salario minimo nell'istituzione della Garanzia universale per i lavoratori». Eurofound è stata incaricata dell'attuazione di tale progetto (2021-2023). Il presente modulo esamina l'inosservanza della legislazione in materia di salario minimo e il modo in cui gli Stati membri affrontano il problema dell'applicazione delle norme.

I meccanismi di fissazione dei salari minimi rappresentano un potente strumento per il mercato del lavoro. Sono vincolanti e la loro attuazione è diffusa in tutti i paesi europei. Per definire e perseguire strategie e misure solide per il rispetto e l'applicazione dei salari minimi, è importante analizzare la portata e i modelli di inosservanza nel modo più dettagliato possibile in base ai dati disponibili. Ciò è essenziale non solo per migliorare l'efficacia degli interventi, ma anche per compiere scelte strategiche nell'assegnazione delle risorse pubbliche disponibili. La misurazione del livello di inosservanza non è facile e richiede l'uso di informazioni precise sui redditi e sui livelli dei salari minimi, informazioni che sono spesso difficili da ottenere, in quanto nei paesi in cui i livelli minimi di retribuzione sono fissati attraverso la contrattazione collettiva a livello settoriale, tali informazioni sono raramente disponibili o possono essere difficili da recuperare. L'applicazione dei salari minimi è essenziale e comprendere il modo in cui l'applicazione incide sul rispetto è fondamentale per l'elaborazione delle politiche. Tuttavia, i dati sull'applicazione e sul rispetto dei salari minimi sono scarsi e il confronto tra paesi è difficile.

Contesto delle politiche

- Nell'UE, il 19 ottobre 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno adottato la direttiva relativa a salari minimi adeguati.
- Dei 27 Stati membri, 22 stabiliscono salari minimi legali a livello nazionale, mentre gli altri hanno una contrattazione a livello settoriale.

- Il rispetto della normativa in materia di salario minimo è fondamentale per garantire i diritti dei lavoratori, la loro tutela nel mercato del lavoro, condizioni di parità per le imprese e una concorrenza leale.
- In 22 paesi dell'UE l'applicazione dei salari minimi è inclusa nelle normative generali sul lavoro. Alcuni paesi prevedono normative o procedure specifiche per le industrie/i settori, le aree territoriali o i lavoratori che mostrano, o si prevede che mostrino, una maggiore incidenza del livello di inosservanza.

Principali risultati

- I livelli stimati di inosservanza della legislazione in materia di salario minimo dipendono in modo determinante dalla fonte dei dati. Le stime sull'inosservanza devono essere considerate come approssimazioni, non come numeri precisi. Quando si utilizza l'indagine sulla struttura delle retribuzioni, che riguarda solo le imprese più grandi e considera le informazioni sul reddito comunicate dai datori di lavoro, i livelli di inosservanza tendono a essere generalmente piuttosto bassi. Quando si utilizzano le statistiche dell'Unione europea sul reddito e sulle condizioni di vita, che riguardano l'intera popolazione in età lavorativa e in cui i lavoratori comunicano i propri redditi, i livelli di inosservanza tendono a essere più elevati.
- Il livello di inosservanza è correlato positivamente con l'indice di Kaitz (rapporto tra il salario minimo e il salario medio/mediano), il che suggerisce che è più elevato quando il salario minimo è fissato a un livello più elevato.
- Secondo entrambe le indagini, i tassi di inosservanza sono superiori rispetto al livello mediano a Cipro, in Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo e Spagna. I livelli di inosservanza sono costantemente inferiori alla mediana in Belgio, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo e Slovacchia.
- I lavoratori con retribuzione inferiore rispetto al salario minimo sono generalmente più giovani e meno istruiti, sono più probabilmente donne, hanno contratti a tempo determinato o a tempo parziale e sono impiegati in piccole imprese. I settori dei servizi sono generalmente più interessati da questo fenomeno rispetto al settore manifatturiero.

- L'inosservanza è molto più comune tra i lavoratori dipendenti con orari di lavoro più brevi, il che potrebbe rispecchiare un basso livello di attaccamento al mercato del lavoro. L'inosservanza è più elevata anche se stimata utilizzando i salari orari anziché quelli mensili. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che alcuni datori di lavoro potrebbero rispettare i salari minimi mensili ma far lavorare i dipendenti più ore rispetto a quanto previsto nei loro contratti, non rispettando così i salari minimi orari.
- Nella maggior parte dei paesi, le istituzioni generaliste responsabili dell'applicazione del diritto del lavoro e che si occupano dell'intera gamma di leggi sul lavoro applicano i salari minimi.
- Gli ispettorati del lavoro costituiscono le principali istituzioni coinvolte nell'applicazione del salario minimo in 19 paesi, insieme – in varia misura e secondo modalità differenti – ai tribunali del lavoro e alle autorità fiscali e di assicurazione sociale. Tre paesi hanno più di un'istituzione direttamente responsabile dell'applicazione dei salari minimi.
- Le parti sociali svolgono un ruolo fondamentale nell'applicazione delle norme sui salari minimi. Nei paesi nordici effettuano ispezioni dirette per garantire l'applicazione dei contratti collettivi. Negli altri Stati membri spesso forniscono orientamenti e sostegno ai lavoratori e ai datori di lavoro, svolgendo ruoli specifici nella risoluzione delle controversie e nella definizione delle politiche.
- Le strategie per far rispettare i salari minimi sono sempre più basate sull'equilibrio tra deterrenza e prevenzione. Si registra inoltre una crescente attenzione per il ruolo consultivo, di orientamento e informativo degli ispettorati nonché per l'uso di incentivi per i datori di lavoro, per le campagne di informazione e sensibilizzazione e per la condivisione dei dati.
- Nell'ultimo decennio diversi Stati membri hanno intrapreso importanti riforme dei sistemi e delle norme in materia di applicazione dei salari minimi: la modifica dei regolamenti di applicazione; la riforma degli ispettorati del lavoro; la modifica del tipo e della portata delle sanzioni e dell'accesso alle informazioni e alla condivisione dei dati in materia di inosservanza; la creazione di gruppi/commissioni competenti per l'applicazione del salario minimo.
- Una serie di meccanismi, quali lo scambio di informazioni e il coordinamento dei soggetti interessati pertinenti, la pubblicazione dei nomi degli inadempienti, il ricorso alla responsabilità a catena e la responsabilizzazione dei lavoratori, risultano efficaci in contesti caratterizzati da settori economici ad alto rischio, procedure burocratiche complesse e risorse umane limitate. Analogamente, un approccio olistico che coniughi misure deterrenti e preventive, un ampio ricorso alla responsabilità a catena e una cultura preesistente del partenariato influenzano il modo in cui le autorità agiscono e raggiungono i risultati.
- In assenza di sistemi specifici per l'applicazione dei salari minimi nella maggior parte dei paesi, gli ispettorati del lavoro ricorrono sempre più spesso a strategie indirette che aumentano le probabilità di rispetto. In tal modo, mirano a sostenere tre gruppi principali durante il processo: i lavoratori, i datori di lavoro e le autorità. È stato dimostrato che una combinazione di iniziative più permissive con misure più severe aumenta l'efficacia delle azioni degli ispettorati nell'applicazione dei salari minimi.

Spunti per le politiche

- Quantificare il livello di inosservanza rappresenta un compito impegnativo che dipende in modo fondamentale dalla qualità e dalle caratteristiche dei dati utilizzati. Per migliorare la nostra conoscenza di questo fenomeno, occorre mettere a disposizione dei ricercatori fonti di dati più armonizzate, complete e precise sui redditi a livello di UE. È altresì necessario approfondire sforzi per recuperare migliori informazioni sulle retribuzioni minime legali fissate dalla contrattazione collettiva, generalmente stabilite a livello settoriale dai sindacati e dalle associazioni dei datori di lavoro. Queste informazioni sono generalmente carenti e non facilmente accessibili.
- Negli ultimi anni la deregolamentazione del mercato del lavoro e le nuove forme di lavoro hanno reso più complesse rispetto al passato l'individuazione dei casi di inosservanza e l'applicazione delle norme sui salari minimi. Si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'uso dell'estrazione di dati, alla fornitura di orientamenti ai lavoratori e ai datori di lavoro nonché al rafforzamento della cooperazione con le parti sociali e altre istituzioni nelle attività di applicazione delle norme.
- Sebbene in molti Stati membri nell'ultimo decennio siano aumentati gli stanziamenti finanziari per le istituzioni che si occupano dell'applicazione delle norme e benché il numero di ispettori sia aumentato nella metà dei paesi per i quali sono disponibili dati, le risorse sono ancora soltanto parzialmente adeguate per assicurare l'efficacia delle attività di applicazione delle norme in molti paesi. Sono necessarie maggiori risorse finanziarie e personale qualificato per migliorare la capacità degli ispettorati del lavoro di rispondere alle recenti evoluzioni e ai rischi del mercato del lavoro.
- La cooperazione con le parti sociali e le altre istituzioni nelle attività di applicazione delle norme sui salari minimi migliora la capacità di raggiungere coloro che vanno oltre le ispezioni convenzionali e di condividere informazioni sul rispetto. È necessario rafforzare la cooperazione e l'apprendimento reciproco tra le istituzioni che si occupano dell'applicazione delle leggi e le parti sociali a livello di UE.
- Le misure deterrenti e preventive si integrano a vicenda e dovrebbero essere adottate insieme per portare avanti strategie di applicazione delle norme efficaci. In alcuni paesi si dovrebbe prestare maggiore attenzione anche alla protezione dei lavoratori contro i trattamenti negativi derivanti dall'inoltro di una denuncia.
- La valutazione degli interventi nazionali che riguardano direttamente e/o indirettamente il rispetto dei salari minimi è fondamentale. Deve basarsi su una raccolta di dati più strutturata e formalizzata.

Ulteriori informazioni

Il testo integrale della relazione "Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report" (Salari minimi: inosservanza e applicazione delle norme negli Stati membri dell'UE – Relazione comparativa) è disponibile all'indirizzo <https://eurofound.link/ef23059>

Responsabile della ricerca: Carlos Vacas-Soriano

information@eurofound.europa.eu