



Organizzazione  
Internazionale  
del Lavoro

► Rapporto OIL

A photograph of a healthcare worker, likely a nurse, wearing full personal protective equipment (PPE). She is wearing a light blue surgical mask, a clear plastic apron over her light blue uniform, and blue nitrile gloves. She is looking off to the side with a focused expression. The background shows a wooden structure, possibly part of a building under construction or a scaffolding, against a clear blue sky. A large, semi-transparent white triangle is overlaid on the image, pointing towards the right, framing the text on the right side.

► **Rapporto  
mondiale  
sui salari**

**2020-21**

Le retribuzioni  
e i salari minimi  
ai tempi  
del COVID-19

**Sintesi del rapporto**





## Parte I. Tendenze recenti sui salari

---

**Nei quattro anni precedenti la pandemia di COVID-19 (2016-19), la crescita dei salari globali è oscillata tra l'1,6 e il 2,2 per cento. Se si esclude dal campione la Cina, la crescita dei salari reali in quei quattro anni è oscillata ad un livello inferiore, tra lo 0,9 e l'1,6 per cento.** Nelle economie avanzate del G20, la crescita dei salari reali è oscillata tra lo 0,4 e lo 0,9 per cento; è invece aumentata più rapidamente — tra il 3,5 e il 4,5 per cento annuo — nei paesi emergenti del G20. In Cina, tra il 2008 e il 2019 i salari reali sono più che raddoppiati. Tra le economie avanzate del G20, la crescita dei salari è stata maggiore (del 22 per cento) nella Repubblica di Corea, seguita dalla Germania (15 per cento). I salari reali sono invece diminuiti in Italia, Giappone e Regno Unito.

**Nel primo semestre del 2020, a seguito della crisi del COVID-19, in due terzi dei paesi per i quali vi era disponibilità di dati, si è osservata una pressione al ribasso sul livello o sul tasso di crescita dei salari medi. In altri paesi i salari medi sono aumentati, in gran parte come riflesso delle perdite sostanziali di lavoro tra i lavoratori a bassa retribuzione.** In contesti di crisi, i salari medi possono essere influenzati significativamente da cambiamenti repentini nella composizione dell'occupazione — il cosiddetto “effetto di composizione<sup>1</sup>”. In Brasile, Canada, Francia, Italia e negli Stati Uniti, i salari medi aumentano in modo significativo a causa della perdita di posti di lavoro che ha colpito soprattutto la fascia più bassa della scala salariale. Al contrario, una pressione al ribasso sui salari medi è stata osservata in Giappone, nella Repubblica di Corea e nel Regno Unito. Nei paesi in cui sono state introdotte o estese misure per preservare l'occupazione, l'aumento della disoccupazione è stato moderato e gli effetti della crisi si sono manifestati attraverso una pressione al ribasso sui salari piuttosto che attraverso una massiccia perdita di posti di lavoro.

**L'impatto della crisi sui salari totali è stato diverso per gli uomini e per le donne. Quest'ultime sono state colpite in modo sproporzionato dalla crisi.** Guardando ad un gruppo selezionato di paesi europei, il rapporto stima che — senza l'erogazione dei sussidi salariali — tra il primo e il secondo trimestre del 2020 i lavoratori avrebbero perso circa il 6,5 per cento del loro salario totale. Per le lavoratrici, il monte salariale totale è diminuito dell'8,1 per cento, a fronte di una diminuzione del 5,4 per cento per i lavoratori. Tale discrepanza è stata causata principalmente dalla riduzione dell'orario di lavoro, più che dalla differenza nel numero di licenziamenti. La diminuzione del monte salariale totale a causa della riduzione dell'orario di lavoro è stata pari al 6,9 per cento per le donne rispetto al 4,7 per cento per gli uomini.

**La crisi ha colpito in modo sproporzionato i lavoratori a basso reddito, aumentando così le disuguaglianze salariali.** Alcuni studi hanno dimostrato che in molti paesi la riduzione delle ore lavorate ha avuto un impatto maggiore sulle professioni meno qualificate — in particolare per i lavori a basse qualifiche — rispetto a quelle manageriali e professionali maggiormente remunerative. Per alcuni paesi europei, il rapporto stima che senza sussidi salariali il 50 per cento dei lavoratori con bassa retribuzione avrebbe perso il 17,3 per cento del proprio salario, una stima a rialzo rispetto a quella precedentemente che era pari al 6,5 per cento per l'insieme dei lavoratori. Di conseguenza,

---

<sup>1</sup> Quando la maggior parte di coloro che perdono il lavoro sono lavoratori con basse retribuzioni, aumenta automaticamente il salario medio dei rimanenti lavoratori dipendenti.

la quota del monte salariale totale ricevuta dal 50 per cento di coloro che sono collocati nella parte inferiore della distribuzione dei salari — una misura della disuguaglianza — sarebbe sceso di circa 3 punti percentuali, passando dal 27 al 24 per cento in media del totale monte salariale. La quota della parte superiore della distribuzione dei salari sarebbe aumentata dal 73 al 76 per cento.

**Tuttavia, i sussidi salariali temporanei hanno permesso a molti paesi di compensare parte del monte salariale che sarebbe andata persa, e di ridurre l'impatto della crisi sulle disuguaglianze salariali.** Durante la crisi, molti paesi hanno introdotto o ampliato i sussidi salariali esistenti per salvaguardare il lavoro. Il rapporto stima, per un gruppo selezionato di dieci paesi europei per i quali vi era disponibilità di dati, che i sussidi salariali hanno permesso di compensare il 40 per cento della perdita totale del monte salariale, compreso il 51 per cento della perdita del monte salariale causata dalla riduzione dell'orario di lavoro. I sussidi salariali hanno anche permesso di mitigare gli effetti della crisi sulle disuguaglianze salariali perché i principali beneficiari sono stati i lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi, ovvero i lavoratori con basse retribuzioni.

**Al fine di sostenere i lavoratori con basse retribuzioni, molti dei paesi in cui esiste un sistema di adeguamento regolare dei salari minimi hanno applicato aumenti pianificati nella prima metà del 2020.** L'analisi rivela che nei 60 paesi che svolgono gli adeguamenti dei salari minimi su base regolare, tutti gli adeguamenti previsti per il primo trimestre del 2020 si sono svolti come previsto. Invece, circa 6 dei 9 paesi che generalmente svolgono l'adeguamento nel secondo trimestre hanno rispettato la data di adeguamento prevista, che è coincisa con la crisi innescata dalla pandemia. Tra gli 87 paesi che adeguano i salari minimi in modo irregolare, circa 12 hanno aumentato i loro salari minimi nella prima metà del 2020, un numero inferiore rispetto all'anno precedente. Queste evidenze suggeriscono che la crisi del COVID-19 potrebbe aver indotto alcuni governi a posticipare gli aggiustamenti dei salari minimi.



## Parte II. Salari minimi e disuguaglianze

---

**Per quanto riguarda il tema dei salari minimi, il rapporto evidenzia che i salari minimi, legali o stabiliti dalla contrattazione collettiva, esistono nel 90 per cento dei 187 Stati membri dell'OIL.** I sistemi di salario minimo variano da paese a paese e possono avere delle strutture semplici a molto complesse. A livello globale, circa la metà dei paesi che hanno introdotto il salario minimo legale ha un unico tasso di salario minimo nazionale; l'altra metà ha introdotto sistemi più complessi che prevedono tassi di salario minimo multipli che vengono determinati in base al settore di attività, all'occupazione, all'età del lavoratore o alla regione geografica. Questi diversi sistemi sono in linea con la Convenzione OIL sulla fissazione del salario minimo, 1970 (n. 131), che richiede un vasto ambito di applicazione, la consultazione con le parti sociali, livelli di salario minimo che tengano conto delle esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie e dei fattori economici, adeguamenti di volta in volta, e misure per garantirne l'effettiva applicazione.

**A livello globale, si stima che circa 327 milioni di lavoratori dipendenti percepiscono una retribuzione pari o inferiore del salario minimo orario ad essi applicabile. Questa cifra rappresenta il 19 per cento di tutti i lavoratori dipendenti e comprende 152 milioni di lavoratrici.** Sebbene, in numero assoluto, siano più uomini che donne che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo, le donne sono sovra-rappresentate in questa categoria di lavoratori: mentre a livello mondiale le donne costituiscono il 39 per cento dei lavoratori che percepiscono una retribuzione maggiore del salario minimo, esse rappresentano il 47 per cento dei lavoratori che percepiscono il salario minimo o una retribuzione inferiore al salario minimo.

**La misura in cui un salario minimo può ridurre le disuguaglianze salariali e di reddito dipende da almeno tre fattori chiave: l'“efficacia” del salario minimo, il livello in base al quale viene fissato, e le caratteristiche di coloro che percepiscono il salario minimo.** Sebbene lo scopo principale del salario minimo sia quello di proteggere i lavoratori da retribuzioni eccessivamente basse, in determinate condizioni tale strumento può anche contribuire a ridurre le disuguaglianze.

La prima condizione comprende l'estensione della copertura legale e il livello di conformità — che, se combinati, possono essere chiamati “efficacia” del salario minimo. In secondo luogo, il livello in base al quale vengono fissati i salari minimi svolge un ruolo cruciale. Infine, il potenziale dei sistemi di salario minimo per ridurre le disuguaglianze dipende dalla struttura della forza lavoro di un paese — in particolare se i lavoratori con basso reddito sono lavoratori dipendenti o autonomi — e dalle caratteristiche dei beneficiari del salario minimo — in particolare, se vivono in famiglie con basso reddito.

## L'efficacia del salario minimo

**Dei 327 milioni di lavoratori che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo a livello mondiale, circa 266 milioni di lavoratori guadagnano meno del salario minimo orario, sia perché non sono coperti dai sistemi di salario minimo legale sia a causa della non applicazione di tali sistemi.** I gruppi di lavoratori che vengono frequentemente esclusi dalla copertura legale dei sistemi di salario minimo sono i lavoratori agricoli e i lavoratori domestici. Il rapporto stima che, a partire dal 2020, il 18 per cento dei paesi che dispongono di salari minimi legali escludano dall'ambito di applicazione dei salari minimi legali i lavoratori agricoli o i lavoratori domestici, o entrambi. Uno degli indicatori più significativi della non applicazione di tali sistemi è rappresentato dall'elevata incidenza dell'informalità, che costituisce una sfida importante per i diritti dei lavoratori in generale e anche per l'applicazione dei salari minimi. Nei paesi con alti livelli di informalità, affinché i sistemi di salario minimo siano efficaci, devono essere accompagnati da misure che incoraggino la formalizzazione. Altre misure comprendono, ad esempio, ispezioni mirate sul lavoro, campagne di sensibilizzazione e sforzi maggiori per aumentare la produttività. La bassa produttività è una delle cause dell'informalità e si ripercuote sulla non applicazione della legislazione sui salari minimi.

## L'adeguatezza dei livelli di salario minimo

**Come previsto dalla Convenzione OIL sulla fissazione del salario minimo, 1970 (n. 131), la fissazione di un livello di salario minimo adeguato dovrebbe essere realizzata attraverso il dialogo sociale e tenere in considerazione le esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie, nonché dei fattori economici.** Il Rapporto evidenzia che il salario minimo è fissato, in media, a circa il 55 per cento del salario mediano nei paesi sviluppati e al 67 per cento del salario mediano nelle economie emergenti e in via di sviluppo. Tra i paesi sviluppati, la stragrande maggioranza dei paesi dispone di un salario minimo fissato tra il 50 per cento e i due terzi del salario mediano. Nelle economie emergenti e in via di sviluppo, il rapporto tra il salario minimo e il salario medio varia dal 16 per cento in Bangladesh al 147 per cento in Honduras. A livello globale, nel 2019 il valore mediano dei salari minimi lordi è stato pari a 486 dollari al mese, il che significa che la metà dei paesi del mondo ha un salario minimo inferiore a questo importo e l'altra metà ha un salario minimo superiore. Alcuni paesi hanno salari minimi al di sotto della soglia di povertà.

**Una frequenza regolare degli adeguamenti salariali è fondamentale per mantenere i salari minimi ad un livello adeguato.** Un livello molto basso del salario minimo spesso riflette il mancato adeguamento su base regolare dei tassi. Tra il 2010 e il 2019, solo il 54 per cento dei paesi che hanno introdotto il salario minimo legale ha adeguato il proprio salario minimo almeno ogni due anni. A livello globale, 114 dei 153 paesi per i quali vi è disponibilità di dati (circa il 75 per cento) hanno visto crescere i loro salari minimi in termini reali tra il 2010 e il 2019. La crescita del salario minimo annuale reale è stata, in media, dell'1,1 per cento in Africa, dell'1,8 per cento nelle Americhe, del 2,5 per cento in Asia e del 3,5 per cento in Europa e in Asia centrale.

## Le caratteristiche dei lavoratori che percepiscono il salario minimo

**A livello globale, la maggior parte dei lavoratori che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo orario è collocato nei livelli inferiori della distribuzione dei redditi familiari. Tuttavia, le caratteristiche dei lavoratori che percepiscono il salario minimo variano a seconda del paese e della regione.** In Europa, ad esempio, in media il 69 per cento di tutti i lavoratori con una retribuzione pari o inferiore al salario minimo è collocato nella parte inferiore della distribuzione del reddito. Inoltre, i lavoratori che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo e che vivono nelle famiglie più povere hanno maggiori probabilità di vivere come genitori single con figli a carico rispetto a quelli che vivono nelle famiglie più ricche. Tuttavia, in Africa solo il 52 per cento di tutti i lavoratori che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo si trova nella parte inferiore della distribuzione del reddito. Nei paesi in via di sviluppo, molti lavoratori a basso reddito sono lavoratori autonomi piuttosto che lavoratori dipendenti. Ciò indica che l'occupazione dipendente tende ad aumentare il reddito medio delle famiglie che nei paesi in via di sviluppo il salario minimo dovrebbe essere accompagnato da misure per creare occupazione dipendente per i lavoratori che vivono in famiglie povere.

**Le donne sono generalmente sovra-rappresentate tra i lavoratori a basso reddito e la letteratura mostra che, in molti casi, il salario minimo può ridurre il divario retributivo tra uomini e donne.** In tutte le regioni, la percentuale di lavoratrici che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo è maggiore della quota di coloro che guadagnano più del salario minimo. Analogamente, i giovani lavoratori (di età inferiore ai 25 anni), i lavoratori con un basso livello di istruzione e i lavoratori dell'economia rurale sono sovra-rappresentati tra i lavoratori che percepiscono una retribuzione pari o inferiore al salario minimo. Questo indica che il salario minimo può contribuire a ridurre il divario retributivo tra questi e altri gruppi di lavoratori. Per quanto riguarda le caratteristiche del lavoro, dal rapporto emerge che i lavoratori con una retribuzione pari o inferiore al salario minimo hanno più probabilità di avere contratti temporanei e lavori a tempo parziale rispetto ai lavoratori che guadagnano salari più elevati. In aggiunta, tali lavoratori lavorano in media più ore.

## Risultati di un esercizio di simulazione

**Utilizzando i microdati per un gruppo di 41 paesi che coprono l'Africa, l'Asia, l'Europa e l'America Latina, e per i quali erano disponibili informazioni sui salari e sul reddito, le simulazioni evidenziano che — qualunque sia la misura delle disuguaglianze utilizzata —, estendendo la copertura legale del salario minimo e innalzandone il livello (ad esempio, fino a due terzi della retribuzione mediana), il salario minimo è in grado di ridurre le disuguaglianze in termini di reddito.** Guardando l'indice di Palma (la quota di reddito del 10 per cento superiore diviso per la quota di reddito del 40 per cento inferiore), quando si ipotizza sia il rispetto delle disposizioni sul salario minimo che un aumento del livello del salario minimo, le disuguaglianze si riducono tra il 3 e il 10 per cento nella maggior parte dei paesi. Tuttavia, nei paesi a basso e medio reddito, dove vi è un maggior ricorso al lavoro informale, se il salario minimo non si estende ai lavoratori che svolgono lavori informali, la potenziale riduzione delle disuguaglianze diventa molto più bassa.

**Mentre in alcuni paesi i sistemi di salario minimo possono già raggiungere la maggior parte del loro potenziale per ridurre le disuguaglianze, in altri c'è ancora un margine di miglioramento.** Ad esempio, in alcuni paesi, come l'Ecuador e l'Ungheria, il potenziale di riduzione delle disuguaglianze di reddito attraverso una maggiore applicazione delle disposizioni sul salario minimo è relativamente elevato. In un altro gruppo di paesi, tra cui l'Estonia, l'Uruguay e il Vietnam, vi è un elevato potenziale di riduzione delle disuguaglianze di reddito attraverso un aumento del livello del salario minimo, tenendo conto delle esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie, nonché

dei fattori economici. Aumentando l'efficacia attraverso misure volte a rafforzarne l'applicazione, a formalizzare il lavoro o ad ampliare la copertura legale — attraverso un approccio equilibrato e basato su dati concreti per la fissazione di livelli salariali —, le misure adottate possono garantire che i sistemi di salario minimo raggiungano il loro pieno potenziale.

## ► **Parte III. Politiche salariali per una ripresa incentrata sulla persona**

---

**Per mitigare l'impatto della crisi e sostenere la ripresa economica sono necessarie politiche salariali adeguate ed organiche, individuate attraverso un dialogo sociale forte e inclusivo.**

Nel prossimo futuro, le conseguenze economiche e occupazionali della crisi del COVID-19 eserciteranno probabilmente una forte pressione al ribasso sui salari dei lavoratori. In questo contesto, saranno necessari adeguamenti salariali equilibrati, tenendo conto dei fattori sociali ed economici rilevanti, per salvaguardare il lavoro e garantire la sostenibilità delle imprese, proteggendo al tempo stesso i redditi dei lavoratori e delle loro famiglie, sostenendo la domanda ed evitando situazioni di deflazione. Gli adeguamenti dei salari minimi dovranno essere attentamente equilibrati e calibrati. Mentre l'adeguamento dei tassi per compensare l'inflazione dei prezzi può essere essenziale per garantire che i lavoratori con basse retribuzioni e le loro famiglie siano in grado di mantenere il loro tenore di vita, in alcuni paesi può essere difficile o rischioso attuare aumenti più consistenti. La contrattazione collettiva — che tiene conto delle circostanze specifiche di imprese o settori economici — può garantire il giusto equilibrio per valutare l'adeguatezza dei salari in alcuni settori a basso salario — per lo più occupati dalle lavoratrici — che si sono rivelati essenziali e di alto valore sociale nel contesto della crisi attuale. I sussidi salariali, che hanno svolto un ruolo importante nel mitigare l'impatto della crisi proteggendo le imprese e i lavoratori, potrebbero dover essere prolungati nella seconda ondata di confinamenti, tenendo conto delle implicazioni in termini di costi.

**Nella pianificazione di una nuova e migliore "normalità" dopo la crisi, salari minimi adeguati — legali o stabiliti attraverso la contrattazione collettiva — potrebbero contribuire a garantire la giustizia sociale e eliminare le disuguaglianze.** La Dichiarazione del Centenario dell'OIL sul futuro del lavoro del 2019, che richiede un approccio al futuro del lavoro incentrato sulla persona, sottolinea l'importanza di un salario minimo adeguato, legale o stabilito attraverso la contrattazione collettiva. Le analisi statistiche presentate nella Parte II di questo rapporto mostrano che il salario minimo — quando è fissato a un livello adeguato, il cui ambito di applicazione si estende anche ai lavoratori che hanno più probabilità di svolgere lavori con basse retribuzioni, e ben applicato — non solo contribuisce a proteggere i lavoratori da salari eccessivamente bassi, ma contribuisce anche a ridurre le disuguaglianze. Le caratteristiche di un salario minimo adeguato, compreso il livello dello stesso, dovrebbero essere concordate a livello nazionale attraverso un dialogo sociale basato su dati concreti, in linea con la Convenzione OIL sulla fissazione del salario minimo, 1970 (n. 131). Per essere più efficaci, i salari minimi devono essere accompagnati da altre misure che sostengano la formalizzazione dell'economia informale, la creazione di lavori retribuiti e la crescita della produttività delle imprese sostenibili. I salari minimi sono soltanto una delle politiche — che includono la protezione sociale e le politiche fiscali — che possono essere utilizzate per promuovere la crescita economica insieme alla giustizia sociale.



## **Promuovere la giustizia sociale e il lavoro dignitoso**

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro è l'agenzia delle Nazioni Unite per il mondo del lavoro. Riunisce governi, datori di lavoro e lavoratori per promuovere un approccio al futuro del lavoro incentrato sulla persona attraverso la creazione di posti di lavoro, i diritti sul lavoro, la protezione sociale e il dialogo sociale.

### **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino  
Villa Aldobrandini  
Via Panisperna 28  
00199 Roma (Italia)

---

[ilo.org/rome](https://ilo.org/rome)