

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

## *In questo numero*

### **RICERCHE**

*La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*

### **RICERCHE**

*Clausole generali e diritto del lavoro*

### **INTERVENTI**

*Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders  
Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro*

### **RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE**

*Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione*

### **GIURISPRUDENZA ITALIANA**

*Comunicazione del licenziamento per g.m.o. e prova del repêchage*

*Il mancato rinnovo del CCNL Vigilanza privata*

*Un itinerario giurisprudenziale sul collocamento mirato*

*Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle OO.SS.*

*Qualificazione dei lavoratori che operano grazie ad una piattaforma digitale*

*G.m.o. e prescrizione dei crediti retributivi del lavoratore*

*Licenziamento provocato dal lavoratore e diritto alla Nاسpi*

*Continuità dell'occupazione e trasferimento di azienda in crisi:*

*il caso Alitalia*

### **LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

*Il nuovo potere ispettivo di disposizionee*

### **DIRITTO EUROPEO E INTERNAZIONALE DEL LAVORO**

*Clausola Investor-State Dispute Settlement e Covid-19*

*Belgio: chi paga per il lavoro da remoto?*

**N. 1/XXXI - 2021**

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

## DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Andrea Bollani, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Guido Canavesi, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Vincenzo Ferrante, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Giuseppe Pellacani, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Riccardo Salomone, Giuseppe Santoro-Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

## COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Antonio Baylos Grau (*Castilla la Mancha*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Jesús Cruz Villalón (*Siviglia*), Simon Deakin (*Cambridge*), Anthony Forsyth (*Melbourne*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Thomas Haipeter (*Duisburg*), Patrice Jalette (*Montreal*), José João Abrantes (*Lisbona*), Maarten Keune (*Amsterdam*), Csilla Kolonnay Lehoczy (*Budapest*), Lourdes Mella Méndez (*Santiago de Compostela*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

## REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Lilli Viviana Casano, Emanuele Dagnino, Francesca De Michiel, Maria Del Frate, Michele Faioli, Marco Ferraresi (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana, coordinatore Pavia*), Cristina Inversi, Giuseppe Ludovico, Laura Magri (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Mariagrazia Militello, Michele Murgo, Giovanni Battista Panizza, Veronica Papa, Giovanni Pigliarmini, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Francesco Seghezzi, Michele Squeglia.

## COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Mario Biagioli, Marina Brollo, Luca Calcaterra, Piera Campanella, Bruno Caruso, Matteo Corti, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Vincenzo Ferrante, Luigi Fiorillo, Donata Gottardi, Stefano Giubboni, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Marco Marazza, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Marco Novella, Antonella Occhino, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Roberto Romei, Giuseppe Santoro-Passarelli, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [dri@unimore.it](mailto:dri@unimore.it)

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia  
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202. Indirizzo e-mail: [dri@unipv.it](mailto:dri@unipv.it)

*Diritto delle Relazioni Industriali* si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.,  
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432  
Internet: <http://www.giuffrefrancislefebvre.it> - e-mail: [vendite@giuffrefl.it](mailto:vendite@giuffrefl.it)

## Pubblicità:

Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.380 - fax 02/38089426  
e-mail: [periodici@giuffrefl.it](mailto:periodici@giuffrefl.it)

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2021

Unione europea	€ 140,00
Paesi extra Unione europea	€ 210,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 53,00)	€ 35,00

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GIDP

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E. € 110,00\*

\*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 140,00	€ 210,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 170,00	€ 254,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.** a ciò autorizzati (cfr. <https://shop.giuffre.it/agenti>).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo.

Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

## ***SOMMARIO*** - n. 1/2021

---

### **Ricerche: *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE***

TIZIANO TREU <i>La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea</i> .....	1
GIAMPIERO PROIA <i>La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi</i> .....	26
EMANUELE MENEGATTI <i>Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea</i> .....	41
LUCA RATTI <i>La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty</i> .....	59

### **Ricerche: *Clausole generali e diritto del lavoro***

VINCENZO FERRANTE <i>Clausole generali, buona fede e contratto di lavoro</i> .....	77
ARMANDO TURSÌ <i>Clausole generali e norme generali nel diritto del lavoro: spunti metodologici per il legislatore e per gli interpreti</i> .....	97

### **Interventi**

GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI <i>Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders</i> .....	111
CHIARA GARBUIO <i>Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di crisi</i> .....	122

### **Relazioni industriali e risorse umane**

MICHELE TIRABOSCHI <i>Tra due crisi: tendenze di un decennio di contrattazione</i> .....	143
--	-----

### Osservatorio di giurisprudenza italiana

ARIANNA ABBASCIANO <i>La comunicazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo deve contenere anche la prova del repêchage?</i> (nota a Cass. 6 agosto 2020, n. 16795) .....	177
ALESSANDRO BELLETTI <i>Il mancato rinnovo del CCNL Vigilanza privata tra automatismi retributivi e corretta applicazione dell'art. 2120 c.c.</i> (nota a Trib. Mantova 23 luglio 2020, n. 62) .....	185
LILLI CAROLLO <i>Un itinerario giurisprudenziale sul collocamento mirato</i> (nota a Trib. Firenze 19 marzo 2020, n. 150, e Cass. 15 luglio 2019, n. 18192) .....	190
MICHELE FAIOLI <i>Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle organizzazioni sindacali</i> (nota a Trib. Bologna ord. 31 dicembre 2020) .....	204
VINCENZO FERRANTE <i>Ancora in tema di qualificazione dei lavoratori che operano grazie ad una piattaforma digitale</i> (nota a Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 3570) .....	215
RICCARDO MARAGA <i>La prescrizione dei crediti retributivi del lavoratore alla luce dell'attuale regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo e dei recenti arresti della giurisprudenza</i> (nota a C. cost. 10 giugno 1966, n. 63, e altre) .....	223
ARTURO MARESCA <i>Licenziamento provocato dal lavoratore e diritto alla Naspi: su chi grava il costo del c.d. ticket licenziamento?</i> (nota a Trib. Udine 30 settembre 2020, n. 106) .....	235
TOMMASO MASERATI <i>Il principio di continuità dell'occupazione nel trasferimento di azienda in crisi: il caso Alitalia</i> (nota a Cass. 17 agosto 2020, n. 17198) .....	243

### Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione

CARMINE SANTORO <i>Il nuovo potere ispettivo di disposizione</i> .....	253
--	-----

### Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro

VALENTINA CAGNIN <i>Clausola Investor-State Dispute Settlement e Covid-19: la combinazione perfetta per un attentato al potere regolativo statale da parte degli investitori stranieri</i> .....	263
--	-----

---

DILETTA PORCHEDDU <i>Chi paga per il lavoro da remoto? Spunti da una sentenza della Corte di Cassazione belga (nota a Hof van Cassatie van België 5 ottobre 2020, n. S.19.0008.N)</i> .....	276
---	-----



# INDICE ANALITICO

## *Belgio*

- Telelavoro - Lavoro a domicilio - Lavoro agile - *Convention collective de travail n. 85/2005 - Loi du 6 décembre 1996 relative au travail à domicile* - Rimborsi [275] (Hof van Cassatie van België 5 ottobre 2020, n. S.19.0008.N, con nota di D. PORCHEDDU).

## *Contrattazione collettiva*

- CCNL - Vigilanza privata - Retribuzione - Occasionalità - AFAC - Lavoro festivo - Lavoro domenicale [185] (Trib. Mantova 23 luglio 2020, n. 62, con nota di A. BELLETTI).

## *Discriminazioni*

- Discriminazioni - Ciclofattorini/*Riders* - Piattaforme digitali - Turni e pianificazione del lavoro - Tutela giudiziaria - Sindacato - Sciopero [204] (Trib. Bologna ord. 31 dicembre 2020, con nota di M. FAIOLI).

## *Eternalizzazioni*

- Trasferimento di azienda - Crisi aziendale - Accordo sindacale - Art. 47, comma 4-bis, l. n. 428/1990 - Direttiva 2001/23/CE - Interpretazione conforme - Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza [243] (Cass. 17 agosto 2020, n. 17198, con nota di T. MASERATI).

## *Lavoro autonomo*

- Piattaforme di *food delivery* - Attività di mediazione - Modalità di raccolta degli ordini - Esclusione - Attività d'impresa - Sussistenza di un contratto d'opera con i fattorini/*riders* [214] (Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 3570, con nota di V. FERRANTE).
- Disponibilità della piattaforma e programmazione degli algoritmi - Lavoro etero-organizzato [214] (Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 3570, con nota di V. FERRANTE).
- Lavoro subordinato - Lavoro autonomo - Qualificazione del rapporto - Libertà di scegliere tempi di lavoro - Libertà di rendere la prestazione - Messa a disposizione di energie lavorative - Caratteri della subordinazione [214] (Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 3570, con nota di V. FERRANTE).

*Licenziamento*

- Licenziamento individuale - Giustificato motivo oggettivo - Comunicazione recesso - Forma scritta - Obbligo di motivazione - *Repêchage* - Onere probatorio [177] (Cass. 6 agosto 2020, n. 16795, con nota di A. ABBASCIANO).
- Prescrizione - Rapporto di lavoro - Pubblico impiego - Retribuzione - Tutela reale [222] (C. cost. 10 giugno 1966, n. 63, con nota di R. MARAGA).
- Prescrizione - Retribuzione - Rapporto di lavoro - Tutela reale - Recesso [222] (Trib. Torino 25 maggio 2016, n. 1021, con nota di R. MARAGA).
- Licenziamento ritorsivo - Prescrizione - Rapporto di lavoro - Retribuzione - Legge Fornero [222] (Trib. Milano 7 ottobre 2016, n. 2576, con nota di R. MARAGA).
- Art. 18 - Tutela reale - Tutela indennitaria - Prescrizione - Retribuzione - Licenziamento illegittimo [223] (App. Milano 30 aprile 2019, n. 376, con nota di R. MARAGA).
- Prescrizione - Retribuzione - Rapporto di lavoro - Art. 18 - Legge Fornero [223] (App. Milano 28 febbraio 2020, n. 324, con nota di R. MARAGA).
- Rapporto di lavoro - Assenze ingiustificate - Licenziamento per giusta causa - Ticket di licenziamento - Obbligo del lavoratore di rimborso [235] (Trib. Udine 30 settembre 2020, n. 106, con nota di A. MARESCA).

*Mercato del lavoro*

- Lavoratori con disabilità - Accomodamenti ragionevoli - Licenziamento [190] (Trib. Firenze 19 marzo 2020, n. 150, con nota di L. CAROLLO).
- Lavoratori con disabilità - Contratto a tempo determinato - Convenzioni [190] (Cass. 15 luglio 2019, n. 18192, con nota di L. CAROLLO).

*Quadro internazionale e comparato*

- Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, 2017 [263] (con nota di V. CAGNIN).
- Free Trade Agreement between the Government of Australia and the Government of the People's Republic of China, 2015 [263] (con nota di V. CAGNIN).
- Agreement between the United States of America, the United Mexican States and Canada, 1° luglio 2020 [263] (con nota di V. CAGNIN).

*Servizi ispettivi e attività di vigilanza*

- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 [253] (con nota di C. SANTORO).
- Circolare INL 30 settembre 2020, n. 5 [253] (con nota di C. SANTORO).
- Nota INL 15 dicembre 2020, n. 4539 [253] (con nota di C. SANTORO).



*Proposta di direttiva  
sui salari minimi adeguati nell'UE*

**La proposta sul salario minimo  
e la nuova politica della Commissione europea**

*Tiziano Treu*

*Sommario: 1. Introduzione. – 2. Un cambio di prospettiva: dall'austerità al sostegno della contrattazione collettiva. – 3. Il difficile equilibrio e le due finalità della proposta. – 4. Basi giuridiche controverse ma sostenibili. – 5. Due percorsi per il salario minimo: la via legislativa e i criteri di adeguatezza. – 6. Salario minimo legale e livelli retributivi contrattuali. – 7. La adeguatezza della via contrattuale. – 8. Il criterio della copertura contrattuale al 70%. – 9. Monitoraggio ed *enforcement*. – 10. Ipotesi per l'iter futuro.*

**1. Introduzione**

La proposta di direttiva europea sulla adeguatezza salariale ha avuto l'effetto, e a mio avviso il merito, di rianimare il dibattito italiano, invero alquanto stagnante sul salario minimo.

Sul versante delle politiche europee la iniziativa della Commissione costituisce un altro segnale del nuovo clima comunitario avviato dalla Presidenza von der Leyen e concretatosi nel corso del 2020.

In effetti i segnali sono molti, non limitati alle materie di carattere sociale, che anzi costituiscono un episodio, e non il principale di un nuovo corso generale delle politiche della Unione.

I segnali di novità riguardano le reazioni complessive delle istituzioni comunitarie alla crisi del Covid, anzitutto con i provvedimenti finanziari decisi dalla BCE e poi dalla Commissione e dal Consiglio europeo, che hanno messo a disposizione degli Stati membri risorse senza precedenti per la ricostruzione delle economie nazionali, in misura particolare di quelle, come l'Italia, più colpite dalla crisi.

---

\* *Professore emerito di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.*

La novità non riguarda solo la dimensione del sostegno finanziario, ma il fatto che per la prima volta questo si fonda su un impegno diretto del bilancio comunitario, per anni escluso dall'orizzonte delle decisioni che sono state ispirate a una logica intergovernativa; un impegno contrario all'austerità dei bilanci e viceversa rispondente a una prima ispirazione solidaristica. Conseguente a tale ispirazione è la destinazione delle risorse non a riparare i guasti finanziari della emergenza sanitaria, come avvenne dopo la crisi del 2008, ma a sostenere la transizione delle economie europee, a cominciare da quelle più deboli come l'Italia, verso nuovi obiettivi non di crescita purchessia, ma di sviluppo sostenibile <sup>(1)</sup>. La carenza di iniziative comunitarie in materia sociale negli ultimi anni ha contribuito ad aggravare le condizioni dei lavoratori e dei cittadini, accentuando le divergenze fra Paesi e all'interno di questi fra gruppi e settori socio-economici.

Questa tendenza, già presente da tempo, è stata accelerata dalla crisi pandemica con conseguenze dirompenti sugli assetti del lavoro e del welfare anche negli Stati più forti, che sono tali da mettere in discussione le stesse categorie fondamentali su cui è stato costruito lo stato sociale del Novecento.

Lo shock pandemico ha spinto tutti gli Stati a moltiplicare gli interventi di emergenza di tipo economico per riparare i guasti prodotti dal Covid su lavoratori e imprese e ha motivato le misure di sostegno dell'Unione di cui accennavo.

La novità è che l'azione dell'Unione si è estesa per la prima volta a comprendere interventi diretti a favore dei lavoratori e delle imprese in crisi. L'intervento più significativo è il regolamento SURE, le cui risorse aggiuntive a quelle del Fondo sociale europeo hanno fornito agli Stati una seconda linea di difesa volta a risarcire i lavoratori sospesi dal lavoro a causa del *lockdown* <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> La differenza di approccio delle politiche europee prese nel corso del 2020 rispetto a quelle decise nella crisi del 2008 è generalmente riconosciuta. Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *q. Rivista*, 2020, n. 2, pp. 235 ss., e T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in AA.VV., *Governare le crisi: esperienze e modelli in Veneto*, Marsilio, 2021.

<sup>(2)</sup> Sul regolamento SURE vedi P. VARESI, *L'integrazione che salva posti di lavoro*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 dicembre 2020, e P. VARESI, *Crisi aziendali: nuovi strumenti per il sostegno al reddito e per la formazione dei lavoratori*, in *www.lavorosi.it*, 20 gennaio 2021.

La necessità di reagire a questa situazione eccezionale, ma suscettibile di reiterarsi nel tempo, ha spinto molti Stati membri a passare da interventi temporanei a misure strutturali e durature, a cominciare da quelle richieste dalla gravissima crisi occupazionale <sup>(3)</sup>.

Per questo si è ripresa in considerazione la proposta di istituire una indennità europea di disoccupazione come strumento comune per reagire agli shock esogeni incidenti sul mercato del lavoro <sup>(4)</sup>. Inoltre la Commissione ha deciso di riprendere in mano il dossier per la istituzione di una forma di reddito minimo comune, sulla scia di quelle esistenti in molti Stati membri, al fine di contrastare la crescente diffusione della povertà fra i cittadini europei.

Ancora più in generale si stanno moltiplicando le sollecitazioni a dare maggiore valore giuridico ai principi del *Pillar of Social Rights*, riscoprendo la necessità di accompagnare o di superare le tecniche della *soft law* con la fissazione di regole vincolanti dirette a contrastare le accresciute divergenze fra i sistemi europei di diritto del lavoro e di welfare. Si tratta di propositi ancora non del tutto definiti e che dovranno superare ostacoli procedurali e politici tutt'altro che scomparsi nel panorama europeo e nei diversi contesti nazionali ove risiedono ancora le radici delle competenze in materia sociale. Ma sembra cresciuta la consapevolezza che non solo le difficoltà economiche ma anche le ferite sociali della crisi sono così profonde da mettere in pericolo l'intera costruzione europea <sup>(5)</sup>, e che quindi vanno affrontate insieme.

---

<sup>(3)</sup> L'impatto della crisi sull'economia e sull'occupazione è testimoniata da tutti gli indicatori nazionali e internazionali. La caduta dell'occupazione è stata solo in parte temperata dal massiccio ricorso alle casse integrazione deciso, in Italia più che altrove, in deroga alle regole usuali, nonché dal blocco dei licenziamenti. Si tratta di provvedimenti del tutto eccezionali, e in Italia prorogati per una parte ancora incerta del 2021. Si veda, fra tutti, M. BARBINI, F. DE NOVELLIS, *La crisi del COVID-19 e l'impatto sul mercato del lavoro*, in CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2020, 2020, pp. 31 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. il dossier a più voci (Cataldi, De Crescenzo, Di Domenico, Faioli, Lo Faro, Menegatti) in *Menabò di Etica ed Economia*, 2021, n. 142; vedi anche AA.VV., *The EUBS. New Challenges for Unemployment Status and Social Security Rights in the EU*, EL, 2017, n. 1 (con scritti di Faioli, Bologna, Bazzani, Ferrari, Monticelli, Ferrante).

<sup>(5)</sup> Cfr. fra i tanti gli scritti di R. PRODI, *Antiche e nuove pestilenze*, in AA.VV., *Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, I Quaderni del Cnel, 2020, n. speciale, p. 135 ss., e, ivi, E. BONINO, *Le lezioni politiche della pandemia*, pp. 27 ss., L. JAHIER, *Mettere in sicurezza l'Europa. Una strategia della cura*, pp. 103 ss., E. LETTA, *Europa: la ricerca di un equilibrio tra apertura e protezione*, pp. 119 ss.

## 2. Un cambio di prospettiva: dall'austerità al sostegno della contrattazione collettiva

È in questo contesto che matura la proposta della Commissione di affrontare con direttiva la materia della retribuzione, finora solo indirettamente toccata da interventi comunitari. La decisione è politicamente tanto più significativa, anzi dirimpente, perché riguarda un tema centrale regolato con non poche dissonanze nei sistemi nazionali di relazioni industriali, e molto controverso negli Stati membri, a cominciare dall'Italia, anche perché circondato dalla diffidenza delle parti sociali, nonché dalla aperta contrarietà delle confederazioni sindacali.

Nel merito l'iniziativa della Commissione segnala un radicale cambiamento di prospettiva rispetto agli orientamenti seguiti negli anni precedenti; dalle reiterate raccomandazioni a contenere le dinamiche retributive per non ostacolare la competitività dei sistemi produttivi si passa a sostenere la necessità di garantire salari minimi adeguati come strumento importante per promuovere un lavoro dignitoso per tutti i lavoratori europei e anche, come dirò subito, per una regolazione equilibrata del mercato del lavoro.

Tale salto di qualità, rilevato da tutti i commentatori, assume un significato per la intera politica economica e sociale dell'Unione, perché tocca il cuore delle politiche di austerità, che sono state fondate per anni sulla *internal devaluation*, cioè *in primis* sulla compressione delle dinamiche salariali e sul conseguente ridimensionamento della contrattazione collettiva come autorità salariale (considerando 13 della proposta) <sup>(6)</sup>.

L'urgenza di cambiare rotta è segnalata dal numero crescente di lavoratori poveri e dall'aumento del rischio di *in-work poverty* che sono testimoniati da tutte le fonti nazionali: l'Italia ha fatto registrare nel 2018 un tasso di rischio di *in-work poverty* del 12,3% superiore alla media europea del 9,3%, e tutto lascia ritenere che tali percentuali siano cresciute nell'anno della pandemia <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 7 gennaio 2021, audizioni informali dell'Ufficio di Presidenza della Commissione Politiche dell'Unione europea, nell'ambito dell'esame della proposta di direttiva COM(2020)682 final sui salari minimi.

<sup>(7)</sup> ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Istat Statistiche Report, 16 giugno 2020; cfr. in generale F. D'AMURI, *I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: evidenze ed indicazioni di policy*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU, (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Il

Questi dati mostrano con drammatica evidenza che il lavoro non è più, come da sempre ritenuto, una buona assicurazione contro la povertà. Non lo è il lavoro precario, anche questo cresciuto negli anni e aggravato dalla crisi, ma è sempre meno così anche per il lavoro a tempo indeterminato, perché il contesto economico e politico ha indebolito la capacità della contrattazione collettiva di garantire retribuzioni sufficienti alla generalità dei lavoratori e ha esercitato una generale pressione a ridurre i salari con una conseguente riduzione del *labour share* <sup>(8)</sup>.

Alla spinta di queste condizioni di contesto si è aggiunta la pressione delle parti sindacali europee e di alcuni Governi nazionali, a cominciare da quello della Germania, che, vincendo storiche resistenze di quei sindacati, ha approvato una legge sul salario minimo. La prima esperienza applicativa in quel Paese ha contribuito a smorzare alcuni timori circa il possibile effetto negativo di tale normativa sulla economia nazionale e sulla tenuta del sistema contrattuale.

In realtà il diritto dei lavoratori ad avere una retribuzione adeguata è sancito da tempo nelle principali fonti internazionali: dall'articolo 4 della Carta sociale europea, all'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, e ancora prima alla convenzione ILO C131 del 1970. Ma queste convergenti indicazioni internazionali hanno avuto seguito solo parziale in norme attuative anche negli Stati europei. Spesso sono rimaste disattese o ampiamente eluse nella pratica, specie per gruppi e aree deboli, come mostra fra l'altro il crescente numero di *working poor*.

Sulla base di queste condizioni e sollecitazioni la Commissione ma anche il Consiglio e il Parlamento europeo hanno individuato nella fissazione di regole per assicurare un salario minimo adeguato ai lavoratori europei una priorità indifferibile delle politiche sociali ed economiche dell'Unione; e la Commissione ha deciso non senza resistenze di proporre lo strumento hard della direttiva.

---

Mulino, 2017, p. 257, e, *ivi*, P. NATICCHIONI, *Le disuguaglianze salariali nel mercato del lavoro italiano*, p. 187.

<sup>(8)</sup> OECD, *The Labour Share in G20 Economies*, Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26-27 February 2015; OECD, *Labour income shares*, in OECD, *OECD Compendium of Productivity Indicators 2019*, 2019.

### 3. Il difficile equilibrio e le due finalità della proposta

A segnalare la importanza attribuita al documento intitolato ai “salari minimi adeguati” e la ferma decisione di procedere della Commissione, il testo è stato ripresentato a fine ottobre 2020, nonostante una prima fase di consultazione al riguardo avesse ricevuto risposte negative da tutte le parti sociali.

La seconda versione della proposta, ampiamente modificata rispetto alla prima, ha ricevuto una accoglienza più favorevole di questa e non solo per le modifiche intervenute nel testo, ma anche a seguito delle mutate condizioni di contesto e della nuova percezione da parte delle parti sociali della gravità del fenomeno dei *working poor*.

Fonti sindacali riferiscono di un 85% di consensi da parte delle organizzazioni sindacali aderenti alla CES con riserve limitate ai sindacati dei Paesi nordici <sup>(9)</sup>.

Le organizzazioni datoriali, *in primis* Business Europe, hanno invece mantenuto una contrarietà al ricorso allo strumento direttiva ritenendo accettabile solo la forma raccomandazione <sup>(10)</sup>.

È peraltro significativo che le due organizzazioni industriali di Italia e Francia non hanno manifestato contrarietà pregiudiziale, ma avanzato riserve e obiezioni specifiche di merito. Su questa base la Commissione ha ritenuto di poter procedere; e, al fine di raccogliere ulteriori elementi sui punti critici, ha avviato una ulteriore fase di consultazioni che presumibilmente occuperà buona parte o tutto il 2021.

Il documento della Commissione, in particolare i diversi considerando e la relazione introduttiva, esplicitano le finalità che si vogliono perseguire con la direttiva. Si è giustamente sottolineato come queste siano duplici e di diversa portata ideale e politica <sup>(11)</sup>.

All’obiettivo sociale di utilizzare la garanzia dei minimi salariali come strumento per contrastare il fenomeno dei bassi salari e dei *working poor* si accompagna una finalità *anti-dumping*, quella di impedire la

---

<sup>(9)</sup> Vedi A. LO FARO, *L’iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo fra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 2020, pp. 547 ss.

<sup>(10)</sup> *Ivi*, pp. 554 ss.

<sup>(11)</sup> *Ibidem*.

concorrenza al ribasso fra gli Stati membri sul costo del lavoro e di perseguire maggiore trasparenza e *fairness* del mercato del lavoro europeo <sup>(12)</sup>.

Una simile combinazione di obiettivi non è unica nella esperienza delle direttive europee; anzi si riscontra in molte di queste, a cominciare dalla normativa originaria dei trattati, in materia di parità retributiva fra uomini e donne.

La versione della proposta sottoposta alla seconda fase di consultazione contiene una serie di precisazioni dirette sia a superare le principali riserve avanzate dalle organizzazioni sindacali al primo testo, sia a precisare in modo puntuale le basi giuridiche della direttiva.

È questa una delle questioni più delicate e per molti versi critica per la tenuta della direttiva, su cui infatti si sono moltiplicate le opinioni favorevoli e contrarie. La sua soluzione deve confrontarsi con i limiti di competenza imposti dai Trattati alla potestà regolativa dell'Unione, che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea esclude per le materie indicate all'articolo 153, § 5, relative a «retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero [...] al diritto di serrata».

Per altro verso deve evitare di porsi in contrasto con la autonomia negoziale degli attori sociali praticata da entrambe le parti, riconosciuta e storicamente praticata dagli ordinamenti nazionali specie in materia retributiva.

Si tratta di un crinale sottile su cui la Commissione deve muoversi per evitare questi due ostacoli istituzionali e nello stesso tempo per dare corpo a linee-guida comuni significative. Proprio per seguire tale difficile equilibrio la proposta rende esplicito, già all'articolo 1, peraltro non senza elementi di ambiguità, quello che la direttiva non vuole fare.

Per usare le parole della Presidente Ursula von der Leyen, «I lavoratori in Europa dovrebbero disporre di un salario minimo equo che consenta di vivere in modo dignitoso. Ciò non significa stabilire lo stesso salario minimo per ogni lavoratore nell'Unione europea. I salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali, per mezzo di contratti collettivi o di disposizioni giuridiche».

---

<sup>(12)</sup> Rileva A. LO FARO, *op. cit.*, pp. 554 ss., come questa seconda finalità, esplicitamente sottolineata dalla Commissione nella seconda consultazione, abbia particolare rilevanza per quel mercato dei servizi ormai dominato da una forte concorrenza sul terreno quasi esclusivamente salariale.

Con una ulteriore precisazione la proposta specifica che la direttiva europea non intende armonizzare i livelli di salario minimo in Europa e neppure stabilire un meccanismo uniforme per fissare tali minimi. È questa una precisazione necessaria per superare le obiezioni relative ai limiti di competenza della Unione, ma che segnala i limiti degli obiettivi e della possibile incidenza della proposta in ordine alla salvaguardia dei minimi salariali offerta ai lavoratori europei <sup>(13)</sup>.

#### 4. Basi giuridiche controverse ma sostenibili

In effetti con i caveat così posti al contenuto della direttiva, la Commissione può avvalersi di una ampia giurisprudenza della Corte di giustizia che ha giustificato l'esercizio della potestà legislativa europea in una serie di materie attinenti a diverse "condizioni di lavoro" che tuttavia hanno indiretta ma precisa rilevanza anche sulle retribuzioni dei lavoratori: la regolazione dei contratti a termine (direttiva 1999/70/CE), la tutela antidiscriminatoria (direttiva 2000/43/CE), riferita anche alle condizioni di lavoro (direttive 2000/78/CE e 2006/54/CE), particolarmente significativa, perché si propone di ridurre il divario retributivo di genere, tutela dei lavoratori in caso di insolvenza delle imprese, fino alla notissima sentenza *Laval* che è intervenuta di fatto a modificare la interpretazione delle regole svedesi su diritto di sciopero, contrattazione collettiva e retribuzione <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Infatti si è rilevato come possa apparire una sorta di paradosso normativo voler affrontare il problema della adeguatezza dei minimi salariali senza intervenire né sulla composizione dei salari né sui sistemi di contrattazione, cfr. V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.* È questo un punto debole della proposta rilevato da molti, che potrà essere superato se si potranno in essere strumenti efficaci per favorire il coordinamento delle politiche nazionali in materia e se gli Stati si attiveranno effettivamente per promuovere la adeguatezza dei minimi salariali, seguendo le sollecitazioni della Commissione.

<sup>(14)</sup> Su questi precedenti vedi ampiamente A. LO FARO, *op. cit.*; G. PROIA, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *q. Rivista*, 2020, n. 1, p. 7 ss. L'A. è fra le voci critiche sulla introduzione di un salario minimo perché ritiene che questo rischierebbe di spiazzare la contrattazione collettiva. Si veda anche il dibattito a più voci in *q. Rivista*, 2019, n. 3, e le osservazioni per le audizioni informali innanzi alla XI Commissione della Camera dei Deputati di V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, e di M. BARBERA, E. RAVELLI, *Osservazioni sulla proposta di direttiva della Commissione*



L'argomento più rilevante, a mio avviso decisivo, che giustifica tutte queste decisioni e che può valere anche nel caso della proposta in esame è quello secondo cui la norma dell'articolo 153, § 5, limitativa delle competenze in materia di retribuzione, costituendo una deroga alle competenze generali previste nei §§ 1 e 4 dello stesso articolo con riferimento alle condizioni di lavoro, deve essere ritenuta di interpretazione restrittiva<sup>(15)</sup>.

Il valore di tale argomento consiste nella sua natura sistematica che offre una chiave di lettura generale delle competenze della Unione. La evoluzione storica mostra come esso abbia costituito fin dalle origini la base di parte della giurisprudenza europea che la ha utilizzata per interpretare in senso variamente estensivo le attribuzioni legislative della Comunità. Questa evoluzione giurisprudenziale ha permesso il progressivo allargamento del diritto del lavoro e sociale comunitario ben oltre i confini originariamente ipotizzati dai Trattati, non senza forzature delle basi giuridiche e spesso utilizzando principi di carattere generale per sostenere, in assenza di competenze specifiche, anche normative di diritto del lavoro, fino a far parlare qualche commentatore di un diritto cresciuto attraverso sotterfugi<sup>(16)</sup>.

Tale linea interpretativa si è consolidata e ha contribuito in modo significativo all'affermazione di un diritto che si è dimostrato vitale e che ha ispirato successivi avanzamenti di competenze specie nelle materie sociali, via via ampiamente recepiti anche dagli organi decisionali dell'Unione.

L'argomentazione così fondata permette alla giurisprudenza addotta a sostegno della proposta sul salario adeguato di definire i confini entro cui tale proposta può ritenersi legittima.

Essa non potrebbe spingersi a una «uniformazione di tutti o parte degli elementi costitutivi del salario e/o del loro livello», perché la determinazione dei livelli retributivi rientra nella autonomia contrattuale delle parti o degli Stati membri. Tanto meno potrebbe comportare «la istituzione di un salario minimo comunitario», perché ciò comporterebbe una

---

*relativa a salari minimi adeguati nell'UE – COM(2020) 682 final*, Memoria per la XI Commissione della Camera dei Deputati, 2021, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>(15)</sup> Cfr. già C. giust. 13 settembre 2007, *Del Cerro Alonso*, causa C-307/05, e nello stesso senso C. giust. 12 novembre 1996, *Regno Unito c. Consiglio*, causa C-84/94.

<sup>(16)</sup> Cfr., su questa evoluzione alquanto tormentata fino a oggi, M. ROCCELLA, T. TREU, M.P. AIMO, D. IZZI, *Diritto del lavoro nell'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2019, pp. 6 ss. e 53 ss.

ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla comunità <sup>(17)</sup>.

Per il medesimo argomento sistematico la eccezione di competenza dell'articolo 153, § 5, non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con le retribuzioni perché tale interpretazione priverebbe di senso altri settori contemplati dall'articolo 153, § 1 <sup>(18)</sup>.

Sulla scorta di questi precedenti giurisprudenziali devono ritenersi dunque ammissibili interventi come quelli della proposta che non si prefiggono di fissare livelli retributivi minimi uniformi nei vari Stati membri, ma di coordinare con criteri-guida le forme di fissazione dei salari minimi esistenti nei vari ordinamenti nazionali. Inoltre tale coordinamento lascia alle normative nazionali ampi margini di flessibilità e di scelta su come intervenire nella individuazione in concreto degli standard salariali minimi.

L'attenzione della Commissione ad evitare invasioni nei poteri statali ed eccessive rigidità è segnalata dalla stessa terminologia adottata, che indica come obiettivo non la uniformità, ma la adeguatezza delle retribuzioni. Si tratta di una indicazione aperta, per cui i contenuti concreti della adeguatezza non potranno che risentire delle condizioni economiche e sociali dei diversi Paesi, come in effetti risulta già dalle grandi variazioni dei salari legali minimi adottati negli Stati membri <sup>(19)</sup>.

In realtà la duplice finalità della normativa in tema di salario minimo, in particolare quella che persegue un obiettivo di convergenza verso standard europei salariali omogenei anche in funzione *anti-dumping* ha suggerito la possibilità di porre a fondamento di tale direttiva le norme del Trattato in materia di libera circolazione dei servizi.

Questa prospettiva è stata utilizzata per legittimare le norme della direttiva (UE) 2018/957 sul distacco essenzialmente rivolta a tutelare la situazione retributiva dei lavoratori distaccati; quindi niente vieta che la stessa valga anche per giustificare una normativa come quella proposta

---

<sup>(17)</sup> C. giust. 15 aprile 2008, *Impact*, causa C-268/06.

<sup>(18)</sup> M. BARBERA, E. RAVELLI, *op. cit.*

<sup>(19)</sup> C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU, (a cura di), *op. cit.*, pp. 401 ss.; C. AUMAYR-PINTAR, M. RASCHE, *Minimum wages in 2020: Annual review*, Eurofound Research Report, 2020; vedi anche A. GARNERO, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *q. Rivista*, 2019, n. 3, pp. 810 ss.

che vuole ridurre i gap retributivi all'interno del mercato unico europeo<sup>(20)</sup>.

A questi argomenti può aggiungersi una considerazione generale, espressa come si è detto in termini positivi, secondo cui il coordinamento così realizzato fra i sistemi retributivi deve ritenersi rientrare nelle competenze regolative della Unione in quanto concorre a determinare la effettiva applicazione dei principi comunitari in materia di eque condizioni di impiego, di qualità del lavoro, di eliminazione del *dumping* sociale e di non discriminazione<sup>(21)</sup>.

## **5. Due percorsi per il salario minimo: la via legislativa e i criteri di adeguatezza**

In conclusione su questo punto mi sembra di poter dire che, se pure gli argomenti così elencati appaiono persuasivi, tuttavia la strada imboccata dalla Commissione non è certo sgombra di ostacoli neppure sul piano giuridico.

Il punto critico di questa proposta, anche rispetto ai precedenti giurisprudenziali, sta nel suo oggetto, il quale questa volta riguarda specificamente la retribuzione, mentre negli altri casi ricordati si riferiva a diverse condizioni di lavoro e solo di riflesso incideva sulla retribuzione.

È prevedibile che questa distinzione verrà sottolineata dai critici della proposta e che il suo peso non sarà solo formale, perché coinvolge un tema come la retribuzione da sempre centrale della regolazione del rapporto di lavoro, legato alle dinamiche del rapporto di lavoro e alle strutture storiche delle relazioni industriali dei vari Paesi, e per questo gelosamente difeso dai sistemi nazionali, sia da parte delle istituzioni, sia degli attori sociali.

Venendo al contenuto della proposta, il testo della Commissione, in coerenza con la dichiarata intenzione di rispettare le tradizioni degli ordinamenti nazionali, indica due percorsi diversi che riflettono le situazioni dei vari Paesi, distinguendo il gruppo di Stati membri (21) che ha già una legislazione sui minimi salariali dai Paesi (6) che invece affidano la fissazione di tali minimi alla contrattazione collettiva nazionale, pur con varianti di regolazione legate alla storia dei singoli ordinamenti.

---

<sup>(20)</sup> A. LO FARO, *op. cit.*, p. 550.

<sup>(21)</sup> M. BARBERA, E. RAVELLI, *op. cit.*

Per il primo gruppo di Stati la proposta indica alcune condizioni necessarie affinché i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati, specificando che questi devono essere determinati secondo criteri chiari e duraturi e che devono prevedere aggiornamenti periodici del loro ammontare, anche qui secondo criteri predeterminati.

Inoltre si sottolinea che le procedure per la definizione dei minimi dovranno garantire un effettivo coinvolgimento delle parti sociali, come risulta dalle prassi comuni fra i Paesi membri.

Queste indicazioni sono tutt'altro che formali, ma costituiscono elementi essenziali per sostenere la adeguatezza anche nel tempo dei minimi salariali e una loro rispondenza al contesto economico sociale dei vari ordinamenti quale valutato dai principali *stakeholders*.

Che la definizione della adeguatezza sia un punto critico lo dimostra fra l'altro il fatto che, come rileva la relazione alla proposta, in non pochi Stati membri provvisti di salario minimo legale questo non garantisce ai lavoratori un reddito sufficiente a raggiungere la soglia della povertà. Tant'è vero che il numero di lavoratori poveri ricordato dalla Commissione, situato al di sotto di tale soglia, ha raggiunto il 10% <sup>(22)</sup>. Per di più le rilevazioni ufficiali indicano che un lavoratore europeo su 6 è qualificabile come *low wage earner*, cioè riceve un salario inferiore ai 2/3 del salario mediano.

Di conseguenza si è rilevato che le misure proposte dalla Commissione e gli interventi richiesti agli Stati potrebbero essere necessari anche nei Paesi ove già esiste un salario minimo legale. E viceversa potrebbero non esserlo nei Paesi membri, come l'Italia, dove opera solo la contrattazione

---

<sup>(22)</sup> Le dimensioni e i motivi della crescita dei *working poors* sono ampiamente commentati da C. LUCIFORA, *op. cit.*, pp. 415 ss., e già C. LUCIFORA, V. FERRARIS, I lavoratori a rischio povertà, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, 2014; A. GARNERO, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *Lavoce.info*, 15 maggio 2013. Vedi anche le rilevazioni ISTAT, *I differenziali retributivi nel settore privato. Anni 2014-2016*, Istat Statistiche Report, 11 dicembre 2018, che segnalano la crescente dispersione delle retribuzioni nel settore privato, le quali variano da 8 euro percepiti dal 10% dei dipendenti a più bassa retribuzione, a 21 euro e più dal 18% delle posizioni a più alta retribuzione, e inoltre rilevano che la retribuzione dei nuovi rapporti di lavoro conclusi nel 2016 registrano una retribuzione di 9,99 euro più bassa del 18,4% rispetto a quella dei rapporti in essere che è di 12,25 euro. L'impatto dell'emergenza sanitaria sul sistema economico e sul mercato del lavoro è destinato ad aggravare questi dati: si veda ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, cit. (peraltro non ancora comprensivi del 2020).

collettiva, naturalmente qualora questa rispetti i requisiti di effettività previsti dalla proposta <sup>(23)</sup>.

La Commissione indica i criteri – peraltro di carattere orientativo – per rendere adeguato il salario minimo legale facendo riferimento agli indici comunemente utilizzati a livello internazionale. In realtà le indicazioni delle fonti internazionali non sono univoche, e fra queste la relazione introduttiva alla proposta invita a utilizzare l'indice di Kaitz (60% del salario lordo mediano nazionale) o in alternativa l'indice adottato dal Consiglio d'Europa (50% del salario medio netto).

Questo è un aspetto della proposta già oggetto di discussione e di rilievi dalle parti sociali, compresi i sindacati del nostro Paese, e dagli esperti che hanno chiesto di precisare tali indici (che non sono fra loro equivalenti), e di renderli vincolanti <sup>(24)</sup>.

In realtà la Commissione, pur non prendendo posizione sui vari parametri presenti nella esperienza e nel dibattito comparati, rileva che i salari minimi di pressoché tutti gli Stati membri si collocano al di sotto delle percentuali indicate. Anzi i documenti tecnici precisano che nel 2018 la metà di tali minimi si collocava sotto la soglia di adeguatezza: in 10 Stati è al di sotto del 50% del salario mediano e in 4 al di sotto del 45%.

Inoltre si sottolinea che, pur con questi limiti, la soglia fissata al 60% del salario lordo mediano è in grado di migliorare i salari minimi esistenti in metà degli Stati membri e di ridurre la povertà (relativa) dei lavoratori del 10%, e il divario di genere nelle retribuzioni.

Queste indicazioni segnalano come, nonostante il carattere compromissorio della proposta imposto dai limiti di competenze, oltre che dal contesto, l'iniziativa della Commissione possa promuovere un miglioramento della situazione dei lavoratori a bassi salari; non a caso si usa il termine miglioramento dei salari e non garanzia di una loro effettiva adeguatezza.

Nel contempo i dati riportati dalla relazione confermano la inadeguatezza dei livelli attuali dei salari minimi in molti Paesi europei. Non solo il salario minimo non è l'unico rimedio per condurre la lotta alla povertà dei lavoratori, dato che questa può dipendere da fattori più complessi della loro situazione lavorativa, ma nella sua configurazione attuale

---

<sup>(23)</sup> A. LO FARO, *op. cit.*, p. 550.

<sup>(24)</sup> E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, 2017, pp. 64-65; E. MENEGATTI, *Verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2021, n. 143.

rischia di contribuire in modo insufficiente all'obiettivo; di qui l'urgenza di adeguarne la misura verso le soglie (sempre compromissorie) fissate dalla Commissione.

Una osservazione importante avanzata in dottrina sottolinea che il parametro assunto dal Consiglio d'Europa, riferito al salario medio netto e medio lordo, ha il valore di costituire un incentivo ad adottare misure fiscali incentrate sul principio di progressività e che incidano sui salari più alti <sup>(25)</sup>. Al riguardo la relazione alla proposta raccomanda di limitare al massimo le trattenute sui salari minimi legali e le variazioni degli stessi nel tempo. Si tratta, come è noto, di una questione centrale (anche) nel dibattito italiano, che coinvolge l'intero assetto della revisione della tassazione sul lavoro e dell'impresa, e della riduzione del c.d. cuneo fiscale. Questa parte della proposta comunitaria non riguarda per ora il nostro Paese che rientra nel ristretto gruppo di Stati membri privi di salario minimo legale.

Ma essa sarebbe rilevante e non priva di incidenza qualora venisse approvato uno dei vari progetti di legge presentati in Parlamento che stabiliscono un salario minimo inderogabile per legge, sia pure con varianti (fra cui la precisazione invero di portata dubbia che questo si applicherebbe solo per i casi non coperti da contrattazione collettiva) <sup>(26)</sup>.

## 6. Salario minimo legale e livelli retributivi contrattuali

L'iter di questi disegni di legge si presenta alquanto incerto, come mostra il fatto che essi, compreso quello governativo, sono fermi nelle Commissioni parlamentari, e che il tempo trascorso finora non sembra aver

---

<sup>(25)</sup> Si veda V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, e una analisi sulle diverse ipotesi relative al calcolo della soglia, anche in riferimento delle retribuzioni contrattuali e alle diverse voci di esse, in P. TRIDICO, *Relazione per l'audizione informale presso la XIV Commissione Senato*, 11 gennaio 2021, pp. 22 ss.

<sup>(26)</sup> Sulla varietà e sulla evoluzione di questi progetti legislativi esiste una vasta mole di analisi: si veda in generale M. MARTONE, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, Relazione al Congresso Aidlass 2018, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 16 maggio 2018; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, RIDL, 2010, I, p. 776 ss.; M. MAGNANI, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *GI*, 2015, p. 750 ss.; M. MAGNANI, *Salario minimo*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2015*, 2015, pp. 375 ss.; da ultimo G. PROIA, *op. cit.*

superato le obiezioni delle parti sociali, dei sindacati *in primis*, e anche delle organizzazioni datoriali.

Mi limito a segnalare che, nella ipotesi in cui si perseguisse l'obiettivo di dare seguito all'iter legislativo per introdurre un salario minimo legale, sarebbe necessario adeguarsi alle regole della direttiva, una volta approvata. In ogni caso sarebbe comunque opportuno seguirne almeno i punti fondamentali, a cominciare dalla attivazione di procedure formali di coinvolgimento delle parti sociali, che la Commissione ritiene essenziale per garantire che il salario minimo sia adeguato secondo la valutazione dei principali *stakeholders*. Non sarebbe sufficiente quindi la attuale formulazione di alcuni progetti di legge, compreso quello a firma Catalfo (disegno di legge AS 658 depositato al Senato), che si limita a fissare una soglia minima (di 9 euro) <sup>(27)</sup>.

Un altro problema che si pone per i Paesi provvisti di salario minimo legale, compresa l'Italia ove si volesse procedere con una normativa legale in materia, riguarda il rapporto fra soglia di salario minimo e livelli retributivi stabiliti dai contratti collettivi.

La relazione introduttiva alla proposta della Commissione rileva come i salari minimi legali stabiliti in molti Paesi siano inferiori ai livelli salariali minimi previsti dai contratti collettivi nazionali. Questo è un punto da considerare con attenzione anche per il nostro Paese nella ipotesi di introduzione di salario minimo legale. Andrebbe infatti valutato come si rapporta questo salario legale rispetto al salario sufficiente quale risulta dalle valutazioni della giurisprudenza *ex* articolo 36 Cost. che fa riferimento alle tabelle dei contatti collettivi nazionali, anche per evitare discrasie fra questi due modi di valutare la adeguatezza salariale <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 13. La fissazione della soglia di 9 Euro è stata oggetto di non poche discussioni e critiche per l'impatto che avrebbe sia sui minimi sia sulla struttura complessiva della contrattazione: ad es. vedi stime di C. DAMIANO, *Il salario minimo legale e la contrattazione*, in AA.VV., *Salario minimo. Oltre la propaganda*, LavoroWelfare, 2019, n. 35, pp. 3 ss., e di P. PESSA, *Salario Minimo*, *ivi*, pp. 19 ss., riferite al CCNL dei metalmeccanici e del terziario. Gli AA. hanno valutato che tale soglia è più alta dei livelli di inquadramento più bassi di tali contratti e avrebbe l'effetto non solo di spiazzare i salari di tali livelli ma di distorcere l'intera scala salariale.

<sup>(28)</sup> Su questi punti vedi T. TREU, *La questione salariale. Legislazione sui minimi e questione retributiva*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 386, p. 23 ss.; C. DELL'ARINGA, *Dai minimi salariali ai salari di garanzia*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU, (a cura di), *op. cit.*, pp. 444 ss.

Si tratta di due parametri che rispondono a valutazioni differenti, dato che il salario minimo legale è usualmente concepito come minimo inter-settoriale comune a tutti i lavori, mentre i livelli salariali contrattuali sono differenziati per livelli, oltre che a seconda dei settori di riferimento dei contratti. Si può dire, con evidente approssimazione, che il minimo trasversale risponde da vicino, o dovrebbe rispondere, al concetto costituzionale di sufficienza e i livelli salariali tendono a garantire la proporzionalità della retribuzione alla qualità del lavoro.

Tale differenza rende improprie le comparazioni fra la soglia del salario minimo legale e i livelli delle (diverse) retribuzioni contrattuali, specie se definite alle medie. Semmai il confronto va fatto fra salario minimo legale e livelli minimi stabiliti dai contratti collettivi per le qualifiche più basse (e su questo dirò più oltre).

D'altra parte i due sistemi di garanzia giuridica della "adeguatezza" retributiva sono compresenti in tutti quegli ordinamenti che hanno sia una legislazione sul salario minimo, sia una normativa che attribuisce efficacia generale ai contratti collettivi, e quindi alle loro tabelle retributive.

Non esistono evidenze univoche che la esistenza di un salario minimo legale, se debitamente costruito, contribuisca a diminuire la autorità salariale della contrattazione e a ridurre l'ambito di copertura. Anzi semmai possono addursi argomenti ed esperienze nel senso che la sanzione legale dei minimi salariali può contribuire a sostenere la contrattazione specie in settori marginali, oltre che a contrastare la diffusione dei bassi salari.

Resta il fatto che la questione del rapporto fra questi due tipi di interventi sulle retribuzioni va affrontata con chiarezza e in modo esplicito per evitare scelte improvvise o non pienamente consapevoli. La proposta di direttiva lascia alla discrezionalità degli Stati di decidere quale sia la strada più adeguata secondo le tradizioni del sistema di relazioni industriali economiche e sociali del Paese.

Anche l'Italia è sollecitata a fare questa scelta, con la consapevolezza delle implicazioni e della posta in gioco.

## **7. La adeguatezza della via contrattuale**

Il giudizio sostanzialmente positivo dei sindacati europei, condiviso dalle maggiori confederazioni italiane, e dalle rappresentanze delle maggiori associazioni presenti al Cnel, è motivato anzitutto dalla prevalenza



riconosciuta dalla proposta della Commissione alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei salari minimi adeguati <sup>(29)</sup>. Ma è stato rilevato criticamente che secondo la formulazione dell'articolo 4 la adeguatezza del salario quando questo è fissato dai contratti collettivi viene data per acquisita. Lo conferma il fatto che nel testo della norma non si fa alcun cenno al criterio della adeguatezza da affrontare con procedure, neppure per tenere conto della indicizzazione, ma invece solo a un grado di copertura dei contratti collettivi (il 70%) ritenuto necessario e sufficiente a garantire una tutela abbastanza ampia per contrastare la diffusione dei bassi salari <sup>(30)</sup>.

Questo è un punto della proposta che solleva dubbi sulla sua congruenza rispetto all'obiettivo di sostenere un salario adeguato. Tanto è vero che ha già sollevato obiezioni in dottrina e che potrebbe esporsi a richieste di integrazione nel corso delle future consultazioni.

Va sottolineato che il considerando 5 della proposta segnala la necessità di «garantire che tutti i lavoratori ricevano salari adeguati ed equi», comprendendovi le varie forme di lavoro atipico, e rivolge questo invito sia ai legislatori nazionali sia alle parti sociali dei vari Paesi.

In realtà la valorizzazione, comune ai nostri ordinamenti, della autonomia collettiva come fonte privilegiata di regolazione delle condizioni di lavoro e della retribuzione, non equivale a una sottrazione da ogni giudizio sulla adeguatezza dei suoi prodotti. Ma si basa essenzialmente sul riconoscimento della rappresentatività degli agenti negoziali e quindi sulla loro idoneità a esprimere in modo efficace e democratico gli interessi dei lavoratori coinvolti nella contrattazione.

Infatti è su questo aspetto che gli ordinamenti nazionali hanno esercitato il loro controllo, sia pure con modalità e per aspetti diversi.

Su presupposti simili la nostra giurisprudenza *ex* articolo 36 Cost. ha di norma fatto riferimento agli standard contrattuali per giudicare della adeguatezza delle retribuzioni, salvo segnalare, in casi particolarmente gravi, eventuali deviazioni.

Così gli ordinamenti europei che prevedono meccanismi di estensione generale dei contratti collettivi prevedono anche una verifica pubblica variamente configurata dei loro requisiti di rappresentatività e di consistenza. E la normativa italiana, pure in assenza di una normativa

---

<sup>(29)</sup> Vedi le audizioni delle maggiori Confederazioni e del Cnel presso la XIV Commissione Politiche UE del Senato, 14 dicembre 2020.

<sup>(30)</sup> Così vedi in particolare M. BARBERA, E. RAVELLI, *op. cit.*

specifica sulla rappresentatività degli attori negoziali, ha elaborato alcuni criteri per selezionare i sindacati (non ancora le parti datoriali) sulla base della loro capacità rappresentativa.

Ad esempio solo le retribuzioni definite dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (i c.d. contratti leader) sono prese a base del calcolo dei contributi previdenziali (legge n. 338/1989). Analogamente gli standard economici e normativi degli stessi contratti sono la condizione prevista da diverse leggi per godere di agevolazioni fiscali e contributive e di altri benefici pubblici <sup>(31)</sup>.

Questo è un punto della proposta sottoposto a critica dalle organizzazioni sindacali italiane e dal Cnel, che hanno rilevato come il riferimento alla contrattazione collettiva nazionale sia formulato in modo troppo indifferenziato, tale da comprendere anche contratti stipulati da organizzazioni non rappresentative di ambedue le parti.

La omissione risulta particolarmente grave a fronte della frammentazione verificatasi, non solo in Italia, nelle rappresentanze sindacali, oggi ancora più da parte datoriale che sul versante dei lavoratori <sup>(32)</sup>. Questo mi sembra un aspetto della proposta che merita chiarimenti, anzitutto per condizionare il riferimento alla contrattazione collettiva al fatto che essa sia conclusa da organizzazioni di entrambe le parti negoziali dotate di rappresentatività accertata secondo le regole dei singoli ordinamenti.

Al riguardo mi sembra utile un'altra precisazione. Per rispondere alle finalità della proposta non è a rigore necessario che i contratti rilevanti per il raggiungimento della quota del 70% siano solo quelli conclusi da organizzazioni più rappresentative. Potrebbero considerarsi anche accordi stipulati da organizzazioni non rappresentative, ma a condizione che questi prevedano standard salariali minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti conclusi dalle associazioni maggiormente rappresentative.

---

<sup>(31)</sup> Queste regole per la selezione dei contratti leader presentano in Italia non pochi problemi applicativi, in particolare per la persistente incertezza dei criteri per la individuazione della rappresentatività degli agenti negoziali di ambedue le parti. Tale incertezza non è risolta neppure dalla giurisprudenza che in materia è alquanto oscillante. Cfr., fra i tanti, S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, pp. 185 ss.; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, I, pp. 776 ss.; M. MAGNANI, *Salario minimo*, cit., pp. 375 ss.

<sup>(32)</sup> Si vedano le ultime rilevazioni dell'archivio dei contratti in CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva. 2020*, cit.

Con queste precisazioni riguardanti la rappresentatività degli agenti negoziali, le organizzazioni sindacali italiane, e presumibilmente anche la CES, non dovrebbero aver difficoltà ad accettare la fissazione da parte della direttiva di standard retributivi minimi come quelli indicati nella proposta sopra ricordata.

## **8. Il criterio della copertura contrattuale al 70%**

Un altro punto debole della proposta sta nel fatto che nell'indicare come criterio decisivo per valutare la congruenza del sistema un tasso di copertura effettivo dei contratti fissato al 70% dei lavoratori interessati (della categoria o del settore in questione) la Commissione non specifica con quali strumenti tale tasso di copertura dovrebbe essere garantito. Si limita a fornire indicazioni "aperte", in realtà generiche, lasciando la dialettica fra Governo e parti sociali dei singoli Stati di individuare le soluzioni più adatte.

Una indicazione appena più precisa è quella che impone agli Stati ove la contrattazione non raggiunga la soglia di copertura del 70% di intraprendere azioni per definire «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva». Anche questa è una indicazione aperta e infatti da parte sindacale si è richiesto che i piani di azione finalizzati a rafforzare la copertura della contrattazione siano obbligatori e abbiano contenuti definiti.

Una richiesta più specifica avanzata dalla CES in fase di consultazione è stata quella che ritiene necessario prevedere forme di estensione per via amministrativa o legale dei contratti collettivi in questione.

La estensione *erga omnes* in effetti è la sola soluzione che garantisce la capacità del sistema contrattuale di fornire una garanzia dei minimi salariali equivalente a quella offerta dai minimi legali. La soglia del 70% di copertura contrattuale indicata dalla Commissione non realizza lo stesso risultato, ma è stata fissata, anche qui con evidente compromesso, in base alla ipotesi che una simile diffusione permetta comunque alla contrattazione di esercitare una influenza generale di innalzamento dei salari minimi.

Un punto di policy in ogni caso essenziale, come ricorda anche la relazione, è la necessità di prevedere strumenti atti a rafforzare la capacità negoziale delle parti sindacali. Un sostegno pubblico in tale direzione è sempre più necessario, dato che questa capacità è da anni indebolita da

un contesto economico e spesso politico non amico se non ostile all'azione collettiva. Lo testimonia una molteplicità di indicatori: l'indebolimento dell'efficacia economica e sociale dei sistemi contrattuali anche in Paesi tradizionalmente forti come il nostro, la frammentazione del sistema con il diffondersi di contratti pirata e la perdita del potere di acquisto dei salari.

Sono questi i motivi per cui tutti i sindacati nazionali e anche osservatori internazionali non sospetti come l'OECD rilevano la urgenza di sostenere con interventi specifici la capacità di regolazione dei contratti collettivi nazionali, in particolare la loro autorità in materia salariale.

Una ulteriore richiesta delle organizzazioni sindacali, formulata anche in sede europea, è di rendere esplicito quanto già desumibile dal contesto della proposta, cioè che i sistemi nazionali come quello italiano che hanno una copertura della contrattazione nazionale mediamente superiore al 70% possano essere considerati ben funzionanti e quindi non necessitano di interventi legislativi di fissazione dei salari minimi. Ma tale rilievo merita più di una precisazione.

Infatti il riferimento al tasso di copertura media dei contratti nazionali per valutare la idoneità del sistema non è sufficiente e può essere fuorviante. Su questo punto è pertinente il riferimento della proposta al «livello settoriale o intersettoriale» dei contratti nazionali, perché la copertura dei contratti nei singoli settori può essere alquanto diseguale e non arrivare sempre alla soglia del 70%.

Sulla diffusione e sulla copertura dei contratti nazionali non esistono in Italia indicazioni complete, perché i nostri sistemi di rilevazione non sono ancora a regime. Ma già le informazioni disponibili confermano la esistenza di non poche disparità.

In particolare l'archivio dei contratti gestito dal Cnel, in collaborazione con l'Inps, contiene informazioni preziose che sono via via aggiornate<sup>(33)</sup>. Da tali informazioni si rileva come il tasso di copertura dei contratti collettivi stipulati dalle parti sociali più rappresentative nei principali settori sia in effetti alto e superiore alla soglia indicata dalla proposta di direttiva. Ma non è così per tutti i contratti e per tutti i settori.

I dati più recenti dell'archivio del Cnel riportati nel Rapporto sul mercato del lavoro del 2020 segnalano che degli 856 contratti nazionali vigenti un numero molto ridotto di questi regola la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro dipendenti. Più precisamente i 60 contratti prevalenti

---

<sup>(33)</sup> Cfr. i dati citati nel testo a nota precedente.

nei 12 settori per cui sono disponibili informazioni sui lavoratori coperti si applicano all'89% di tutti i lavoratori dipendenti; mentre i restanti 796 contratti risultano applicati solo all'11% della platea dei dipendenti.

Come si vede, questo dato riduce in parte il grado di dispersione contrattuale; ma resta il fatto che esso conferma la esistenza di una notevole frammentazione del sistema. Il dato è preoccupante perché nei 796 contratti minori presumibilmente rientrano quelli a più elevato rischio di *dumping* salariale<sup>(34)</sup>. Tale rischio è confermato da altre rilevazioni, fra cui quelle della Banca d'Italia, le quali segnalano inoltre che in alcuni settori specie dei servizi la copertura contrattuale appare inferiore e spesso di apprezzamento incerto, specie per contratti conclusi da parti sociali di dubbia e non accertata rappresentatività. Soprattutto è alto, anche se di incerto apprezzamento, il livello di erosione e di evasione dei contratti stipulati in questi settori e da questi agenti negoziali.

Non si può dunque ritenere che il nostro sistema contrattuale soddisfi del tutto i requisiti richiesti dalla ipotesi di direttiva, né che l'Italia possa essere esentata dalla necessità di intraprendere i piani di azioni sollecitati dalla Commissione per rafforzare la contrattazione collettiva in questi settori critici.

La debolezza della contrattazione in certi settori, se non corretta, potrebbe richiedere un intervento legislativo, sia pure sperimentale e limitato a tali settori. Questa del resto è una indicazione già presente nella ultima legge delega italiana sul salario minimo (legge n. 183/2014), ispirata alla intenzione di ridurre i rischi di una ingerenza dell'intervento nel sistema contrattuale.

In realtà quella formulazione vanificherebbe del tutto il significato della legge, in quanto è difficile individuare settori totalmente privi di una qualsiasi presenza contrattuale. Come ho già sostenuto altrove<sup>(35)</sup>,

---

<sup>(34)</sup> Una ricerca di Claudio Lucifora condotta su un campione rappresentativo di imprese di lavoratori desunto dai modelli Uniemens dell'Inps, ha valutato la dimensione degli accordi non rappresentativi riscontrandone l'aumento negli anni recenti coincidente con l'aumento dei contratti nazionali depositati presso il Cnel. Il numero di questi accordi non rappresentativi e di quelli considerati meno rappresentativi dall'Inps è ancora in media relativamente contenuto, fra il 2 e il 4%, ma è in crescita specie in alcuni settori dei servizi, come ad esempio nei trasporti e nella logistica. Il gap salariale stimato da questa ricerca rispetto ai contratti nazionali maggiormente rappresentative va dal 2 all'8%. Si veda anche A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, in *DLRI*, 2020, n. 167.

<sup>(35)</sup> T. TREU, *La questione salariale. Legislazione sui minimi e questione retributiva*, cit., pp. 12 ss.

sarebbe più appropriato riservare l'intervento (sperimentale) sui minimi salariali a quei settori in cui fosse accertata la carenza di copertura contrattuale o un tasso di evasione tale da pregiudicare la effettività di questa.

Si tratta di un accertamento difficile ma non impossibile, che andrebbe condotto con un coinvolgimento delle parti interessate e con una certificazione ufficiale, del Ministero del lavoro o del Cnel.

Un intervento così limitato e verificato ridurrebbe grandemente il pericolo che la normativa introdotta incida negli equilibri della contrattazione e anzi ne accentuerebbe la capacità di sostegno all'azione sindacale in questi settori deboli.

L'ambito di tale intervento e i possibili rischi sarebbero ulteriormente ridotti ove si introducessero quei meccanismi di rafforzamento del sistema contrattuale, auspicati dalla Commissione, a cominciare da strumenti di estensione *erga omnes* della efficacia (almeno) della parte retributiva dei contratti collettivi nazionali.

A questo proposito le possibilità di intervenire con tali meccanismi sono state ampiamente esplorate, a cominciare dalla necessità di individuare criteri univoci di rappresentatività delle parti negoziali e di rafforzare gli effetti dei contratti, in entrambi i casi con strumenti e modalità da definire d'intesa con le parti sociali.

Molti di questi aspetti sono affrontati dai disegni di legge presentati in Parlamento, anche da parte del Governo, ma le soluzioni contenute nei vari progetti sono alquanto diverse e hanno presentato non poche variazioni nel tempo. Il che è un indicatore fra gli altri che, nonostante il tempo passato e i tentativi compiuti su questi argomenti, non è ancora maturato un consenso sufficiente a permettere l'approvazione di una normativa condivisa.

## **9. Monitoraggio ed *enforcement***

Per sostenere la applicazione delle regole fissate sui salari minimi adeguati la Commissione indica la necessità da una parte di rafforzare i sistemi di *enforcement* e di ispezione del lavoro (da tempo criticati in molti Paesi per la loro inadeguatezza) e dall'altra di mettere in atto apparati di monitoraggio e di raccolta dati che siano trasparenti e pubblicamente accessibili. La conoscenza di questi dati è essenziale per verificare in concreto il funzionamento degli strumenti legali e contrattuali di regolazione

dei salari nei vari Paesi e, per quanto riguarda l'Italia, la effettiva copertura dei contratti collettivi nazionali nei vari settori.

Queste ultime disposizioni della proposta sono di grande importanza, in particolare per il nostro Paese che è tradizionalmente carente di questo tipo di strumentazione, come in generale della capacità di garantire la effettiva applicazione delle regole legali e contrattuali.

Le richieste della Commissione su questi punti sono tutt'altro che formali, perché esse implicano che i legislatori nazionali dovranno porre a disposizione delle autorità comunitarie, con riferimento al triennio dalla introduzione della direttiva e poi periodicamente, i dati riferibili alla copertura dei contratti (dati che come ho appena rilevato sono ancora incompleti anche se in fase di costruzione) <sup>(36)</sup>.

Inoltre l'articolo 10 della proposta riguardante l'argomento solleva problemi di non facile soluzione e su cui il nostro ordinamento è poco preparato. Anzitutto si dovrà indicare l'ambito oggettivo per il calcolo del 70%, cioè il perimetro o il settore di riferimento dei singoli contratti, perché è evidente che sbagliare il perimetro implica non individuare correttamente la quota del 70% con le conseguenze di non corrispondere al requisito richiesto dalla direttiva.

Ma la determinazione dei perimetri nel nostro sistema è una questione di grande complessità e incertezza, come molti di noi hanno già mostrato <sup>(37)</sup>. In secondo luogo sarà necessario individuare l'autorità incaricata di istruire e condurre il monitoraggio periodico della copertura dei vari contratti collettivi <sup>(38)</sup>.

## 10. Ipotesi per l'iter futuro

L'iter della proposta della Commissione prevede ancora un giro di consultazioni fra gli *stakeholders* nazionali che avrà un'influenza decisiva

---

<sup>(36)</sup> M. FAIOLI, *Salario minimo e Europa. Monitoraggio dei dati, distacco e appalti pubblici*, Memoria relativa all'audizione del 14 dicembre 2020, XIV Commissione permanente Politiche dell'Unione europea, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(37)</sup> Sulle criticità giuridiche e sindacali riguardanti la definizione dei perimetri contrattuali, si veda S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; T. TREU, *La questione salariale. Legislazione sui minimi e questione retributiva*, cit., pp. 21 ss.

<sup>(38)</sup> L'Inps, oltre a collaborare col Cnel per i contratti collettivi, è già coinvolto nella rilevazione degli iscritti al sindacato per accertare la rappresentatività secondo le regole del TU 2014; si veda P. TRIDICO, *op. cit.*

per orientare la decisione finale. Le posizioni che verranno precisate in questa fase e le precisazioni che saranno richieste al testo, in parte già anticipate, avranno grande rilievo per superare non solo le riserve di merito fin qui manifestate, invero più dalla parte datoriale che da quella sindacale, ma anche gli ostacoli giuridici sopra ricordati.

In realtà, come mostra l'esperienza storica di molta normativa comunitaria, sarà importante il clima che circonda le prossime vicende economiche e sociali dell'Europa, a cominciare dalla evoluzione della pandemia e dalla implementazione del piano *Next Generation EU* con i suoi impatti sulle condizioni sociali e del lavoro.

Una efficace gestione di queste politiche comunitarie approvate all'insegna di una maggiore solidarietà e per il contrasto alle diseguaglianze servirà a sostenere anche quella maggiore attenzione ai diritti sociali manifestatasi nel corso della emergenza che ha stimolato il rinnovarsi delle iniziative della Commissione su questi temi.

Questa spinta del contesto sociale e politico, se prolungata anche dopo la fine della emergenza, sarà decisiva per sostenere l'iter futuro di approvazione della direttiva sul salario minimo, contribuendo a forzare anche le riserve sulla sua base giuridica.

## Abstract

### La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea

**Obiettivi:** Il saggio si propone di analizzare criticamente la proposta di direttiva della Commissione europea sul salario minimo nel quadro della nuova sensibilità delle istituzioni europee. **Metodologia:** Viene adottato un approccio prevalentemente teorico/normativo, senza tuttavia trascurare i dati empirici derivanti dalla realtà sociale.

**Risultati:** Il saggio mette in luce il contesto e gli scopi della proposta di direttiva sul salario minimo, così come gli ostacoli alla sua adozione e le sue possibili ripercussioni anche sull'ordinamento italiano. **Limiti e implicazioni:** Il saggio si concentra su un atto, la proposta della Commissione, per sua natura incerto e soggetto a modificazioni anche profonde, ma, proprio per questo, esso offre delle utili chiavi di lettura per inquadrare e comprendere meglio l'iniziativa e i suoi futuri sviluppi. **Originalità:** Il saggio costituisce una delle prime articolate riflessioni della dottrina italiana sulla recente proposta di direttiva sul salario minimo.

**Parole chiave:** salario minimo, Unione europea, proposta di direttiva, contrattazione collettiva.



**The Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wage and the New Policy of the European Commission**

**Objectives:** *The essay provides a critical analysis of the proposal for a directive on adequate minimum wage within the framework of the new European social policy.* **Methodology:** *It adopts a theoretical/normative approach, without neglecting empirical findings from sociological studies.* **Results:** *The essay sheds light on the context and aims of the proposal for a directive on minimum wage, as well as the obstacles to its adoption and its possible consequences also on the Italian legal system.* **Limits and implications:** *The main topic (the Commission's proposal) is likely to experience major changes over time; in this respect, the essay offers useful insights to put the initiative into perspective and better understand its future developments.* **Originality:** *The essay represents a timely and thorough evaluation of the recent initiative by the EU Commission.*

**Keywords:** *minimum wage, European Union, proposal for a directive, collective bargaining.*