

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

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

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

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

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).

La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi

Giampiero Proia

Sommario: **1.** Salario minimo e retribuzione. – **2.** Misure a “geometria variabile”. – **3.** La promozione della contrattazione collettiva. – **4.** Il pacchetto di misure specifico per i salari minimi legali. – **5.** Le disposizioni “orizzontali”. – **6.** Quale “adeguatezza” per il salario minimo europeo? – **7.** La valutazione degli effetti, a livello aggregato e a livello nazionale.

1. Salario minimo e retribuzione

Dopo il preannuncio da parte della sua Presidente, il 20 ottobre 2020 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea ⁽¹⁾.

La proposta di direttiva individua la sua base giuridica nell'articolo 153, § 1, lettera *b*, TFUE, ai sensi del quale l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri per quanto riguarda il settore delle “condizioni di lavoro”, in base al principio di sussidiarietà e nel rispetto di quello di proporzionalità.

Si tratta di una iniziativa di forte valenza politica, certamente favorita dall'uscita dall'Unione della Gran Bretagna che rende concretamente più praticabile un avanzamento dell'azione europea in materia sociale, in una prospettiva di «convergenza verso l'alto». E la valenza politica della iniziativa è confermata dal fatto che essa è fondata su un'interpretazione delle norme del Trattato tutt'altro che scontata.

La stessa *Relazione* che accompagna la proposta dà conto delle posizioni espresse da alcuni Stati e dalle associazioni dei datori di lavoro in ordine al possibile contrasto con il § 5 dell'articolo 153, contrasto che la Commissione esclude poiché la proposta «non contiene misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni». In sostanza, secondo l'interpretazione accolta, «l'accesso a un salario minimo che garantisca un tenore di vita dignitoso è un elemento cardine di condizioni di lavoro adeguate».

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi Roma Tre.*

⁽¹⁾ Al momento del presente scritto, la proposta è all'esame del Consiglio.

È stato, in tal modo, individuato un istituto, quello del “salario minimo”, non specificamente contemplato dall’articolo 153, il quale viene considerato appartenente al settore delle “condizioni di lavoro”, anziché a quello delle “retribuzioni”. Ma, così facendo, il significato della materia retributiva, e della disposizione che la sottrae dalla competenza dell’Unione (articolo 153, § 5), viene sostanzialmente inciso e limitato, perché la “condizione” costituita dal “salario minimo” è il primo e più importante elemento della determinazione della retribuzione, sia in sé e per sé considerato, sia perché esso influenza indirettamente, ma necessariamente, anche la fissazione delle retribuzioni superiori al minimo, e non solo di quelle prossime ad esso ⁽²⁾.

Ed allora, una prima osservazione che va fatta è che sarebbe riduttivo considerare la direttiva proposta semplicemente una direttiva sul “salario minimo”. Tanto è vero che la prima, e forse più importante, misura stabilita dalla Commissione prevede la promozione della contrattazione collettiva «sulla determinazione dei salari» (articolo 4), e non sulla determinazione dei minimi salariali.

2. Misure a “geometria variabile”

Si è già detto che la proposta non incide direttamente sui livelli delle retribuzioni. Tantomeno, quindi, si prefigge di fissare un salario minimo europeo, come qualche primo affrettato commento da parte di non addetti ai lavori aveva creduto di poter immaginare al momento dell’avvio dei lavori della Commissione.

Come risulta dal suo “oggetto” (articolo 1), la proposta intende istituire un «quadro» di prescrizioni minime per «la determinazione di livelli adeguati di salari minimi» e per «l’accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo», senza però incidere sulla scelta (che anzi fa espressamente «salva») degli Stati membri in ordine allo strumento di fissazione dei salari minimi, lasciando libera l’alternativa, secondo le

⁽²⁾ Si tratta di un principio di evidenza non sono empirica, ma anche logico-giuridica. Il nostro art. 36 Cost., in particolare, sancendo (anche) il principio della proporzionalità della retribuzione alla qualità del lavoro, implica l’obbligo di far conseguire all’aumento del salario minimo spettante al livello inferiore della scala professionale un proporzionale incremento per il livello immediatamente superiore, e così via.

tradizioni già esistenti, tra legge e contratti collettivi, anche laddove questi non siano «universalmente applicabili».

È anche da sottolineare che, dopo aver individuato l'ambito di applicazione generale (articolo 2) e le "definizioni" rilevanti (articolo 3), il campo di applicazione delle singole misure è disegnato secondo uno schema a "geometria variabile".

Più precisamente, per i Paesi in cui i salari sono determinati da contratti collettivi, la proposta prevede solo le misure di cui al già citato articolo 4 (*Promozione della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari*) e quelle del capo III (*Disposizioni orizzontali*). Ai Paesi che adottano salari minimi legali, invece, si rivolge, *anche*, il pacchetto di misure più "sostanzioso", che è quello contenuto nel capo II (articoli 5-8) ⁽³⁾.

È chiaro, peraltro, che anche questo pacchetto di misure più "sostanzioso", pur riguardando esclusivamente i Paesi con salari minimi stabiliti per legge, è rilevante per l'Italia in considerazione del fatto che le attuali proposte nazionali di intervenire per legge, per procedere ragionevolmente nel loro iter parlamentare, dovrebbero necessariamente tenerne conto.

Ed infatti, se si vuole evitare che la eventuale legge interna possa nascere già "vecchia" e disarmonica rispetto all'evoluzione del diritto unieuropeo, il dibattito politico interno dovrà tenere presente l'alternativa che oggi si pone tra il provvedere ad adeguare anticipatamente i contenuti delle proposte già presentate (affrontando, però, il rischio che la proposta di direttiva europea venga approvata con modifiche rispetto al testo attuale, imponendo così di dover nuovamente intervenire sulla legge già approvata) e attendere l'approvazione della proposta di direttiva (onde poter tenere conto di quelli che saranno i suoi contenuti definitivi).

3. La promozione della contrattazione collettiva

Ragionando "a bocce ferme", l'unica disposizione sostanziale che sarebbe oggi vincolante per l'Italia (salve le "disposizioni orizzontali" di cui si dirà) è quella dell'articolo 4, il quale, in coerenza con la premessa

⁽³⁾ Tutti gli Stati membri, ovviamente, sono tenuti ad attuare, poi, le *Disposizioni finali* del capo IV in materia di *Attuazione* (art. 13), *Diffusione delle informazioni* (art. 14), *Valutazione e riesame* (art. 15), *Non regresso e disposizioni più favorevoli* (art. 16) e *Recepimento* (art. 17).

per cui nessuna disposizione della direttiva può essere interpretata in modo da imporre agli Stati membri «l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili» (articolo 1, § 3), prevede l'adozione di misure promozionali dirette a realizzare il «fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva» (articolo 4, § 1).

Va rilevato, inoltre, come le misure in questione, da un lato, risultino individuate in modo molto elastico, in quanto non ne è predefinito il contenuto, essendo indicato esclusivamente l'obiettivo da conseguire (anch'esso, peraltro, individuato senza il ricorso a target quantitativi predeterminati), e, dall'altro, siano state differenziate a seconda della specifica situazione in cui versano i singoli Stati membri per ciò che concerne il grado di copertura della contrattazione collettiva.

Più precisamente, tutti gli Stati membri, compresi quelli che adottano salari minimi legali, devono: a) previa consultazione delle parti sociali, promuovere «lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale»; b) incoraggiare «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali» (articolo 4, § 1, lettere *a* e *b*).

Iniziative più incisive sono, invece, richieste limitatamente agli Stati in cui la copertura contrattuale è inferiore al 70%, i quali devono: a) prevedere «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva» (per legge a seguito di consultazione delle parti sociali, o mediante un accordo con queste); b) definire «un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva», da rendere pubblico e notificare alla Commissione (articolo 4, § 2).

Avendo un tasso di copertura della contrattazione collettiva pari a circa l'80% (secondo le stime OECD), l'Italia sarebbe tenuta ad attuare soltanto le misure di cui all'articolo 4, § 1, e l'attuazione non richiederebbe il ricorso allo strumento della legge (come risulta dal confronto con la diversa previsione del § 2).

Si potrebbe allora dire, visto l'imponente dibattito e gli impegnativi lavori che hanno preceduto l'elaborazione della proposta, che “la montagna ha partorito il topolino”?

Forse potrebbe essere così per chi aveva un certo tipo di aspettative o non considerava pienamente le posizioni in campo, sia dei singoli Stati che delle parti sociali. Ritengo, invece, che, sul punto, il contenuto delle misure proposte scaturisca, abbastanza logicamente, da alcuni

presupposti che man mano sono venuti delineandosi nei lavori della Commissione.

Un primo presupposto è costituito dalla constatazione che il problema della “inadeguatezza” dei salari minimi si è posto, in concreto, principalmente ove vigono salari minimi “legali”. Infatti, «in quasi tutti gli Stati membri» che ricorrono allo strumento della legge, i minimi «sono inferiori al 60 % del salario lordo mediano e/o al 50 % del salario lordo medio»; inoltre, nel 2018, in 9 di tali Stati gli importi fissati non garantivano al lavoratore «un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà» ⁽⁴⁾.

Il secondo presupposto è che, ove vi è un’elevata copertura della contrattazione collettiva, si tende «ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati», fermo restando che anche nei Paesi che si avvalgono esclusivamente della contrattazione sindacale «alcuni lavoratori non hanno tuttavia accesso alla tutela garantita dal salario minimo».

Il terzo presupposto è il punto di vista dei principali portatori di interessi. Le organizzazioni dei lavoratori, invero, «hanno sottolineato che le tradizioni nazionali e l’autonomia delle parti sociali dovrebbero essere rispettate»; dal lato delle organizzazioni dei datori, nessuna «si è detta favorevole a una direttiva vincolante in materia di salari minimi».

In questa situazione, l’unica misura enucleabile e praticabile con carattere di generalità, tale cioè da essere funzionale all’obiettivo perseguito a prescindere dal sistema legale o contrattuale di determinazione del salario minimo, risulta effettivamente essere la promozione dell’estensione del grado di copertura della contrattazione collettiva ⁽⁵⁾, lasciando in ogni caso liberi i singoli Stati sia di adottare disposizioni più favorevoli ai lavoratori, sia di promuovere o consentire l’applicazione di contratti collettivi più favorevoli per i lavoratori stessi (come espressamente prevede l’articolo 16, § 2).

⁽⁴⁾ La *Relazione*, inoltre, rileva che «alcuni gruppi specifici di lavoratori» sono comunque esclusi dal salario minimo anche nei Paesi che adottano salari minimi legali.

⁽⁵⁾ Anche per rispondere all’indebolimento delle strutture di quest’ultima, conseguenti al calo della presenza sindacale in diversi settori dell’economia e nelle nuove forme di lavoro (considerando 13 della proposta).

4. Il pacchetto di misure specifico per i salari minimi legali

All'obbligo di promuovere la contrattazione collettiva si aggiunge, per i Paesi in cui sono previsti salari minimi legali, il pacchetto di misure più corposo, ed anche più puntuale, previsto dal capo II, che tiene conto della considerazione in base alla quale «norme, procedure e prassi solide» sono una condizione necessaria per garantire, nell'ambito di tali sistemi, salari minimi adeguati (cfr. il considerando 20).

Dunque, il “compito” aggiuntivo imposto a tali Paesi è quello di garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri «definiti in modo stabile e chiaro» ⁽⁶⁾, al fine di conseguire gli obiettivi di 1) «condizioni di vita e di lavoro dignitose», 2) «coesione sociale» e 3) una «convergenza verso l'alto» (articolo 5, § 1).

In particolare, questa parte della proposta individua, anzitutto, in modo diretto, gli “elementi” essenziali che i criteri nazionali devono considerare (§ 2). Viene imposto, altresì, ai singoli Stati di utilizzare, ai fini della valutazione di adeguatezza, «valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale» (§ 3), e di adottare le «misure necessarie a garantire l'aggiornamento periodico e puntuale dei salari minimi legali» in modo da mantenere nel tempo l'adeguatezza (§ 4) ⁽⁷⁾.

Limiti stringenti sono stabiliti, poi, dall'articolo 6, per quanto riguarda la possibilità di prevedere variazioni del minimo legale applicabili a specifici gruppi di lavoratori (§ 1) o riduzioni del salario netto al di sotto del minimo legale per effetto di trattenute obbligatorie per legge (§ 2).

In tutte le fasi del procedimento di determinazione e aggiornamento dei salari minimi, così come regolato dagli articoli 5 e 6, deve essere garantito il coinvolgimento delle parti sociali «in maniera tempestiva ed efficace» (articolo 7).

Da segnalare, infine, le prescrizioni riguardanti l'accesso “effettivo” dei lavoratori ai salari minimi legali, in relazione al quale sono previsti il rafforzamento dei controlli e delle ispezioni da parte delle autorità nazionali competenti, l'elaborazione di orientamenti a ciò preordinati e la

⁽⁶⁾ Conformemente alle rispettive prassi nazionali, mediante legge, decisioni degli organi competenti o accordi tripartiti.

⁽⁷⁾ Il § 5 prevede anche l'istituzione a livello nazionale di organi consultivi a supporto delle autorità competenti.

garanzia di informazioni sui salari minimi chiare, complete e facilmente accessibili (articolo 8).

Queste prescrizioni evidenziano la peculiarità del “caso” italiano. Limitandone l’applicazione ai Paesi ove vigono salari minimi legali, la Commissione ritiene, evidentemente, che le pubbliche autorità siano prive del potere di effettuare controlli ed ispezioni sul rispetto dei salari minimi quando questi siano previsti dalla contrattazione collettiva.

Ma così non è in Italia, perché, come sappiamo, la nostra legge nazionale, pur non rendendo i contratti collettivi «universalmente applicabili», ne ha favorito in vari modi l’efficacia generalizzata e, in particolare, per quanto qui rileva, ha individuato nella retribuzione di fonte sindacale il “parametro esterno” idoneo a determinare il trattamento economico minimo spettante al lavoratore⁽⁸⁾. Cosicché il rispetto del salario minimo previsto dalla contrattazione collettiva è già oggi sottoposto in Italia all’azione pubblica di vigilanza (articolo 7, lettera *b*, decreto legislativo n. 124/2004), esercitata anche sulla base di orientamenti impartiti dalle istituzioni a ciò preposte (articolo 2, decreto legislativo n. 149/2015), e la violazione di quel salario minimo è punita con sanzioni di natura amministrativa e, nei casi più gravi, anche di natura penale (articolo 603-*bis* c.p.).

Questa, peraltro, è una delle ragioni per le quali il grado di copertura della contrattazione collettiva in Italia è tra i più elevati in Europa (e non solo). Ed è anche la ragione per la quale in Italia il problema dei salari inferiori al minimo è principalmente legato non già alla fonte che provvede alla fissazione dei minimi salariali, bensì all’alto tasso di irregolarità dei rapporti di lavoro e all’inefficienza dell’azione di vigilanza pubblica. Così come è reso evidente dalla semplice constatazione che la varietà dei fenomeni dai quali deriva quell’alto tasso di irregolarità (economia sommersa, lavoro nero, falso lavoro autonomo) comporta tutta di per sé la violazione di molteplici disposizioni di legge.

⁽⁸⁾ Cfr. C. cost. 26 marzo 2015, n. 51. Per un approfondimento, rinvio a G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *MGL*, 2020, n. 4.

5. Le disposizioni “orizzontali”

Tra le disposizioni “orizzontali” del capo III, quella che riveste maggior rilievo, in relazione all’attuale situazione italiana, è l’articolo 10, che impone di «sviluppare strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la copertura e l’adeguatezza dei salari minimi» (§ 1).

La proposta individua, in particolare, le specifiche tipologie di dati da ritenere essenziali (§ 2) ⁽⁹⁾, i quali dovranno essere trasmessi annualmente alla Commissione, al fine di consentire a quest’ultima di monitorare a sua volta l’efficacia dell’attuazione della direttiva ⁽¹⁰⁾.

Di notevole interesse, a mio avviso, è la previsione che riguarda l’obbligo degli Stati di fornire statistiche e informazioni disaggregate «per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell’impresa e settore». L’*Annual review* di Eurofound rileva, ad esempio, come in ambito UE, i dati relativi alla distribuzione per settori dei “*minimum wage workers*” manchino (solo) per l’Italia e la Slovenia ⁽¹¹⁾. Eppure, proprio per la situazione italiana, l’elaborazione del percorso più efficace per realizzare un progresso effettivo nella garanzia di adeguatezza dei salari minimi richiederebbe, a mio avviso, di acquisire dati non solo attendibili, ma anche più specifici sui “gruppi” di lavoratori che si collocano nella situazione di povertà o di “rischio di povertà”. Ciò, infatti, consentirebbe un’analisi più puntuale delle caratteristiche e delle cause che sono alla base del problema che si intende risolvere, e conseguentemente consentirebbe anche di privilegiare l’adozione di misure altrettanto specifiche e puntuali, piuttosto che soluzioni generaliste concretamente inidonee allo scopo, oltretutto potenzialmente pericolose per gli equilibri complessivi della contrattazione collettiva e dell’intero sistema economico.

Particolare attenzione, infine, dovrà essere prestata all’obbligo che gli Stati membri garantiscano «informazioni [...] trasparenti e accessibili al

⁽⁹⁾ L’individuazione dei dati richiesti è, in parte, differenziata a seconda del sistema, legale o contrattuale, adottato per la fissazione dei salari minimi.

⁽¹⁰⁾ A questo fine, la Commissione potrà richiedere anche «informazioni supplementari che ritenga necessarie» (ultimo periodo del § 2). Annualmente, poi, la Commissione riferirà la propria valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio (§ 4) e pubblicherà una relazione sulla base della quale il Comitato per l’occupazione effettuerà, sempre annualmente, un esame della promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e dell’adeguatezza dei salari minimi negli Stati membri (§ 5).

⁽¹¹⁾ Cfr. C. AUMAYR-PINTAR, M. RASCHE, *Minimum wages in 2020: Annual review*, Eurofound Research Report, 2020, p. 13.

pubblico» in relazione «alla tutela garantita dal salario minimo, compresi i contratti collettivi e le disposizioni relative ai salari ivi contenute» (§ 3) ⁽¹²⁾.

Il sistema italiano, infatti, presenta indubbiamente al riguardo un serio profilo di criticità, a causa tra l'altro della abnorme proliferazione di contratti collettivi, che a lungo ne ha reso difficile persino la conoscibilità. Vanno, comunque, segnalati i progressi realizzati grazie ad una serie di misure, quali la costituzione della “banca” dei CCNL da parte del Cnel (in attuazione dell'articolo 17 della legge n. 936/1986) e la recente disposizione (articolo 16-*quater*, decreto-legge n. 76/2020) che dovrebbe consentire di individuare il numero di lavoratori ai quali ciascun contratto è applicato e, così, fare chiarezza su quali sono i CCNL leader ai fini della determinazione del salario minimo dovuto al lavoratore ⁽¹³⁾.

Le altre disposizioni “orizzontali”, in materia di *Appalti pubblici* (articolo 9), di *Diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli* (articolo 11) e di *Sanzioni* (articolo 12) «applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali», pur richiedendo anch'esse un formale atto di recepimento (in caso, ovviamente, di approvazione della proposta di direttiva) e opportuni interventi di adeguamento, contengono prescrizioni rispetto alle quali l'Italia è nella sostanza già “preconformata”, in base a specifiche norme di legge già adottate ⁽¹⁴⁾ ed all'interpretazione che ne hanno dato, nei rispettivi ambiti, le autorità amministrative e la giurisprudenza ⁽¹⁵⁾.

6. Quale “adeguatezza” per il salario minimo europeo?

Tra i tantissimi profili di interesse, e di riflessione, suscitati dall'iniziativa della Commissione, vi è un interrogativo di fondo. L'obiettivo concreto della proposta è chiaro: realizzare un'elevazione dei salari minimi

⁽¹²⁾ Sull'importanza dell'“informazione”, si veda anche l'art. 14 (nelle disposizioni “finali” cui tutti gli Stati membri dovranno uniformarsi) e l'art. 8, § 3 (nel capo II che detta prescrizioni per gli Stati in cui sono previsti salari minimi legali).

⁽¹³⁾ Cfr., sul punto, T. TREU, L. TESSAROLI, *Contrattazione, il codice alfanumerico unico dei Ccnl*, in *GLav*, 2020, n. 40, p. 44.

⁽¹⁴⁾ Si vedano, ad esempio, gli artt. 23, 30 e 50 del d.lgs. n. 50/2016.

⁽¹⁵⁾ In particolare, è consolidato l'orientamento giurisprudenziale che, anche sulla base del principio dell'art. 24 Cost., ritiene nullo (*ex art. 1345 c.c.*) il provvedimento ritorsivo del datore di lavoro avverso la rivendicazione di un diritto da parte del lavoratore.

all'interno dei Paesi membri, in una prospettiva non di "armonizzazione" ma di "convergenza verso l'alto", riducendo nel contempo le "disuguaglianze salariali", in particolare quelle di genere e a danno dei lavoratori non standard, acuite dall'emergenza Covid. Ma, alla base di questo obiettivo, vi è anche un'"idea" di quale sia la nozione di salario minimo "adeguato" che si intende affermare a livello europeo?

Nel dibattito internazionale, la "*adequacy*" del *minimum wage* può assumere diverse configurazioni, o, per usare le parole di Eurofound, diverse "dimensioni" (16). Dai lavori preparatori della proposta, emerge che la concezione da cui muove la Commissione collega l'adeguatezza dei salari minimi a due condizioni: 1) «when they are fair vis-à-vis the wages of other workers»; 2) «when they provide a decent standard of living, taking into account general economic conditions in the country» (17).

Entrambi tali criteri sono utilizzati «in a relative way». Il salario necessario per assicurare un «decent standard of living», pur potendo in linea di principio essere fissato in cifra assoluta, è individuato assumendo come riferimento il 60% della mediana del reddito netto nazionale, che individua la soglia sotto la quale il lavoratore è «at risk of poverty» (18). Il salario "*fair*", che invece presuppone necessariamente, per sua natura, un elemento di comparazione, è individuato facendo riferimento al salario lordo dei lavoratori a tempo pieno (60% del valore mediano e 50% del valore medio).

La "*fairness*" del salario minimo, dunque, non corrisponde alla "proporzionalità" del nostro precetto costituzionale, il quale instaura una correlazione (anche) con la qualità del lavoro prestato e, per effetto del combinato disposto con l'articolo 39, demanda alla contrattazione collettiva la valutazione in concreto della proporzionalità tra mansioni e retribuzione, senza porre limiti di range entro i quali tale valutazione può esprimersi.

Né "*fairness*" equivale a "sufficienza" (o al significato coordinato di "proporzionalità" e "sufficienza") perché, nel diritto vivente, la nostra

(16) Si veda C. AUMAYR-PINTAR, M. RASCHE, C. VACAS, *Minimum Wages in 2019: Annual review*, Eurofound Research Report, 2019.

(17) Cfr. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, 28 ottobre 2020, SWD(2020)245 final, p. 3. Il primo importante riferimento a tali criteri è, come noto, nell'art. 4 della Carta sociale europea e nell'interpretazione che ne ha dato il Comitato sociale europeo.

(18) Ivi, p. 5.

giurisprudenza ha sempre escluso che il “minimo” garantito dall’articolo 36 Cost. sia ricavabile utilizzando la retribuzione prevista dalla contrattazione collettiva per settori diversi da quello di appartenenza del lavoratore, tranne il caso limite del settore non coperto da alcun CCNL (e, peraltro, in quest’ultimo caso, facendo comunque riferimento al contratto collettivo stipulato quantomeno per un settore analogo o affine). In ogni caso, è da sottolineare che la concezione di “adeguatezza” dalla quale muove la Commissione rappresenta una “idea” e un obiettivo ancora non precisamente definiti, certamente non una prescrizione, poiché si è evidentemente tenuto conto che al riguardo il dibattito è ancora aperto all’interno dei singoli Paesi e che vi è l’esigenza di maturazione di un maggior grado di convergenza rispetto alle caratteristiche di quell’idea e ai parametri da utilizzare per misurare la realizzazione di quell’obiettivo.

Ciò emerge, chiaramente, dall’esame delle misure dettate per gli Stati nei quali la fissazione del salario minimo è esclusivamente di fonte sindacale, i quali sono tenuti a promuovere la contrattazione collettiva, ma, nel rispetto dell’autonomia delle parti sociali, nessun criterio viene loro indicato ⁽¹⁹⁾.

Ed emerge, altresì, chiaramente dall’esame delle misure più puntuali previste per gli Stati che adottano minimi salariali legali. Gli elementi di cui questi ultimi dovranno tenere conto, infatti, comprendono sì il “livello generale” e il “tasso di crescita” dei salari lordi, ma non definiscono la percentuale che, in relazione ad essi, deve essere garantita dai salari minimi ⁽²⁰⁾. Ed, anzi, non definiscono nemmeno il “peso” che tali elementi debbano avere in relazione agli altri elementi individuati dallo stesso articolo 5, § 2, lettere *a* e *d*, della proposta di direttiva (ossia «il potere d’acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell’incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali», e «l’andamento della produttività del lavoro»), i quali prescindono da qualsiasi comparazione tra lavoratori addetti a mansioni e settori economici diversi tra loro.

⁽¹⁹⁾ Peraltro, nei Paesi in questione la relazione tra salari minimi e salari mediani o medi non sembrerebbe considerata neppure ai fini della azione di monitoraggio e raccolta dei dati (art. 8, § 2).

⁽²⁰⁾ Nel considerando 21, si afferma soltanto che «l’uso di indicatori comunemente impiegati a livello internazionale [...] può contribuire a orientare la valutazione dell’adeguatezza dei salari minimi».

7. La valutazione degli effetti, a livello aggregato e a livello nazionale

Pur con tutte le precisazioni esposte, la proposta della Commissione resta, come si diceva all'inizio, una iniziativa di forte significato politico, anche e soprattutto perché apre la strada ad ulteriori possibili sviluppi futuri, che sono in qualche modo impliciti nella previsione delle azioni di monitoraggio dirette a consentire alla Commissione stessa «una valutazione che funga da base per un riesame dell'attuazione efficace della presente direttiva» ⁽²¹⁾.

In ogni caso, la proposta stessa, ove approvata, dovrà essere giudicata non solo per i risultati che verranno conseguiti, ma anche per gli eventuali effetti indiretti che la stessa Commissione ha avuto presente e considerato ⁽²²⁾.

In relazione al “pacchetto” di misure prescelto, ed alla complessa valutazione di impatto effettuata, la *Relazione* alla proposta ipotizza un miglioramento dell'«adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri», dal quale trarrebbe vantaggio «un numero di lavoratori compreso tra 10 e 20 milioni», con «una riduzione superiore al 10 % della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali e una riduzione pari almeno al 5 % circa del divario retributivo di genere». Inoltre, secondo le previsioni della Commissione, dal miglioramento dei salari minimi deriveranno «ripercussioni positive anche in materia di incentivi al lavoro», oltretutto al sostegno della parità di genere e alla riduzione del divario retributivo di genere.

Sul versante invece delle possibili esternalità negative, la Commissione ha anzitutto considerato «un incremento dei costi del lavoro per le imprese, l'aumento dei prezzi e, in misura minore, la riduzione dei profitti», rilevando però che «l'impatto sulle imprese sarebbe attenuato da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario» ⁽²³⁾. In secondo

⁽²¹⁾ Così il considerando 27 della proposta.

⁽²²⁾ Va ricordato che nei propri lavori la Commissione aveva elaborato diverse ipotesi di pacchetti di misure, effettuando una specifica ed approfondita valutazione d'impatto, preceduta, tra l'altro, dalla consultazione dei portatori di interessi (e in particolare delle parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE) e dall'acquisizione di specifiche analisi e simulazioni.

⁽²³⁾ «Le imprese, e le PMI in particolare, trarrebbero inoltre vantaggio da aumenti più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale».

luogo, ha rilevato che «l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarà limitato, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto dello 0,5 % del tasso di occupazione totale, ma raggiungendo l'1% in tre Stati membri», e che, comunque, «i benefici generati dal miglioramento della tutela garantita dal salario minimo per i lavoratori interessati sarebbero di gran lunga superiori all'eventuale impatto negativo sull'occupazione di tali lavoratori». Infine, ha previsto «impatti ridotti sulla competitività a livello aggregato», in relazione al fatto che «il pacchetto prescelto garantisce una flessibilità sufficiente per consentire agli Stati membri di determinare il ritmo del miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi alla luce delle condizioni economiche e dei rischi a livello economico, anche in specifici settori, regioni e PMI».

Ovviamente, mentre sugli obiettivi perseguiti non può che esservi condivisione, numerose e complesse sono le variabili che possono incidere sia sulla effettiva realizzazione dei risultati attesi, sia sulle “dimensioni” degli impatti negativi che la Commissione ha considerato possibili.

In effetti, per quanto serie ed approfondite, le valutazioni di impatto, dovendo in qualche modo “prevedere il futuro”, sono, per definizione, basate su simulazioni ed ipotesi, che risentono inevitabilmente anche della “solidità” dei dati assunti come presupposto ⁽²⁴⁾.

In relazione al quadro “di partenza”, i dati raccolti ed utilizzati non sempre sembrano avere la necessaria completezza e solidità, soprattutto per quanto riguarda i Paesi nei quali il salario minimo è individuato dalla contrattazione collettiva. Basti pensare che, per effetto di una semplice modifica della metodologia di calcolo, l'Italia è risultata, nel 2018, lo Stato con i salari minimi più alti in relazione alla mediana dei salari lordi

⁽²⁴⁾ La complessità della valutazione d'impatto è testimoniata anche dal fatto che, come riferisce la *Relazione* alla proposta, il primo documento che la Commissione aveva presentato al Comitato per il controllo normativo aveva ricevuto un primo parere negativo in data 2 ottobre 2020 e, a seguito delle modifiche apportate, un secondo parere positivo ma «con riserve» in data 14 ottobre 2020 (“riserve” di cui la Commissione ha tenuto conto nell'allegato I della valutazione d'impatto).

⁽²⁴⁾ Cfr. Commission Staff Working Document, SWD(2020)245 final, cit., p. 162

e ai salari medi ⁽²⁵⁾ e, nel 2019, invece, quello con i salari minimi più bassi ⁽²⁶⁾.

Vi è, poi, il rischio di una comparazione imprecisa (e, quindi, distorta) tra i dati dei diversi Paesi, a causa della difficoltà di rendere omogenei sistemi retributivi diversi (ad esempio, per quanto riguarda la valorizzazione di prestazioni sociali integrative quali, in Italia, l'assegno per il nucleo familiare). La stessa individuazione della percentuale dei salari lordi alla quale commisurare i minimi (60% del salario mediano o 50% del salario medio) è, al momento, un'indicazione meramente orientativa. Alcune ricerche, inoltre, mostrano come non vi sia una relazione tra «the Kaitz index» e «the level of difficulty making ends meet» ⁽²⁷⁾. Ed anche la raccomandazione ILO R135 sulla fissazione del salario minimo fa riferimento al livello generale dei salari, senza però determinare una specifica soglia.

Infine, e forse soprattutto, la valutazione d'impatto è condizionata dalla variabile dell'andamento del ciclo economico, il quale di per sé può incidere sia sul rischio di perdita di occupazione che su quello della perdita di competitività nei confronti dei Paesi extra-UE. Determinante sarà, quindi, il modo in cui gli Stati recepiranno la (per ora proposta di) direttiva, essendo essi chiamati a ricercare un difficile equilibrio, nell'ambito della flessibilità concessa dalla proposta di direttiva, tra «il ritmo del miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi», da un lato, e le «condizioni economiche» e i «rischi a livello economico, anche in specifici settori, regioni e PMI», dall'altro.

Nella ricerca di tale difficile equilibrio, particolare attenzione dovrà essere rivolta alla preventiva e più dettagliata analisi delle effettive caratteristiche quali-quantitative con le quali si presenta, nell'ambito dei singoli Stati, l'eterogeneo fenomeno dei bassi salari, soprattutto laddove, come in Italia, i dati non sembrano ancora essere stati raccolti e considerati nella loro complessità.

⁽²⁵⁾ Cfr. il grafico 9 del Commission Staff Working Document, 3 giugno 2020, SWD(2020)105 final (tratto da C. AUMAYR-PINTAR, M. RASCHE, C. VACAS, *op. cit.*, fig. 3).

⁽²⁶⁾ Cfr. C. AUMAYR-PINTAR, M. RASCHE, *op. cit.* Peraltro, secondo questa stessa fonte, anche in base alla metodologia di calcolo adottata nel 2020, tenendo conto del reale potere d'acquisto del valore nominale dei salari minimi, questi ultimi in Italia non sarebbero al di sotto della soglia del rischio di povertà.

⁽²⁷⁾ Ivi, p. 42.

In particolare, andrebbe tenuto conto del fatto che la percentuale più alta dell'*in-work poverty* è concentrata tra i lavoratori "*self employed*" e che, tra i lavoratori dipendenti, la causa principale dei bassi salari è ravvisabile nella violazione dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi (il che evidenzia, ancora, che l'esigenza fondamentale riguarda l'efficacia dell'attività ispettiva e di vigilanza) e in una bassa "*work intensity*", ossia nel ridotto numero di ore di lavoro prestato (che è un problema che attiene principalmente alla ridotta offerta di lavoro). Andrebbe, inoltre, considerato che l'incremento del livello dei salari minimi, sganciato dalle condizioni del settore in cui il lavoratore opera, «may lead to a higher risk of non-compliance», incluso l'«undeclared work»⁽²⁸⁾.

Abstract

La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi

Obiettivi: L'articolo analizza la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. **Metodologia:** La metodologia adottata è quella dell'analisi giuridico-normativa. **Risultati:** Il risultato è quello di individuare gli obblighi di recepimento da parte degli Stati membri. **Limiti e implicazioni:** Le implicazioni riguardano l'individuazione degli spazi di discrezionalità da parte degli Stati membri. **Originalità:** Individuazione di prime ipotesi di intervento da parte del legislatore nazionale.

Parole chiave: proposta di direttiva, salari minimi, adeguatezza, recepimento.

The Proposal for a Directive on the Adequacy of Minimum Wages

Objectives: The article analyses the proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European Union. **Methodology:** The methodology adopted is that of legal-normative analysis. **Results:** The result is to identify the transposition obligations by the Member States. **Limits and implications:** The implications concern the identification of the areas of discretion by the Member States. **Originality:** Identification of first hypotheses of intervention by the national legislator.

Keywords: proposal for a directive, minimum wages, adequacy, transposition.

⁽²⁸⁾ Cfr. Commission Staff Working Document, SWD(2020)245 final, cit., p. 162.