

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 Magni (*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).

Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea

Emanuele Menegatti

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Gli obiettivi della proposta di direttiva e le misure qui contenute. – **2.1.** *Segue:* adeguatezza del salario minimo legale. – **2.2.** *Segue:* supporto alla contrattazione collettiva. – **3.** Il potenziale impatto della proposta di direttiva sui diversi sistemi nazionali di fissazione dei salari. – **4.** Conclusioni.

1. Introduzione

La Commissione europea ha recentemente presentato una proposta di direttiva in tema di salari minimi adeguati ⁽¹⁾, che si colloca a valle di una discussione di lungo corso circa l'opportunità di uno strumento diretto ad armonizzare le politiche salariali nei Paesi dell'Unione.

Un'iniziativa che va ad inserirsi in un panorama europeo piuttosto variegato in tema di meccanismi di fissazione dei salari minimi: nella maggior parte dei Paesi è il Governo responsabile di decidere il saggio del salario minimo, previa consultazione delle parti sociali o dopo vere e proprie negoziazioni trilaterali; in molti Stati il Governo decide sulla base di raccomandazioni provenienti da organismi a composizione mista costituiti *ad hoc*; in una minoranza di Paesi le retribuzioni sono esclusivamente, invece, fissate dalla contrattazione collettiva. Molto diversi sono anche i livelli dei minimi assicurati. Il rapporto, ad esempio, tra il salario minimo nominale della Bulgaria e quello del Lussemburgo, per quanto sia andato riducendosi negli ultimi anni, è ancora di circa 1 a 7 ⁽²⁾.

Divergenze, quelle evidenziate, che lasciano già da sole intuire le ragioni che sostengono un intervento a livello europeo, in grado di sferzare quei

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.*

⁽¹⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, 18 ottobre 2020, COM(2020)682 final.

⁽²⁾ EUROSTAT, *Variations in national minimum wages. Minimum wages in the EU Member States ranged from EUR 312 to EUR 2 142 per month in July 2020*, in EUROSTAT, *Minimum wage statistics*, luglio 2020 (ultima consultazione: 8 gennaio 2021).

sistemi nazionali di fissazione dei salari minimi che non riescono a garantire condizioni di lavoro dignitose, falsando altresì il gioco della concorrenza nel mercato unico ⁽³⁾. Il quadro attuale lascia, inoltre, immaginare le difficoltà che un intervento dell'Unione incontra: da una parte, osteggiato dai Paesi dell'Europa centro-orientale, timorosi di dover innalzare i loro livelli salariali perdendo così competitività esterna di costo; dall'altra parte, invisato ai Paesi nordici preoccupati per gli effetti sul loro peculiare sistema volontaristico di relazioni industriali ⁽⁴⁾, con a mente quanto avvenuto nelle vicende *Laval e Viking* ⁽⁵⁾.

Nel presente contributo ci proponiamo di illustrare i principali obiettivi e meccanismi di intervento contenuti nella direttiva proposta dalla Commissione (§ 2). Cercheremo, quindi, di prefigurare l'impatto che la stessa potrà recare nel quadro dei diversi sistemi nazionali di fissazione dei salari (§ 3), per poi ricavarne alcune brevi considerazioni conclusive (§ 4). Non ci occuperemo, invece, per quanto il tema inevitabilmente affiorerà di tanto in tanto, di quello che è indubbiamente il principale problema giuridico che la direttiva incrocia, vale a dire la possibilità per l'Unione europea di emanare atti vincolanti in materia salariale. Come noto, l'ampia competenza del diritto eurounitario in ambito di lavoro e previdenza sociale sconta le significative eccezioni previste dall'articolo 153, § 5, TFUE; tra queste proprio quella in tema di retribuzioni. Vuoto di competenza da intendersi in senso relativo, come ci ha insegnato la Corte di

⁽³⁾ Si veda il discorso pronunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, *Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile* (SPEECH/20/1655), in data 16 settembre 2020, nella sessione plenaria del Parlamento europeo, consultabile in <https://ec.europa.eu>. Sui propositi perseguiti dalla direttiva si veda dettagliatamente la relazione di accompagnamento della Commissione che introduce la proposta di direttiva, COM(2020)682 final, cit., pp. 1-3.

⁽⁴⁾ Vedi, da ultimo, T. MÜLLER, T. SCHULTEN, *The European minimum wage on the doorstep*, ETUI Policy Brief – European Economic, Employment and Social Policy, 2020, n. 1, p. 5. Danno più approfonditamente conto delle preoccupazioni dei Paesi nordici L. ELDRING, K. ALSOS, *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*, Fafo, 2012, pp. 84 ss.

⁽⁵⁾ C. giust. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, causa C-341/05; C. giust. 11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, causa C-438/05.

giustizia ⁽⁶⁾, volto ad escludere soltanto un'ingerenza *diretta* del diritto UE nella determinazione delle retribuzioni nei Paesi membri, laddove si cercasse, ad esempio, di uniformarne il livello delle retribuzioni e dei suoi elementi costitutivi o istituisse un salario minimo europeo.

2. Gli obiettivi della proposta di direttiva e le misure qui contenute

La garanzia di salari minimi dignitosi, ma anche di concorrenza nel mercato unico, dove il *wage dumping* dovrebbe idealmente lasciare spazio ad una competizione basata su innovazione e produttività, viene perseguita dalla proposta di direttiva nel solco della competenza dell'Unione individuata all'articolo 153, § 1, lettera *b* ("condizioni di lavoro"), attraverso quattro azioni principali: a) introduzione di criteri chiari e stabili per fissare, aggiornare e valutare l'adeguatezza della misura del salario minimo legale; b) supporto alla contrattazione collettiva, soprattutto quella di categoria ed intercategoriale; c) inclusività dei salari minimi, garantita da un ampio campo di applicazione e da una limitazione delle variazioni e deduzioni; d) effettività di tutela e monitoraggio.

Tali azioni vengono perseguite attraverso un duplice differenziato sistema di obblighi. Un primo e più nutrito gruppo dedicato ai 21 Paesi membri dove è presente un salario minimo legale, vale a dire «stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti» (articolo 3); obiettivi più circoscritti destinati, invece, ai 6 Paesi dove le retribuzioni sono fissate esclusivamente mediante contratto collettivo.

La scelta di intervenire in maniera "*light*" su questi ultimi è motivata dall'esigenza di rispettare l'autonomia delle parti sociali, qui protagoniste esclusive nella fissazione dei salari minimi.

Come meglio vedremo tra breve, il rispetto per l'autonomia collettiva e la salvaguardia del buon funzionamento della contrattazione collettiva è aspetto centrale nel testo della direttiva proposta dalla Commissione, così come anche chiarito dal suo preambolo, dalla relazione di

⁽⁶⁾ Nei casi C. giust. 13 settembre 2007, *Yolanda Del Cerro Alonso c. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, causa C-307/05; C. giust. 15 aprile 2008, *Impact c. Minister for Agriculture and Food e altri*, causa C-268/06, la Corte ha precisato come l'esclusione di competenza non coinvolga ogni sorta di collegamento con le retribuzioni e come sia pertanto consentito all'Unione occuparsi *indirettamente* della materia retributiva, imponendo ad esempio parità di trattamento a fronte dei vari fattori che possono generare disparità (sesso, nazionalità, tipologia di impiego, ecc.).

accompagnamento e dai documenti prodotti nella precedente consultazione *ex* articolo 154 TFUE ⁽⁷⁾. Ma lo è anche e soprattutto il supporto alla contrattazione collettiva quale strumento di garanzia dei minimi retributivi. Partendo dal dato empiricamente provato del rapporto di proporzionalità diretta tra copertura della contrattazione collettiva *multi-employer* e standard retributivi ⁽⁸⁾, la Commissione si ripropone di agire sulla prima, allo scopo di migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, anche nei Paesi dove sono fissati per legge ⁽⁹⁾.

2.1. *Segue: adeguatezza del salario minimo legale*

I Paesi che fissano i salari minimi per legge, si diceva, sono destinatari di una nutrita schiera di obblighi, solo in parte rivolti ai Paesi dove i salari sono garantiti esclusivamente per contratto collettivo. La nostra analisi riguarderà in questa sede soltanto le principali azioni messe in campo dalla direttiva, sopra identificate ai punti a) e b). Vale a dire: adeguatezza dei minimi legali di salario e supporto alla contrattazione collettiva.

⁽⁷⁾ Così nel documento della Commissione europea, *First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 14 gennaio 2020, C(2020)83 final, p. 2, si precisa che l'iniziativa, appunto al fine di rispettare l'autonomia delle parti sociali e della contrattazione collettiva, «would not seek to establish a uniform mechanism to set minimum wage and would not establish the level of pay which falls within the contractual freedom of the social partners at a national level». Formula ripetuta praticamente inalterata nel successivo, *Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 3 giugno 2020, C(2020)3570 final, p. 3, e nel preambolo della direttiva, al considerando 16.

⁽⁸⁾ Come evidenziato da S. HAYTER, J. VISSER (a cura di), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, ILO, 2018, p. 26, a valle di un'ampia rassegna sui vari sistemi di contrattazione collettiva, una più alta copertura della contrattazione collettiva, sostenuta dalla contrattazione di categoria, va di pari passo con una riduzione della quota di lavori poco pagati. Più di recente, la correlazione è confermata da una ricerca empirica di S. MARCHAL, *An EU minimum wage target for adequate in-work incomes?*, in *European Journal of Social Security*, 2020, vol. 22, n. 4, p. 452 ss.

⁽⁹⁾ Come riportato dalla Commissione nel documento prodotto nella seconda fase di consultazione (C(2020)3570 final, cit., pp. 8 ss.), in molti Paesi dove il salario minimo è fissato per legge, lo stesso è direttamente o indirettamente ancorato alla generale dinamica salariale che, a sua volta, è guidata dai contratti collettivi. Da qui l'influenza diretta delle negoziazioni salariali collettive sui minimi legali di legge.

Al primo tema la proposta di direttiva dedica un apposito capo, il secondo. La *flessibilità* è il filo conduttore di tutte le disposizioni dedicate ai criteri ed alle modalità di fissazione per legge dei salari minimi. A più riprese, esplicitamente ma anche implicitamente, viene ribadito il pieno rispetto delle prassi e delle scelte di politica salariale nazionali. Questo, da un lato, consente di smussare i contrasti con i Paesi contrari all'iniziativa, garantendo al contempo la proporzionalità e sussidiarietà dell'azione europea; dall'altro lato, mette però in dubbio l'efficacia della direttiva, come meglio evidenzieremo nelle conclusioni.

La norma di apertura del capo secondo, vale a dire l'articolo 5, prevede i criteri di fissazione, aggiornamento «periodico e puntuale» e *assessment* dei salari minimi. La finalità dichiarata è quella di provocare una «convergenza verso l'alto» delle politiche salariali, necessaria a garantire «condizioni di vita e di lavoro dignitose» in tutti i Paesi dell'Unione (§ 1). Obiettivo invece non esplicitato nel testo della direttiva, ma comunque presente nel suo preambolo ⁽¹⁰⁾ è, inoltre, quello di contrastare il *dumping* salariale nel mercato unico.

A tale fine, i Paesi membri sono chiamati, seguendo le proprie prassi nazionali di determinazione dei minimi, a predeterminare criteri stabili e chiari, che includano almeno i quattro indicati nella direttiva al § 2 dell'articolo 5, vale a dire: il potere d'acquisto dei salari minimi legali; il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari lordi; l'andamento della produttività del lavoro. Si tratta dei «classici» indicatori utilizzati dalle scienze economiche, che spesso hanno campeggiato nelle raccomandazioni specifiche per Paese del semestre europeo ⁽¹¹⁾, ed in buona parte, come evidenzieremo tra breve, già considerati dai Paesi membri secondo varie combinazioni.

Assai più rilevanti, per lo meno dal punto di vista dell'impatto concreto che la direttiva potrebbe avere sugli ordinamenti nazionali, appare il richiamo, contenuto nel § 3, a «valori di riferimento indicativi» che devono guidare l'autovalutazione da parte dei Paesi membri della misura dei propri minimi salariali. Autovalutazione da condursi, e questo appare il dato importante, attraverso i criteri «comunemente utilizzati a livello

⁽¹⁰⁾ Considerando 6, nel quale si fa riferimento all'importanza di una concorrenza nel mercato unico «basata su standard sociali elevati, innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano condizioni di parità».

⁽¹¹⁾ In tema si veda G. VAN GYES, T. SCHULTEN (a cura di), *Wage bargaining under the European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, ETUI 2015.

internazionale» per valutare l'«adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi». Il richiamo è evidentemente all'indice di Kaitz, con cui si mette in rapporto il salario minimo con quello nazionale mediano (o anche medio), e da qui, attraverso il considerando 21, al parametro che rappresenta la soglia ormai universalmente accettata del rischio di povertà lavorativa: 60% del salario lordo mediano e 50% del salario lordo medio ⁽¹²⁾.

Il valore giuridico da attribuire a tale indicatore assume grande rilevanza nell'ottica degli effetti che la direttiva potrà presumibilmente spiegare. Sembrerebbe ovvio, ad un'interpretazione letterale delle disposizioni, che si tratti soltanto di un consiglio per i Paesi membri. Tuttavia, è legittimo dubitare che la direttiva possa raggiungere gli scopi prefissati in punto di adeguatezza dei salari grazie alla sola adozione a monte per l'adeguamento dei salari, scollegati da un parametro di *assessment*, a valle delle concrete misure salariali. Non pare, allora, inverosimile immaginare che gli obblighi per i Paesi membri possano essere estesi, attraverso una modifica del testo della proposta di direttiva, o anche in via interpretativa, al rispetto del valore identificativo della soglia di povertà lavorativa.

Le decisioni sul saggio legale di salario minimo, così come dei criteri da utilizzare per aggiornarlo e valutarlo, quelle circa eventuali esenzioni, variazioni o deduzioni, richiedono poi il coinvolgimento delle parti sociali (articolo 7), ma anche di un organo consultivo *ad hoc*, partecipato dalle parti sociali stesse (articolo 5, § 5).

2.2. *Segue: supporto alla contrattazione collettiva*

L'ulteriore macro-ambito di intervento della direttiva riguarda la promozione della contrattazione collettiva salariale, questa volta rivolto a tutti i Paesi membri, anche quelli dove i salari minimi sono ad appannaggio esclusivo della contrattazione collettiva. Quello che in particolare la proposta di direttiva intende stimolare è un ampliamento della copertura

⁽¹²⁾ Vale la pena rilevare come l'indicatore riferito alla soglia di povertà lavorativa sia stato protagonista lungo tutto il corso della consultazione, comparso più volte nei documenti della Commissione, e fortemente raccomandato da ETUC nella propria memoria di replica alla seconda fase di consultazione. Vedi *Reply of ETUC to 2nd Phase Consultation of Social Partners on fair minimum wages*, in www.etuc.org, 3 settembre 2020.

della contrattazione *multi-employer*, sia di categoria che intercategoriale. In questo senso la direttiva pare voler contrastare quel trend di lungo periodo che ha fin qui portato verso una erosione della copertura contrattuale, accompagnata spesso da un decentramento disorganizzato promosso dal legislatore ⁽¹³⁾.

All'articolo 4 viene così demandata ai Paesi membri l'adozione di misure, sempre in consultazione con le parti sociali, che includano almeno: «la promozione, lo sviluppo ed il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale»; l'incoraggiamento di «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali». Queste generiche obbligazioni diventano un attimo più pregnanti al successivo § 2 per quei Paesi – allo stato oltre la metà degli Stati membri – dove la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70%. A questi è richiesto di elaborare – per legge, previa consultazione delle parti sociali o tramite accordo triangolare – un non meglio precisato *action plan*, attraverso il quale fornire un quadro di promozione per la contrattazione collettiva.

La genericità e vaghezza dei vincoli posti dalla proposta di direttiva, che sceglie qui di non suggerire ai Paesi membri nemmeno le misure minime da adottare, corrisponde probabilmente a motivazioni di carattere tecnico e politico. Tra queste, la già menzionata esigenza di non invadere l'autonomia dei sistemi nazionali di fissazione dei salari e, in particolare, delle parti sociali ⁽¹⁴⁾. L'esigenza, poi, di contenere la base legale entro il perimetro della lettera *b* dell'articolo 153, § 1, TFUE («condizioni di lavoro»), senza sconfinare nella lettera *f* dello stesso articolo 153, § 1 («rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei

⁽¹³⁾ S. LEONARDI, R. PEDERSINI (a cura di), *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralisation trends in five European countries*, ETUI, 2018. Sia consentito rinviare inoltre a E. MENEGATTI, *The Impact of the European Union Economic Governance on the Hierarchy of National Labour Law Sources*, in T. GYULAVÁRI, E. MENEGATTI (a cura di), *The Sources of Labour Law*, Wolters Kluwer, 2020, pp. 115 ss.

⁽¹⁴⁾ Come danno conto M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Cedam, 2016 p. 432, l'Unione è da sempre restia ad intervenire in ambito di contrattazione collettiva, data la diversità dei sistemi di relazioni industriali, in alcuni casi gelosamente custodita dalle parti sociali nazionali. Quando ha scelto di supportare la contrattazione collettiva, lo ha sempre fatto in maniera analoga a quanto ora si propone, «conformemente alle tradizioni e prassi nazionali», come ad esempio all'art. 21 della direttiva 2006/54/CE in tema di attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

datori di lavoro»), dal momento che quest'ultima richiederebbe ai sensi dell'articolo 153, § 2, TFUE la delibera del Consiglio all'unanimità.

Sempre per le stesse motivazioni, tecniche e politiche, la proposta della Commissione precisa poi, a scanso di ogni equivoco, subito in apertura (articolo 1, § 3), che tra le soluzioni da adottare ai sensi della direttiva non c'è né l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, né quello di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Delimitate le coordinate entro cui il supporto alla contrattazione collettiva può muoversi, possiamo cercare di immaginare le linee di intervento secondo cui dovrebbe svilupparsi un ipotetico *action plan* nazionale. Possiamo, in particolare, immaginare due differenti step di intervento.

Un primo livello potrebbe riguardare norme volte alla creazione delle condizioni che agevolino lo sviluppo e la diffusione di un'autonoma contrattazione di categoria. Le misure potrebbero andare da iniziative volte al rafforzamento delle capacità delle parti sociali di ingaggiare negoziazioni collettive, anche attraverso una semplice attività di *training*, al rafforzamento dei diritti sindacali nei luoghi di lavoro, che consentano di attivare più diffusamente l'azione sindacale, fino ad incentivi o benefici alle imprese collegati all'applicazione dei contratti collettivi. Nei Paesi dove, poi, una contrattazione collettiva di categoria esiste già, al fine di incrementarne la copertura, si potrebbero pensare benefici/incentivi per i datori di lavoro ricollegati all'adesione ad un'associazione di categoria, considerato che un po' ovunque, di norma, l'adesione all'organizzazione datoriale stipulante porta con sé l'applicazione del contratto collettivo a lavoratori sindacalizzati e non ⁽¹⁵⁾.

Un secondo livello di intervento potrebbe essere rappresentato da un intervento eteronomo di sostegno diretto alla contrattazione collettiva che potrebbe realizzarsi, ad esempio, imponendo obblighi a negoziare e/o meccanismi di estensione *erga omnes*. Scelte rispetto alle quali, come anticipato, la proposta di direttiva opera un esplicito *self-restraint*, rimettendole, eventualmente, ad una libera scelta dei Paesi membri in accordo con le parti sociali.

⁽¹⁵⁾ Per una rassegna cfr. T. GYULAVÁRI, E. MENEGATTI (a cura di), *op. cit.* Vi sono, ovviamente, alcune eccezioni. Degno di rilievo è a tale proposito il caso tedesco, illustrato da M. WEISS, *The Sources of German Labour Law*, ivi, pp. 236 ss., dove le associazioni datoriali hanno scelto di introdurre, per ovviare al declino della *membership*, la possibilità di affiliazione che non porta con sé l'applicazione del contratto collettivo.

3. Il potenziale impatto della proposta di direttiva sui diversi sistemi nazionali di fissazione dei salari

Circostanziati gli obblighi delineati dalla direttiva, cerchiamo ora di prefigurare l'impatto che gli stessi potrebbero produrre sui sistemi nazionali di fissazione dei salari. A tale fine si possono raggruppare i Paesi membri, con buona dose di approssimazione e senza la pretesa di includerli tutti, intorno a quattro cluster: a) Paesi con un salario minimo legale ed alta copertura della contrattazione collettiva, tipicamente quelli dell'Europa occidentale dove è forte l'ingerenza dello Stato nella regolazione delle relazioni industriali; b) Paesi con salario minimo legale e copertura media della contrattazione collettiva, comunque inferiore alla soglia del 70%; c) Paesi con salario minimo legale e copertura bassa della contrattazione collettiva, spesso circoscritta al solo livello aziendale, tipicamente gli Stati dell'Europa centro-orientale; d) Paesi dove il salario minimo è fissato solo dalla contrattazione collettiva, con un forte sistema volontaristico di relazioni industriali.

Per ciascuno di questi gruppi prenderemo in considerazione uno stato membro che appare particolarmente rappresentativo o significativo del modello.

a) Paesi con salario minimo legale e alta copertura della contrattazione collettiva (superiore al 70%)

La Francia rappresenta il perfetto esempio di Paese dove, in linea con una tradizione di forte interferenza istituzionale del legislatore nella regolamentazione delle relazioni industriali, è presente tanto un salario minimo legale, quanto un meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi di categoria, tale da garantire una copertura di fatto universale⁽¹⁶⁾.

Il *salair minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC), regolato dal *Code du travail* agli articoli L3231 ss., ha la funzione di assicurare ai lavoratori non solo la «garanzia del potere d'acquisto», ma anche la «partecipazione allo sviluppo economico della Nazione» (L3231-2)⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ I dati OECD la stimano attorno al 98% (si veda OECD, *Collective bargaining coverage*, in <https://stats.oecd.org/>, ultima consultazione: 14 gennaio 2020).

⁽¹⁷⁾ In tema vedi P. LOKIEC, *Wage-setting in France: a Complex Interaction between Law, Case Law and Collective Bargaining*, in *ILLeJ*, 2019, n. 2, p. 46.

Dunque, uno strumento destinato a spingere i minimi anche al di sopra della soglia di dignità, che ha prodotto salari molto dinamici, anche oltre gli incrementi di produttività⁽¹⁸⁾. Non a caso, dunque, bersaglio delle istituzioni UE nel contesto del semestre europeo⁽¹⁹⁾.

Ma i tempi sono evidentemente cambiati ed ora proprio la “generosità” del sistema francese parrebbe, invece, porlo già in linea con gli obiettivi e azioni proposti dalla direttiva. Sicuramente per quanto concerne l’adeguatezza dei salari minimi di legge, che si collocano costantemente al di sopra del target del 60% del salario mediano (e/o 50% del salario medio)⁽²⁰⁾. Le regole dello SMIC garantiscono inoltre già un coinvolgimento delle parti sociali nell’ambito di una Commissione nazionale tripartita denominata “della contrattazione collettiva”.

Gli unici aggiustamenti necessari potrebbero riguardare i parametri da considerare per la fissazione del saggio minimo legale di salario; aggiustamenti, peraltro, del tutto marginali. Il sistema francese combina, infatti, un meccanismo di rivalutazione automatica, basato sull’indice dei prezzi al consumo (articolo L3231-5), ed un ulteriore intervento deciso dal Governo tramite apposito decreto, approvato annualmente (articoli L3231-6-L3231-9); quest’ultimo a sua volta vincolato nella misura minima ad un parametro prestabilito: non deve essere inferiore alla metà dell’aumento medio del potere di acquisto della società nel suo insieme, misurato sul tasso di inflazione e sugli aumenti salariali medi. Gran parte dei criteri “minimi” menzionati dall’articolo 5, § 2, della proposta di direttiva sono dunque considerati, con la sola eccezione di quello di cui alla lettera *d* (produttività).

Sotto il versante del supporto all’autonomia collettiva, la capacità delle parti sociali francesi di concludere accordi a livello settoriale è indiscutibile. Per quanto in un sistema di contrattazione collettiva con poca

(18) Vedi A. GARNERO, S. KAMPELMANN, F. RYCX, *Minimum wage systems and earnings inequalities: Does institutional diversity matter?*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 21, n. 2, pp. 115 ss.

(19) Fin dall’istituzione del semestre europeo, nel 2011, i report della Commissione e le raccomandazioni del Consiglio hanno ripetutamente e sistematicamente ribadito che il costo del lavoro al livello salariale minimo era troppo alto rispetto a quello degli altri Paesi, con una conseguente perdita di competitività delle imprese francesi. Sia consentito rinviare sul punto a E. MENEGATTI, *Challenging the EU Downward Pressure on National Wage Policies*, in *IJCLIR*, 2017, vol. 33, n. 2, pp. 195 ss.

(20) Si veda sul punto ETUI, *European statutory minimum wage map*, in www.etui.org, 25 novembre 2020 (ultima consultazione: 14 gennaio 2021).

autonomia esterna ed ormai non troppo coordinato, dove uno spazio crescente è stato via via concesso alla contrattazione aziendale ⁽²¹⁾.

b) Paesi con salario minimo legale e copertura media della contrattazione collettiva (sotto il 70%)

Tra i diversi Paesi che possono essere inclusi in questo gruppo, l'esempio della Germania è probabilmente il più significativo. È, infatti, qui presente un salario minimo legale intercategoriale (*Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns Mindestlohngesetz*, in acronimo MiLoG), introdotto nell'ambito di un intervento legislativo del 2014, denominato "legge di sostegno all'autonomia collettiva" (*Tarifautonomie-stärkungsgesetz*) ⁽²²⁾; sostegno destinato a rimediare principalmente al declino della copertura della contrattazione collettiva, che si è nel tempo andata ad assestare intorno al 50%.

Quanto al metodo di fissazione ed aggiornamento del saggio minimo di legge, il sistema tedesco pare già essere in linea con le prescrizioni della direttiva, prevedendosi tanto un regolare aggiornamento dello stesso (su base biennale o addirittura annuale), quanto una Commissione, partecipata dalle parti sociali (*Mindestlohnkommission*), con il compito di proporre al Governo la misura salariale minima ⁽²³⁾. Lo stesso non può dirsi riguardo ai criteri seguiti per decidere la sua misura, non essendo coperti tutti quelli indicati all'articolo 5, § 2, della proposta di direttiva ⁽²⁴⁾. Ma soprattutto gli effetti garantiti dal sistema tedesco sulla distribuzione dei salari non sono in linea con i già più volte menzionati valori di riferimento inclusi al considerando 21 della direttiva (50-60% del salario medio/mediano). Il MiLoG si assesta, infatti, intorno al 43% del salario

⁽²¹⁾ I. DAUGAREILH, *The Tremendous Upheaval in Sources of Labour Law in France*, in T. GYULAVÁRI, E. MENEGATTI (a cura di), *op. cit.*, p. 213.

⁽²²⁾ Per una dettagliata ricostruzione delle vicende tedesche che hanno condotto all'introduzione del salario minimo vedi M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *DLM*, 2014, n. 3, pp. 641 ss.

⁽²³⁾ Per una descrizione del metodo di funzionamento del meccanismo di fissazione del salario minimo in Germania vedi anche O. DEINERT, *Wage-setting in a System of Self-Regulation through Collective Private Autonomy*, in *ILLeJ*, 2019, n. 2, pp. 7 ss.

⁽²⁴⁾ Secondo la legge del 2014, il salario deve garantire principalmente una «appropriata protezione minima ai lavoratori», senza recare al tempo stesso danno all'«occupazione», garantendo «la competitività delle imprese» e «tenendo in adeguata considerazione gli sviluppi precedenti dei salari negoziati dalla contrattazione collettiva».

medio e 48% di quello mediano, facendo della Germania uno dei Paesi dell'Unione più lontani dalla summenzionata soglia ⁽²⁵⁾. Se tale soglia diventasse per qualche ragione vincolante, un intervento diretto sulla misura salariale sarebbe necessario, ancor prima che sui criteri di fissazione.

Interventi appaiono, inoltre, necessari nell'ordinamento tedesco anche a supporto della contrattazione collettiva, la cui copertura è abbastanza lontana dal target del 70%. Quello della (bassa) copertura della contrattazione collettiva in Germania è un problema che si trascina da ormai parecchio tempo, iniziato dopo la riunificazione tedesca, accompagnato, come è facile immaginare, anche da un declino dei salari reali ⁽²⁶⁾. Le cause sono state identificate, oltre che nel generale indebolimento delle organizzazioni sindacali, soprattutto nella fuga delle piccole imprese dalle associazioni rappresentative e quindi dal campo di applicazione dei contratti collettivi dalle stesse siglati ⁽²⁷⁾.

La diminuzione della copertura non è stata assolutamente compensata da un utilizzo del, pur presente, meccanismo di estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, che ne ha anzi seguito il declino ⁽²⁸⁾. Nessuna inversione di tendenza è stata fin qui in grado di generare la menzionata legge del 2014, appunto destinata a sostenere l'autonomia collettiva, nonostante il tentativo di rinvigorire l'utilizzo del meccanismo di estensione, allentando le condizioni per ottenere l'emanazione del necessario provvedimento amministrativo ⁽²⁹⁾. Non è difficile immaginare

⁽²⁵⁾ Per quanto, come dà conto G. BOSCH, *The making of the German minimum wage: a case study of institutional change*, in *Industrial Relations Journal*, 2018, vol. 49, n. 1, pp. 19 ss., l'introduzione di un salario minimo legale abbia sensibilmente negli ultimi anni migliorato la situazione tedesca.

⁽²⁶⁾ T. SCHULTEN, *The role of extension in German collective bargaining*, in S. HAYTER, J. VISSER (a cura di), *op. cit.*, p. 69.

⁽²⁷⁾ Ivi, pp. 69 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. P. TOMASSETTI, *I sistemi di relazioni industriali in Francia, Germania, Italia e Spagna*, in ADAPT (a cura di), *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, ADAPT University Press, 2014, pp. 125 ss.

⁽²⁹⁾ Come evidenziano C. SCHUBERT, L. SCHMITT, *Collective working conditions for everyone?! – Collective provisions with erga omnes effect and statutory extension of collective agreements from a German law perspective*, in *European Labour Law Journal*, 2020, vol. 11, n. 2, pp. 160 ss., le ragioni che ostacolavano prima della legge del 2014 e anche successivamente alla stessa l'emanazione del provvedimento di estensione sono sempre le stesse: possibilità per i rappresentanti delle confederazioni datoriali e sindacali dei lavoratori di porre il veto all'estensione ed il possesso da parte del

nell'ipotetico *action plan* tedesco un ulteriore rilassamento dei requisiti per l'estensione dei contratti collettivi ⁽³⁰⁾ e/o incentivi collegati all'adesione alle associazioni datoriali.

c) Paesi con salario minimo legale e scarsa copertura della contrattazione collettiva

Rientrano in questo cluster i Paesi che appartengono ad un modello definito come "disorganizzato" di contrattazione collettiva ⁽³¹⁾. Il riferimento è principalmente ai Paesi dell'Europa centro-orientale dove è presente un contesto di significativa e crescente individualizzazione delle relazioni di lavoro e dove le negoziazioni collettive avvengono soprattutto a livello di impresa. Il risultato è una copertura molto bassa della contrattazione, combinata a livelli salariali allo stesso modo generalmente bassi.

L'Ungheria è un Paese che ben rappresenta questo cluster, con la presenza di un salario minimo fissato dalla legge, abbinato ad una contrattazione collettiva, esclusivamente aziendale, che copre una porzione minoritaria di lavoratori. Nonostante, poi, la dinamica salariale abbia subito una decisa crescita nell'ultima decade, l'Ungheria rimane uno dei Paesi europei con i salari più bassi in Europa, seguita solo dalla Lettonia e Bulgaria ⁽³²⁾.

Ai sensi dell'articolo 153 del Codice del lavoro ungherese, il salario minimo viene stabilito dal Governo con decreto, previa consultazione delle parti sociali. Un obbligo più formale che sostanziale, dal momento che il Governo può decidere unilateralmente in assenza di un accordo tra le parti sociali e considerato, soprattutto, il trend di costante declino del

contratto da estendere di una copertura minima del 50% dei lavoratori dell'area contrattuale di riferimento; requisito quest'ultimo che, sebbene sia stato rimosso dalla riforma del 2014 e sostituito da più generici e flessibili parametri, rimane ancora il *benchmark* di riferimento per il Ministero del lavoro.

⁽³⁰⁾ In particolare, C. SCHUBERT, L. SCHMITT, *op. cit.*, pp. 172-173, ipotizzano a tale fine meccanismi per bypassare il veto delle associazioni datoriali e sindacali di vertice.

⁽³¹⁾ Così R. PEDERSINI, *European industrial relations between old and new trends*, in *SM*, 2014, n. 3, p. 341, modello collocato accanto agli altri tre rinvenibili in Europa: nordico, continentale, mediterraneo.

⁽³²⁾ Cfr. ultimi dati EUROSTAT, *Minimum wage statistics*, cit. (ultima consultazione: 14 gennaio 2021).

dialogo sociale, ormai pressoché irrilevante ⁽³³⁾. Il Governo non trova, nel determinare la misura salariale minima, nemmeno troppi vincoli nei parametri di legge da considerare. L'articolo 153, comma 2, del Codice del lavoro li identifica, infatti, in modo alquanto generico negli «indicatori del mercato del lavoro nazionale», nello «stato dell'economia nazionale» e nelle «esigenze specifiche di certi settori dell'economia e aree geografiche con riferimento alla forza lavoro». È singolare che nessun indicatore “sociale” sia menzionato, tanto che la determinazione dei minimi è di fatto svincolata da ogni riferimento agli indicatori della povertà lavorativa ⁽³⁴⁾.

Il risultato, forse non casuale, è un livello del salario minimo che, oltre – come detto – ad essere tra i più bassi in Europa dal punto di vista nominale, è ben al di sotto della soglia di povertà lavorativa, e cioè al 38% del salario medio e 50% di quello mediano.

Sul versante del supporto alla contrattazione collettiva, la situazione ungherese è forse ancora più lontana dagli standard che la direttiva vuole promuovere. Secondo dati OECD, poco più del 20% dei lavoratori dipendenti ungheresi è coperto da un contratto collettivo. E nell'area coperta, i contratti collettivi sono pressoché esclusivamente di livello aziendale e di scarsissima qualità, limitandosi per lo più a replicare le previsioni di legge ⁽³⁵⁾. Molti di questi accordi non regolano nemmeno le retribuzioni, lasciando così la determinazione dei salari nei fatti alla contrattazione individuale, se non addirittura alle determinazioni unilaterali datoriali o a negoziazioni informali con i lavoratori, fuori da ogni controllo sindacale ⁽³⁶⁾.

È evidente come, nel contesto appena descritto, la direttiva dovrebbe avere un significativo impatto sotto il versante di tutte le obbligazioni contenute nella stessa. Resta da vedere fino a che punto la stessa sarà in grado di imporre misure volte a favorire la contrattazione salariale di

⁽³³⁾ Come evidenziato da A. KUN, *Wage-setting in Hungary – From a Labour Law Perspective*, in *ILLeJ*, 2019, n. 2, pp. 26 ss., il riconoscimento del dialogo sociale è spesso solo di facciata.

⁽³⁴⁾ Ivi, p. 25.

⁽³⁵⁾ Ivi, p. 30.

⁽³⁶⁾ A. TÓTH, *Regulated Employment or Regulated Individual Bargaining? Strategies of Post-Guild and Post-Socialist Trade Unions to Regulate Employment Relations*, in K. FAZEKAS, J. KOLTAY (a cura di), *The Hungarian labour market. Review and analysis. 2006*, Institute of Economics, HAS & National Employment Foundation, 2006, pp. 148 ss.

categoria, che non siano solo di facciata, in un contesto politico che potrebbe continuare ad essere avverso all'instaurazione di un vero dialogo sociale.

d) Paesi con salari minimi fissati esclusivamente dalla contrattazione collettiva

Tra i 6 Paesi dell'Unione che non dispongono di un meccanismo legale di fissazione dei salari minimi (Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia), quelli nordici si sono indubbiamente rivelati i più agguerriti oppositori dell'iniziativa della Commissione. Tra questi, la Svezia dove, come noto, i salari, così come buona parte delle condizioni di lavoro, sono regolati dall'autonomia collettiva nell'ambito di un sistema di relazioni industriali fortemente volontaristico. La Svezia è, a tale proposito, tra i pochi Paesi europei, così come l'Italia, in cui non esistono meccanismi legislativi di estensione diretta *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi. L'alta copertura, intorno al 90% secondo i dati OECD, è assicurata da un alto grado di organizzazione dei datori di lavoro e dall'applicazione dei contratti collettivi a lavoratori indistintamente sindacalizzati e non ⁽³⁷⁾.

Un sistema tradizionalmente in grado di assicurare buoni salari, anche in proporzione al salario mediano, superando agevolmente la soglia del 60% ⁽³⁸⁾, nonostante non siano mancate perfino in Svezia spinte verso la moderazione salariale generate dalla competizione internazionale, specie dopo la grande recessione.

Sono state qui le stesse parti sociali che hanno cercato di garantire competitività alle imprese svedesi rispetto ai principali partner commerciali stranieri, Germania *in primis*, impostando le negoziazioni salariali su un "decentramento coordinato" ⁽³⁹⁾. Al vertice si colloca un accordo interconfederale (*Industriavtalet*), diretto a prevedere un limite massimo agli incrementi salariali (una sorta di *wage norm*). I contratti di categoria nel

⁽³⁷⁾ Cfr. J.J. VOTINIUS, *Sources of Labour Law in Sweden*, in T. GYULAVÁRI, E. MENEGATTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 343 ss., che evidenzia come anche nei pochi luoghi di lavoro, ove il datore di lavoro non è vincolato all'applicazione di un contratto collettivo, lo stesso possa venire di fatto applicato in forma di uso e consuetudine.

⁽³⁸⁾ Cfr. ETUI, *op. cit.*

⁽³⁹⁾ S.K. ANDERSEN ET AL., *Changes in wage policy and collective bargaining in the Nordic countries – a comparison of Denmark, Finland, Norway and Sweden*, in G. VAN GYES, T. SCHULTEN (a cura di), *op. cit.*, p. 147.

settore privato e, soprattutto, per i colletti blu garantiscono quindi i minimi di retribuzione. A livello locale, ma anche individuale, sono invece negoziate le retribuzioni per il settore pubblico e per una buona fetta dei colletti bianchi ⁽⁴⁰⁾.

Venendo al potenziale impatto della proposta di direttiva, per i Paesi che non possiedono meccanismi legali di fissazione dei salari vengono in rilievo le sole previsioni in tema di supporto alla contrattazione collettiva e poco altro. Tuttavia, a fronte di un sistema dove la contrattazione collettiva salariale è già abbondantemente sviluppata e dove un supporto esterno si presenterebbe come tutt'altro che benvenuto, l'adeguamento non recherà presumibilmente nessuna modifica rilevante. Insomma, non pare particolarmente concreto il tanto temuto rischio, da parte dei Paesi nordici, di perdere a causa della proposta di direttiva in commento, la peculiarità, efficienza ed autonomia del proprio modello di contrattazione collettiva e di relazioni industriali.

4. Conclusioni

L'analisi appena condotta pare dunque confermare quanto anticipato in premessa: la proposta di direttiva si inserisce indubbiamente in un quadro, quello delle politiche salariali nazionali, dove un certo grado di armonizzazione appare desiderabile. Appare, a tale proposito, condivisibile la scelta della Commissione di supportare contemporaneamente adeguatezza dei salari e copertura della contrattazione collettiva, considerata la comprovata stretta correlazione esistente tra le due.

Quanto all'impatto presumibile sui Paesi membri, il quadro comparato ha lasciato emergere come quanto più un Paese è lontano dagli standard di adeguatezza e copertura della contrattazione collettiva indicati dalla direttiva, tanto più pregnanti saranno presumibilmente le misure nazionali di attuazione che è legittimo attendersi. Si va qui dalla situazione dei Paesi senza un salario minimo legale ma con alta copertura della

⁽⁴⁰⁾ Come evidenziato da A.J. WESTREGÅRD, *Sweden*, in U. LIUKKUNEN (a cura di), *Collective Bargaining in Labour Law Regimes. A Global Perspective*, Springer, 2019, p. 553, si stanno diffondendo sempre di più gli accordi collettivi di livello settoriale che non prevedono direttamente le misure salariali, spesso nemmeno quelle minime, ma che forniscono la cornice dei parametri per le negoziazioni salariali a livello decentrato o anche individuale, e le procedure di assistenza e meccanismi di garanzia per i singoli lavoratori.

contrattazione collettiva, nei quali saranno necessari solo interventi di puro rinforzo di un ordinamento già allineato agli obiettivi perseguiti dalla direttiva; a quella dei Paesi, tipicamente dell'Europa centro-orientale, dove la copertura della contrattazione collettiva è molto bassa al pari dei salari minimi legali, ai quali saranno richiesti interventi consistenti; passando per i Paesi dove il grado di copertura della contrattazione collettiva ed i livelli del salario minimo richiederanno, a seconda dei casi, una semplice attività di *fine-tuning* dei meccanismi di fissazione del salario minimo o interventi diretti sui livelli salariali.

Come argomentato, molta dell'efficacia della direttiva sarà inevitabilmente condizionata al valore che si finirà per attribuire al *benchmark* costruito sulla soglia di povertà lavorativa. Qualora si finisse per renderlo vincolante, la direttiva potrebbe risultare molto più efficace allo scopo di generare una convergenza verso l'alto dei salari. È tuttavia pur vero che, in tale caso, proprio la maggiore efficacia potenziale della direttiva porterebbe molte ombre sulla sua base legale. Nel momento in cui, infatti, la direttiva riuscisse ad influire *direttamente* sui livelli salariali nei Paesi membri, la stessa rischierebbe di porsi in contrasto con il sistema delle competenze delineato dai Trattati e, qui in particolare, con l'esclusione di competenza sulla retribuzione introdotta all'articolo 153, § 5, TFUE. Insomma, un circolo vizioso dal quale l'unica via d'uscita pare essere quella che conduce ad una direttiva scarsamente efficace rispetto agli scopi perseguiti. Viene, dunque, spontaneo chiedersi se gli stessi risultati non possano essere meglio realizzati con uno strumento di *soft law*, possibilmente nella forma di raccomandazioni specifiche nell'ambito del semestre europeo, collegate ad un sistema di indicatori "sociali" legati ai salari ⁽⁴¹⁾.

Abstract

Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea

Obiettivi: Il presente contributo si propone di valutare l'impatto sui Paesi membri dell'Unione europea della proposta di direttiva della Commissione relativa a salari

⁽⁴¹⁾ La strada verso un intervento *soft* era peraltro stata lasciata aperta dalla Commissione nel documento prodotto nella seconda fase delle consultazioni (C(2020)3570 final, cit., pp. 16 e 17), salvo poi optare per la proposta di direttiva qui commentata.

minimi adeguati. **Metodologia:** Lo studio è condotto attraverso un'analisi giuridica del contenuto della direttiva proposta, ponendola in relazione ai meccanismi di fissazione dei salari e ai sistemi di contrattazione collettiva nazionali. **Risultati:** L'impatto della direttiva sui Paesi membri è destinato a variare di parecchio, soprattutto in ragione del livello attuale di copertura della contrattazione collettiva presente nello Stato considerato. **Limiti e implicazioni:** I limiti dell'analisi condotta sono imputabili al carattere vago e scarsamente precettivo delle disposizioni contenute nella proposta di direttiva, tale da richiedere la formulazione di ipotesi interpretative. In ogni caso, la ricerca potrà tornare utile nell'ambito del dibattito che accompagnerà il presumibilmente tortuoso percorso legislativo della direttiva. **Originalità:** L'interpretazione dei contenuti della direttiva viene calato in un'analisi comparata dei sistemi nazionali di fissazione dei salari.

Parole chiave: Unione europea, salario minimo, legge, contrattazione collettiva, relazioni industriali.

The Minimum Wage in the European and Comparative Framework. Speaking of the Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union

Objectives: This paper aims to assess the impact on the Member States of the European Union of the Commission's proposal for a Directive on adequate minimum wages. **Methodology:** The study is carried out by a legal analysis of the content of the proposed Directive, which is considered in conjunction with national wage-setting mechanisms and national collective bargaining systems. **Results:** The impact of the Directive on the Member States will vary considerably, especially because of the current level of coverage of collective bargaining in the considered country. **Limits and implications:** The limits of the present analysis are attributable to the vague and scarcely prescriptive nature of the provisions contained in the proposed Directive, such as to require the formulation of interpretative hypotheses. In any case, the research may be useful to the debate that will accompany the presumably tortuous legislative process of the Directive. **Originality:** The interpretation of the contents of the Directive is considered in the framework of a comparative analysis of the national wage-setting systems.

Keywords: European Union, minimum wage, statutory law, collective bargaining, industrial relations.