

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 Castelvetri, 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</i> (nota a Hof van Cassatie van België 5 ottobre 2020, n. S.19.0008.N).....	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 sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'*in-work poverty*

Luca Ratti

Sommario: **1.** Come il contrasto all'*in-work poverty* è divenuto una priorità per l'Unione europea. – **2.** La riduzione dell'*in-work poverty* nei considerando della direttiva. – **3.** Adeguatezza del salario minimo e grado di copertura della contrattazione collettiva: inferenze e contraddizioni. – **4.** Il salario minimo adeguato come tassello essenziale ma non sufficiente per ridurre i livelli di *in-work poverty*. – **5.** La proposta di direttiva nell'orizzonte dei più recenti interventi europei di politica sociale.

1. Come il contrasto all'*in-work poverty* è divenuto una priorità per l'Unione europea

L'interesse verso l'*in-work poverty* (IWP) nel discorso europeo è un'acquisizione relativamente recente. Quando nel 1955 i padri fondatori dichiaravano a Messina che «la costruzione dell'Europa unita deve essere realizzata attraverso lo sviluppo di istituzioni comuni, la progressiva fusione delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune e la graduale armonizzazione delle loro politiche sociali», certo non potevano immaginare che la convergenza dei sistemi nazionali sarebbe stata così accidentata e, in certa misura, incapace di dar seguito alle promesse di crescita ed eguaglianza che l'Europa andava prefiggendosi. Neppure era immaginabile che le iniziative istituzionali, promosse a partire dal 1975 dalla Commissione europea, a contrasto della povertà e a sostegno delle fasce più emarginate della popolazione ⁽¹⁾, avrebbero

* Associate Professor of European and Comparative Labour Law, University of Luxembourg.

La presente pubblicazione è parte del progetto Horizon 2020 WorkYP, finanziato dall'Unione europea con Grant Agreement No. 870619. Le opinioni espresse sono puramente quelle dell'Autore e non possono in alcun modo considerarsi quelle ufficiali della Commissione europea.

⁽¹⁾ Mediante i programmi di lotta alla povertà si offriva sostegno economico a progetti pilota, ricerche (per migliorare la comprensione della natura, delle cause, della portata e dei meccanismi della povertà) e allo scambio di buone pratiche in materia di lotta alla povertà. Tali programmi sono stati poi replicati fino al 1994, durante gli anni della Commissione Delors (1985-1995), con un duplice obiettivo: incrementare

posto le basi per modelli di intervento rivolti, decenni più tardi, agli stessi lavoratori.

Il passaggio dalla lotta alla povertà in generale al contrasto del fenomeno della IWP si attua specialmente nel 2003 con l'adozione del regolamento (CE) n. 1177/2003, relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC), che istituisce l'indice denominato *At risk of poverty* (AROP), misurato come «la quota di individui che vivono in un nucleo familiare il cui reddito equivalente (comprese le prestazioni sociali) è inferiore [...] al 60% del reddito mediano equivalente dell'intera popolazione», cioè la soglia di povertà ⁽²⁾.

Sollecitata dallo studio *Income and living conditions in Europe* magistralmente coordinato da Anthony Atkinson ed Eric Marlier ⁽³⁾, la Commissione adotta la strategia *Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che fissa un nuovo obiettivo comune nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, consistente nella riduzione del 25% del numero di europei che vivono al di sotto della soglia di povertà nazionale.

Il modello sociale europeo viene così delineandosi, nella convinzione che alla crescita economica corrisponda la *upward convergence*, da raggiungere mediante la creazione, quasi ad ogni condizione, di posti di lavoro ⁽⁴⁾.

Nonostante la crescita dell'occupazione, le conseguenze economiche e sociali della crisi finanziaria del 2008 fanno emergere l'impoverimento di fasce sempre più estese della popolazione europea, più evidente in taluni settori o categorie, o per forme specifiche di prestazione di lavoro ⁽⁵⁾.

l'occupazione e ridurre la povertà. Il Libro Bianco del 1994 su *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, rimarca ulteriormente l'importanza di concentrarsi sulla «solidarietà» e sulla «lotta contro l'esclusione sociale».

⁽²⁾ A.B. ATKINSON, A.-C. GUIO, E. MARLIER, *Monitoring the evolution of income poverty and real incomes over time*, in A.B. ATKINSON, A.-C. GUIO, E. MARLIER (a cura di), *Monitoring social inclusion in Europe*, European Union, 2017, p. 66, nota 34.

⁽³⁾ A.B. ATKINSON, E. MARLIER (a cura di), *Income and living conditions in Europe*, European Union, 2010.

⁽⁴⁾ D. ASHIAGBOR, *The European Employment Strategy. Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press, 2005, pp. 258 ss.

⁽⁵⁾ E. CRETIAZ, *A state-of-the-art review of working poverty in advanced economies: theoretical models, measurement issues and risk groups*, in *JESP*, 2013, vol. 23, n. 4, pp. 347 ss.

In Italia, non soltanto i tassi di occupazione registrano una crescita non paragonabile a molti Stati membri, ma emergono progressivamente nuove povertà lavorative, determinate dalla scarsa qualità dei percorsi di carriera e dall'inefficiente sostegno pubblico al funzionamento del mercato del lavoro ⁽⁶⁾. Un settore particolarmente colpito dal fenomeno è il lavoro autonomo non imprenditoriale, che registra nel 2017 un rischio di IWP del 19,5%, contro il 10,1% del lavoro dipendente ⁽⁷⁾. Nel lavoro dipendente, si osserva un'incidenza significativa dei *low-wage earners* ⁽⁸⁾, particolarmente elevata in Italia negli anni della crisi finanziaria ⁽⁹⁾. I *working poor* emergono così dalle statistiche Eurostat che da anni li registrano per diventare un punto importante dell'agenda sociale europea. In tale ottica si innesta l'iniziativa promossa dalla Commissione Juncker, culminata nel novembre 2017 nella proclamazione inter-istituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017/C 428/09). Nonostante le critiche sollevate da una parte della dottrina in punto a effettività e giustiziabilità delle proposizioni enunciate nel Pilastro sociale ⁽¹⁰⁾, deve riconoscersene la valenza anzitutto politica ⁽¹¹⁾. Sulla

⁽⁶⁾ Cfr. C. LUCIFORA, "Working poor" e politiche per l'occupazione, in C. DELL'ARINGA, P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Il Mulino, 2019, pp. 427 ss. Cfr. inoltre i più recenti cap. 5 e 6 del XXII Rapporto Cnel, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva. 2020*, 2020, in www.cnel.it, nonché il capitolo *Lavoro, professionalità, rappresentanze* del 54° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese (2020), in www.censis.it.

⁽⁷⁾ M. RAITANO, M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. NATILI, *In-work poverty in Italy*, European Commission, 2019.

⁽⁸⁾ W. SALVERDA, *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar, 2018, pp. 26 ss.

⁽⁹⁾ P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in Southern Europe: The case of Italy*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *op. cit.*, pp. 312 ss.; A. BRANDOLINI, R. GAMBACORTA, A. ROSOLIA, *Inequality amid income stagnation: Italy over the last quarter of a century*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 2018, n. 442.

⁽¹⁰⁾ M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, Consula OnLine, 2020, vol. IV, pp. 19 ss. (disponibile in www.giurcost.org); S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *QCost*, 2017, n. 4, pp. 953 ss.; S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *PD*, 2018, n. 4, pp. 557 ss.

⁽¹¹⁾ F. VANDENBROUCKE, *The European Pillar of Social Rights: from promise to delivery*, in M. FERRERA (a cura di), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A Forum debate*,

scorta del documento, infatti, il Parlamento europeo adotta risoluzioni dirette a tenere conto di diseguaglianze e povertà lavorativa nel *Social scoreboard* del semestre europeo⁽¹²⁾. A partire dalla sua proclamazione, inoltre, vengono accreditate al Pilastro tutte le iniziative in campo sociale e del lavoro adottate o portate a termine dalla Commissione⁽¹³⁾.

A ben guardare, esso ha peraltro consentito di rilanciare l'efficacia, sinora ridotta, dell'articolo 9 TFUE, che impone di vagliare tutte le politiche e le misure normative alla luce degli obiettivi sociali enunciati nel Trattato⁽¹⁴⁾, nonché dello stesso articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in tema di condizioni di lavoro sicure e dignitose⁽¹⁵⁾.

Del Pilastro sociale interessa specialmente l'enunciazione, densa di significato, contenuta nel suo principio 6. Essa si compone di tre parti, distinte ma consequenziali, che riconoscono ad ogni lavoratore europeo il «diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» (lettera *a*), secondo un criterio di adeguatezza incentrato sui «bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali» (lettera *b*, prima parte), al fine di permettere di prevenire la povertà lavorativa (lettera *b*, seconda parte).

Proprio alla luce di tali principi, nell'ottobre 2020 la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 final). Come la direttiva (UE) 2018/957 in tema di distacco

Centro Einaudi, 2019, pp. 2 ss.; E. ALES, *The European Pillar of Social Rights: an ambitious 'soft-law guide' to efficient employment and social outcomes*, in R. SINGER, T. BAZZANI (a cura di), *European Employment Policies: Current Challenges*, BWV, 2018, pp. 44 ss.; L. RATTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Franco Angeli, 2018, pp. 24-25.

⁽¹²⁾ European Parliament resolution of 22 October 2020 on the employment and social policies of the euro area 2020 (2020/2079(INI)).

⁽¹³⁾ S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its meaning and significance*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, vol. 21, pp. 101 ss.; S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, vol. 14, n. 1, pp. 210 ss.

⁽¹⁴⁾ F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta delle parti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un Pilastro sociale europeo*, Fondazione Lelio e Lisli Basso, 2018, p. 58.

⁽¹⁵⁾ A. ARANGUIZ, S. GARBEN, *Combating Income Inequality in the EU: A Legal Assessment of a Potential EU Minimum Wage Directive*, in corso di pubblicazione in *European Law Review*, 2021.

transnazionale, così anche la proposta in esame è funzionale alla creazione di un mercato del lavoro europeo più equilibrato, nel quale la concorrenza si determini in base alla qualità dei beni e servizi, e non invece al minor costo del lavoro prestato.

2. La riduzione dell'*in-work poverty* nei considerando della direttiva

La proposta di direttiva in esame poggia su un documento di *Impact Assessment* ⁽¹⁶⁾ che denota un'analisi approfondita delle dinamiche tipiche degli indici di IWP. Nella loro considerazione, almeno due *caveat* devono qui essere esplicitati.

Anzitutto, quando si parla di indice di rischio di povertà lavorativa (AROP), dunque di lavoratori *at risk of poverty*, si tratta di una misurazione relativa, che tiene conto cioè dei livelli di reddito mediani di un dato Stato membro. L'indice AROP deve perciò distinguersi da indicatori di povertà assoluta (in specie l'indice AROPE) ⁽¹⁷⁾, che misurano la capacità del singolo di fare fronte a bisogni primari mediante l'acquisto di determinati beni di consumo ⁽¹⁸⁾.

In secondo luogo, gli indicatori di povertà lavorativa registrano la situazione del lavoratore nel proprio contesto familiare. Ciò determina alcuni paradossi: ad esempio, qualora nel medesimo ambito di riferimento un lavoratore conservi le medesime condizioni lavorative ma assuma maggiori responsabilità familiari (in ipotesi, per morte o separazione dal coniuge), può ricadere facilmente al di sotto della soglia di povertà relativa ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ 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.

⁽¹⁷⁾ Nel Glossario Eurostat, *At risk of poverty or social exclusion (AROPE)* identifica la somma delle persone «who are either at risk of poverty, or severely materially deprived or living in a household with a very low work intensity. Persons are only counted once even if they are present in several sub-indicators. The AROPE rate, the share of the total population which is at risk of poverty or social exclusion, is the headline indicator to monitor the EU 2020 Strategy poverty target».

⁽¹⁸⁾ H. LOHMANN, *The concept and measurement of in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *op. cit.*, pp. 7 ss.

⁽¹⁹⁾ R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, S. SPASOVA, B. VANHERCKE, *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Commission, 2019, pp. 38 ss.

Risulta pertanto particolarmente difficile per il diritto del lavoro e della sicurezza sociale cogliere tali aspetti e variabili, e non sempre le misure adottate hanno la flessibilità sufficiente a tenere conto dell'insieme delle condizioni familiari del lavoratore. Di queste difficoltà intende farsi carico la proposta di direttiva, i cui considerando recano con insistenza riferimenti espressi al contrasto o alla riduzione della IWP.

I considerando 4 e 5 della proposta di direttiva richiamano, seppure con valore meramente descrittivo, il citato principio 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali e la decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri in favore dell'occupazione.

Nel considerando 7, la riduzione della povertà lavorativa viene enumerata fra le diverse funzioni del salario minimo, insieme al sostegno della domanda interna, agli incentivi al lavoro e alla riduzione delle disegualianze salariali.

Similmente, nel considerando 8 il salario minimo viene individuato quale fattore che permetterebbe il perseguimento della parità di genere e l'uscita delle donne dalla povertà.

Ancor più significativamente, il riferimento contenuto nel considerando 11 registra come in 1/3 dei Paesi europei dotati di salario minimo legale esso non garantisca al singolo lavoratore di emergere dalla soglia di povertà relativa.

Il ripetuto ed esplicito riferimento al problema della IWP costituisce dunque uno dei tratti caratterizzanti delle premesse della proposta di direttiva. Lo stesso concetto di salario minimo "adeguato", siccome desumibile dal combinato disposto dell'articolo 5 e del considerando 21, viene definito in negativo quale salario minimo diretto ad assicurare «condizioni di vita e di lavoro dignitose», ovvero sia sufficiente a consentire al lavoratore di non cadere sotto la soglia AROP.

Peraltro, riferendosi a un indicatore di povertà relativa, alla base del concetto di adeguatezza vi è una considerazione non soltanto delle condizioni del singolo lavoratore, bensì del lavoratore in rapporto al contesto sociale che lo circonda, in specie ai livelli di reddito da lavoro medi e mediani. Si esprime così un'idea di equità, o meglio una riduzione delle disegualianze, quale tratto caratterizzante dell'iniziativa legislativa ⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Gli stessi documenti preparatori della proposta di direttiva fanno costante riferimento alla riduzione delle disegualianze economiche nei vari Stati membri. Si noti, ad esempio, la simulazione riportata nel documento *Impact Assessment*, SWD(2020)245,

Orbene, il problema che in queste ipotesi si pone, non essendovi traccia di riferimenti alla povertà lavorativa nel corpo della direttiva, è quello di determinare quale valore possa attribuirsi ai menzionati considerando.

Per coglierne la portata, è sufficiente richiamare la decennale elaborazione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea in punto ai criteri di interpretazione del diritto secondario, fra i quali emerge il rilievo dell'interpretazione teleologica, espressione della natura finalistica propria dell'ordinamento europeo⁽²¹⁾. Essa viene affermandosi fin dalle prime decisioni della Corte, *sub specie* dell'argomento dell'*effet utile*, o effettività⁽²²⁾, che riflette il dovere degli Stati membri di assicurare «l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione», nonché dal dovere di astenersi «da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione» (articolo 4, § 3, TUE)⁽²³⁾.

A prima lettura, non sembra potersi identificare la riduzione della IWP come obiettivo in sé della direttiva. I ricordati riferimenti alle disegualianze salariali e alla povertà lavorativa, infatti, fungono principalmente da elementi di supporto all'analisi del contesto socioeconomico di riferimento. Del resto, allorché gli Stati membri sono chiamati ad adottare talune misure, la loro azione deve muoversi nell'ottica di garantire «condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto» (articolo 5, § 1), e non anche in quella di ridurre i livelli di povertà lavorativa.

Ciò significa che la riduzione della IWP costituisce un obiettivo meramente indiretto, o mediato, della direttiva: esso può eventualmente

cit., ove si considerano gli indici Gini e Kaitz come rilevanti punti di riferimento per orientare le scelte di policy. In tal senso, si osserva nel documento (p. 190) che «eight EU countries would witness a reduction by more than 20% in in-work poverty should they increase their statutory minimum wage to a reference value of 60% of the median gross wage or 50% of the average».

(21) P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch. Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, Bruylant, 1972, vol. II, pp. 57 ss.

(22) Sia consentito sul punto il richiamo a L. RATTI, *L'argomento dell'effet utile nell'espansione del diritto del lavoro europeo*, in *DLRI*, 2017, n. 155, pp. 497 ss.

(23) L. TICHY, *Effet Utile as an Arbitrary Instrument of the CJEU? Differences Between its Application in Public and Private Law*, in L. TICHY, M. POTACS, T. DUMBROVSKY (a cura di), *Effet Utile*, Charles University, 2014, pp. 39 ss.

raggiungersi solo a patto che gli Stati membri assicurino i risultati diretti, attesi dal legislatore europeo.

3. Adeguatezza del salario minimo e grado di copertura della contrattazione collettiva: inferenze e contraddizioni

Per la particolare valenza che l'interpretazione teleologica ha assunto nel diritto del lavoro europeo, occorre dunque esaminare più a fondo le finalità immediate ed espresse della proposta di direttiva in esame, per trarvi indicazioni utili a orientarne la lettura.

Contrariamente a quanto sovente accade nel diritto europeo, non vi è traccia di tali finalità nel corpo della direttiva. Soccorre sul punto il considerando 15, ove si afferma che la direttiva intende «garantire sia che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato sia che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salario minimo legale o di salari determinati nell'ambito di contratti collettivi quali definiti ai fini della presente direttiva».

Letto unitamente al considerando 18, si evince così il duplice fine dell'intervento del legislatore europeo: per un verso, assicurare l'adeguatezza del salario minimo e, per l'altro, garantire l'estensione della copertura della contrattazione collettiva.

“Adeguatezza” e “copertura” costituiscono i due pilastri intorno ai quali tutta la proposta di direttiva si articola, e si combinano in guise variabili nel suo testo. Ciò che sorprende – in specie tenendo a mente i sistemi privi di salario minimo legale, *in primis* l'Italia – è la stringente inferenza logica con cui si lega l'una all'altra.

I termini della questione sono definiti dal considerando 19 in sequenza:

- a) gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori *low-wage* mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70%;
- b) analogamente, la maggior parte degli Stati membri che presentano salari minimi di livello elevato rispetto al salario mediano sono caratterizzati da una copertura della contrattazione collettiva superiore al 70%;
- c) dunque, la copertura della contrattazione collettiva superiore al 70% garantisce un salario minimo adeguato.

Sulla scorta di tale inferenza, l'articolo 5 della direttiva riferisce l'adeguatezza unicamente agli Stati membri che disciplinano per via

legislativa i salari minimi. Di contro, per i 6 Paesi (tra cui figura l'Italia) privi di un tale sistema legale, la direttiva desume *sic et simpliciter* l'adeguatezza dei salari minimi da una copertura della contrattazione collettiva superiore al 70%.

Senonché, in primo luogo sul piano logico, tale inferenza non è esente da critiche, in quanto pretende di ricavare da un dato statistico, per certo rilevante negli Stati membri privi di salario minimo legale, la rispondenza al criterio dell'adeguatezza, senza sottoporre le relative retribuzioni al riferimento alle «condizioni di vita e di lavoro dignitose» e all'obiettivo della «coesione sociale», invece oggetto delle regole disposte dall'articolo 5, §§ 1 e 2.

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, detta inferenza considera allo stesso modo i salari contrattuali e legali, obliterando il fatto che (per definizione) solo il salario minimo legale (adeguato o meno, per ora non conta) è applicabile a tutti i lavoratori. Il salario contrattuale, invece, benché adeguato per coloro ai quali si applica, lascia in ipotesi esclusa una parte considerevole di lavoratori, quantomeno nei sistemi (come quello italiano) privi di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi. La questione si pone, in effetti, diversamente per Paesi come Danimarca, Svezia, Austria e Finlandia, dove l'estensione *erga omnes* ovvero la regola della doppia affiliazione consentono di limitare le situazioni in cui la contrattazione collettiva non si applica ⁽²⁴⁾.

Peraltro, ricalcando quanto detto con riferimento al valore dei considerando della direttiva, mentre sembra potersi proporre una lettura degli scarni elementi rinvenibili nel testo dell'articolo 5 (adeguatezza) alla luce delle più precise indicazioni di cui al considerando 21 ⁽²⁵⁾, lo stesso non può dirsi per l'articolo 4 in tema di copertura della contrattazione collettiva. Le indicazioni provenienti dagli stessi considerando, infatti, non si appuntano tanto sulla capacità del salario contrattuale di

⁽²⁴⁾ Si segnala peraltro la procedura di c.d. *yellow card* già avviata da Svezia e Danimarca contro la proposta di direttiva, proprio in base al rilievo della contrattazione collettiva *erga omnes* in tali sistemi di relazioni industriali. Riferimenti ulteriori in *Nordic Labour Journal*, 2021, n. 1.

⁽²⁵⁾ Sul punto, l'opinione dell'ETUC è ben più *tranchant*. In assenza di più precisi riferimenti alle soglie del 60% della retribuzione mediana o 50% della media, il criterio dell'adeguatezza risulterebbe privato di raffronti tangibili, e pertanto di molto depotenziato nella sua funzione adattiva rispetto allo standard di vita in un dato Stato membro. Cfr. il comunicato stampa ETUC 28 ottobre 2020, *Crucial wages directive needs improvement*.

consentire ai lavoratori interessati di sfuggire al rischio di povertà lavorativa, bensì sulla bassa percentuale di lavoratori *low-wage* nei Paesi con sistema salariale interamente affidato alla contrattazione collettiva ⁽²⁶⁾. Del resto, la proposta di direttiva distingue in modo talmente netto l'ambito materiale di applicazione degli articoli 4 e 5, da rendere le retribuzioni determinate dai contratti collettivi virtualmente immuni da un giudizio di adeguatezza ai sensi dell'articolo 5.

A riprova, nel documento di *Impact Assessment* il caso italiano è risolto in base alla considerazione per cui, nonostante non vi siano meccanismi di ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dei contratti collettivi, la giurisprudenza e la pratica hanno sistematicamente esteso la loro copertura anche a lavoratori non iscritti ai sindacati ⁽²⁷⁾.

Ebbene, la considerazione, pur vera in teoria, sembra non tenere conto proprio di quei settori in cui alla più massiccia presenza di *low-wage earners* si affiancano la proliferazione delle sigle sindacali e datoriali ⁽²⁸⁾ e pratiche di *free-riding* collettivo ⁽²⁹⁾, alimentate dalla moltiplicazione dei contratti collettivi nazionali e delle categorie contrattuali ⁽³⁰⁾.

La recente introduzione del c.d. codice alfanumerico unico per l'indicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro cerca di porvi rimedio ⁽³¹⁾. Tuttavia, nonostante l'informato dibattito parlamentare sull'introduzione di un salario minimo ⁽³²⁾, sembra ancora lontana una soluzione dei

⁽²⁶⁾ Si ponga a mente, in particolare, il considerando 19, per cui «In un contesto di diminuzione della copertura della contrattazione collettiva è essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva per migliorare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi».

⁽²⁷⁾ Cfr. SWD(2020)245 final, cit., p. 125.

⁽²⁸⁾ Cfr. fra i tantissimi da ultimo S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, n. 2, pp. 185 ss.

⁽²⁹⁾ Indaga a fondo le implicazioni derivanti da tale situazione G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, pp. 59 ss.

⁽³⁰⁾ T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *q. Rivista*, 2019, n. 3, pp. 767 ss., spec. pp. 785-787.

⁽³¹⁾ Cfr. art. 16-*quater*, d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020 (c.d. decreto semplificazioni).

⁽³²⁾ Si vedano il d.d.l. AS 658 (Catalfo e altri), recante *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario*, e il d.d.l. AS 1132 (Nannicini e altri), recante *Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale*.

principali problemi sul tappeto ⁽³³⁾. Vi è peraltro evidenza empirica del coesistere, nei Paesi con salario minimo contrattuale, di sistematiche disapplicazioni dei contratti collettivi, che finiscono col penalizzare porzioni consistenti di lavoratori ⁽³⁴⁾.

Si ricava il persistere di un difetto tutto interno al sistema italiano di relazioni industriali, che non consente di rendere pienamente operante l'inferenza fra adeguatezza del salario minimo legale e copertura della contrattazione collettiva proposta dalla direttiva. La fiducia per la contrattazione collettiva espressa dall'articolo 4 verso i sistemi privi di salario minimo legale dovrà dunque misurarsi con le concrete caratteristiche dei settori a bassi salari e con le crescenti difficoltà dei percettori di tali salari a sfuggire al rischio di povertà lavorativa ⁽³⁵⁾.

4. Il salario minimo adeguato come tassello essenziale ma non sufficiente per ridurre i livelli di *in-work poverty*

Non è ovviamente ragionevole pretendere da un unico intervento normativo una soluzione a tutte le questioni poste dall'obiettivo di riduzione della IWP. È indubbio che adeguatezza e copertura del salario minimo siano elementi chiave per una riduzione delle diseguaglianze ⁽³⁶⁾. Il testo della proposta di direttiva cerca di farsi carico delle diverse funzioni del salario minimo adeguato ⁽³⁷⁾, orientandolo anche al contrasto della IWP.

⁽³³⁾ Cfr. M. MAGNANI, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *GI*, 2015, n. 3, pp. 750 ss.; M. MAGNANI, *Salario minimo*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2015*, Treccani, 2015, pp. 375 ss.

⁽³⁴⁾ S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCX, *Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, ETUI Report, 2013, n. 128, pp. 45-46.

⁽³⁵⁾ P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 12-13; T. TREU, *op. cit.*, p. 779.

⁽³⁶⁾ J. GAUTIÉ, S. PONTHEUX, *Employment and the Working Poor*, in D. BRADY, L.M. BURTON (a cura di), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press, 2016, pp. 495-496. Ciò emerge con chiarezza anche dal recente *Global Wage Report. 2020-21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, ILO, 2020, pp. 90 ss.

⁽³⁷⁾ Cfr. per un quadro d'insieme A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 2020, n. 3, pp. 539 ss.

Fra le molte sul tappeto, vi sono tuttavia alcune questioni aperte, le quali richiamano la necessità per l'UE di predisporre ulteriori strumenti di politica sociale per contrastare con efficacia la povertà lavorativa.

Un elemento importante, e apparentemente controfattuale, da tenere in considerazione è l'*impatto dell'innalzamento dei salari minimi sul livello di IWP* in un dato contesto. Sul punto, una serie di studi mostra una riduzione marginale dei livelli di povertà lavorativa per effetto del solo innalzamento del salario minimo di riferimento⁽³⁸⁾. Piuttosto, salari minimi adeguati fungono da presupposto essenziale, ma non sufficiente, a un ventaglio ben più articolato di misure di contrasto alla IWP⁽³⁹⁾. Del resto, simulazioni effettuate con Euromod mostrano come, in taluni casi, un aumento del salario minimo finisca addirittura per essere meno favorevole in termini di riduzione della IWP rispetto, ad esempio, a incrementi mirati di taluni benefici previdenziali o assistenziali, che operano sommandosi alla retribuzione⁽⁴⁰⁾.

Vi è poi il problema dell'*intensità lavorativa*. Mentre l'innalzamento del salario minimo orario, legale o contrattuale, determina senz'altro benefici immediati per chiunque presti lavoro subordinato, possono osservarsi effetti in termini di riduzione dell'IWP in quanto la situazione reddituale del singolo, considerato nel proprio contesto familiare, può dirsi complessivamente migliorata. Tale miglioramento dipende sovente non tanto dal "prezzo del lavoro", bensì da quanto lavoro venga effettuato nell'arco temporale di riferimento. Emerge così come una delle principali componenti della IWP sia la bassa intensità lavorativa di un numero sempre maggiore di lavoratori⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ A. GARNERO, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *q. Rivista*, 2019, n. 3, pp. 810 ss. Nel quadro europeo, cfr. S. MARCHAL, I. MARX, G. VERBIST, *Income support policies for the working poor*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *op. cit.*, pp. 213 ss., ove ulteriori riferimenti.

⁽³⁹⁾ B. CANTILLON, Z. PAROLIN, D. COLLADO, *A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections*, in *JESP*, 2020, vol. 30, n. 2, pp. 129 ss., spec. p. 140.

⁽⁴⁰⁾ Può trarsi qualche spunto, fra i molti, dal *prime d'activité* francese (regolato dagli artt. L841-1 ss., *Code de la sécurité sociale*). Aumentando il valore nominale della retribuzione potrebbe addirittura escludersi il soggetto dalla percezione di tale beneficio per superamento dei limiti massimi di reddito.

⁽⁴¹⁾ J. HOREMANS, I. MARX, *Should we care about part-time work from a poverty perspective? An analysis of the EU-15 countries*, in M. KOCH, M. FRITZ (a cura di), *Non-standard employment in Europe. Paradigms, Prevalence and Policy Responses*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 169 ss.

Essa è determinata in primo luogo dall'aumento sensibile dei lavori occasionali, on call, o "a zero ore", e più in generale dall'*intermittenza dei percorsi lavorativi* ⁽⁴²⁾. Nonostante i ripetuti interventi del legislatore italiano ⁽⁴³⁾ – e fatti salvi i problemi di qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, sicurezza sul lavoro, copertura previdenziale e rappresentanza sindacale ⁽⁴⁴⁾ – la diffusione di occasioni di lavoro del tutto slegate fra loro comporta una crescente riduzione del reddito medio da lavoro, per il moltiplicarsi di periodi di inattività forzata, con effetti diretti sui livelli di IWP ⁽⁴⁵⁾.

Ciò, peraltro, vale tanto più per il *lavoro autonomo*, che viene incluso dalle statistiche sulla povertà lavorativa ma non fruisce per definizione dei benefici di molte politiche sociali, prima fra tutte il salario minimo adeguato ⁽⁴⁶⁾.

Infine, deve considerarsi un altro fattore che influenza l'aumento della IWP in talune situazioni specifiche, costituito dalla *diffusione del part-time c.d. involontario*, ossia svolto da quanti sarebbero inclini a svolgere un numero maggiore di ore di lavoro ⁽⁴⁷⁾. Esso ha un impatto immediato sui livelli di IWP, per un verso aumentandoli, essendo la maggioranza dei lavoratori part-time donne con responsabilità di cura ⁽⁴⁸⁾; per altro

⁽⁴²⁾ Cfr. G. MARCHI, "Working, yet poor": la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa, in corso di pubblicazione in *Sociologia del Lavoro*, 2021.

⁽⁴³⁾ V. FERRANTE, *Il cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *LD*, 2018, n. 4, pp. 623-625.

⁽⁴⁴⁾ Su cui cfr. per tutti V. DE STEFANO, *Casual Work beyond Casual Work in the EU: The Underground Casualization of the European Workforce – And What to Do about it*, in *European Labour Law Journal*, 2016, vol. 7, n. 3, pp. 421 ss.

⁽⁴⁵⁾ A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 104-105. Per una interessante analisi del fenomeno nel Regno Unito cfr. A. SMITH, J. MCBRIDE, "Working to Live, Not Living to Work": *Low-Paid Multiple Employment and Work-Life Articulation*, in *Work, Employment and Society*, 9 settembre 2020, pp. 1 ss.

⁽⁴⁶⁾ V. PAPA, *Working (&) poor: Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in corso di pubblicazione in *RDSS*, 2021.

⁽⁴⁷⁾ Nel lessico delle statistiche Eurostat, si intende per *involuntary part-timer* «when respondents report that they work part-time because they are unable to find full-time work» (EUROSTAT, *EU labour force survey – methodology*, p. 5). Similmente, nelle statistiche OECD, sono considerati involontari quei «part-timers (working less than 30-usual hours per week) because they could not find a full-time job» (OECD, *Employment database – Employment indicators*, in www.oecd.org).

⁽⁴⁸⁾ Cfr. in proposito M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labor market characteristics*, in *European Societies*, 2019, vol. 21, n. 1, pp. 130 ss. In prospettiva italiana cfr. A. TONARELLI, M.L.

verso diminuendoli (*rectius*, nascondendoli), in quanto normalmente coloro che stanno al di sotto della soglia di povertà relativa fanno parte di nuclei famigliari con un solo percettore di reddito, mentre la maggior parte dei *part-timers* è inclusa in nuclei pluri-reddito ⁽⁴⁹⁾.

5. La proposta di direttiva nell'orizzonte dei più recenti interventi europei di politica sociale

Sono numerose le ragioni per cui può accogliersi con favore la proposta di direttiva in esame. Essa mostra con chiarezza un mutamento di prospettiva nei modi, nei tempi e nella sostanza, da parte delle istituzioni europee, nella definizione dell'assetto dei sistemi nazionali di diritto del lavoro e sicurezza sociale.

Nella proposta di direttiva emerge l'importanza del rinvio costante fra le enunciazioni contenute nel Pilastro sociale (generali e non vincolanti) e il testo della direttiva (specifico e vincolante) almeno negli obiettivi. Benché la sua interpretazione debba basarsi sulla lettera delle norme che saranno infine approvate, la diretta ascendenza della direttiva stessa dal principio 6 del Pilastro costituisce per certo un elemento di rilievo interpretativo. In assenza di specifiche disposizioni di diritto primario volte al contrasto all'IWP, il richiamo al principio 6 del Pilastro offre in certa misura "copertura costituzionale" a un impegno altrimenti circoscritto al diritto secondario.

L'attenzione alla creazione di un mercato del lavoro più equo e al contrasto alla povertà lavorativa da parte delle tre componenti del potere

VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 173 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. J. HOREMANS, I. MARX, B. NOLAN, *Hanging in, but only just: Part-time employment and in-work poverty throughout the crisis*, in *IZA Journal of European Labor Studies*, 2016, vol. 5, n. 5, pp. 1 ss. Illustra con acutezza il paradosso del lavoro femminile part-time S. PONTHEUX, *Assessing and analysing in-work poverty risk*, in A.B. ATKINSON, E. MARLIER (a cura di), *op. cit.*, pp. 307 ss.

legislativo europeo ⁽⁵⁰⁾ testimonia così di uno sforzo senza precedenti nel senso di un'*upward convergence* nell'intera Unione ⁽⁵¹⁾.

Tale attenzione esprime un'idea molto vicina al *capability approach* ⁽⁵²⁾, che si traduce qui in termini di uscita dallo stato di povertà relativa quale preconditione essenziale al godimento dei diritti tipicamente legati alla cittadinanza europea ⁽⁵³⁾.

In tale prospettiva devono essere considerate, seppur brevemente, le risposte messe in campo dalle istituzioni europee nel più ampio ventaglio degli interventi necessari a ridurre i livelli di IWP.

In attuazione del principio 7 del Pilastro europeo per i diritti sociali, nel giugno 2019 è stata approvata la direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. Per contrastare l'eccessiva temporaneità e imprevedibilità di alcune forme di lavoro, la direttiva esclude dal proprio campo di applicazione i soli rapporti di lavoro «di durata pari o inferiore a una media di tre ore a settimana in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive» (articolo 1, § 3), dovendosi del resto applicare «le disposizioni della presente direttiva, qualunque sia il numero di ore [...] effettivamente lavorate» (considerando 12 e articolo

⁽⁵⁰⁾ Oltre alla proposta in commento proveniente dalla Commissione, si segnalano la presa di posizione del Parlamento europeo (Motion for a Resolution on reducing inequalities with a special focus on in-work poverty, 2019/2188(INI)) e quella del Consiglio europeo (Council Conclusions on strengthening minimum income protection to combat poverty and social exclusion in the COVID-19 pandemic and beyond).

⁽⁵¹⁾ Cfr. per utili esplicazioni M. MASCHERINI, M. BISELLO, H. DUBOIS, F. EIFFE, *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators*, Eurofound Research Report, 2018.

⁽⁵²⁾ Nel solco di Sen e Nussbaum, cfr. D. BILCHITZ, *What is the Relationship between Minimum Thresholds and Distributive Justice?*, in T. KOTKAS, I. LEIJTEN, F. PENNING (a cura di), *Specifying and Securing a Social Minimum in the Battle Against Poverty*, Hart Publishing, 2019, pp. 16-17, ove importanti riferimenti alla funzione normativa, democratica e strumentale all'idea di giustizia della fissazione di soglie minime di sussistenza.

⁽⁵³⁾ F. VANDENBROUCKE, *The idea of a European Social Union: A normative introduction*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (a cura di), *A European Social Union after the crisis*, Cambridge University Press, 2017, pp. 1-2; M. FERRERA, *The European Social Union: how to piece it together*, in B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SABATO (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2018*, ETUI, OSE, 2018, pp. 17 ss.; M. FERRERA, *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in R. BAUBÖCK (a cura di), *Debating European Citizenship*, Springer, 2019, pp. 181 ss.

10). In via ulteriore, la direttiva impone agli Stati membri l'adozione di misure dirette a prevenire l'abuso dei contratti a chiamata, intermittenti o a zero ore (articolo 11 e considerando 35) ⁽⁵⁴⁾.

Parimenti, possono attendersi effetti positivi dall'interventismo delle istituzioni europee in tema di lavoro prestato mediante piattaforme digitali ⁽⁵⁵⁾. Dovrà in proposito verificarsi la portata degli obblighi verso gli Stati membri e l'intensità delle protezioni offerte ai lavoratori tramite piattaforma, in specie con riguardo al compenso e alla garanzia di un minimo di occasioni di lavoro ⁽⁵⁶⁾.

Nella medesima prospettiva di contrasto alla IWP, sarebbe tanto più necessario intervenire sulle tre direttive che regolano il lavoro non-standard (97/81/CE, 99/70/CE e 2008/104/CE), per affiancare alla centralità del principio di parità di trattamento altri meccanismi che consentano una più efficace risposta alla questione dell'intensità lavorativa.

Sarebbe inoltre importante monitorare lo stato di attuazione della raccomandazione dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01) ⁽⁵⁷⁾, visti gli allarmanti livelli di IWP registrati fra i lavoratori autonomi che prestano lavoro per un solo committente ⁽⁵⁸⁾, per i quali l'attuale crisi pandemica fornisce già alcuni elementi di riflessione ⁽⁵⁹⁾.

Rimangono infine da menzionare strumenti ulteriori dimostratisi efficaci nella riduzione dei livelli di IWP in Europa. Un recente studio dell'ETUI suggerisce come priorità le politiche di sostegno alla famiglia (in specie benefici per i figli) e alle esigenze abitative ⁽⁶⁰⁾, e in via ulteriore le

⁽⁵⁴⁾ Propone una puntuale disamina delle disposizioni B. BEDNAROWICZ, *Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union*, in *ILJ*, 2019, vol. 48, n. 4, pp. 604 ss.

⁽⁵⁵⁾ Z. KILHOFFER ET AL., *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*, European Union, 2020.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bononia University Press, 2019, pp. 86 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. il quadro tracciato da A. ARANGUIZ, B. BEDNAROWICZ, *Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure*, in *European Labour Law Journal*, 2018, vol. 9, n. 4, p. 342.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 96 ss.

⁽⁵⁹⁾ D. MANGAN, E. GRAMANO, M. KULLMANN, *An unprecedented social solidarity stress test*, in *European Labour Law Journal*, 2020, vol. 11, n. 3, pp. 247 ss.

⁽⁶⁰⁾ R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase of in-work poverty in Europe?*, in B. VANHERCKE, S. SPASOVA,

politiche fiscali, i c.d. *in-work benefits*, i benefici famigliari e le politiche attive. Mentre l'impatto degli *in-work benefits* appare limitato in termini di contrasto alla IWP ⁽⁶¹⁾, occorre rimarcare l'importanza di un aumento dei benefici famigliari nell'ottica di consentire alle famiglie con figli di avere una fonte costante di reddito su cui poter contare ⁽⁶²⁾.

Estensione, crescita e articolazione del fenomeno della povertà lavorativa non ne consentono una lettura monodimensionale, né suggeriscono l'adozione di politiche sociali uniformi nell'UE. Le stesse misure, dirette e indirette, tradizionalmente poste in essere dagli Stati membri per ridurre i livelli di IWP necessitano di costanti aggiustamenti e periodiche riforme.

Il contributo della proposta di direttiva sui salari minimi adeguati è la più evidente dimostrazione che la creazione di un mercato del lavoro equilibrato necessita di scelte politiche coraggiose.

Abstract

La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'*in-work poverty*

Obiettivi: Il saggio si propone di esaminare le implicazioni sul tema del contrasto alla povertà lavorativa della recente proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. **Metodologia:** Trattandosi di una problematica tipicamente multi-disciplinare, il saggio considera la letteratura giuridica, economica e sociologica nell'orizzonte europeo sul tema della povertà lavorativa. **Risultati:** Il saggio propone un'interpretazione teleologica delle disposizioni della proposta di direttiva e pone in rilievo le incongruenze della stessa con riguardo al sistema italiano di determinazione dei salari minimi. **Limiti e implicazioni:** Il saggio non affronta i pur fondamentali problemi di compatibilità della proposta di direttiva con il quadro derivante dai trattati, in specie in punto a sussidiarietà e competenze nazionali. **Originalità:** Rispetto alla letteratura esistente, il saggio mostra la necessità di investigare da una pluralità di prospettive disciplinari il complesso tema della povertà lavorativa.

Parole chiave: *in-work poverty*, salario minimo, interpretazione teleologica.

B. FRONTEDDU (a cura di), *Social Policy in the European Union: state of play 2020*, ETUI, OSE, 2021, pp. 133 ss., spec. 142-143.

⁽⁶¹⁾ D. VANDELANNOOTE, G. VERBIST, *The impact of in-work benefits on work incentives and poverty in four European countries*, in *JESP*, 2020, vol. 30, n. 2, pp. 144 ss.

⁽⁶²⁾ I. MARX, B. NOLAN, *In-Work Poverty*, in B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE (a cura di), *Reconciling Work and Poverty Reduction*, Oxford University Press, 2014, § 4.

The Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages and the Combat of In-Work Poverty

Objectives: *The essay aims to examine the implications on the issue of combating in-work poverty of the recent Proposal for a Directive on adequate minimum wages.*

Methodology: *Being a typically multi-disciplinary issue, in-work poverty is considered from a legal, economic and sociological perspective. Results:* *The essay argues for a teleological interpretation of the provisions of the proposed Directive and highlights its inconsistencies with respect to the Italian system of minimum wage determination.*

Limits and implications: *The essay does not address the fundamental problems of compatibility of the proposed Directive with the framework arising from the Treaties, especially in terms of subsidiarity and Member States' competence. Originality:* *Compared to the existing literature, the essay shows the need to investigate the complex issue of in-work poverty from a variety of disciplinary perspectives.*

Keywords: *in-work poverty, minimum wage, teleological interpretation.*