

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE

INTERVENTI

*Philipp Lotmar: un percorso di letture
Tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Tutele "civilistiche" nel lavoro autonomo non imprenditoriale
Reintegra e insussistenza del g.m.o.
Indennità di disoccupazione e cessazione del rapporto
Riforma dei regimi sanzionatori del licenziamento
Efficacia erga omnes dei contratti aziendali
Efficacia del contratto scaduto e ultrattivo*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*Stagionalità contrattuale tra legge e contrattazione
Contrattazione collettiva e regolazione del lavoro a chiamata*

DIRITTO EUROPEO E INTERNAZIONALE DEL LAVORO

*Ingiustificata del licenziamento "causa Covid" in Spagna
Conversione del contratto a termine e stabilità del rapporto:
l'interpretazione della CGUE
Uber e il concetto di worker nel Regno Unito
Salute e sicurezza tra piattaforme e lavoro precario nel Regno Unito
Regolazione del lavoro tra norme sociali e giuridiche*

N. 2/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 (*coordinatore Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro*), 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 Pigiularmi, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Francesco Seghezzi, Michele Squeglia.

COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Mario Biagioli, Marina Brolo, 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, Anna Trojsi, 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.

SOMMARIO - n. 2/2021

Ricerche: Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE

ZOE ADAMS <i>La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi</i>	283
MANFRED WEISS <i>Il salario minimo legale in Germania</i>	308
ALEXIS BUGADA <i>Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)</i>	325
EDUARDO ROJO TORRECILLA <i>L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali</i>	346
SOPHIE SCHWERTNER <i>La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. Prime valutazioni e implicazioni per l'Austria</i>	371
MARCO BARBIERI <i>La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti</i>	387
ALESSANDRO BELLAVISTA <i>La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta</i>	411
MASSIMILIANO DELFINO <i>Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia</i>	432

Interventi

IOLE FARGNOLI, LUCA NOGLER <i>Philipp Lotmar: un percorso di letture</i>	455
GIOVANNI DI CORRADO <i>La tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate</i>	471

Osservatorio di giurisprudenza italiana

MARCO BIASI <i>Il corto raggio delle tutele "civilistiche" nel lavoro autonomo non imprenditoriale (nota a App. Bologna 15 dicembre 2020)</i> ..	503
--	-----

VINCENZO FERRANTE <i>Non c'è alternativa alla reintegra, in caso di manifesta insussistenza del giustificato motivo oggettivo</i> (nota a C. cost. 1° aprile 2021, n. 59).....	509
SILVIA MAGAGNOLI <i>Condanna alla restituzione dell'indennità di disoccupazione da parte dell'Inps: la verifica dell'involontarietà alla cessazione del rapporto</i> (nota a Cass. ord. 26 agosto 2020, n. 17793)....	515
CARLO PISANI <i>La riforma dei regimi sanzionatori del licenziamento per mano della Consulta</i> (nota a C. cost. 1° aprile 2021, n. 59).....	522
FABRIZIA SANTINI <i>L'efficacia erga omnes dei contratti aziendali come regola generale</i> (nota a Cass. 20 novembre 2020, n. 26509)	530
ARMANDO TURSI <i>Sull'efficacia nel tempo del contratto scaduto e ultrattivo</i> (nota a Cass. 12 febbraio 2021, n. 3671 e n. 3672).....	536
Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione	
ANDREA CHIRIATTI <i>La stagionalità contrattuale: il rapporto tra legge e contrattazione collettiva</i>	551
GIOVANNI PIGLIALARMÌ <i>L'Ispettorato nazionale del lavoro chiarisce il ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione del lavoro a chiamata</i>	555
Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro	
JESÚS CRUZ VILLALÓN <i>Compatibilità tra ingiustificatezza del licenziamento "causa Covid" e diritto dell'Unione europea</i> (nota a Juzgado de lo Social n. 1 di Barcellona, 15 dicembre 2020, sentenza n. 283/2020, procedimento n. 581/2020).....	563
VINCENZO FERRANTE <i>I lavoratori a termine che vedono convertito il loro contratto non possono lamentare una minorata tutela quanto alla stabilità del loro rapporto di lavoro a mente delle disposizioni del diritto dell'Unione</i> (nota a C. giust. 17 marzo 2021, in causa C-652/19, <i>KO v. Consulmarketing SpA</i>).....	572
DAVID CABRELLI <i>Uber e il concetto di worker nel Regno Unito: la pronuncia della Corte Suprema</i> (nota a UK Supreme Court, London, England, United Kingdom, 19 febbraio 2021 ([2021] UKSC 5), <i>Uber BV v. Aslam and Others</i>)	576

EMANUELE DAGNINO <i>L'ambito applicativo delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Spunti da una sentenza d'oltremarica tra piattaforme e lavoro precario</i> (nota a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court [2020] EWHC 3050 (Admin), <i>IWUGB v. SSWP and Others</i>).....	582
ILARIA ARMAROLI, LILLI VIVIANA CASANO, EMANUELE DAGNINO, GIOVANNI PIGLIALARMi <i>La regolazione del lavoro tra norme sociali e giuridiche. A proposito di una proposta metodologica per superare le secche della crisi del diritto del lavoro</i>	594

INDICE ANALITICO

Contrattazione collettiva

- Contratto collettivo - Accordo integrativo aziendale - Efficacia - Efficacia *erga omnes* - Sussiste - Tutela degli interessi collettivi - Inscindibilità della disciplina - Lavoratori iscritti a sindacato dissenziente - Esclusione [530] (Cass. 20 novembre 2020, n. 26509, con nota di F. SANTINI).
- Contratto collettivo sovra-aziendale a tempo determinato (CCNL) - Scadenza del termine di vigenza - Clausola di ultrattività - Contratto collettivo in regime di ultrattività come contratto con termine di durata indeterminato nel quando - Inammissibilità del recesso dal contratto collettivo ultrattivo, fino alla stipulazione del nuovo CCNL [535] (Cass. 12 febbraio 2021, n. 3671, con nota di A. TURSI).
- Contratto collettivo sovra-aziendale a tempo determinato (CCNL) - Scadenza del termine di vigenza - Clausola di ultrattività - Contratto collettivo in regime di ultrattività come contratto con termine di durata indeterminato nel quando - Inammissibilità del recesso dal contratto collettivo ultrattivo, fino alla stipulazione del nuovo CCNL [535] (Cass. 12 febbraio 2021, n. 3672, con nota di A. TURSI).

Corte di giustizia europea

- Rinvio pregiudiziale - Politica sociale - Licenziamento collettivo - Direttiva 98/59/CE - Prospettata violazione della Carta di Nizza a ragione della introduzione di un trattamento differenziato in relazione alla data di assunzione o di conversione del rapporto di lavoro - Principio di eguaglianza - Significato delle previsioni della Carta - Previsioni della Carta limitate all'ambito del diritto dell'Unione - Insussistenza [571] (C. giust. 17 marzo 2021, causa C-652/19, *KO c. Consulmarketing SpA*, con nota di V. FERRANTE).
- Direttiva 1999/70/CE - Conversione di un contratto a termine in data successiva all'entrata in vigore del Jobs Act ma stipulato inizialmente prima del 7 marzo 2015 - Prospettata discriminazione in relazione al calcolo dell'anzianità di servizio dei lavoratori a termine - Insussistenza [571] (C. giust. 17 marzo 2021, causa C-652/19, *KO c. Consulmarketing SpA*, con nota di V. FERRANTE).

Lavoro a termine

- Nota INL 10 marzo 2021, n. 413 [551] (con nota di A. CHIRIATTI).

Lavoro autonomo

- Lavoro autonomo - Elevata professionalità - Pluri-committenza - Abuso di posizione dominante - Non sussiste - Abuso di dipendenza economica - Non sussiste [503] (App. Bologna 15 dicembre 2020, con nota di M. BIASI).

Lavoro intermittente

- Circ. INL 8 febbraio 2021, n. 1 [555] (con nota di G. PIGLIALARMÌ).

Licenziamento

- Art. 18 Stat. lav. (testo vigente) - Licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo - Regime sanzionatorio - Tutela indennitaria - Reintegra - Incertezza in ordine alla scelta fra le due alternative - Insussistenza di criteri di legge - Adozione del criterio dell'eccessiva onerosità proprio del risarcimento del danno nel diritto vivente - Incostituzionalità [509] (C. cost. 1° aprile 2021, n. 59, con nota di V. FERRANTE).
- Licenziamenti individuali - Giustificato motivo oggettivo - Manifesta insussistenza - Reintegrazione - Discrezionalità del giudice - Illegittimità costituzionale [522] (C. cost. 1° aprile 2021, n. 59, con nota di C. PISANI).

Mercato del lavoro

- Indennità di disoccupazione - Disoccupazione involontaria - Restituzione indennità - Transazione - Inerzia del lavoratore - Reintegrazione di fatto [515] (Cass. ord. 26 agosto 2020, n. 17793, con nota di S. MAGAGNOLI).
- R. DUKES, W. STREECK, *Labour Constitutions and Occupational Communities: Social Norms and Legal Norms at Work*, in *Journal of Law and Society*, 2020, n. 4, vol. 47, pp. 612-638 [594] (con nota di I. ARMAROLI, L.V. CASANO, E. DAGNINO, G. PIGLIALARMÌ).

Regno Unito

- Significato di *worker* - Contratto di lavoro - Orario di lavoro - Employment Rights Act 1996: s. 230(3)b - Salario minimo - *National Minimum Wage Act* 1998: s.54(3) - *Working Time Regulations* 1998, SI 1998/1833: reg 2 [576] (UK Supreme Court, London, England, United Kingdom, 19 febbraio 2021 ([2021] UKSC 5, *Uber BV v. Aslam and Others*), con nota di D. CABRELLI).
- Tutele in materia di salute e sicurezza - Ambito applicativo - Normativa britannica - Lavoro non subordinato - Direttiva madre - Violazione - Estensione tutele [582] (High Court of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court [2020] EWHC 3050 (Admin), *IWUGB v. SSWP and Others*, con nota di E. DAGNINO).

Spagna

- Emergenza sanitaria Covid-19 - Licenziamento - Limitazioni - Diritto dell'Unione europea - Incompatibilità [563] (Juzgado de lo Social n. 1 di Barcellona, 15 dicembre 2020, sentenza n. 283/2020, procedimento n. 581/2020, con nota di J. CRUZ VILLALÓN).

La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta

Alessandro Bellavista

Sommario: **1.** Premessa. Una svolta nella politica sociale europea. – **2.** Gli obiettivi della proposta. – **3.** La promozione della contrattazione collettiva. – **4.** La copertura contrattuale al 70%. – **5.** L'adeguatezza dei salari minimi legali. – **6.** Monitoraggio ed *enforcement*. Il campo di applicazione soggettivo.

1. Premessa. Una svolta nella politica sociale europea

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, presentata dalla Commissione il 28 ottobre 2020, rappresenta indubbiamente un momento di svolta nella politica sociale dell'Unione e, più in generale, nelle politiche europee ⁽¹⁾. È vero che già prima del varo della proposta in esame si potevano cogliere alcuni segnali nella direzione di una maggiore attenzione degli organi comunitari rispetto al radicamento di una più rilevante dimensione sociale. Si pensi solo alla proclamazione del c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali, e all'adozione delle direttive sul distacco transnazionale (2018/957) e sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (2019/1152). A tutto ciò si aggiunga l'impostazione adottata nella gestione dell'emergenza pandemica, segnata da un netto abbandono della linea dell'*austerità* e dalla scelta di politiche di stampo keynesiano volte a sostenere gli Stati membri e a finanziare programmi di investimento, di recupero del tessuto produttivo e a difendere la tenuta della coesione sociale ⁽²⁾.

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

⁽¹⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *q. Rivista*, 2021, n. 1, pp. 1 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, *ivi*, pp. 26 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, *ivi*, pp. 41 ss.; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, *ivi*, pp. 59 ss.

⁽²⁾ Cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *q. Rivista*, 2020, n. 2, pp. 235 ss.

Gli obiettivi della proposta ⁽³⁾ sono chiaramente esposti nella relazione introduttiva e nei considerando in cui emerge la volontà di affrontare la c.d. “questione salariale” che si pone a livello europeo, e che è stata aggravata da anni in cui hanno dominato *austerity* e ortodossia neoclassica ⁽⁴⁾. La relazione cita il discorso sullo stato dell’Unione, del settembre 2020, della presidente Ursula von der Leyen, secondo cui «la verità è che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizza l’imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti devono accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali».

Orbene, la proposta è frutto di molteplici mediazioni e contiene alcune ambiguità e lacune a causa sia dei differenti punti di vista in materia tra i vari Stati membri sia delle contrapposte posizioni delle parti sociali europee; e quest’ultime radicali divergenze, appunto, hanno impedito di innescare il processo contrattuale di cui agli articoli 154, § 4, e 155 TFUE. Peraltro, la proposta è stata influenzata dalle pressioni degli Stati membri più forti, come la Germania, e dei sindacati dei paesi scandinavi (Svezia e Danimarca), quest’ultimi fortemente gelosi dei rispettivi sistemi di relazioni industriali. Sicché, come ogni soluzione di compromesso, il testo appare senza dubbio migliorabile, per garantire un effettivo raggiungimento dei suoi obiettivi. E, a questo proposito, estremamente interessanti sono, in particolare, le osservazioni della European Trade Union Confederation (ETUC) di cui si terrà conto tra poco.

In estrema sintesi, la proposta mira ad assicurare l’adeguatezza dei salari minimi. I dati empirici dimostrano che, laddove la copertura della contrattazione collettiva è superiore al 70%, tale situazione garantisce l’adeguatezza dei salari minimi e, comunque, una ridotta percentuale di lavoratori a basso salario. Pertanto, va promossa l’estensione della copertura

⁽³⁾ La XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati e la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato hanno svolto, a partire dai primi di dicembre 2020, numerose audizioni sulla proposta. A tale riguardo cfr. le memorie presentate da Alleva, Barbera, Ravelli, Barbieri, Bavaro, Borelli e Orlandini, Del Conte, Faioli, Martino, Quadri, Razzolini, Zoppoli.

⁽⁴⁾ Cfr. T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *L’impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *QRS*, 2013, n. 3, pp. 75 ss.; T. SCHULTEN, *I contorni di una politica europea sul salario minimo*, ivi, 2014, n. 4, pp. 35 ss.

della contrattazione collettiva ove essa sia inferiore alla suddetta percentuale. Mentre gli stessi dati mettono in evidenza che, in genere, i salari minimi legali in Europa non sono adeguati; e, di conseguenza, essi vanno determinati in modo da realizzare siffatto obiettivo. Sicché, nei Paesi con salari minimi contrattuali v'è una correlazione tra adeguatezza dei salari minimi e copertura della contrattazione collettiva. E cioè, una presunzione di adeguatezza dei salari minimi una volta superato il 70% di copertura contrattuale. Invece, nei Paesi con un sistema di salari minimi legali, l'adeguatezza di quest'ultimi va perseguita con gli strumenti individuati dalla direttiva.

2. Gli obiettivi della proposta

Come recita l'articolo 1, § 1, della proposta, «al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, la presente direttiva istituisce un quadro per: a) la determinazione di livelli adeguati di salari minimi; b) l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, laddove esistente».

Quindi l'obiettivo principale è quello di fare sì che i salari minimi siano adeguati, indipendentemente dal loro meccanismo di determinazione. Il testo della proposta non contiene un'esplicita nozione di adeguatezza e nell'articolo 5, dedicato ai salari minimi legali, al § 1, descrive un concetto teleologico di adeguatezza: secondo cui l'adeguatezza dei salari minimi legali va promossa «per conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto». Similmente, il considerando 21 afferma che «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale del paese e se consentono un tenore di vita dignitoso».

Fatto sta che l'iniziativa prende in considerazione una nozione sostanzialistica, qualitativa e materiale del salario minimo, fondata sul concetto di adeguatezza: questa non è individuata in modo meccanico, bensì sulla base di alcuni criteri fissati nel medesimo testo ⁽⁵⁾. Come si vedrà tra poco, uno dei punti più controversi è quello, per quanto concerne i salari minimi legali, della vincolatività o meno del ricorso al parametro

⁽⁵⁾ Cfr. A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD*, 2020, n. 3, pp. 549 ss.

quantitativo fornito dagli «indicatori comunemente impiegati a livello internazionale» a cui fanno riferimento il considerando 21 e l'articolo 5, § 3, del testo.

Il punto fondamentale da cui muove la proposta è quello che, sulla base dei dati disponibili, nella maggioranza dei paesi dove esistono salari minimi legali questi sono troppo bassi; mentre migliore è la situazione laddove il salario minimo è determinato dalla contrattazione collettiva, anche se la situazione non è dappertutto florida.

Il quadro è chiaramente descritto, in via generale ⁽⁶⁾, nella Relazione che accompagna la proposta. Infatti, si afferma che «i salari minimi, pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi rispetto ad altri salari o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali. I salari minimi legali nazionali sono inferiori al 60% del salario lordo mediano e/o al 50% del salario lordo medio in quasi tutti gli Stati membri. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà ⁽⁷⁾. Inoltre alcuni gruppi specifici di lavoratori sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali. Gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Anche negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva alcuni lavoratori non hanno accesso alla tutela garantita dal salario minimo. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20% in quattro paesi e raggiunge il 55% in un quinto paese».

Sicché, la proposta, da un lato, individua alcuni requisiti affinché il salario minimo legale possa essere adeguato; e, dall'altro, precisa le condizioni attraverso le quali le caratteristiche e il funzionamento del sistema

⁽⁶⁾ Informazioni più dettagliate, a questo riguardo, sono contenute nel *Consultation Document* della Commissione del 3 giugno 2020, C(2020)3570 final, che ha aperto la seconda fase di consultazione delle parti sociali europee, alla stregua dell'art. 154 TFUE, nel documento di accompagnamento, anch'esso del 3 giugno 2020, denominato *Commission Staff Working Document*, SWD(2020)105 final, e nella valutazione di impatto del 28 ottobre 2020, SWD(2020)246 final, coeva alla proposta di direttiva.

⁽⁷⁾ Secondo gli standard internazionali utilizzati dalla Commissione (cfr. *Consultation Document*, C(2020)3570 final, cit., p. 6), la percezione di un reddito inferiore al 60% del salario mediano nazionale rappresenta la soglia del rischio di povertà (*at-risk-of-poverty threshold*). Cfr. L. RATTI, *op. cit.*, pp. 60 ss.

di contrattazione collettiva garantiscano l'adeguatezza del salario minimo contrattuale.

Così, la relazione afferma che «in tale contesto, la direttiva proposta mira a garantire che i lavoratori nell'Unione siano tutelati da salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa ovunque essi lavorino. Al fine di conseguire tale obiettivo generale, la proposta istituisce un quadro per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo». Significative sono, subito dopo, da un lato, la precisazione che «tali obiettivi sono pertinenti sia per i sistemi basati su un salario minimo legale sia per quelli basati sulla contrattazione collettiva», e, dall'altro, la sottolineatura che «la direttiva proposta è concepita per conseguire tali obiettivi tenendo in considerazione e rispettando pienamente le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali nonché l'autonomia e la libertà contrattuale delle parti sociali». E già s'è accennato che, già sull'idea stessa di una proposta siffatta, sono emersi forti contrasti tra le grandi organizzazioni dei lavoratori (ETUC) e dei datori di lavoro (BusinessEurope), nonché all'interno della stessa ETUC. Peraltro, è presumibile che l'iniziativa incontrerà, nelle sedi del processo legislativo, la forte ostilità di quei Paesi membri la cui capacità competitiva è fondata su un diritto del lavoro scarsamente protettivo e quindi, in particolare, sul *dumping* sociale e salariale.

La relazione sottolinea che «al fine di conseguire tali obiettivi, la direttiva proposta mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri». Questa è l'espressione di una precisa scelta di campo del legislatore comunitario, volta a sostenere la contrattazione collettiva per la realizzazione di migliori garanzie salariali; per giunta in aperta contrapposizione con le posizioni assunte nel passato, laddove la contrattazione collettiva era, in vario modo, condizionata dalle dinamiche della politica dell'*austerità* e soprattutto era vista quale strumento di flessibilizzazione della disciplina di tutela del lavoro. Così, la Relazione aggiunge che «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale per una tutela garantita dal salario minimo adeguata». E ribadisce, con forza, lo stesso principio poc'anzi affermato, secondo cui «i paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disequaglianze salariali e salari più elevati». E, inoltre, «negli Stati membri in cui la tutela garantita dal salario minimo è fornita

esclusivamente mediante contratti collettivi, la sua adeguatezza e la percentuale dei lavoratori che ne usufruiscono sono determinate direttamente dalle caratteristiche e dal funzionamento del sistema di contrattazione collettiva».

Come si vedrà tra poco, la proposta, per quanto con scelte non del tutto soddisfacenti, non concede credito a qualsivoglia forma di contrattazione collettiva, bensì richiede che quest'ultima possieda determinati requisiti. Beninteso, il ruolo portante della contrattazione collettiva è riconosciuto pure laddove operano sistemi di salari minimi legali. Infatti, la relazione sostiene che «anche negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali la contrattazione collettiva incide in maniera significativa sull'adeguatezza del salario minimo». E «influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge e induce miglioramenti di tale livello, stimolando l'incremento della produttività».

In particolare, «per quanto riguarda i paesi in cui sono in vigore salari minimi legali, scopo della direttiva proposta è garantire che gli Stati membri creino le condizioni affinché i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati, tenendo conto al contempo delle condizioni socioeconomiche come pure delle differenze regionali e settoriali».

Dopo essersi soffermata sulla coerenza della proposta con le disposizioni comunitarie vigenti nel settore normativo interessato, con tutte le altre normative dell'Unione, e avere giustificato il suo ancoraggio alla base giuridica dell'articolo 153, § 1, lettera *b*, TFUE ⁽⁸⁾, e avere verificato il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la relazione riassume le conclusioni della valutazione d'impatto della medesima proposta e rileva che «il pacchetto in questione è stato ritenuto il più efficace, efficiente e coerente in base alla valutazione d'impatto». Ciò perché «l'analisi quantitativa effettuata su uno scenario basato su un aumento ipotetico dei salari minimi fino al 60% del salario lordo mediano dimostra che un simile aumento migliorerebbe l'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri». E cioè, «un numero di lavoratori compreso tra 10 e 20 milioni trarrebbe vantaggio da tali miglioramenti».

⁽⁸⁾ Sui delicati problemi concernenti la legittimità della base giuridica prescelta dalla Commissione e quindi i margini di intervento della normativa comunitaria in materia di retribuzione, cfr. le condivisibili osservazioni di A. LO FARO, *op. cit.*, pp. 543 ss., e di T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *cit.*, pp. 8 ss.

Peraltro, «in numerosi paesi i miglioramenti della tutela garantita dal salario minimo comporterebbero una riduzione superiore al 10% della povertà lavorativa e delle diseguaglianze salariali e una riduzione pari almeno al 5% del divario retributivo di genere». E «gli impatti economici previsti comprendono un incremento dei costi del lavoro per le imprese, l'aumento dei prezzi, e, in misura minore, la riduzione dei profitti». Ma «l'impatto sulle imprese sarebbe attenuato da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario che sosterrrebbe la domanda interna». E la relazione sottolinea, inoltre, che dovrebbe essere limitato l'impatto negativo della proposta sull'occupazione e sulla competitività a livello aggregato ⁽⁹⁾.

Qui, come si vede, la Commissione aderisce alle letture che vedono nell'aumento dei salari un fattore proficuo non solo per i lavoratori, ma anche per la crescita dell'intero sistema economico ⁽¹⁰⁾; e anche questo è un chiaro segnale del radicale mutamento di rotta, rispetto al passato, operato dalla Commissione, a cui ha contribuito sicuramente la forte e costante azione svolta dal sindacato europeo lungo tutti questi anni ⁽¹¹⁾.

3. La promozione della contrattazione collettiva

La proposta, per raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo 1, alle lettere *a* e *b*, individua due percorsi differenti, di cui però non è escluso che essi possano intersecarsi.

Il primo è delineato dall'articolo 4, intitolato «promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». Il § 1 sancisce che «al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, adottano almeno le seguenti misure: a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale; b) incoraggiano negoziati, significative e informate sui salari tra le parti sociali». Come si vede, il legislatore comunitario qui concreta il principio, già esposto

⁽⁹⁾ Manifesta qualche perplessità su tali valutazioni G. PROIA, *op. cit.*, pp. 37 ss.

⁽¹⁰⁾ Cfr. T. MÜLLER, M. MÉAULLE, *Economic arguments in favour of the ETUC proposal for a Directive on Fair Minimum Wages and Collective Bargaining*, ETUC, 2020; A. LO FARO, *op. cit.*, p. 549.

⁽¹¹⁾ Cfr. S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *LD*, 2014, n. 1, pp. 186 ss.

nella relazione, che vede nell'elevata «copertura della contrattazione collettiva» un requisito essenziale per garantire salari adeguati e individua alcuni meccanismi che dovrebbero essere messi in campo per aumentare la suddetta copertura.

Ciò attraverso l'imposizione a tutti gli Stati membri di sostenere direttamente la contrattazione collettiva. Questo punto è essenziale. Va sottolineato, infatti, che la proposta prevede, come esposto nella relazione e nel considerando 19, l'obbligo generale per tutti gli Stati membri di promuovere la contrattazione collettiva sui salari e l'aumento della sua copertura⁽¹²⁾. Questo perché è acquisita la consapevolezza delle benefiche funzioni della contrattazione collettiva anche laddove siano esistenti meccanismi legali di determinazione del salario minimo. Qui si riscontra la significativa influenza della ETUC, il cui obiettivo è quello, e non potrebbe essere diversamente, di rafforzare i sistemi di relazioni industriali già consolidati (ma esposti, negli ultimi anni, a rilevanti attacchi), e di favorirne lo sviluppo proprio nei paesi dell'Est, in cui essi sono pressoché assenti⁽¹³⁾.

Ma tutto questo non basta. Infatti, l'articolo 4, § 1, lettera *a*, della proposta, individua la contrattazione collettiva rispondente all'obiettivo prefigurato in quella «settoriale o intersettoriale», rifuggendo quindi da ogni deriva aziendalistica; la quale, nel recente passato, ha avuto particolare audience negli ambienti comunitari, come non perde occasione di sottolineare la ETUC nel documento di replica in occasione della seconda fase di consultazione di cui all'articolo 154 TFUE⁽¹⁴⁾.

D'altra parte, la ETUC, nello stesso testo, sottolinea l'importanza della contrattazione collettiva di settore quale «elemento chiave per assicurare una convergenza dei salari verso l'alto e per aumentare la copertura della contrattazione collettiva»; e la stessa valutazione positiva è parimenti rivolta alla contrattazione intersettoriale⁽¹⁵⁾.

Peraltro, come precisa il considerando 18 «una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti

⁽¹²⁾ Cfr. E. MENEGATTI, *op. cit.*, pp. 44 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. F. NESPOLI, *Un salario minimo europeo? A colloquio con Luca Visentini (Segretario generale ETUC)*, in *Boll. spec. ADAPT*, 2020, n. 5, p. 3.

⁽¹⁴⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, in www.etuc.org, 3 settembre 2020, pp. 7-8.

⁽¹⁵⁾ *Ivi*, p. 8.

collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi». Sicché, non è sufficiente che ci sia «un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali», ma è altresì necessario che la contrattazione collettiva sia «solida e ben funzionante».

E già prima il considerando 13 parte dal presupposto che «una solida contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata».

Orbene, non v'è dubbio che qui, come in molte sue altre parti, la proposta sia laconica ed evanescente. L'obiettivo centrale di aumentare la copertura della contrattazione collettiva è affidato a misure (come quelle indicate nel § 1 dell'articolo 4) individuate in modo generico e dai contorni indefiniti.

Tutto ciò è indubbiamente dovuto al fatto che, come s'è già accennato, la proposta risente della difficoltà di tenere conto delle profonde diversità dei sistemi di relazioni industriali presenti nei vari Stati membri e delle contrapposte visioni all'interno della stessa ETUC; in cui, tra i rappresentanti di alcuni sindacati nazionali, continua ad aleggiare lo spettro di Laval: e cioè, la preoccupazione che un intervento comunitario possa compromettere l'autonomia delle parti sociali ⁽¹⁶⁾.

Questo spiega l'inserimento di alcune regole di salvaguardia della medesima autonomia e delle specificità nazionali. Come l'ultimo capoverso del § 1 dell'articolo 1, secondo cui «la presente direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi». E anche il § 2 dello stesso articolo per cui «la presente direttiva fa salva la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali o promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi». È ancora più chiaro, quale espressione della suddetta esigenza di salvaguardia, il conclusivo § 3, in base al quale «nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre agli Stati membri nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili».

Comunque, alcuni raggi di luce, volti ad illuminare le oscurità della proposta, provengono dalle prese di posizione della ETUC che non solo, come s'è già detto, ha partecipato, con appositi documenti, alla fase di

⁽¹⁶⁾ Cfr. F. NESPOLI, *op. cit.*, pp. 3 ss.; S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 202.

consultazione di cui all'articolo 154 TFUE, ma continua ad elaborare idee e suggerimenti per migliorare il testo della suddetta proposta.

In particolare, come emerge da un suo recente volantino ⁽¹⁷⁾, la ETUC contesta che nell'articolo 3, § 3, della proposta, dedicato alle "definizioni", quando si delinea il concetto di "contrattazione collettiva", si usi l'espressione "organizzazioni di lavoratori" (*workers' organisations*). Secondo la ETUC, questa formula va sostituita con "sindacati" (e cioè *trade unions*). Questo per evitare che i datori di lavoro cerchino di negoziare con rappresentanti dei lavoratori non sindacalizzati e quindi di evitare il confronto con i sindacati.

Da qui emerge come la contrattazione collettiva, alla stregua della proposta, per essere veramente tale, deve essere svolta, dal lato dei lavoratori, da soggetti genuinamente sindacali. E questo concetto è ulteriormente precisato dalla ETUC, nella seconda fase di consultazione. Infatti, nel relativo documento, si osserva che «è assolutamente necessario garantire che la contrattazione collettiva resti una prerogativa delle parti sociali, e cioè, dei datori di lavoro e dei sindacati, e non venga affidata ad altri attori, associazioni o gruppi oscuri e non rappresentativi» ⁽¹⁸⁾. E di lì a poco si aggiunge che la promozione della contrattazione collettiva si deve realizzare, tra l'altro, contrastando il *dumping* contrattuale: posto in essere, per esempio, «attraverso accordi, che prevedono minori protezioni e standard inferiori, siglati da sindacati gialli, oppure mediante pratiche abusive di subappalto o impiegando lavoratori provenienti da paesi con una debole contrattazione collettiva» ⁽¹⁹⁾. Ancora più chiare sono le parole provenienti dal segretario generale della ETUC secondo cui «la contrattazione collettiva riconosciuta può essere solo quella dei contratti sottoscritti dalle parti maggiormente rappresentative» ⁽²⁰⁾.

Da queste considerazioni emerge come il richiamo, espresso dal considerando 18, ad una «contrattazione collettiva solida e ben funzionante» possa essere inteso nel presupporre che non si possa nemmeno parlare di contrattazione collettiva qualora questa sia l'esatto contrario di quanto prefigurato dallo stesso considerando 18, oppure non sia svolta da

⁽¹⁷⁾ ETUC, *ETUC calls for improvements to the directive to achieve fair minimum wages & collective bargaining*, 2021.

⁽¹⁸⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, cit., p. 8.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*.

⁽²⁰⁾ F. NESPOLI, *op. cit.*, p. 2.

soggetti adeguatamente rappresentativi, ovvero si concreti in risultati negoziali che comportano il *dumping* contrattuale e salariale.

Anzitutto, è noto che in Italia si assiste alla crescita delle pratiche di *dumping* contrattuale e salariale. Queste si verificano talvolta a causa della compresenza nello stesso (o in una parte del medesimo) perimetro contrattuale di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni rappresentative, ma che prevedono standard differenti. In altri casi, si continua a riscontrare la permanenza di quella che è stata definita contrattazione collettiva pirata: e cioè, allo sviluppo esponenziale di una contrattazione collettiva gestita da soggetti scarsamente rappresentativi e con prodotti contrattuali al ribasso, vale a dire meno favorevoli rispetto a quelli delle organizzazioni sindacali storiche e più rappresentative.

Quanto al primo caso, il principio guida, di cui al considerando 18, della sussistenza di una «contrattazione collettiva solida e ben funzionante» dovrebbe rappresentare una sorta di presupposto per garantire un'efficace messa in campo delle misure volte alla realizzazione dell'obiettivo di cui all'articolo 4 della proposta: vale a dire il «fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva». Il che dovrebbe indurre gli Stati membri a trovare le opportune soluzioni affinché il proprio sistema di contrattazione collettiva rispetti il principio guida di cui al considerando 18. Sicché, lo Stato italiano, per rispettare tale principio, dovrebbe fare di tutto per eliminare gli ostacoli alla solidità e al buon funzionamento della contrattazione collettiva. E ciò significherebbe eliminare il rischio di sovrapposizioni e di concorrenza tra più contratti collettivi nello stesso (o in una parte dello stesso) ambito di applicazione o categoria contrattuale. Quanto al secondo punto, il suddetto principio guida dovrebbe portare a debellare ogni forma di *dumping* contrattuale e salariale e spingere a fissare criteri selettivi della contrattazione collettiva abilitata a stabilire i salari minimi adeguati, in linea con il principio costituzionale di cui all'articolo 36 Cost. Tutto ciò, pertanto, legittimerebbe un intervento legislativo diretto sia ad una perimetrazione delle aree contrattuali sia a rinviare alla contrattazione collettiva delle sigle più rappresentative il ruolo della leadership in materia salariale. Di conseguenza, l'obbligo comunitario, di cui all'articolo 1, § 1, lettere *a* e *b*, di garantire «livelli adeguati di salari minimi» tramite, *in primis* (in mancanza, come si verifica in Italia, di un salario minimo legale) «l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi», legittima un intervento legislativo, prudente e

calibrato, ma incisivo nel razionalizzare il sistema contrattuale quel tanto che basta ad assicurare il rispetto del suddetto obbligo.

Tra poco, peraltro, si svolgeranno altre considerazioni per cogliere, quanto alla specifica situazione italiana, l'importanza dello spunto proveniente dal considerando 18 e dalla definizione di contrattazione collettiva, alla stregua della proposta di direttiva.

4. La copertura contrattuale al 70%

Il considerando 19 riprende e sviluppa ulteriormente le osservazioni già contenute nella relazione, secondo cui sussiste un rapporto virtuoso tra copertura della contrattazione collettiva, salari minimi elevati e percentuale di lavoratori a basso salario. Infatti, il considerando 19 afferma, in primo luogo, che «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». Poi, aggiunge, con le stesse parole della relazione, che «gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati».

Ma l'aspetto più importante è che il considerando 19 sottolinea che «gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70%» e che «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%».

A tutto ciò si collega il § 2 dell'articolo 4 della proposta, secondo cui «gli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70% dei lavoratori quali definiti ai sensi dell'articolo 2 prevedono inoltre un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con quest'ultime, e definiscono un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva»; e «il piano d'azione è reso pubblico e notificato alla Commissione europea». A questo riguardo, la ETUC, nel citato volantino, segnala la necessità, in questo caso, di introdurre emendamenti volti ad obbligare gli Stati membri ad ampliare la

copertura della contrattazione collettiva, ad assicurare il rispetto del diritto alla contrattazione collettiva per tutti i lavoratori (inclusi i lavoratori non standard e i lavoratori autonomi). Peraltro, la ETUC aggiunge che il suddetto «quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva» deve essere congegnato in modo tale che il citato piano nazionale contribuisca effettivamente all'aumento della copertura della contrattazione collettiva; e che andrebbero inserite previsioni volte a contrastare le pratiche antisindacali. Più precisamente, la ETUC, nel documento di replica, precisa che il suddetto piano d'azione dovrebbe mirare all'incremento progressivo della copertura della contrattazione collettiva almeno fino al 70% della forza-lavoro nazionale e di settore e contenere misure per la promozione della contrattazione collettiva di settore ⁽²¹⁾.

Come si vede, la proposta parte dall'idea che sussista una correlazione positiva tra livello di copertura della contrattazione collettiva (fissata, in via compromissoria, al 70%) ⁽²²⁾ bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. L'articolo 3, § 5, della proposta, definisce la «copertura della contrattazione collettiva» come «la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo». Alla stregua delle osservazioni precedenti, però, ai fini della determinazione del livello di copertura, non dovrebbe essere sufficiente l'applicazione di un qualsivoglia contratto collettivo, ma sarebbe necessario che, in forza del principio del considerando 18, il contratto di riferimento provenga da un sistema di contrattazione collettiva «solida e ben funzionante».

A questo riguardo, in Italia, secondo le stime utilizzate dalla Commissione, il livello di copertura si attesta intorno all'80% e quindi il Paese non dovrebbe rientrare nel campo di applicazione nell'articolo 4, § 2, della proposta. Tuttavia, questo dato è alquanto discusso, perché si sostiene che molti lavoratori ricevono salari inferiori ai minimi del settore sia perché il contratto collettivo di riferimento è di fatto disapplicato sia in quanto alcuni datori di lavoro applicano contratti collettivi stipulati da sigle non rappresentative e che contengono condizioni al ribasso (e cioè inferiori) a quelle dei contratti dei soggetti più rappresentativi ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, cit., p. 12.

⁽²²⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., p. 20.

⁽²³⁾ Cfr. le citate memorie di Barbieri, pp. 6 ss., e di Razzolini, pp. 8 ss.; si veda anche L. RATTI, *op. cit.*, pp. 68 ss., nonché A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della*

Pertanto, la logica vorrebbe che una precondizione per l'accertamento della soglia di copertura del 70% fosse l'individuazione, settore per settore, di un contratto collettivo leader, quello sottoscritto dalle sigle più rappresentative, in modo tale poi da considerare solo la percentuale di lavoratori a cui si applica il medesimo. Sicché, ai fini del calcolo della soglia del 70% non potrebbero rientrare quei contratti collettivi che stabiliscono condizioni inferiori rispetto a quelle fissate nel contratto leader. Altrimenti, se si mantenesse lo *status quo*, il risultato sarebbe quello di una completa legittimazione del *dumping* contrattuale e salariale. In questa prospettiva si muove il Cnel che suggerisce di emendare la proposta di direttiva in modo tale che, nel valutare la copertura contrattuale, si tenga conto «dei soli contratti collettivi nazionali conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali maggiormente rappresentative, come definite dalle leggi nazionali»⁽²⁴⁾.

D'altra parte, lo stesso principio guida di cui al considerando 18 induce ad una conclusione del genere. E cioè, non può rientrare nella nozione di contrattazione collettiva di cui all'articolo 3, § 3, della proposta una negoziazione che abbia solo la forma e non la sostanza della contrattazione collettiva, perché si muove nella sola direzione di abbassare le tutele dei lavoratori rispetto a quelle previste da altri contratti collettivi: e con ciò dimostra di non essere né «solida» né «ben funzionante».

Beninteso, è così molto probabile che, per quanto concerne l'Italia, l'effetto più pregnante della direttiva sarà quello di spingere il legislatore nazionale a varare la tanto attesa legge sulla rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva e ad escogitare strumenti per la perimetrazione delle aree contrattuali entro le quali misurare la suddetta rappresentatività. E proprio la necessità di conformarsi alla direttiva dovrebbe, peraltro, stemperare gli eventuali profili di contrasto con il principio costituzionale di libertà sindacale che sarebbe inevitabilmente coinvolto da una legislazione siffatta, tanto più quanto ci si allontani dal modello dell'articolo 39 Cost. Anche se va detto chiaramente che quest'ultima norma va letta in modo evolutivo ed integrato: ciò significa che il principio di libertà sindacale di cui al primo comma dell'articolo

contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale, in *DLRI*, 2020, n. 166, p. 297.

⁽²⁴⁾ CNEL, *Documento di osservazioni e proposte. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea*, presentato in sede di audizione presso la XIV Commissione Politiche della UE del Senato, 14 dicembre 2020, p. 6.

39 Cost. va coordinato con le altre disposizioni dello stesso e, in particolare, con l'ultimo comma che prevede «l'effetto *erga omnes*» e che quindi «appunto, in caso di cosiddetto conflitto giurisdizionale, postula inevitabilmente un intervento legislativo che definisca numeri e contorni delle categorie». In altri termini, va condivisa l'affermazione secondo cui «il diritto di libertà sindacale implica che lo Stato deve intervenire per garantire un sistema efficiente di contrattazione collettiva»⁽²⁵⁾.

La ETUC, peraltro, sottolinea che, per assicurare l'effettiva copertura della contrattazione collettiva, la direttiva dovrebbe prevedere, su richiesta delle parti sociali, l'estensione *erga omnes* (*principle of erga omnes extension*) della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale⁽²⁶⁾. In effetti, tale disposizione sarebbe coerente con la finalità generale della promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari perseguita dalla proposta. Il che, se fosse concretato, potrebbe costituire una rilevante spinta al legislatore italiano ad introdurre, per tutti i settori, quantomeno, strumenti di estensione *erga omnes* della parte retributiva dei contratti collettivi nazionali⁽²⁷⁾. Ciò prendendo spunto da quanto già si verifica per l'area della cooperazione e del terzo settore, attraverso una consolidata tecnica legislativa che ha per giunta ottenuto l'avallo della Corte costituzionale⁽²⁸⁾ e che, in vario modo, è stata ripresa da alcuni disegni di legge presentati in Parlamento in questa legislatura.

5. L'adeguatezza dei salari minimi legali

Il secondo percorso, individuato dalla proposta, per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 1, § 1, lettere *a* e *b*, è quello di fissare delle coordinate quanto alle caratteristiche e alla gestione dei sistemi di salario minimo legale, nella prospettiva principale di fare sì che i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati. Le disposizioni della proposta

⁽²⁵⁾ M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 376, pp. 5-7.

⁽²⁶⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, cit., p. 12.

⁽²⁷⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., pp. 19 ss., spec. p. 22.

⁽²⁸⁾ C. cost. 26 marzo 2015, n. 51.

dedicate ai salari minimi legali, al momento, non riguardano l'Italia, stante l'assenza di un meccanismo siffatto. Ma è noto che vi sono, in discussione in Parlamento, alcuni progetti in materia. E quindi qualora uno di questi fosse approvato, anche questa parte della direttiva troverebbe applicazione. Pertanto, in questa sede, non è il caso di svolgere un'analisi troppo analitica, ma ci si limiterà a mettere in evidenza gli aspetti più importanti.

S'è detto che la stella polare della proposta è costituita dalla garanzia dell'adeguatezza dei salari minimi legali. Ciò perché, come s'è già visto esaminando la relazione, in quasi tutti gli Stati membri i salari minimi legali sono troppo bassi: e cioè, sono al di sotto degli indicatori di adeguatezza utilizzati abitualmente al livello internazionale. Vale a dire, proprio come dice la relazione, sono «inferiori al 60% del salario lordo mediano e/o al 50% del salario lordo medio».

L'articolo 5 della proposta, il cui titolo è *Adeguatezza*, al § 1 sancisce che «gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali adottano le misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti per promuovere l'adeguatezza al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto». Nel successivo § 2, l'articolo 5 impone che i criteri nazionali per promuovere l'adeguatezza devono comprendere «almeno» i parametri ivi indicati, lasciando quindi liberi gli Stati membri di identificarne altri. La ETUC ha sottolineato, con vigore, che andrebbe assolutamente espunto il criterio che tiene conto dell'«andamento della produttività del lavoro».

Poi il § 3 prevede che «gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi». Questa previsione si collega al considerando 21, per il quale «l'uso di indicatori comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, può contribuire ad orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo». Sotto questo profilo, va rilevato che la ETUC sostiene che tali indicatori debbano necessariamente costituire una soglia minima di adeguatezza per tutti gli Stati membri ⁽²⁹⁾. Il che implica attribuire natura

⁽²⁹⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action*

prescrittiva all'uso congiunto di tali indicatori. D'altra parte, proprio secondo un'autorevole opinione di parte sindacale, la Germania ha fortemente osteggiato l'inserimento nella parte prescrittiva della direttiva di tale soglia minima, a causa del timore che così si sarebbe determinato un eccessivo aumento del proprio salario minimo legale ⁽³⁰⁾. Si tratta di vedere quale sarà il testo definitivo, ma l'impressione è che su questo punto ci sarà una vera e propria battaglia politica e sindacale. Né si può sotto-cedere, come risulta dalla citata valutazione d'impatto menzionata nella relazione alla proposta, che il rispetto di tale soglia minima avrebbe effetti positivi sulle condizioni dei lavoratori, non particolarmente negativi nei confronti delle imprese e migliorerebbe il quadro macroeconomico generale. Sicché, al di là della sua giustificazione sociale, la vincolatività della suddetta soglia minima troverebbe pure fondamento nelle c.d. ragioni del mercato.

Molto importante è, inoltre, l'articolo 6 che fissa stringenti limiti alla possibilità sia di stabilire salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori sia di «consentire trattenute per legge che riducono la retribuzione versata ai lavoratori portandola ad un livello inferiore a quella del salario minimo legale».

Ma di fondamentale rilievo è il successivo articolo 7 che impone, come dice la sua rubrica, il «coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali». La proposta si premura di evitare l'aggiramento dell'obbligo di coinvolgimento delle parti sociali, perché precisa che questo debba avvenire «in maniera tempestiva ed efficace», e non si ferma a prevedere un mero obbligo generale al riguardo, ma dettaglia, in modo esplicito, alcuni dei momenti di tale coinvolgimento.

Per quanto concerne la situazione italiana, qui l'introduzione di un salario minimo legale non produrrebbe alcun effetto di spiazzamento della contrattazione collettiva ⁽³¹⁾, qualora ciò si realizzasse, secondo l'opinione più ragionevole, attraverso il rinvio legislativo ai trattamenti economici previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni

addressing the challenges related to fair minimum wages, cit., pp. 4 e 9 ss. Sulle ragioni a favore dell'uso simultaneo di questa doppia soglia cfr. T. MÜLLER, M. MÉAULLE, *op. cit.*, pp. 1 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr. F. NESPOLI, *op. cit.*, p. 1.

⁽³¹⁾ Cfr., ampiamente, la citata memoria di Bavaro, Borelli e Orlandini, pp. 12-13; S. LEONARDI, *op. cit.*, pp. 186-187 e 198.

comparativamente più rappresentative ⁽³²⁾. Per evitare che questi stessi contratti possano prevedere trattamenti economici troppo bassi (e al limite della soglia di povertà), come talvolta accade ⁽³³⁾, andrebbe introdotto un apparato amministrativo, concertato con le stesse parti sociali, di vigilanza e che fornisca indicazioni prescrittive sulle soglie minime orarie da rispettare. Il che, peraltro, rappresenterebbe un utile modello di riferimento per l'eventuale intervento (a questo punto veramente residuale) del giudice *ex* articolo 36 Cost.

6. Monitoraggio ed enforcement. Il campo di applicazione soggettivo

Altro effetto dell'adozione della direttiva, per quanto concerne l'Italia, sarà, presumibilmente, quello di indurre a mettere in campo gli strumenti «di raccolta dei dati per monitorare la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi», previsti dall'articolo 10 della proposta. Il che, da un lato, costituirà un'ulteriore spinta per il legislatore nella direzione di individuare apposite tecniche per la perimetrazione dei settori su cui calcolare il 70% di copertura contrattuale ⁽³⁴⁾; e, dall'altro, metterà a nudo l'inefficienza dell'attuale sistema di vigilanza che è, com'è notorio, la causa principale della diffusa disapplicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle sigle più rappresentative e, per converso, del frequente ricorso a contratti collettivi al ribasso, se non propriamente pirata ⁽³⁵⁾. E, sotto quest'ultimo profilo, vengono in risalto le dettagliate misure di cui all'articolo 8 della proposta, formalmente dedicate solo ai sistemi con salario minimo legale, che prevedono soprattutto il rafforzamento degli apparati di controllo. A ben vedere, queste stesse misure andrebbero applicate anche laddove esistono solo salari minimi contrattuali, nella misura in cui l'osservanza di quest'ultimi sia in qualche modo obbligatoria, secondo le peculiari tradizioni nazionali.

Né va trascurata la previsione dell'articolo 11 della proposta che mira ad assicurare l'effettività della tutela giudiziaria del lavoratore per quanto

⁽³²⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., pp. 21-22.

⁽³³⁾ Cfr. la citata memoria di Razzolini, pp. 8 ss.

⁽³⁴⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, cit., p. 23.

⁽³⁵⁾ Cfr. G. PROIA, *op. cit.*, p. 32; L. RATTI, *op. cit.*, pp. 68-69.

riguarda l'accesso al salario minimo. E qui il legislatore italiano potrebbe cogliere lo spunto per introdurre una specifica azione collettiva, sulla falsariga dell'articolo 28 Stat. lav., volta a contestare i comportamenti datoriali consistenti nella violazione proprio della parte del contratto collettivo dedicata al salario minimo e, anche, dell'intero trattamento economico.

Altro punto di estremo interesse della proposta è quello dell'individuazione del suo campo di applicazione soggettivo. L'articolo 2 sancisce che «la presente direttiva si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea». Il lungo considerando 17 fornisce qualche chiarimento al riguardo perché indica una serie di lavoratori non standard («i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti») che «potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva a condizione che soddisfino tali criteri».

Lo stesso considerando 17 aggiunge che «i lavoratori effettivamente autonomi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, in quanto non soddisfano tali criteri». Tuttavia, qui si apre una delle questioni più attuali del dibattito a livello nazionale ed europeo. E cioè, se ai lavoratori autonomi veri e propri, ma in condizioni di debolezza economica, spetti o no un diritto alla contrattazione collettiva e se questo diritto ricada o meno sotto gli strali del diritto europeo della concorrenza. Va sottolineato che appare ormai del tutto irragionevole non riconoscere il diritto fondamentale alla contrattazione collettiva a lavoratori che, seppure autonomi genuini, si trovino in una posizione socialmente ed economicamente comparabile a quella dei lavoratori subordinati; e che, soprattutto, non siano dotati di adeguato potere contrattuale nei confronti dei committenti a causa degli squilibri di mercato ⁽³⁶⁾.

Sotto questo profilo, la posizione della ETUC è estremamente decisa, in quanto l'organizzazione richiede, nel volantino citato, l'introduzione di un apposito emendamento al testo dell'articolo 4 della proposta, in base al quale il sostegno statale alla contrattazione collettiva deve concernere anche quella posta in essere dai *self-employed workers*. E, ovviamente,

⁽³⁶⁾ Cfr. la citata memoria di Razzolini, p. 11.

come precisa la stessa ETUC sarebbe necessario che la direttiva stabilisse esplicitamente l'esenzione di tale specifica attività contrattuale dal diritto comunitario della concorrenza ⁽³⁷⁾. Pertanto, se ciò si verificasse, il varo della versione definitiva della direttiva rappresenterebbe un ulteriore significativo passo verso una maggiore giustizia sociale e verso quell'Europa dei cittadini da tanti agognata.

Abstract

La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta

Obiettivi: L'articolo si propone di esaminare gli aspetti più significativi della proposta di direttiva della Commissione europea sui salari minimi adeguati. **Metodologia:** È adottato un approccio tecnico-giuridico, mettendo in evidenza gli spunti ermeneutici ricavabili dal testo, coerenti con la realtà effettuale. **Risultati:** Il testo mira a dimostrare le implicazioni positive che avrebbe l'adozione della direttiva, opportunamente emendata, per le condizioni dei lavoratori e sul piano macro-economico. **Limiti e implicazioni:** Si tratta di un'analisi su un testo ancora provvisorio, ma essa mira appunto a suggerire percorsi verso un miglioramento del medesimo e a richiamare l'attenzione sull'importanza dell'iniziativa. **Originalità:** Lo studio ha l'ambizione di segnalare l'importanza della proposta sul piano europeo e per le prospettive legislative italiane.

Parole chiave: salari minimi adeguati, promozione della contrattazione collettiva, salario minimo legale, proposta di direttiva.

Proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages. Social Europe at a Turning Point

Objectives: This article aims to analyse the most significant aspects of the European Commission's proposal for a directive on adequate minimum wages. **Methodology:** A technical-legal approach is adopted. The A. gives some keys for understanding the text of the proposal and link it to with the actual context. **Results:** The paper wants to demonstrate the positive implications that the adoption of the directive, appropriately amended, would have for the conditions of workers and at the macro-economic level. **Limits and implications:** This is an analysis of a still provisional text, but it aims precisely to suggest ways to improve it and to draw attention to the importance of the

⁽³⁷⁾ ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, cit., p. 12.

initiative. **Originality:** *The study has the ambition to point out the importance of the proposal on a European level and for the Italian legislative prospects.*

Keywords: *adequate minimum wages, promotion of collective bargaining, legal minimum wage, proposal for a directive.*