



La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress

WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 157/2022

© Antonio Lo Faro 2022
Università di Catania
alofaro@lex.unict.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



La proposta europea per “salari minimi adeguati”: work in progress^α

**Antonio Lo Faro
Università di Catania**

Premessa.	2
1. La proposta originaria della Commissione.	3
2. Gli emendamenti apportati nel corso del processo decisionale e la loro futura valutazione da parte dei “triloghi” che verranno avviati nel corso del 2022.	6
2.1 Una precisazione sull’Italia e le disposizioni per essa rilevanti.	7
2.2 Promozione della contrattazione collettiva e tassi di copertura.	8
2.3 I parametri di individuazione del salario minimo adeguato.	10
2.4 Ambiti e strumenti di applicazione dei salari minimi.	13
3. Conclusioni: work in progress... ..	14

^α Il presente contributo è stato pubblicato come Capitolo 7 del XXIII Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2021

Premessa.

Il 2021 non è stato l'anno della Direttiva europea sui salari minimi adeguati. Sebbene il "Triangolo istituzionale" dell'Unione composto dai Presidenti di Parlamento, Commissione e Consiglio avesse incluso la Direttiva in questione nella lista delle "priorità legislative" da portare a compimento nel corso dell'anno che sta per concludersi¹, la proposta della Commissione, presentata nell'ottobre 2020, si è parzialmente arenata – come forse prevedibile – nelle secche di una lunga procedura decisionale non certo accelerata dalla timida Presidenza slovena dell'Unione nel secondo semestre del 2021.

Quel che pare ad oggi certo è che il testo finale della Direttiva divergerà parzialmente da quello originariamente prospettato dalla Commissione, dal momento che – come prevede la c.d. procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 294 TFUE – sia il Parlamento europeo sia il Consiglio, ciascuno operando "in parallelo" e senza alcuna forma di coordinamento, hanno sin qui suggerito una pluralità di emendamenti che dovranno essere ora ricondotti ad un quadro regolamentare coerente.

In alcuni casi, primariamente in seno al Consiglio, si è trattato di modifiche mirate ad attutire le molte voci caute se non proprie contrarie sollevatesi da parecchi Stati membri nel corso del 2021, e dunque orientate a "diluire" i già piuttosto laschi obblighi ricavabili dal testo originario della proposta. In altri casi, e qui il riferimento è ai lavori parlamentari, si è invece trattato di emendamenti volti a consolidare taluni dei profili di regolazione, con particolare riferimento a quelli che risultano maggiormente rilevanti per gli Stati membri, come l'Italia, nei quali non vige – e non vigerà necessariamente nemmeno dopo la Direttiva – un sistema di salario minimo "legale" inteso nel senso di meccanismo di determinazione eteronoma dei livelli retributivi minimi.

Al momento in cui si scrive, è peraltro difficile fare previsioni sull'approdo finale: se con ogni probabilità non verrà modificato l'impianto piuttosto prudente tracciato dalla Commissione dopo aver verificato la scarsa "popolarità" della propria iniziativa tra gli stati membri e gli stessi partners sociali, è plausibile prospettare che alcuni dei dettagli regolativi suggeriti dal Parlamento europeo potranno avere, ove accolti, un impatto non indifferente su alcuni ordinamenti nazionali, contribuendo, forse, per quel che maggiormente interessa, a sciogliere alcuni dei dubbi che tutt'ora

¹ V. la *Joint Declaration on EU Legislative Priorities for 2021*, 2021/0001(NTT), reperibile all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201217RES94218/20201217R-ES94218.pdf>

circondano le proposte legislative da tempo in discussione nel parlamento italiano.

La difficile convergenza tra l'impostazione "espansiva" del Parlamento europeo e quella "riduttiva" del Consiglio sarà comunque affidata ad una fase di confronto destinata ad occupare i prossimi mesi: il 25 novembre del 2021 il Parlamento europeo ha infatti deciso di aprire un negoziato interistituzionale con il Consiglio² al fine di verificare la possibilità di pervenire ad un testo per quanto possibile unitario da sottoporre all'analisi del Consiglio dei Ministri Occupazione e Politiche Sociali (EPSCO) programmato per il 6 dicembre 2021. A partire da quel momento verranno quindi attivati una serie di cosiddetti "triloghi" (ovvero negoziazioni informali tra Commissione, Consiglio e Commissione)³ che dovrebbero auspicabilmente concludersi nel primo semestre del 2022, se la Presidenza francese sarà in grado di dare effettivamente corso a quella che ha già dichiarato essere una sua "priorità".

Ma procediamo con ordine.

1. La proposta originaria della Commissione.

La proposta della Commissione in materia di "salari minimi adeguati"⁴ si inquadra, costituendone probabilmente una sorta di bandiera, nel contesto di un rinnovato attivismo dell'Unione in materia sociale del quale sono testimonianza anche una serie di altre recenti iniziative: dalle proposte in materia di lavoro su piattaforma a quelle in materia di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi, di reddito minimo, di trasparenza dei sistemi retributivi nell'ottica della parità di genere, di diritto alla disconnessione, di diritti di informazione, di salute e sicurezza e di rilancio del dialogo sociale, ad altre elaborate o preannunciate dalla Commissione alla luce di quanto previsto dal Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali reso noto nei primi mesi dell'anno⁵.

È noto come lo slancio iniziale della Commissione, pubblicamente sostenuto dalla nuova Presidenza sin dagli esordi del suo insediamento, abbia presto dovuto fare i conti con una serie di "ostacoli" di diversa natura:

² Secondo quanto previsto dall'art. 71 del Regolamento del Parlamento europeo, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria l'assemblea parlamentare può decidere di "dialogare" con il Consiglio al fine di scongiurare l'inevitabile stallo decisionale che si verrebbe a creare ove le posizioni del Parlamento e quelle del Consiglio siano divergenti. Rischio che allo stato è tutt'altro che remoto e che determinerebbe, in assenza di accordo, un esiziale fallimento della iniziativa in tema di salario minimo adeguato

³ Sul ruolo un po' misterioso dei triloghi, a volte tacciati di scarsa trasparenza istituzionale, cfr. G. Ruge, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2015, p. 809.

⁴ COM(2020) 682 del 28 ottobre 2020.

⁵ COM(2021) 102 del 4 marzo 2021.

dalle vigorose obiezioni provenienti da una inedita coalizione trasversale di stati membri che spazia dai populistici di Visegrad, ai "frugali" del centro Europa, alle socialdemocrazie scandinave; al rifiuto di entrambe le parti sociali di intraprendere un percorso di negoziazione in materia; alla stessa controversa sussistenza di una competenza dell'Unione sul tema dei salari, superata solo da una successiva Opinione del Servizio Giuridico della Commissione che ha riconosciuto la piena legittimità della base giuridica utilizzata⁶.

Ne è derivato un testo forse meno ambizioso rispetto alle intenzioni originarie, che ha abbandonato ogni velleità di forzare gli Stati membri che ne sono privi (Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Svezia, Finlandia) ad introdurre meccanismi di determinazione legislativa dei salari minimi, per privilegiare invece una sorta di "doppio canale" regolativo che ha come rispettivi destinatari da una parte gli ordinamenti ove il salario minimo legale già esiste (tutti gli Stati membri, eccetto i sei prima indicati), e dall'altra quegli ordinamenti nazionali che, non conoscendo allo stato alcun meccanismo del genere, potranno continuare anche in futuro a farne a meno, a condizione comunque che livelli salariali "adeguati" siano garantiti attraverso altri meccanismi di natura non solo o non necessariamente legislativa.

È ovviamente all'interno di questa seconda platea di destinatari che si colloca l'Italia, sistema sul quale si concentreranno, visto il volume che lo ospita, le osservazioni - necessariamente interlocutorie - contenute in questo contributo. Ed è appena il caso di anticipare, in questa prospettiva, che i maggiori effetti dell'iniziativa comunitaria nel nostro ordinamento potranno ragionevolmente collocarsi più sul piano di un auspicabile "tagliando di controllo" sulla salute del sistema di contrattazione collettiva, che non su quello più strettamente attinente alla adeguatezza dei livelli salariali.

Nella impostazione della proposta - sostanzialmente, seppur con non indifferenti modifiche, rimasta intatta anche dopo lo scrutinio di Parlamento e Consiglio - i requisiti che consentono ad un ordinamento nazionale di affidare la determinazione dei salari alla sola autonomia collettiva si misurano in effetti con un unico "metro", costituito dal tasso di copertura della contrattazione collettiva. Non a caso, come sottolineato dalla Commissione in una serie di documenti preparatori, i tassi di copertura negoziale dei cinque paesi privi di salario minimo legale sono allo stato -

⁶ *Opinion of the Legal Service on the Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union - Legal basis* (6817/21 del 9 Marzo 2021), reperibile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6817-2021-INIT/en/pdf>

con l'eccezione di Cipro - tra i più alti, così come del resto confermato da alcune recenti analisi.⁷

Rinviando al seguito per più specifiche indicazioni quanto alla misura del tasso di copertura richiesto dalla futura Direttiva, non v'è dubbio che il rilievo attribuito dalla proposta al ruolo del tasso di copertura negoziale nell'assicurare salari minimi adeguati, costituisca un profilo di non agevole lettura con riguardo all'ordinamento sindacale italiano, cui pure le ricerche innanzi citate attribuiscono una copertura negoziale pari all'80%. Non occorre certo spendere troppe parole per rammentare come i tassi di effettiva applicazione dei contratti collettivi possano essere considerabilmente diversi in ragione di diversità territoriali o in relazione alla dimensione dell'impresa, e soprattutto come in quell'80% di copertura cui l'ordinamento italiano viene accreditato rientrino presumibilmente anche una serie di contratti collettivi le cui tabelle salariali non rispondono certo al canone della adeguatezza. Da questo punto di vista, il sistema italiano costituisce probabilmente una sfida rispetto al "non detto" della proposta: ovvero che all'interno di un ordinamento nazionale i livelli retributivi possano presumersi adeguati o quando i salari sono determinati dalla fonte eteronoma, ovvero quando essendo determinati in via negoziale le fonti collettive siano sufficientemente applicate in via di fatto. Nell'ordinamento italiano, per contro, l'equazione "salario contrattuale=salario adeguato a condizione che sia sufficientemente applicato" non sempre funziona, e lasciare dunque la garanzia di salari adeguati affidata al solo tasso di copertura di contratti collettivi non meglio specificati - come essenzialmente la proposta si limita a fare - potrebbe non essere una opzione risolutiva.

Quanto appena riferito rende peraltro ancor più problematica - quantomeno per l'ordinamento interno - l'assenza, nel testo della proposta della Commissione, del riferimento ad un preciso parametro quantitativo idoneo a superare la "modellistica" dei sistemi di determinazione dei salari per specificarne invece in maniera più immediata e tangibile il livello minimo al di sotto del quale essi non dovrebbero mai scendere. I due parametri di norma utilizzati, pur tra molte controversie, nel dibattito scientifico internazionale - ovvero il 60% del salario mediano e/o il 50% del salario medio - sono pudicamente relegati dalla proposta della Commissione nei Consideranda iniziali (Considerandum n. 21) ma non facevano parte, almeno fino all'intervento del Parlamento europeo di cui si dirà, dell'articolato normativo.

⁷ Dati tratti da T. Muller, S. Rainone, K. Vandaele, *Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery*, in *Benchmarking Working Europe*, Brussels, ETUI, 2020

Per il resto - escluse ovviamente le previsioni indirizzate agli Stati membri con sistemi di determinazione legislativa dei salari, qui non prese in considerazione vista la natura e il fine del presente scritto - la proposta della Commissione fa affidamento su ciò che definisce uno strumento di estensione "indiretta" dei salari collettivamente determinati, essendo espressamente escluso che dalla Direttiva possa derivare un obbligo di introdurre meccanismi di estensione erga omnes dei contratti collettivi (art. 1.3 della proposta). Il riferimento è ad uno strumento "antico", ben conosciuto da diverse legislazioni nazionali, ovvero la clausola sociale negli appalti pubblici, che tuttavia avrebbe meritato ben altra considerazione ove solo se ne consideri la ben nota problematica compatibilità rispetto a quanto affermato dalla stessa Corte di giustizia in relazione alla necessità di conciliare le clausole sociali negli appalti pubblici con i principi euro-unitari della concorrenza da una parte e della libera circolazione dei servizi dall'altra. È infatti opportuno ricordare, a quest'ultimo riguardo, come nel caso della prestazione di un servizio *cross-border* attraverso il distacco di lavoratori, la Corte di giustizia abbia considerato legittima l'applicazione della clausola sociale retributiva in capo ai lavoratori distaccati dipendenti dall'impresa straniera appaltatrice, solo a condizione che i minimi salariali in oggetto siano oggetto di una determinazione di natura legislativa⁸.

Sin qui dunque le piuttosto scarse previsioni contenute nella proposta della Commissione: nessun obbligo di introdurre meccanismi di determinazione legislativa dei salari ove siffatti modelli non siano già in opera negli Stati membri; nessun obbligo di estendere l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi negli altri casi; nessun parametro quantitativo di identificazione della "*decency threshold*" al di sotto della quale non è ammissibile scendere, a prescindere dal meccanismo legislativo o contrattuale individuato dagli Stati membri; rinvio "debole" allo strumento della clausola sociale.

2. Gli emendamenti apportati nel corso del processo decisionale e la loro futura valutazione da parte dei "triloghi" che verranno avviati nel corso del 2022.

Si tratta ora di verificare se e come il successivo *iter* decisionale sin qui attraversato dalla originaria proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, abbia inciso in maniera significativa sui suoi contenuti, con particolare riguardo a quelli che si ritengono di maggior rilievo per l'ordinamento italiano.

Sul punto, come prevedibile, si sono confrontati due approcci

⁸ V. caso C-115/14 del 17.11.2015, *RegioPost GmbH & Co. KG c. Stadt Landau in der Pfalz*.

radicalmente diversi – quello parlamentare, volto a irrobustire alcune disposizioni della proposta considerate eccessivamente prudenti⁹, e quello opposto del Consiglio, nel quale si riflettono tutte le obiezioni provenienti dagli Stati membri¹⁰ - che non sarà facile ricondurre ad unità allorché nei prossimi mesi le negoziazioni interistituzionali inizieranno a svolgersi all'interno dei già richiamati triloghi.

2.1 Una precisazione sull'Italia e le disposizioni per essa rilevanti.

Tralasciando in questa sede, per i motivi suesposti, le disposizioni deputate a disciplinare i modelli di determinazione legislativa delle retribuzioni, mette conto in primo luogo evidenziare come significativi emendamenti siano stati apportati dal Parlamento europeo sul versante dei sistemi di determinazione dei salari affidati all'autonomia collettiva (Titoli I e III della proposta di Direttiva).

A tal riguardo - e con specifico riferimento ad alcune proposte legislative attualmente sottoposte all'esame parlamentare nell'ordinamento italiano - va innanzitutto evidenziato che eventuali modelli nazionali che dovessero garantire l'estensione generalizzata dei salari contrattuali attraverso l'intervento della legge¹¹, non trasformerebbero l'Italia in uno "statutory minimum wage country", con tutto ciò che ne conseguirebbe in tema di individuazione delle disposizioni della futura Direttiva considerabili rilevanti per l'ordinamento interno. Almeno stando agli emendamenti discussi ed approvati in sede parlamentare, infatti, il Titolo II della futura Direttiva - riservato per l'appunto alla disciplina dei "salari minimi legali" - è destinato a trovare applicazione solo agli Stati membri con sistemi di determinazione legislativa dei salari minimi "*that do not arise from collective bargaining*" (art. 5.1 e 3.1.2). Secondo la futura normativa, dunque, l'estensione in via legislativa dei salari contrattuali - che peraltro viene espressamente

⁹ Il testo della proposta con gli emendamenti parlamentari può leggersi nel *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the adequate minimum wages in the European Union* (A9-0325/2021) approvato in Commissione il 18.11.2021 e in seduta plenaria il 25.11.2021 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_EN.html).

¹⁰ Il testo della proposta emendata in sede di Consiglio così come disponibile alla data del 04.06.2021 si può leggere nella *Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori* (9142/21) predisposta dal Segretariato Generale e inviata ai membri del Comitato permanente dei rappresentanti degli Stati membri (COREPER), reperibile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/it/pdf>.

¹¹ Come ad esempio si propone di fare il Disegno di legge n. S-2187 presentato al Senato della Repubblica a prima firma Catalfo.

esclusa dal novero degli obblighi derivanti dalla Direttiva¹² - rimane estranea alla nozione di salario minimo legale, non implicando di conseguenza l'assoggettamento di uno Stato membro che scegliesse di perseguire questa strada agli obblighi previsti dal Titolo II della Direttiva.

Ciò premesso, si esporranno nel seguito i termini della disciplina applicabile ai soli sistemi di determinazione "non-legislativa" dei salari, tra i quali con ogni probabilità continuerà ad annoverarsi l'Italia, così come disponibili al momento in cui si scrive.

2.2 Promozione della contrattazione collettiva e tassi di copertura.

Quanto al criterio primario prescelto dalla proposta per valutare lo stato di salute e la complessiva adeguatezza dei modelli nazionali che affidano alla autonomia collettiva la funzione di determinazione dei salari minimi, occorre segnalare come su questo versante si registrino alcune delle più significative diversità di vedute tra Parlamento e Consiglio cui prima si faceva riferimento.

Il dissidio riguarda la formulazione dell'art. 4, rubricato "Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari", ed in particolare: a) la misura del tasso di copertura negoziale richiesto, e b) la modalità per calcolarlo.

a) In relazione al primo profilo, l'emendamento parlamentare innalza il tasso di copertura minimo richiesto dal 70 all'80%, rinsaldando anche gli obblighi degli Stati membri nella eventualità che quel tasso minimo non sia raggiunto: il "Piano d'azione" già genericamente evocato nella proposta della Commissione, dovrà adesso definire e programmare, collocandole lungo una "chiara sequenza temporale", "misure concrete in grado assicurare il progressivo raggiungimento della soglia minima richiesta", con obbligo per gli Stati membri di aggiornamento almeno biennale e per la Commissione di monitorarne gli effettivi progressi¹³.

L'emendamento in oggetto conferma dunque la centralità del tasso di copertura negoziale nella complessiva architettura della iniziativa in esame,

¹² "Nothing in this Directive shall be construed as imposing an obligation on the Member States where minimum wage protection is exclusively ensured via collective agreements [...] to make collective agreements universally applicable" (art. 1.3)

¹³ L'opportunità di specificare tempi e contenuti del Piano d'azione nazionale era stata sollecitata anche dalla Camera dei deputati nel documento inviato il 21.04.2021 al Consiglio UE nell'ambito della procedura di consultazione dei Parlamenti nazionali ex art. 12.a del Trattato UE e del relativo Protocollo. Tutti i documenti della procedura, ivi inclusi le opinioni di tutti i parlamenti nazionali e delle altre istituzioni europee (Comitato Economico e Sociale, Comitato delle Regioni) sono reperibili nel fascicolo della procedura 2020/0310(COD) all'indirizzo [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0310\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0310(COD)&l=en).

inducendo di conseguenza a formulare qualche ulteriore osservazione al riguardo. Nella proposta iniziale e nei successivi interventi di Parlamento e Consiglio, l'enfasi sul rilievo del tasso di copertura negoziale come chiave per il raggiungimento dell'obiettivo sostanziale di salari minimi adeguati, poggia sulla correlazione statistica giusta la quale gli Stati membri con alti tassi di copertura contrattuale sono quelli ove si registrano i salari minimi più alti e le percentuali minori di lavoratori a basso salario (Considerandum n. 19). Che però il problema salariale si risolva con l'estensione del tasso di copertura della contrattazione collettiva, è assunto certamente fondato che probabilmente non giunge tuttavia a risolvere per intero, al di là dei trattamenti minimi, l'intera questione salariale. Ne fa prova proprio il caso italiano, ove la indubbia presenza di un problema salariale – progressivamente in estensione dai salari medi a quelli minimi – convive con un tasso di copertura negoziale che, secondo quanto si legge nella relazione introduttiva del citato Disegno di legge S-2187, si attesterebbe addirittura al 98 per cento della forza lavoro impiegata nel settore privato.

b) Proprio l'osservazione da ultimo formulata può spingere quantomeno ad interrogarsi circa la assoluta corrispondenza biunivoca tra garanzia diffusa di salari minimi adeguati e tasso di copertura di contratti collettivi non meglio specificati.

È forse in questa ottica che si comprende la ragione che ha spinto il Parlamento europeo ad introdurre diversi emendamenti volti a precisare come i soli contratti collettivi da tenere in considerazione ai fini della misurazione del tasso di copertura negoziale richiesto dalla Direttiva dovranno essere quelli "*regulating remuneration*"¹⁴, ovvero quei contratti collettivi che contengono clausole retributive. La ripetuta sottolineatura¹⁵ della richiamata puntualizzazione – cui si affianca la posizione assunta dal Parlamento nel precisare che i contratti collettivi di cui si parla devono essere sottoscritti da "sindacati" e non dalle più generiche "*workers' organizations*" previste dalla originaria proposta¹⁶ – risalta in maniera ancor più evidente ove confrontata con quanto parallelamente definito in sede di Consiglio, nel cui testo di sintesi formulato a seguito della consultazione degli Stati membri¹⁷ risulta un emendamento secondo cui ai fini del calcolo del tasso di copertura, che il Consiglio mantiene peraltro al 70%, si dovrà tenere conto "di tutti i contratti collettivi, compresi quelli che non incidono

¹⁴ In questi termini l'emendamento apportato all'art. 3.5, relativo alla definizione di "tasso di copertura". Per il testo della proposta così come emendato in sede parlamentare, v. rif. nota n. 9.

¹⁵ Precisazioni del medesimo tenore sono infatti ripetute anche negli emendamenti formulati in relazione agli articoli 3.4, 4.2, 10.1 e 10.2, oltre che nel Considerandum n. 19.

¹⁶ V. gli emendamenti all'art. 3.3 e 11.2

¹⁷ V. *supra*, nota n. 10.

sui salari". Come si vede, le posizioni delle due istituzioni non potrebbero essere più divergenti e sul punto si preannuncia quindi una accesa dialettica in sede di futuro confronto tra le stesse e la Commissione.

Né la proposta originaria della Commissione, né i successivi emendamenti di Parlamento e Consiglio prendono invece posizione su un tema, ancora relativo alla "qualità" dei contratti collettivi, che in tutta evidenza assume valore dirimente all'interno dell'ordinamento interno. Già sia la Camera dei deputati sia il Senato della Repubblica hanno avuto modo di segnalare nelle rispettive interlocuzioni con il Consiglio "l'opportunità di calibrare meglio la proposta, precisando che la contrattazione collettiva cui si fa riferimento nel testo debba essere quella determinata dalla partecipazione di organizzazioni datoriali e dei lavoratori maggiormente rappresentative [...] per salvaguardare il salario minimo da fenomeni distorsivi". Entrambe le assemblee hanno dunque invitato le istituzioni europee ad una "definizione delle organizzazioni qualificate, in ossequio al criterio della rappresentatività, alla contrattazione collettiva, così da inverare il principio di adeguatezza che la direttiva promuove [...] anche al fine di contrastare il diffondersi dei 'contratti pirata' stipulati da organizzazioni sindacali con rappresentatività scarsa o nulla, che rischiano di determinare fenomeni di dumping contrattuale con effetti peggiorativi sulle retribuzioni dei lavoratori"¹⁸.

Potrebbe forse obiettarsi che si tratta di questioni meramente "interne" rispetto alle quali sarebbe stato vano attendersi un intervento europeo che infatti sinora non c'è stato, nemmeno da parte di un Parlamento europeo che pure ha dimostrato di avere contezza del problema legato alla qualità dei contratti collettivi cui viene affidata la garanzia di salari adeguati nei sistemi non-statutory. Resta il fatto che si tratta di un profilo di innegabile rilievo rispetto al quale la recezione della futura Direttiva sui salari minimi adeguati potrà auspicabilmente offrire al legislatore interno una favorevole occasione per un intervento di razionalizzazione del sistema contrattuale da più parti ritenuto ormai necessario.

2.3 I parametri di individuazione del salario minimo adeguato.

Sin dai primi commenti della proposta¹⁹ si è rilevato come il testo prospettato dalla Commissione si limitasse sostanzialmente a delineare due modelli di determinazione dei salari minimi adeguati, senza tuttavia giungere a fornirne anche parametri quantitativi idonei ad individuare

¹⁸ I documenti delle commissioni XI e XIV della Camera e quelli delle commissioni 11^a e 14^a del Senato sono rinvenibili nel fascicolo citato *supra*, alla nota n. 13.

¹⁹ Sia consentito rinviare a A. Lo Faro, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e diritto*, 2020, p. 539.

soglie retributive dalle quali, a prescindere dai modelli prescelti, non sia in nessun caso dato derogare.

Da questo punto di vista, scontato l'assoluto silenzio mantenuto dal testo licenziato dal Consiglio, qualche elemento di maggiore attenzione si riscontra negli emendamenti del Parlamento, che seppur in maniera non del tutto coerente ha dimostrato di avere contezza del problema suggerendo quanto segue.

a) In primo luogo, i parametri internazionali del 60% del salario mediano e del 50% del salario medio vengono "prelevati" dai Consideranda iniziali dove erano prudentemente relegati per essere inseriti anche nel testo dell'articolato normativo (art. 5.3), pur se non si tratta, per la verità, di un'operazione immune da limiti e ambiguità.

Innanzitutto perché si continua ad evocare indistintamente i due parametri senza considerare che essi non sono per niente equivalenti. Secondo una recente ricerca riferita al caso italiano, ad esempio, il 60% del salario mediano riferito alle retribuzioni dei lavoratori full time operanti nel settore privato (con esclusione dell'agricoltura) equivarrebbe a 7,65 Euro lordi orari; mentre il 50% del salario medio calcolati sui medesimi dati ammonterebbe alla significativamente diversa cifra di 10, 59 Euro lordi orari²⁰. Non a caso, in alcune ricerche patrocinate dal sindacato europeo²¹, nonché negli stessi documenti di fonte ETUC²², si parla di un "doppio" parametro di individuazione della soglia minima, identificato per l'appunto nella cifra maggiore risultante, a seconda della struttura salariale di ciascuno ordinamento, dalla applicazione del primo o del secondo parametro²³.

Al di là delle surriferite ambiguità circa l'individuazione del parametro quantitativo, rimane il fatto che, seppur inseriti all'interno dell'articolato normativo, entrambi i parametri non abbiano comunque allo stato un valore vincolante, essendo al momento disposto, anche dopo l'emendamento parlamentare, che nell'assolvere all'obbligo di valutare periodicamente l'adequazione dei salari minimi, gli Stati membri "possano" utilizzare come una sorta di linea-guida alcuni indicatori "come quelli

²⁰ Così, sulla base di dati riferiti al 2019, B. Cai, P. Naticchioni, *Introduzione di un salario minimo in Italia. Direttiva Europea e possibili scenari*, in *Welforum - Osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 15.04.2021 (<https://welforum.it/direttiva-europea-e-possibili-scenari-di-introduzione-di-un-salario-minimo-in-italia/>).

²¹ Cfr. Muller, Rainone, Vandaele cit. alla nota n. 7.

²² V. *Debunking the myths on the Directive on Adequate minimum wages in the EU*, disponibile insieme ad altri all'indirizzo <https://www.etuc.org/en/fair-minimum-wages-and-collective-bargaining>

²³ Salario medio e salario mediano tenderanno a coincidere in sistemi retributivi non polarizzati. Il primo tenderà invece ad essere più alto del secondo in sistemi retributivi con forti divaricazioni tra i salari più bassi e quelli più alti.

comunemente utilizzati a livello internazionale”, ovvero i due parametri del 60% e del 50% di cui prima si è detto²⁴.

Infine, non è trascurabile rilevare come, a rigore, il riferimento ai due parametri in oggetto non sembri riferibile a quegli ordinamenti che, come presumibilmente l'Italia, dovessero scegliere di rimanere fedeli ad un modello di determinazione non legislativa dei salari. La disposizione della proposta che vi fa rinvio è infatti contenuta nell'art. 5, destinato a disciplinare – così come l'intero Titolo II in cui è inserita – i sistemi nazionali “*statutory*”, in cui cioè vengano adottati meccanismi legislativi di determinazione dei minimi salariali. Per i sistemi “contrattuali”, per contro, il riferimento a una siffatta “*decency threshold*” non viene ribadita, probabilmente in ragione di quella presunzione di adeguatezza sostanziale che deriverebbe ai salari per il solo fatto di essere stati negoziatamente pattuiti su cui in precedenza ci si è soffermati (v. *supra*, §. 1) per suggerire come non sempre o non ovunque essa trovi riscontro nei fatti.

b) In secondo luogo, gli emendamenti parlamentari appaiono palesemente sottesi da un visibile sebbene non compiutamente definito orientamento “sostanzialista” che ambisce a superare i parametri quantitativi di cui prima si è detto, nella consapevolezza che non sempre – come del resto riconosciuto dallo stesso Commissario UE per l'Occupazione e gli Affari sociali Nicolas Schmitt²⁵, la garanzia del 60 o 50 per cento del salario mediano o medio consente ai lavoratori di fuoriuscire dall'area del lavoro povero.

In questa prospettiva vanno letti i diversi emendamenti “disseminati” lungo tutto il testo della Direttiva, attraverso cui il Parlamento ha inteso in buona sostanza sollecitare una serie di interventi regolativi con i quali garantire più il secondo che non il primo degli attributi inseriti nella intestazione della Direttiva: ovvero salari *adeguati*, piuttosto, o oltre, che salari *minimi*. Così si spiegano i riferimenti: alla necessità di misurare l'adeguatezza dei salari con riferimento ad un paniere di beni e servizi che consentano la piena partecipazione alla vita sociale dei lavoratori (Considerandum n. 21 e art. 5.2.a); alla ammissibilità solo eccezionale di trattamenti retributivi sub-minimali per alcune categorie di lavoratori che

²⁴ Considerato il rilievo del punto, si ritiene opportuno, nell'assenza di una versione italiana del testo emendato dal Parlamento, riportare integralmente il testo della versione inglese, l'unica ad oggi disponibile: “*Member States shall assess and report on the adequacy of statutory minimum wages and may use indicative reference values to guide their assessment of adequacy of statutory minimum wages in relation to the general level of gross wages, such as those commonly used at international level of 60% of the gross median wage and 50% of the gross average wage*” (art. 5.3).

²⁵ Il quale ha dichiarato in un'intervista rilasciata il 9 febbraio 2020 al *The Brussels Times* che un salario sostanzialmente “decente” non dovrebbe escidere al di sotto della soglia del 70 o 80% del salario mediano.

pure la proposta della Commissione prevedeva e il testo del Consiglio continua a prevedere (Consideranda n. 12 e 22 e art. 6); al divieto di detrarre dal salario minimo somme corrisposte al lavoratore per rimborsi spese o il controvalore di benefit vari, ad esempio l'alloggio, che non costituiscono compenso delle prestazioni effettuate dal lavoratore (Considerandum n. 22); all'inserimento tra gli obiettivi della Direttiva della correzione delle diseguaglianze e del gender gap nonché della convergenza verso l'alto e di standard di vita "decenti" per i lavoratori e le loro famiglie (art. 1 e 5.1); al consolidamento della clausola di non regresso (art. 16.1)

2.4 Ambiti e strumenti di applicazione dei salari minimi.

Infine, lo sforzo del Parlamento di irrobustire ed estendere il concreto impatto della

proposta della Commissione sui livelli retributivi dei lavoratori europei, si è tradotto in una serie di emendamenti volti a consolidarne, almeno nelle intenzioni, quelle che potrebbero definirsi le condizioni di effettività.

Un accento particolare viene posto al riguardo sugli strumenti di *compliance*, in particolare le ispezioni del lavoro, rispetto alle quali il Parlamento tiene a specificare – sebbene nel contesto di una disposizione, l'art. 8, riferita ai soli salari minimi determinati per legge – che i relativi organismi debbano essere forniti di adeguate risorse, operare con "visite a sorpresa" e disporre di sanzioni dissuasive.

In una prospettiva per certi versi simile, il Parlamento tenta poi di estendere il perimetro soggettivo della futura Direttiva aggiungendo tra i relativi destinatari i lavoratori dell'economia digitale (nuovo Considerandum n. 9.b) nonché i lavoratori domestici, on demand, intermittenti e a voucher, i finti autonomi, gli apprendisti e altre forme di lavori non standard (Considerandum n. 17). Ancor più in radice, l'assemblea parlamentare giunge a suggerire di modificare l'art. 2.1 della proposta, relativo all'ambito soggettivo di applicazione, prevedendo che la futura Direttiva dovrà trovare applicazione a "tutti" i lavoratori dell'Unione. Si tratta peraltro di una sorta di "emendamento manifesto" dal ridotto valore pratico, ove si consideri che la sfera di applicazione soggettiva della Direttiva dovrà invece determinarsi secondo l'ormai standardizzata formula compromissoria²⁶ utilizzata anche in altre recenti occasioni²⁷, da considerarsi per certi versi indecifrabile in quanto internamente contraddittoria.

²⁶ Che fa riferimento a "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" (art. 2.1)

²⁷ Ad esempio nella Direttiva 1152/2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili.

Infine il Parlamento, dimostrando di avere piena consapevolezza del ruolo cruciale che in materia di effettiva applicazione dei minimi salariali viene svolto dalla disciplina in tema di concessioni e appalti pubblici, si contrappone apertamente alla interpretazione di diversi Stati membri i quali avevano sostenuto in seno al Consiglio che l'art. 9 della proposta costituirebbe "una mera ripetizione degli obblighi esistenti a norma delle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE"²⁸. Un siffatto apprezzabile intento viene perseguito dal Parlamento specificando che le "misure appropriate" che gli Stati membri potranno adottare includono la possibilità di prevedere clausole sociali retributive piuttosto vincolanti²⁹. Resta da verificare in che misura tali previsioni di diritto secondario potranno incidere, ove confermate, sulla interpretazione del diritto primario dell'Unione in tema di concorrenza e di libera prestazione di servizi *cross border*, come noto non sempre interpretato dalla Corte di giustizia, e anche dalle Corti nazionali, nel senso di ammettere la possibilità di clausole sociali facenti riferimento a standard di tutela posti in sede negoziale (con la "aggravante", in Italia, dell'ostacolo posto dall'art. 39 Cost.).

3. Conclusioni: work in progress...

Tutto quanto sin qui esposto autorizza, anzi impone, una "sospensione del giudizio" sugli esiti di una iniziativa europea sul salario minimo adeguato ancora *in fieri*, nonché, a maggior ragione, sull'impatto che essa potrà avere sul parallelo percorso decisionale in corso nell'ordinamento interno.

Quel che si può con sufficiente certezza allo stato affermare è che la futura adozione della Direttiva nel testo attualmente in discussione non renderebbe un intervento del legislatore interno necessario: né nella forma della introduzione di un salario minimo legislativamente determinato, né nella forma di una estensione in via eteronoma dei salari contrattuali.

Ciò premesso, resta da chiedersi se e come l'adozione di una Direttiva europea possa incidere o condizionare un eventuale esito legislativo delle molteplici proposte attualmente in discussione nell'ordinamento interno. Non è per nulla certo che ciò avvenga, ma ove il Parlamento italiano dovesse decidere – prima e/o a prescindere dalla Direttiva, i cui tempi di attuazione si misurerebbero presumibilmente in anni – di intervenire sul tema del salario minimo, è presumibile che si prospetterebbe allora l'esigenza di definire anche la "misura" di un salario minimo considerato adeguato. Sul punto, potrebbe essere opportuno verificare, quantomeno in

²⁸ V. il documento di sintesi dei lavori del Consiglio citato alla nota n. 10.

²⁹ Nel testo inglese, "*the possibility to introduce mandatory awarding and contract performance conditions*"

termini di riferimento di massima, quale parametro quantitativo verrà adottato dalla Direttiva: se il parametro del 60% del salario mediano, che parrebbe potersi collocare, a seconda di diverse ricerche riferite al mercato del lavoro italiano, tra i 7,65 e gli 11,25 Euro lordi orari; o piuttosto quello del 50% del salario medio, quantificabile tra i 10,59 e i 14,04 Euro lordi orari.³⁰ Rispetto ai richiamati parametri, comunque allo stato non vincolanti per le ragioni prima esposte (*supra*, §. 2.3), potrà essere valutata la plausibilità delle diverse soglie quantitative su cui attualmente si sta appuntando il dibattito interno, fermo restando – ma è tema che fuoriesce dai confini di questo scritto – che al riguardo ineludibile e urgente appare fare chiarezza in merito al reale significato di una qualunque soglia numerica in un ordinamento come quello italiano nel quale la struttura retributiva si articola in una serie di voci (tra tutte, la quota di mensilità supplementari e di TFR) che impongono una previa e condivisa definizione della stessa nozione di salario orario minimo.

³⁰ I due estremi delle due "forchette" corrispondono alle cifre rispettivamente indicate dalla ricerca di Cai e Naticchioni citata alla nota n. 20, e dalla *Nota per l'audizione presso la Commissione 14^a del Senato della Repubblica del 11.01.2021*, predisposta dall'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), reperibile all'indirizzo https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/12-3456789/815/INAPP_Proposta_Salario_Minimo_UE_Nota_Audizione_Senato_11_gennaio_-2021.pdf?sequence=4&isAllowed=y