



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea in
Consulente del Lavoro
a.a. 2022/2023

DIBATTITO SUL SALARIO MINIMO: LA DIRETTIVA DELL'UE SUI SALARI MINIMI E IL SUO IMPATTO SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

Relatrice:

Prof.ssa Barbara De Mozzi

Studente: Gaia Marcato

Matricola: 1225941

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	3
Capitolo 1. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA IN AMBITO SOCIALE	6
1. Lo scenario iniziale	6
2. La base giuridica per un intervento UE in materia di politica sociale.....	7
3. L'evoluzione delle competenze UE nel campo della politica sociale.....	8
4. La competenza UE in materia di retribuzione	11
Capitolo 2. LA NECESSITÀ DI UN SALARIO MINIMO	12
1. Le iniziative più recenti adottate dalle istituzioni europee	12
2. La procedura di pubblicazione: dalla proposta all'entrata in vigore della direttiva	17
3. Le azioni messe in campo dalla direttiva	25
4. La base giuridica proposta dalla Commissione come ostacolo alla direttiva	37
CAPITOLO 3. L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SULL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	41
1. L'articolo 36 della Costituzione e il salario minimo legale.....	41
2. Qual è il possibile impatto della direttiva sull'ordinamento italiano? Possibilità di un salario minimo legale o un rilancio della contrattazione collettiva?	48
CONCLUSIONE	55

INTRODUZIONE

Il tema del salario minimo sta diventando sempre più attuale e da decenni in Italia si discute su come rendere il sistema di contrattazione collettiva più efficiente e adattabile alle differenze tra territori e imprese del paese.

La parte centrale analizzata concerne la direttiva europea 2022/2041 sui salari minimi adeguati, la quale ha fornito uno spunto ulteriore per riaccendere la discussione in tema di minimi salariali.

Nel primo capitolo è stato analizzato il ruolo dell'Unione europea in ambito sociale e tutta l'evoluzione storica che ha portato a un ampliamento delle competenze europee in materia.

In primo luogo, si è partiti dalla nascita della comunità europea evidenziando come allora, il diritto del lavoro, non rientrasse nella competenza dell'Unione Europea, bensì fosse prerogativa esclusiva degli Stati membri (allora facenti parte della comunità solo Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi). Le diverse legislazioni, però, comportando altresì una differente regolamentazione della materia, provocavano una concorrenza al ribasso tra i Paesi, incentivata dal divario di tutele garantite ai lavoratori.

Ragion per cui l'UE, avendo compreso l'importanza di favorire la coerenza tra i sistemi sociali dei Paesi membri, ha cercato di armonizzare le loro leggi tramite un processo di convergenza.

In concomitanza con l'espansione geografica dell'Unione Europea, si è assistito anche ad un ampliamento e ad un'evoluzione di competenze nel campo sociale, assegnate dai Trattati menzionati nel paragrafo terzo del primo capitolo. Oggetto ulteriore di dibattito è stato affrontato con riguardo la possibile competenza dell'UE in tema di retribuzione, da sempre esclusa dalle materie rientranti nel "cono d'ombra" del diritto comunitario; la ripartizione delle competenze tra legislazione comunitaria e nazionale, infatti, è stata chiarita solo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

A seguito di questa premessa, nel secondo capitolo viene affrontato l'argomento della necessità di introdurre un livello minimo salariale che sia in grado di offrire ai lavoratori una vita e delle condizioni di lavoro dignitose; soprattutto la questione ricevette maggiori attenzioni dopo la grave recessione economica dovuta alla crisi del 2008 e dopo la recente, ancora presente, crisi pandemica da Covid-19 che ha avuto un impatto negativo in particolare sui lavoratori privi di qualsiasi forma di protezione sociale (lavoratori domestici e a domicilio, tirocinanti).

L'Unione europea, infatti, prima di arrivare all'emanazione della direttiva, protagonista di questa analisi, ha affrontato sovente il tema di un'equa retribuzione, in molti casi però senza arrivare ad un'azione concreta. Questo stallo è dovuto proprio dall'impossibilità che ha l'UE di effettuare un intervento diretto e preciso avente ad oggetto la retribuzione; perciò, preferisce attuare misure astratte e molto lievi proprio per lasciare ampia discrezionalità agli Stati membri che godono di competenza esclusiva.

Il capitolo prosegue poi con un approfondimento dell'iter di approvazione della direttiva completo di tutte le fasi di consultazione previste dall'art. 154 TFUE, concentrandosi sul dibattito a livello sovranazionale in materia di minimi salariali, nominando il documento di consultazione del 14 gennaio 2020, inviato dalla Commissione Von der Leyen alle parti sociali dell'Unione Europea, per valutare la loro opinione in merito alla possibile introduzione di uno standard minimo retributivo a livello europeo. Viene evidenziato come tale misura sia necessaria a causa dell'ampio numero di lavoratori dell'Unione europea che attualmente ricevono un salario inferiore alla soglia di povertà¹, nonché dell'ampio divario ancora esistente tra i livelli retributivi degli Stati membri, che facilita le pratiche di dumping sociale.

La direttiva viene pubblicata il 25 ottobre e con le azioni proposte al suo interno, mira a ridurre la povertà lavorativa, garantendo salari minimi dignitosi. Introduce

¹ Ad oggi parametrata all'indice di Kaitz.

dei criteri chiari e stabili da utilizzare per fissare, aggiornare l'adeguatezza della misura del salario minimo legale (per quei Paesi che lo adottano); poi inserisce azioni a supporto della contrattazione collettiva per favorire la promozione e l'allargamento della copertura nei Paesi che utilizzano esclusivamente tale accordo sindacale come fonte per determinare minimi retributivi, infine si assicura che tali disposizioni siano inclusive ed estese a tutti i lavoratori senza alcuna distinzione, monitorando periodicamente l'effettività delle tutele messe in atto.

Successivamente è stato sottolineato come tale intervento, apparentemente in contrasto con l'articolo 153, paragrafo 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (il quale esclude la competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzioni), viene legittimato grazie ad alcune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, le quali hanno fissato dei limiti agli interventi europei in materia di retribuzione, così da renderli compatibili con l'articolo 153.5 TFUE.

Nella parte finale viene trattata l'effettiva compatibilità delle disposizioni della direttiva con l'ordinamento italiano. È stato analizzato l'attuale panorama normativo italiano, tenendo presente il fatto che nel nostro Paese, come è noto, i salari minimi non sono stabiliti legalmente, bensì unicamente attraverso i contratti collettivi.

Per cominciare, è stato necessario fornire una breve analisi dell'articolo 36 della Costituzione, che tutela il diritto dei lavoratori a una retribuzione proporzionata e sufficiente, nonché del suo rapporto con l'articolo 39. Nello specifico, si sottolinea come la giurisprudenza abbia provveduto a colmare il vuoto derivante dalla mancata attuazione del quarto comma dell'articolo 39, utilizzando le tariffe minime stabilite dai contratti collettivi nazionali come criterio di riferimento per stabilire una retribuzione proporzionata e sufficiente.

Ulteriormente, al fine di offrire un'analisi e un'argomentazione completa circa le possibili soluzioni che il Legislatore potrà adottare al momento dell'attuazione della direttiva, si menzionano i diversi limiti che presenta la contrattazione

collettiva a livello di copertura e le relative soluzioni; inoltre, si prende in considerazione la possibile alternativa formulata mediante l'introduzione di un salario minimo legale.

Attualmente, la questione riguardante l'implementazione di un salario minimo legale in Italia è ancora oggetto di discussione. Tuttavia, data la disgregazione dei negoziati collettivi e la mancanza di azioni significative da parte dei rappresentanti sociali per affrontare l'aumento dei contratti precari e il crescente disinteresse dei lavoratori e delle aziende verso il sistema attuale di rappresentanza, potrebbe essere probabile che il legislatore decida di agire in modo indipendente su questa questione.²

Capitolo 1. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA IN AMBITO SOCIALE

1. Lo scenario iniziale

Con l'entrata in vigore nel 1958 del Trattato C.E.E. viene istituita la Comunità economica europea. La Comunità europea inizialmente era priva di competenze per intervenire in materie di politica sociale.

Il trattato si occupava dei diritti di libera circolazione dei lavoratori, ma solo in un'ottica meramente mercantilistica poiché si cercava di favorire l'instaurarsi di un mercato unico.

Il diritto del lavoro, al tempo, era materia esclusivamente regolata dalle legislazioni nazionali. Questo portava a profondi divari di tutele collegate alla differente regolamentazione del diritto del lavoro. In questo modo c'era un elevato rischio di dumping sociale, ovvero una concorrenza sleale tra i lavoratori dei diversi Stati membri per quanto riguarda le condizioni di lavoro sia a livello normativo che economico.

A partire da questo scenario, l'Unione Europea ha riconosciuto l'importanza di garantire armonia nei sistemi sociali dei suoi Stati membri, attraverso un processo

² Garnero A., *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, n. 3, 334.

di avvicinamento fra le loro legislazioni. Per raggiungere questo obiettivo, l'UE ha adottato una regolamentazione sovranazionale, che si basa sull'utilizzo delle direttive come strumento principale. Queste direttive, le quali assicurano la fissazione di obiettivi e l'introduzione di prescrizioni minime, sono state progettate per assicurare che le leggi dei paesi membri siano compatibili tra loro e soddisfino gli standard europei in materia di diritti sociali.

2. La base giuridica per un intervento UE in materia di politica sociale

All'inizio, le basi giuridiche che autorizzavano l'intervento della Comunità Europea in materia di diritto del lavoro erano assai fragili.

La necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, che consentisse la loro parificazione nel progresso, era sancita dall'art. 117 del Trattato istitutivo³. Solo qualora questa promozione fosse risultata carente l'UE avrebbe potuto emanare direttive per un ravvicinamento normativo ricorrendo alle procedure previste dall'art. 100 che prevedeva una deliberazione all'unanimità del Consiglio su proposta della Commissione.⁴

L'art. 118, inoltre, limitava gli interventi dell'UE disponendo che "la commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri in campo sociale in particolare per le materie riguardanti l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, ecc."

Solo negli anni '70 si arriva alla convinzione che al progresso delle politiche economiche bisognava accompagnare anche l'adozione di misure sociali. Così nel 1974 il consiglio approva il programma d'azione sociale, una novità per la politica sociale europea, nel quale si stabilisce che l'espansione economica deve puntare ad una crescita sociale.

³ Principi del Trattato di Roma (1957)

⁴ Vedi nota precedente

La mancanza di competenze specifiche comportava che l'intervento dell'UE fosse giustificato utilizzando delle basi giuridiche generali⁵.

Nel corso degli anni '80 diventa chiaro che per sviluppare una dimensione sociale comunitaria occorre una modifica dei trattati, viste anche le numerose opposizioni dei Governi che bloccavano molteplici iniziative della Commissione, soprattutto essendoci una sistematica contrarietà del Regno Unito.

Viene emanato l'Atto unico europeo nel 1987, che pur non ponendosi come finalità principale l'espansione della politica sociale, innovava l'art. 118A del Trattato CEE sostituendo la precedente regola dell'unanimità con la regola di deliberazione a maggioranza qualificata, ma solo per adottare prescrizioni minime con riguardo alla materia di salute e sicurezza sul lavoro e "tenendo conto delle condizioni e normative tecniche esistenti in ciascuno stato membro". Oltre a ciò, l'art. 118B prevedeva che la Commissione si dovesse impegnare nel progredire un dialogo sociale a livello europeo tra le parti sociali con la speranza che poi potesse sfociare in relazioni convenzionali.

3. L'evoluzione delle competenze UE nel campo della politica sociale

Un accenno va riservato anche alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo nel 1989, la quale sancisce i principi fondamentali su cui si basa il modello europeo di diritto del lavoro. Inizialmente è stata redatta sotto forma di dichiarazione programmatica, quindi non giuridicamente vincolante, come voleva la Gran Bretagna. Successivamente però, il Trattato di Amsterdam ha introdotto la Carta dei diritti sociali fondamentali e la Carta sociale europea come parte fondamentale dell'Unione Europea. Questi due strumenti contengono una serie di diritti sociali che gli Stati membri e la Comunità devono considerare come obiettivi da perseguire, al fine di promuovere una maggiore coesione sociale e avvicinare le condizioni di vita all'interno dell'Unione. La Carta dei diritti sociali

⁵ Articoli 100 e 235 del Trattato istitutivo, i quali possono essere utilizzati quando esiste una competenza, ma non sono indicati i poteri per esercitarla (cd clausola di flessibilità).

fondamentali tratta tematiche come l'eguaglianza di trattamento, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, l'accesso alla formazione e all'istruzione, le prestazioni sociali, le pari opportunità ed equilibrio tra vita professionale e vita privata. Per quanto riguarda la Carta Sociale Europea, essa stabilisce un insieme di norme sulla libera circolazione dei lavoratori, sulla libertà di stabilimento, sulla libera prestazione di servizi, sulla garanzia di un trattamento equo a tutti i lavoratori.

Un altro tassello importante che ha portato all'ampliamento delle competenze comunitarie in materia sociale si ha con l'accordo sulla politica sociale (APS), relegato ed allegato al trattato di Maastricht così da renderlo giuridicamente vincolante per gli stati che lo avessero sottoscritto. Ciò che era stato timidamente introdotto con l'atto unico europeo, viene ampliato con questo accordo: la competenza, se pur concorrente, viene allargata ad un'ampia serie di materie, con un'estensione della regola della maggioranza qualificata che permise di semplificare l'emanazione di direttive che riguardavano l'ambiente di lavoro, le condizioni di lavoro (da intendersi come l'intero trattamento normativo del rapporto di lavoro), l'informazione e la consultazione dei lavoratori, la parità fra uomini e donne per quanto concerne l'accesso al mercato ed il trattamento, mentre per le altre permane la regola dell'unanimità come per la sicurezza sociale.⁶

Particolari ambiti vengono esclusi dalla competenza comunitaria per la loro rilevanza e tipicità nazionale, ovvero le retribuzioni, il diritto di associazione, il diritto di sciopero e il diritto di serrata.

Con il trattato di Amsterdam, emanato nel 1997, si sottolinea la nuova rilevanza attribuita alla dimensione sociale; infatti, viene integrato nel TCE sia l'Accordo sulla politica sociale, a seguito del via libera dato dalla Gran Bretagna, sia un nuovo capitolo riguardante la Strategia europea sull'occupazione. Si preferisce alla classica politica di armonizzazione per via di direttive contenenti norme

⁶ CARINCI F., *Origine ed evoluzione storica dell'ordinamento comunitario*, in CARINCI F., PIZZO FERRATO A. (a cura di), *in Diritto del lavoro dell'unione europea*, pp. 20-21, Terza edizione.

fortemente vincolanti, un approccio più soft per regolamentare materie sociali. Le nuove direttive lasciano agli Stati membri margine maggiore di attuazione delle stesse, diventano quindi più flessibili e meglio adattabili alle diverse legislazioni, inoltre l'uso di raccomandazioni aumenta per enfatizzare un approccio più persuasivo che autoritativo delle disposizioni contenute.

In origine, i trattati istitutivi CEE non contenevano alcuna norma relativa alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. In una lunga serie di sentenze la Corte di giustizia ha elaborato un principio giurisprudenziale secondo il quale i diritti fondamentali dell'uomo devono essere tutelati sempre anche in mancanza di un'espressa previsione poiché desumibili dalle singole costituzioni degli Stati membri.

Con Maastricht si rende esplicito quello che la corte aveva già affermato e cioè che l'UE rispetta i diritti fondamentali come principio generale. Questa situazione viene migliorata quando nel 2000 i diritti fondamentali sono stati messi al centro dell'ordinamento dell'Unione Europea e sono stati raccolti e definiti in un unico testo organico, la Carta di Nizza⁷. Questa carta comprende una serie di diritti civili, politici, economici e sociali che sono riconosciuti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali condivisi dagli Stati membri, dalla Convenzione di Roma, dai Trattati sull'Unione europea, dalla Carta sociale europea, dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della corte dei diritti umani di Strasburgo.

Nonostante il testo della Carta dei Diritti non sia stato incorporato nel Trattato di Lisbona del 2009, esso è stato incluso come allegato, il che ne conferisce valore giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea.⁸

⁷ Gran Bretagna, Polonia e Repubblica Ceca, ricorrendo alla clausola di "opt-out", hanno chiesto di non incorporare nella loro legislazione la Carta dei diritti, in <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/carta-dei-diritti-fondamentali>, 23/02/2023.

⁸ Secondo quanto disposto dall'art. 6 Trattato sull'Unione europea.

4. La competenza UE in materia di retribuzione

Solo con il trattato di Lisbona, il quale ha apportato numerose modifiche ai trattati istitutivi della Comunità europea, si arriva ad una chiara ripartizione delle competenze dell'Unione europea. L'art. 5 del Trattato sull'UE sancisce come principio generale che "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti" (Principio di attribuzione). Come prevede il Trattato di Lisbona, le competenze dell'Unione Europea si suddividono in tre categorie principali: la prima riguarda le competenze esclusive (art. 3 TFUE), ovvero settori in cui solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti. Gli Stati membri godono di autonomia qualora sia l'Unione a conferire loro la facoltà di rendere esecutivi tali atti⁹; La seconda include le competenze concorrenti (art. 4 TFUE) all'interno delle quali sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti con la precisazione che gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la esercita o abbia deciso di cessare la propria competenza¹⁰; La terza categoria concerne le competenze di sostegno (art. 6 TFUE) nell'ambito delle quali l'Unione può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri. Gli atti dell'UE giuridicamente vincolanti non devono richiedere l'armonizzazione delle leggi o dei regolamenti degli Stati membri.¹¹ Inoltre, come visto nel paragrafo precedente, alcune materie specifiche: retribuzioni, diritto di associazione, diritto

⁹ Unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per i paesi dell'area euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune; conclusione di accordi internazionali, a determinate condizioni: in queste materie l'UE ha competenza esclusiva per legiferare.

¹⁰ L'UE ha competenza concorrente nelle seguenti materie: mercato interno; politiche sociali per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel TFUE; ricerca, sviluppo tecnologico, spazio; cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

¹¹ L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa.

di sciopero e diritto di serrata, rientrano esclusivamente nella competenza delle legislazioni nazionali e quindi è escluso un intervento dell'Unione¹².

L'art. 153 TFUE, contenuto nel titolo X dedicato alla "Politica sociale", definisce in quali settori "l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri" allo scopo di conseguire gli obiettivi fissati dall'art. 151 del medesimo trattato. Quest'ultimi sono: "la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione". Per giunta l'intervento dell'Unione, nel perseguire tali obiettivi, deve rispettare alcuni principi stabiliti dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea: quello di proporzionalità, cioè il contenuto e l'ambito di applicazione dell'azione dell'Unione non può superare quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati; e quello della sussidiarietà, ovvero l'Unione può agire solo se, e nella misura in cui, l'obiettivo di un'azione proposta non può essere raggiunto in maniera soddisfacente da parte degli Stati membri, ma potrebbe essere realizzato in modo migliore a livello dell'Unione.¹³

Capitolo 2. LA NECESSITÀ DI UN SALARIO MINIMO

1. Le iniziative più recenti adottate dalle istituzioni europee

Il 25 ottobre dello scorso anno è stata pubblicata la direttiva n. 2022/2041 in tema di salari minimi adeguati nell'Unione europea. La recente proposta della Commissione su questo tema è sopraggiunta a seguito di un lungo dibattito caratterizzato da numerose discussioni circa l'opportunità di uno strumento europeo volto a coordinare le politiche salariali nazionali.¹⁴ Tra gli eventi principali

¹² Art. 153, paragrafo 5 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

¹³ Bachin E., *Salario minimo: lo scenario a seguito della direttiva UE*, in Office Advice, 21 giugno 2022, in <https://officeadvice.it/riflessioni-giuridiche/salario-minimo-e-direttiva-ue/>.

¹⁴ Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in Lav. Dir. Eu., 2/2021, 2.

che hanno portato ad una maggiore attenzione verso la questione dei salari minimi, vi è l'allargamento dell'Unione europea ad est, il quale ha generato un problema grave di competizione salariale al ribasso all'interno del mercato unico. Anche la grande crisi del 2008 ha favorito il riemergere del dibattito, avendo portato a una situazione di grave recessione e ad un incremento notevole della povertà lavorativa e delle diseguaglianze retributive. In tempi di crisi economica e sociale, il tema dei bassi salari assume un'urgenza ancora maggiore e questo lo ha riconfermato anche la pandemia da Covid-19 che ha avuto un impatto significativo sui settori che impiegano lavoratori a basso salario, in particolar modo essi sono stati maggiormente colpiti, con conseguenze negative sulla loro situazione economica.

Nonostante ci fosse un'intenzione diffusa a livello comunitario di intraprendere un percorso che portasse all'adeguamento dei salari minimi, fino alla presentazione della proposta di direttiva da parte della commissione, non sono stati fatti passi concreti verso un'iniziativa legislativa in tal senso. Proprio l'attuale Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen durante un discorso nel 2019¹⁵, davanti al Parlamento Europeo in sessione plenaria, ha ribadito la necessità di garantire il diritto ad una giusta ed equa retribuzione per ogni lavoratore dichiarando che "la Commissione avrebbe sviluppato un quadro di riferimento rispettando i diversi mercati del lavoro".

A livello sovranazionale son ben note le iniziative volte alla tutela dei lavoratori garantendo loro dei salari minimi: la Convenzione OIL n. 26 del 16 giugno 1928 prevede l'introduzione o la conservazione di meccanismi per la fissazione di salari minimi legali, in assenza di contrattazione collettiva; mentre la Convenzione OIL n. 117 del 22 giugno 1962 privilegia la fissazione di salari minimi da parte della contrattazione collettiva, a meno che le parti sociali non riescano a raggiungere un accordo su questo tema e in questo caso verrà istituito un salario minimo

¹⁵ L'intero discorso è reperibile all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-12562/discorso-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo-ursula-von-der-leyen-presidente-eletta-della-commissione-europea.html>

legale, sempre previo consenso delle parti. Più recente è la Convenzione OIL n. 131 del 22 giugno 1970, la quale prende in riferimento soprattutto i paesi in via di sviluppo. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha affermato che i salari minimi devono essere stabiliti per legge. Tuttavia, non c'è una norma specifica che dice come debbano essere fissati questi salari minimi, poiché la Raccomandazione ILO n. 135 del 22 giugno 1970 spiega che possono essere stabiliti attraverso varie procedure istituzionali, compresa la possibilità di dare forza di legge a disposizioni di contratti collettivi. Quest'ultima non è stata ratificata dall'Italia e da altri paesi europei, in particolare quelli che non prevedono un salario minimo fissato tramite legge, in quanto detta convenzione assume una posizione più netta rispetto alle altre sbilanciandosi verso un interventismo statale, piuttosto che limitarsi a favorire il recepimento di decisioni contrattuali.¹⁶

A livello europeo, possiamo ritrovare i risultati perseguiti dalla direttiva¹⁷ in un ampio corredo di norme comprese nel diritto primario dell'Unione.

In primo luogo, si può parlare del generale obiettivo previsto dall'art. 3 TUE¹⁸ quando si prefigge di instaurare un mercato interno basato "su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale", obiettivo che viene traslato dall'art. 151 TFUE nel "miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso" e nella "lotta contro l'emarginazione".¹⁹

L'articolo 151 fa riferimento ad altre fonti normative europee, come la Carta Sociale Europea del 1961 e la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 1989, che sottolineano l'importanza di garantire ai lavoratori una retribuzione sufficiente per consentire loro di vivere dignitosamente. L'articolo 4 della Carta Sociale Europea, in particolare, contiene un riferimento

¹⁶ Spattini S., La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato, in Bollettino Adapt, n. 34, 2021, in <https://www.bollettinoadapt.it/la-proposta-europea-di-salario-minimo-legale-il-punto-di-vista-italiano-e-comparato/>.

¹⁷ In particolare, quello di garantire salari minimi adeguati

¹⁸ Articolo 3 paragrafo 3, Trattato sull'Unione europea.

¹⁹ Vedi capitolo precedente.

esplicito all'equa retribuzione e alla sua protezione. Inoltre, per capire che cosa si intenda per retribuzione equa, viene individuato un livello salariale concreto da parametrare ai salari corrisposti. Negli anni '90, infatti, è stato stabilito che una retribuzione è definibile sufficiente quando essa sia equivalente o superiore al 60% del salario netto medio nazionale.²⁰ Tale parametro è ancora utilizzato dal Consiglio d'Europa per verificare se il diritto sancito dalla Carta sia stato rispettato.

Al contrario, nonostante l'articolo 5 della Carta europea dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori preveda che ogni lavoro debba essere retribuito in modo equo, ciò non è mai stato attuato a livello europeo. Le istituzioni dell'Unione europea hanno riscontrato una resistenza costante da parte degli Stati membri divenuta il principale motivo di tale inerzia.

Sempre tra i principi che indirizzano l'azione della comunità europea troviamo l'art. 31 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea²¹, che riconosce ad ogni lavoratore un generale diritto a "condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose": tuttavia, gli stessi autori hanno rapidamente attenuato l'importanza di tale diritto, escludendo in ogni caso che possa portare all'estensione delle competenze dell'Unione Europea in materia di retribuzione, in base a quanto stabilito dall'articolo 51, paragrafo 2 della Carta dei Diritti Fondamentali.²²

Secondo l'articolo in questione, infatti, la Carta di Nizza non può né determinare nuovi poteri o compiti per l'Unione né modificare le competenze definite dai Trattati, nonostante abbia acquisito lo status di fonte di rango primario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009 che la ha resa giuridicamente vincolante.

Il principio numero 6 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, adottato con Raccomandazione della Commissione europea n. 2017/761, fornisce meglio di tutti, un sostegno politico esplicito per l'attuazione di un salario minimo

²⁰ Porcheddu D., *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, in Adapt University Press, 2020, 108.

²¹ Intitolato "Condizioni di lavoro giuste ed eque".

²² Art. 51.2 Carta dei diritti fondamentali dell'UE individua l'ambito di applicazione.

europeo.²³ Si tratta di un documento proclamato dalla Commissione Europea, dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo durante il Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita tenutosi a Göteborg nel 2017. Il principio in questione risulta particolarmente significativo poiché fa riferimento alla necessità di assicurare salari minimi adeguati che siano sufficienti a soddisfare le esigenze del lavoratore e della sua famiglia, tenendo conto delle condizioni sociali ed economiche nazionali. Inoltre, si sottolinea l'importanza di preservare l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro al fine di ridurre la povertà lavorativa. Si precisa anche che la fissazione delle retribuzioni avviene in maniera trasparente e prevedibile nel rispetto delle prassi nazionali e dell'autonomia delle parti sociali.²⁴ Con il Pilastro sociale, l'Unione Europea vuole dare la priorità alle garanzie lavorative e sociali al fine di assicurare il corretto funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, in ogni caso si tratta di una ricognizione dell'esistente più che di uno sviluppo di nuovi diritti sociali.²⁵

Da questo contesto normativo si può dedurre che le istituzioni sovranazionali incoraggiano da sempre l'impostazione di un salario minimo; tuttavia, non vincolando le parti sociali ad adottare una particolare modalità di applicazione, quest'ultime godono di una certa libertà nella definizione dei minimi salariali. A ogni modo si attribuisce una grande importanza al dialogo sociale che suggerisce un ruolo attivo delle parti, ciò significa che le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro sono tenute a collaborare per arrivare a un accordo che le soddisfi entrambe.

²³ Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è un insieme di 20 principi e diritti fondamentali in ambito sociale che si articolano in tre categorie: 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; 2) condizioni di lavoro eque; 3) protezione sociale e inclusione. Con il Pilastro sociale l'Unione Europea intende mettere al primo posto le tutele lavorative e sociali con lo scopo di garantire il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Testo completo reperibile a questo indirizzo: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it#capo-i-pari-opportunit%C3%A0-e-accesso-al-mercato-del-lavoro

²⁴ Bachin E., *Salario minimo: lo scenario a seguito della direttiva UE*, in Office Advice, 21 giugno 2022, in <https://officeadvice.it/riflessioni-giuridiche/salario-minimo-e-direttiva-ue/>.

²⁵ Per un ulteriore approfondimento riguardo l'effettivo valore giuridico del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali si segnala PORCHEDDU D., *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 131.

2. La procedura di pubblicazione: dalla proposta all'entrata in vigore della direttiva

All'interno del contesto normativo descritto al paragrafo precedente si è inserita la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati, che corrisponde ad una delle azioni principali del piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali per l'ulteriore attuazione dei principi dello stesso. La proposta di direttiva, pervenuta il 28 ottobre 2020²⁶, intende favorire la fissazione di retribuzioni minime ad un livello adeguato per garantire ai lavoratori condizioni di vita e di lavoro dignitose. È un'iniziativa che, in primo luogo, mira a raggiungere quegli obiettivi sociali che un aumento dei salari all'interno dell'Unione può contribuire a realizzare.

In aggiunta agli obiettivi primari della proposta di direttiva, si include anche quello complementare del progresso economico, "agevolato da un *level playing field*, dove la competizione è basata su produttività e innovazione e non sul *wage dumping*".²⁷ Nel considerando n. 7 della direttiva²⁸ si stabilisce proprio che "la concorrenza nel mercato interno dovrebbe essere basata su standard sociali elevati, tra cui un elevato livello di tutela dei lavoratori e la creazione di posti di lavoro di qualità, nonché su innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano nel contempo condizioni di parità".

La proposta è stata preceduta da una fase di consultazione delle parti sociali, ai sensi dell'articolo 154 TFUE, che affida alla Commissione il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali e di adottare tutte le misure necessarie per facilitare il loro dialogo. Inoltre, descrive lo specifico percorso che tale istituzione deve intraprendere qualora intenda presentare proposte in tema di politica sociale: la Commissione si rivolge sempre alle parti sociali, al fine di capirne il possibile orientamento sull'azione dell'Unione e solo se, in seguito alla

²⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 final)

²⁷ MENEGATTI E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in Lav. Dir. Eu., 2/2021, 3.

²⁸ DIRETTIVA (UE) 2022/2041 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

consultazione, ritenga ancora opportuna tale azione, la Commissione presenterà una vera e propria proposta procedendo ad una seconda consultazione in merito al contenuto specifico, il cui risultato potrà sfociare in una trasmissione alla Commissione di un parere o, se necessario, di una raccomandazione.

In occasione delle consultazioni, le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di tentare di raggiungere loro stessi un accordo sindacale per disciplinare la materia²⁹, con il solo limite dato dalla durata massima di tale processo che non può superare i nove mesi, salvo proroga per determinate situazioni.

Il documento che ha aperto la prima fase di consultazione su un equo salario minimo risale al 14 gennaio 2020 (Consultation Document)³⁰ allegato alla Comunicazione della Commissione “Un’Europa sociale forte per transizioni giuste” e indirizzato alle parti sociali a livello dell’Unione Europea (ETUC e BusinessEurope), al fine di sondarne l’opinione in merito a un possibile orientamento dell’azione dell’UE sul tema di salari minimi. La Commissione europea, insediatasi a guida della presidente Von der Leyen, ha sin da subito espresso la sua intenzione di introdurre una legislazione europea relativa ai salari minimi, ad ogni modo questa volontà è stata motivata soprattutto dall'aumento della povertà lavorativa (cd. in-work poverty) causata dalla crisi economica e sociale derivata dalla pandemia di Covid-19. La percentuale di persone che si trovano in condizioni di povertà pur avendo un lavoro è aumentata, tra il 2007 e il 2018, dall’8,3 % al 9,4 % del totale della forza lavoro dell’UE.³¹ L'attuale crisi ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, tra cui i lavoratori parte di rapporti di lavoro atipici, spesso rientrati in tale categoria; per questo all’interno del documento,

²⁹ Procedura regolata dall’art. 155 TFUE.

³⁰ Cfr. al documento di consultazione: "First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages". Prima fase della consultazione delle parti sociali a norma dell'articolo 154 TFUE su un'eventuale azione per affrontare le sfide connesse a salari minimi equi (C(2020) 83 final).

³¹ Bachin E., cit. Dati reperibili anche a questo indirizzo <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23071&langId=it>.

precisamente nella seconda parte, viene individuato il “perché i salari minimi sono importanti”: garantire una vita dignitosa ai lavoratori e ridurre la povertà lavorativa non solo è importante in tempi di crisi, ma anche essenziale per una ripresa economica sostenibile e inclusiva.

Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, ha dichiarato: "La proposta odierna su salari minimi adeguati è un segnale importante del fatto che, anche in tempi di crisi, la dignità del lavoro è intoccabile. Sappiamo che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo. I lavoratori dovrebbero avere accesso a salari minimi adeguati e a un tenore di vita dignitoso. Oggi proponiamo un quadro per i salari minimi che rispetta appieno le tradizioni nazionali e la libertà delle parti sociali. Migliorare le condizioni di vita e di lavoro tutelerà non solo i lavoratori ma anche i datori di lavoro che offrono retribuzioni dignitose, e creerà le basi per una ripresa equa, inclusiva e resiliente."³²

Il Consultation document, quindi, al fine di facilitare la consultazione delle parti sociali, in primo luogo fornisce loro informazioni sui diversi livelli di retribuzione nei vari paesi dell'Unione Europea, descrive poi l'attuale struttura legislativa comunitaria in materia e, in conclusione delinea le possibili azioni che l'Unione potrebbe intraprendere. Un aspetto importante sottolineato più volte dalla Commissione è che la normativa di cui si proponeva l'introduzione non avrebbe in alcun modo “cercato di armonizzare direttamente il livello dei salari minimi in tutta l'UE”, ma nemmeno “cercato di stabilire un meccanismo uniforme per fissare il salario minimo”, e in ultimo “non stabilisce il livello delle retribuzioni, il quale rientra [...] nella competenza degli Stati membri”.³³ Tale affermazione non sarebbe stata inserita con lo scopo di dichiarare in via definitiva la competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzioni, dato che sempre nell'introduzione la Commissione individua nell'art. 153 (5) TFUE un limite al perseguimento di tale obiettivo, bensì sembra essere inclusa per rassicurare le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati che la Commissione non ha intenzione di adottare misure

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1968

³³ Porcheddu D., *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit.,148.

particolarmente invasive. Ciò viene ricavato anche dalle successive frasi del documento, nelle quali si specifica che l'azione europea non ha il fine di modificare il sistema di fissazione dei minimi salariali nei singoli ordinamenti europei, introducendo, per esempio, specifiche normative in materia nei paesi in cui il ruolo di autorità salariale è esercitato unicamente dalla contrattazione collettiva.

Dal Consultation Document citato, possiamo dedurre che i principali destinatari sono i sindacati dei paesi scandinavi. Infatti, essi rappresentano la porzione più grande dell'opposizione all'introduzione di un salario minimo a livello europeo all'interno della Confederazione Europea dei Sindacati. Un tempo, anche i sindacati italiani condividevano tale posizione, tuttavia ad oggi, sembra che gli stessi siano meno coinvolti nella questione.³⁴

All'interno dello stesso documento, poi, vengono menzionate varie fonti europee e internazionali che trattano il tema di salari minimi e condizioni di lavoro eque analizzate in parte nel primo capitolo di questo scritto. A tal proposito dall'art. 4 della Carta Sociale Europea, facendo riferimento in particolare alla parte in cui esso sancisce che il diritto a un'equa retribuzione possa essere garantito sia da "convenzioni collettive liberamente concluse" sia da "meccanismi legali di determinazione dei salari", emerge nuovamente la volontà dell'Unione Europea di negare l'introduzione di qualunque modifica ai sistemi di fissazione dei minimi determinati solo dagli ordinamenti nazionali.

La Commissione Europea continua nel descrivere, quali sarebbero i benefici che comporterebbe un'azione europea in tema di salari minimi, tra cui possiamo evidenziare l'influenza che essa eserciterebbe sugli Stati membri nell'adozione di riforme in tale materia, sostenendo che tali misure non siano state fino ad oggi attuate a causa della "percezione del rischio che ciò potesse influenzare negativamente la loro competitività, [...] e mettere le loro aziende in posizione di

³⁴ Porcheddu D., cit, 148, 149.

svantaggio”³⁵. La Commissione ha riconosciuto, quindi, che il persistere di tale timore comportasse una competizione al ribasso nelle condizioni di lavoro.

Da tali comunicazioni si può notare come l'Unione Europea, nonostante le recenti aperture, continui a sottolineare come il livello nazionale sia ancora quello più adeguato per affrontare le questioni relative al salario. Inoltre, si può ravvisare anche una reale volontà politica di mettere in atto dei meccanismi per contrastare il dumping sociale, soprattutto attraverso l'impostazione di standard minimi, ciò consentirebbe a tutti i lavoratori di ottenere una retribuzione equa e adeguata, senza che ci siano discriminazioni in base al paese di provenienza.

Nella parte finale del Consultation Document la Commissione Europea porrà infine tre domande chiave alle parti sociali interpellate, per valutare se le possibili aree di intervento per un'azione europea sui salari minimi siano state identificate correttamente, se tale azione sia effettivamente necessaria e se siano disposti a intraprendere un dialogo in base all'articolo 155 TFUE.

Il dialogo sociale costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione³⁶ (art. 151 TFUE), che può terminare in “relazioni contrattuali, ivi compresi accordi attuabili secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri” o “in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione”³⁷: quest'ultima modalità di attuazione è, tuttavia, possibile unicamente per le materie elencate dall'articolo 153 TFUE, il quale, si ricorda, che al paragrafo 5 esclude esplicitamente la retribuzione dalle materie nell'ambito delle quali l'Unione può legiferare.

Dalle considerazioni precedenti si può dedurre che anche se le parti sociali europee raggiungessero un accordo sui salari minimi, tale intesa, conseguita ex art. 155 TFUE, non potrebbe essere attuata a livello sovranazionale. Rimangono quindi centrali le altre due domande poste dalla Commissione alle parti sociali

³⁵ Porcheddu D., cit, 154.

³⁶ Da sempre incentivato dall'Unione Europea. Vedi capitolo 1, paragrafo 2.

³⁷ Art. 155 TFUE paragrafi 1,2.

europee, le risposte alle quali saranno determinanti per indirizzare l'eventuale proseguimento dell'azione europea.

Le proposte della Commissione Europea riguardanti le condizioni di lavoro, hanno riscosso un immediato interesse da parte della Confederazione Europea dei Sindacati³⁸ e di BusinessEurope³⁹. Entrambe le organizzazioni hanno espresso le loro opinioni sull'argomento entro la fine di febbraio 2020, segnando così la conclusione della fase iniziale del processo di consultazione.

In breve, le associazioni sindacali ribadiscono l'importanza del ruolo della contrattazione collettiva come strumento per garantire livelli salariali adeguati, la Confederazione di conseguenza spinge la Commissione ad includere nella propria proposta iniziative a sostegno della protezione della contrattazione collettiva e del diritto di associazione sindacale dei lavoratori. La CES, infine, è a favore dell'introduzione di una direttiva sui salari minimi, la quale si deve applicare solo ai salari minimi legali e alla responsabilità delle autorità pubbliche nel fissarli e farli rispettare, escludendo quindi i salari minimi stabiliti dai contratti collettivi.

Al contrario, BusinessEurope è sfavorevole all'introduzione di uno strumento giuridico vincolante come una direttiva, sostenendo che ciò sarebbe incompatibile con l'articolo 153 del TFUE e contrasterebbe con l'obiettivo della Commissione Europea di rispettare l'autonomia delle parti sociali in materia di retribuzione.⁴⁰

Nonostante ciò, la Commissione ha preferito presentare una proposta di direttiva piuttosto di una raccomandazione del Consiglio, poiché, prevedendo prescrizioni minime, lascia agli Stati membri ampio margine per definire il metodo e la forma di intervento più appropriati per raggiungere gli obiettivi prefissati.

³⁸ Documento reperibile all'indirizzo https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/09/ETUC-REPLY-to-the-First-Phase-Consultation-of-Social-Partners-under-Article-154-TFEU-on-a-possible-action-addressing-the-challenges-related-to-fair-minimum-wages_0.pdf.

³⁹ Documento di risposta reperibile in <https://www.businesseurope.eu/publications/possible-action-addressing-challenges-related-fair-minimum-wages-response-first-stage>.

⁴⁰ Porcheddu D., *La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee*, in Bollettino Adapt, n. 34, 2020, in <https://www.bollettinoadapt.it/proposta-di-un-salario-minimo-le-possibili-iniziativa-comunitarie-e-le-posizioni-delle-parti-sociali-europee/>.

Il successivo 3 giugno 2020 la Commissione Europea ha avviato la seconda fase di consultazioni ex articolo 154 TFUE, emettendo un secondo Consultation Document nel quale aggiunge ulteriori indicazioni per quello che dovrà essere il contenuto dell'azione UE in tema di salari minimi e lo strumento giuridico da utilizzare.⁴¹ In primo luogo, viene sottolineata la necessità che tutti i lavoratori beneficino di un minimo salariale di livello adeguato: la Commissione ritiene che la copertura dei minimi salariali dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori, tralasciando o annullando eventuali eccezioni o riduzioni contenute nelle legislazioni nazionali a favore di alcune categorie di lavoratori, come i giovani. Se l'eliminazione non è possibile, le eccezioni devono essere non-discriminatorie, giustificate, proporzionate e limitate nel tempo.⁴²

Diversamente dal primo documento, nel secondo non compare più la proposta di identificare il livello di adeguatezza della retribuzione con il 60% della mediana di salari di ogni singolo Stato Membro: al tempo accolta positivamente dalla CES, ma non da BusinessEurope.

Nei Paesi Membri in cui le retribuzioni sono fissate unicamente attraverso contratti collettivi, la Commissione Europea vorrebbe arrivare ad una copertura totale dei contratti collettivi, anche verso quei lavoratori a cui non sarebbero applicati, proprio perché tutti possano beneficiare di livelli retributivi minimi stabiliti (in questo caso solo dalla contrattazione collettiva), e promuove un rafforzamento degli strumenti di vigilanza degli Stati Membri in tema di minimi salariali, compresi gli ispettorati del lavoro.

In conclusione, è necessario mettere in rilievo le risposte delle parti sociali alla seconda consultazione, dalle quali non potrebbero emergere posizioni più discordanti: nella seconda fase della consultazione, infatti, la Conferenza delle organizzazioni sindacali europee (CES) ha espresso il proprio sostegno a una

⁴¹ Porcheddu D., *La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee*, cit.

⁴² Porcheddu D., *La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee*, cit.

direttiva quadro sui salari minimi⁴³, accompagnata da una Raccomandazione del Consiglio che preveda misure integrative. La CES ha, inoltre, accolto favorevolmente le proposte della Commissione in merito alla vigilanza sul rispetto dei minimi salariali e alla massima limitazione delle eccezioni dalla copertura degli stessi. Al contrario, *BusinessEurope* ritiene che una Raccomandazione del Consiglio sia la massima realizzazione possibile da parte dell'Unione Europea sulla materia della retribuzione, vista l'incompetenza dell'UE in questo ambito.⁴⁴

A seguito della procedura di consultazioni, il 28 ottobre 2020 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati. Questa proposta di direttiva non ha un impatto diretto sulla determinazione delle retribuzioni nell'Unione Europea, bensì invece, cerca di stabilire condizioni favorevoli rilanciando la contrattazione collettiva o favorendo l'introduzione iniziative legislative laddove i salari minimi legali siano troppo bassi.

Perciò l'obiettivo della proposta è orientato a definire un quadro comunitario che garantisca, da un lato, salari minimi ad un livello adeguato, e dall'altro, una copertura della contrattazione collettiva garantita a tutti i lavoratori.⁴⁵

La proposta è stata presentata sia al Consiglio dell'UE sia al Parlamento europeo. Queste due istituzioni, prima di arrivare all'accordo provvisorio sulla Direttiva il 7 giugno 2022, hanno svolto diverse procedure di negoziazione.

A settembre 2022 si è giunti all'ultimo passaggio previsto dalla procedura legislativa ordinaria, ovvero l'approvazione definitiva da parte della Plenaria del Parlamento a Strasburgo. Il voto d'aula, infatti, raggiunta la maggioranza semplice, può portare all'approvazione definitiva del testo o alla modifica dello

⁴³ Documento con risposta completa reperibile in <https://www.bollettinoadapt.it/reply-of-etuc-to-2nd-phase-consultation-of-social-partners-on-fair-minimum-wages/>

⁴⁴ Porcheddu D., *La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee*, in *Bollettino Adapt*, n. 34, 2020, in <https://www.bollettinoadapt.it/proposta-di-un-salario-minimo-le-possibili-iniziativa-comunitarie-e-le-posizioni-delle-parti-sociali-europee/>. Documento con risposta completa reperibile in <https://www.businesseurop.eu/publications/possible-action-addressing-challenges-related-fair-minimum-wages-response-second-stage>.

⁴⁵ Bachin E., cit.

stesso, altrimenti se viene respinto o l'aula non si pronuncia a riguardo, l'atto non è adottato e la procedura non si conclude.

Il 28 settembre 2022 la Commissione europea ha anche presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca un'inclusione attiva. La presente raccomandazione guida gli Stati membri a compiere scelte adeguate nel determinare i propri regimi di reddito in modo da essere efficaci nel ridurre la povertà e nella promozione dell'inclusione attiva nella società e nei mercati del lavoro.

Il 25 ottobre del 2022 si è giunti alla pubblicazione della Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre del medesimo anno sui salari minimi adeguati, dopo l'esito positivo dell'iter di approvazione, giunto a conclusione il 4 ottobre.

3. Le azioni messe in campo dalla direttiva

Il tema del salario minimo, come analizzato nei paragrafi precedenti, ha un impatto sociale molto rilevante, con riferimento soprattutto al fenomeno della povertà lavorativa.

Negli ultimi decenni, i salari di alcuni Stati membri dell'Unione Europea non sono aumentati in concomitanza all'aumento di quelli degli altri paesi, risultando di conseguenza più bassi in confronto. Le tendenze strutturali che hanno trasformato i mercati del lavoro, come la globalizzazione, la digitalizzazione e l'emergere di forme di lavoro atipiche, soprattutto nel settore dei servizi, hanno promosso la polarizzazione del lavoro e portato a un aumento della percentuale di lavoratori a basso salario e a bassa qualifica, contribuendo a indebolire le strutture di contrattazione collettiva.

Inoltre, al considerando n. 7 della direttiva si afferma che “migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati ed equi, apportano vantaggi sia ai lavoratori che alle imprese dell'Unione”. Colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza dei salari minimi contribuisce a

migliorare l'equità del mercato del lavoro nell'UE, a stimolare miglioramenti della produttività e a promuovere il progresso economico e sociale⁴⁶

La direttiva proposta mira a promuovere la conformità e a potenziare l'applicazione e il monitoraggio in tutti gli Stati membri in modo proporzionato, senza creare un onere amministrativo eccessivo e sproporzionato per le imprese dell'Unione.

Gli obiettivi sociali ed economici proposti dalla direttiva vengono perseguiti dalla stessa introducendo criteri chiari e stabili per fissare, aggiornare e valutare l'adeguatezza della misura del salario minimo legale, supportando la contrattazione collettiva, soprattutto quella di categoria ed intercategoriale, garantendo l'inclusività dei salari minimi prevedendo un ampio campo di applicazione, e assicurando un'effettività di tutela e monitoraggio.⁴⁷

La Commissione, non avendo la competenza di imporre l'introduzione di un salario minimo legale, suddivide gli obiettivi e le conseguenti azioni elaborate dalla direttiva in un duplice differenziato sistema di prescrizioni: le disposizioni riguardanti l'adeguatezza dei salari minimi vengono applicate agli Stati che già lo prevedono nel proprio ordinamento. Parliamo di 22 Paesi membri⁴⁸ che adottano un salario minimo legale, vale a dire "stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti"⁴⁹; mentre per i 6 Paesi dell'UE, nei quali le retribuzioni sono fissate esclusivamente mediante contratto collettivo (Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia, Svezia), l'intervento è molto limitato.⁵⁰

All'articolo 1 paragrafo 2: "La presente direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi". Da questo precetto si nota, come già chiarito nel corso delle

⁴⁶ Barbieri M., *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *diritti delle relazioni industriali*, n. 2, 2021, 393.

⁴⁷ Menegatti E., *Il salario minimo europeo*, CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di) in *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, 2021, 303.

⁴⁸ Tra cui Cipro dal 1° gennaio 2023 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics&action=statexp-seat&lang=it#Panoramica_generale

⁴⁹ Articolo 3 intitolato "Definizioni", Direttiva 2022/2041.

⁵⁰ Menegatti E., cit., 305.

consultazioni ex art. 154 TFUE, come siano importanti per la Commissione il rispetto dell'autonomia collettiva e la salvaguardia del buon funzionamento della contrattazione collettiva. È essenziale anche, affinché siano garantiti minimi retributivi adeguati, fornire supporto alla contrattazione collettiva, poiché solo verificandone il rispetto e la concreta applicazione, si può garantire ai lavoratori l'accesso effettivo alla tutela del salario minimo e proteggere le imprese dalla concorrenza sleale.

È proprio per questo motivo che si ha optato per un intervento più leggero con riguardo ai 6 Paesi dell'UE che impiegano esclusivamente la contrattazione collettiva come fonte per determinare i salari minimi. Ciò viene precisato dalla stessa Direttiva al considerando n. 19 "La presente direttiva non impone, e non dovrebbe essere interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili."

La Direttiva si suddivide in 4 capi e contiene una ventina di articoli, i cui argomenti spaziano tra vari istituti: dalla definizione del minimo, alla promozione della contrattazione collettiva, il coinvolgimento delle parti sociali nella regolazione dei minimi e l'aggiornamento dei salari minimi legali, fino alla vigilanza e monitoraggio degli effetti economici e sociali dei minimi stessi. Spetterà poi ai singoli Paesi tradurre questi principi generali e trasformarli in iniziative legislative secondo il proprio modello nazionale, rispettando il principio di sussidiarietà, e recependo, pertanto, la direttiva entro due anni dall'entrata in vigore.

Il Capo I intitolato "disposizioni generali" contiene 4 articoli: al primo si definisce l'obiettivo principale della direttiva: delineare un contesto chiaro a livello dell'Unione al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro attraverso la determinazione dei livelli adeguati di salari minimi legali e la promozione della contrattazione collettiva. Oltre a ciò, la direttiva si assicura che l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sia effettivo, indipendentemente che sia previsto da contratti collettivi o che sia previsto dalla

legge. Inoltre, la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi non viene violata, poiché le disposizioni tengono conto delle tradizioni nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali. La disposizione chiarisce anche che la direttiva non impone agli Stati membri, in cui non esiste un salario minimo legale, l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili (con efficacia erga omnes).

L'articolo 2 chiarisce l'ambito di applicazione della direttiva, che comprende i lavoratori 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'UE. Tale approccio adottato per l'ambito di applicazione personale della direttiva consente di contrastare il rischio che, dall'ambito di applicazione della direttiva stessa, resti escluso un numero crescente di lavoratori atipici, quali 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. La direttiva si applica a tali lavoratori, a condizione che rispettino i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia per quanto riguarda la definizione di "lavoratore".

Il richiamo alla giurisprudenza della Corte è importante dato che il significato di "lavoratore", secondo le definizioni nazionali, appare molto più restrittivo del concetto di "lavoratore" elaborato dalla Corte quando si è trovata a dover stabilire il campo di applicazione delle tutele riconosciute dal diritto dell'UE, per questo il rinvio alla giurisprudenza pare un modo per spingere il campo di applicazione oltre il lavoro subordinato, così come inteso dagli ordinamenti nazionali.

L'articolo 3 si occupa di definire una serie di termini e nozioni fondamentali per interpretare in maniera corretta le disposizioni della direttiva, cioè come voluto dal legislatore. I termini in questione sono: "salario minimo"; "salario minimo

legale"; "contrattazione collettiva"; "contratto collettivo" e infine "copertura della contrattazione collettiva".

A prescindere dalla modalità di determinazione delle retribuzioni minime adeguate, l'articolo 4 mira ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva, poiché si ritiene che un tasso di copertura più elevato sia un "fattore essenziale per conseguire un tutela garantita dai salari minimi"⁵¹, avendo verificato un rapporto di proporzionalità diretta tra copertura della contrattazione collettiva e standard retributivi medi, cioè dove è presente una soglia elevata di copertura della contrattazione collettiva tendenzialmente diminuiscono i lavoratori a basso salario, oltre a rilevarsi salari minimi elevati rispetto al salario medio⁵². La Commissione, quindi, agisce sulla contrattazione collettiva al fine di migliorare l'adeguatezza dei salari, non solo dove i salari sono appannaggio esclusivo della contrattazione collettiva, ma anche laddove convivono con una misura salariale minima fissata dalla legge.⁵³

È fondamentale la partecipazione delle parti sociali per garantire l'effettiva possibilità di promozione della contrattazione collettiva, se si vuole in seguito introdurre salari a livello settoriale o intersettoriale. Questo ruolo attivo delle parti sociali è spesso menzionato nella direttiva, proprio per ribadire il concetto di autonomia collettiva.

La disposizione impone inoltre agli Stati membri, in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80% dei lavoratori, di prevedere un quadro di condizioni favorevoli per la contrattazione collettiva e di istituire un piano d'azione per promuoverla, che deve essere reso pubblico e notificato alla Commissione europea. Si specifica che "la soglia dell'80% della copertura della contrattazione collettiva dovrebbe essere interpretata solo come un indicatore che fa scattare l'obbligo di elaborare un piano d'azione", senza che tale soglia debba essere poi obbligatoriamente raggiunta dagli Stati membri, dal

⁵¹ Considerando n. 16 Direttiva 2022/2041

⁵² Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in Lav. Dir. Eu., 2/2021, 5.

⁵³ MENEGATTI E., *Il salario minimo europeo*, cit. 308.

momento in cui l'autonomia collettiva esclude la possibilità di obbligare le parti sociali a concludere contratti collettivi⁵⁴

Come abbiamo visto la direttiva suddivide il proprio piano d'azione differenziando i 27 Stati membri in due macro-gruppi: quelli che già adottano un salario minimo legale e i paesi che utilizzano come fonte esclusivamente la contrattazione collettiva. Ritroviamo che in molti paesi in cui il salario minimo è stabilito dalla legge, spesso quest'ultimo è legato direttamente o indirettamente dalla generale dinamica salariale, a sua volta determinata dai contratti collettivi e questo è sottolineato e riportato anche dalla Commissione nel documento prodotto nella seconda fase di consultazione⁵⁵. Da qui nasce l'influenza diretta delle negoziazioni salariali collettive sui minimi legali di legge. Per questo motivo l'azione principale portata avanti dalla Commissione, ovvero quella di garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, è destinata ad intervenire in un quadro europeo piuttosto variegato in tema di fissazione dei minimi retributivi.

Il Capo II della direttiva concerne i salari minimi legali ed è rivolto ai soli Stati membri che adottano tale strumento. Il testo si riferisce alla previsione di definire una procedura per stabilire e mantenere aggiornati i salari minimi legali, coinvolgendo le parti sociali come indicato nell'articolo 7. Molto rilevante, a tal proposito, è l'ulteriore obbligo previsto al paragrafo 4, art. 5 della direttiva, di prevedere "valori di riferimento indicativi per orientare la loro valutazione nell'adeguatezza dei salari minimi legali", si fa riferimento a quelli "comunemente utilizzati a livello internazionale". Il richiamo è all'indice di Kaitz, il quale rapporta il salario minimo con quello nazionale mediano (o medio), sempre allo stesso paragrafo si parla del 60 % del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio⁵⁶

⁵⁴ Considerando n. 25 Direttiva 2022/2041.

⁵⁵ (Second phase consultation of Social Partners, cit., pp. 8 ss.)

⁵⁶ Menegatti E., *Il salario minimo europeo*, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), in *Diritto del Lavoro dell'Unione europea*, 2021, 307.

Tuttavia, nonostante ciò che si potrebbe pensare, sembra che l'impatto della direttiva possa essere maggiore sui Paesi che adottano salari minimi legali.⁵⁷ I dati del 2020 elaborati da Eurofound⁵⁸ dimostrano infatti che solo in tre Paesi il livello del salario minimo legale è adeguato secondo i criteri suggeriti dalla direttiva, facendo riferimento alla percentuale rispetto al salario mediano (si avvicinano di più al criterio della percentuale rispetto al salario medio). Per la maggior parte dei paesi, il livello del salario minimo non risulta adeguato secondo i parametri menzionati. Nonostante questi siano solo parametri indicativi nell'orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali, è evidente che in generale gli importi dei salari minimi legali dovrebbero essere aumentati.

Secondo le più recenti statistiche pubblicate da Eurostat, tra i paesi che adottano il salario minimo legale, ci sono differenze notevoli per quanto riguarda l'importo mensile: da 399 euro in Bulgaria a 2.387 euro in Lussemburgo.

In base al livello del salario minimo mensile lordo nazionale applicabili al 1° gennaio 2023, espresso in euro, gli Stati dell'UE, che adottano salari minimi legali, sono stati classificati da Eurostat in tre gruppi diversi: Stati con salari minimi nazionali inferiori a 1000 euro al mese: Cipro, Portogallo, Malta, Lituania, Grecia, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia, Lettonia, Romania, Ungheria e Bulgaria. Si registrano variazioni dai 399 euro della Bulgaria ai 940 euro di Cipro; quelli con salari minimi nazionali superiori a 1.000 euro ma inferiori a 1.500 euro al mese: Slovenia e Spagna. I loro salari minimi nazionali ammontavano rispettivamente a 1 167 euro e a 1 203 euro; Infine, Stati con un salario minimo nazionale superiore a 1.500 euro al mese: Lussemburgo, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Irlanda e Francia. Il loro salario minimo nazionale varia da 1.709 euro in Francia a 2.387 euro in Lussemburgo.

⁵⁷ Spattini S., *Salari minimi adeguati: pubblicata la direttiva europea*, in Bollettino Adapt, n. 37, 2022, in <https://www.bollettinoadapt.it/la-proposta-europea-di-salario-minimo-legale-il-punto-di-vista-italiano-e-comparato/>.

⁵⁸ Dati statistici pubblicati in <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2020/minimum-wages-in-2020-annual-review>

Dopo aver considerato le differenze nei livelli dei prezzi, si osserva che le variazioni dei salari minimi sono notevolmente inferiori. Di conseguenza, i paesi con salari minimi più bassi hanno anche prezzi più bassi, e in termini di potere d'acquisto, i loro salari minimi possono essere relativamente più elevati. Per contro, si nota come gli Stati membri con salari minimi relativamente alti in termini assoluti, avendo però livelli di prezzi molto elevati, potrebbero rilevare retribuzioni minime inferiori se comparate al potere d'acquisto.⁵⁹

Partendo da questa situazione, l'articolo 5 della direttiva cerca di provocare una "convergenza sociale verso l'alto" delle politiche salariali, necessaria a garantire "condizioni di vita e di lavoro dignitoso" e a "ridurre la povertà lavorativa". Lo fa cercando di intervenire sui diversi aspetti che riguardano i meccanismi legali di fissazione dei salari: criteri utilizzati, ciclicità della rivalutazione, soggetti coinvolti. I Paesi membri devono seguire le proprie prassi nazionali per determinare i salari minimi e devono stabilire criteri stabili e trasparenti che fungano da guida durante la determinazione dei minimi. Rileva in maniera particolare anche l'aggiornamento "periodico e puntuale" e la valutazione dei salari minimi. Questi criteri nazionali devono includere almeno i quattro indicati al paragrafo 2 dell'articolo 5, vale a dire: "il potere d'acquisto dei salari minimi, tenuto conto del costo della vita; il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; il tasso di crescita dei salari e i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività".⁶⁰

Agli Stati membri è, inoltre, imposto l'utilizzo di valori di riferimento indicativi che guidino l'autovalutazione dell'adeguatezza della misura dei propri minimi salariali. Nel paragrafo 4 della direttiva vengono citati i criteri utilizzati a livello internazionale per valutare se i salari minimi legali siano adeguati rispetto al livello generale dei salari lordi. Si fa riferimento sempre all'indice di Kaitz,

⁵⁹ Statistiche sui salari minimi in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics&action=statexp-seat&lang=it#Panoramica_generale

⁶⁰ MENEGATTI E., Il salario minimo europeo, in CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di), in *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., 306.

parametro che rappresenta la soglia, ormai, universalmente accettata del rischio di povertà lavorativa.⁶¹

La possibilità per un gran numero di lavoratori di accedere alle misure salariali minime viene garantita anche attraverso una revisione delle disposizioni che limitano l'applicazione di tali misure. A tal riguardo la direttiva limita l'uso delle variazioni del salario minimo legale e la loro applicazione. Prevede, inoltre, la protezione dei salari minimi legali dalle trattenute ingiustificate o sproporzionate. Le variazioni spesso sono previste dalle legislazioni nazionali solitamente per alcuni gruppi di lavoratori, quelli considerati sulla carta meno produttivi, per i quali la misura "regolare" del salario minimo potrebbe rappresentare un ostacolo all'occupazione (es. lavoratori giovani, disoccupati di lungo periodo, rapporti a contenuto formativo). Le seconde, invece, riguardano le decurtazioni che finiscono per ridurre la retribuzione ad un livello inferiore a quello del salario minimo legale. La direttiva chiede ai paesi membri di circoscrivere al minimo necessario tali variazioni e trattenute, laddove appaiono veramente "necessarie", oltre che "obiettivamente giustificate e proporzionate".⁶² La Commissione chiarisce stabilendo che qualsiasi variazione o trattenuta sui salari minimi legali, a meno che il motivo posto alla base non riguardi il perseguimento di un obiettivo legittimo, risulta infondata e quindi inapplicabile.

L'articolo 7 sottolinea l'importanza del coinvolgimento efficace e tempestivo delle parti sociali nella fissazione e nella revisione dei salari minimi legali, garantendo la partecipazione di tali parti agli organi consultivi specializzati previsti dall'articolo 5. Lo scopo è quindi di innalzare il livello generale di effettivo coinvolgimento delle parti sociali nel processo di determinazione dei minimi, specialmente in quei Paesi dove il dialogo sociale è ristretto, primi fra tutti quelli dell'Europa centro-orientale.⁶³

⁶¹ Richiamato anche nel considerando n. 21: "La valutazione potrebbe basarsi su valori di riferimento comunemente impiegati a livello internazionale, quali il rapporto tra il salario minimo lordo e il 60 % del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e il 50 % del salario lordo medio".

⁶² MENEGATTI E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in Lav. Dir. Eu., cit., 6.

⁶³ MENEGATTI E., *Il salario minimo europeo*, cit., 307.

Con riguardo alla garanzia dell'applicazione effettiva dei diritti previsti dalla direttiva, le disposizioni per i Paesi membri si distinguono tra quelle riguardanti i servizi e le ispezioni, riservate esclusivamente ai Paesi con un salario minimo legale, e quelle relative alla protezione individuale dei diritti sanciti dalla direttiva, che sono incluse tra le "misure orizzontali" e si applicano a tutti i Paesi membri. L'articolo 8 stabilisce che gli Stati membri sono obbligati ad adottare, insieme alle parti sociali, le misure necessarie per garantire l'effettiva accessibilità dei lavoratori alla protezione garantita dal salario minimo legale. Queste misure dovrebbero principalmente consistere nel rafforzamento dei sistemi di controllo e ispezione sul campo, condotti in modo proporzionato e non discriminatorio dai servizi ispettivi del lavoro o da altri organi responsabili dell'applicazione dei salari minimi legali. In secondo luogo, gli Stati membri dovrebbero sviluppare la capacità delle autorità preposte all'applicazione dei salari minimi legali attraverso formazione ed orientamento, in modo da individuare e perseguire "in maniera proattiva le imprese non conformi".

Il Capo III reca le disposizioni orizzontali, cioè destinate a tutti i Paesi membri, indipendentemente dal metodo di fissazione dei salari.

L'articolo 9 prevede che nell'ambito degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, i soggetti economici coinvolti, inclusa la catena di subappalto successiva, devono rispettare i salari applicabili definiti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica di riferimento, nonché i salari minimi legali se previsti. Si tratta di una previsione che si pone, dichiaratamente, in chiave integrativa rispetto alle direttive che si occupano del tema degli appalti pubblici.⁶⁴

Le ulteriori previsioni orizzontali riguardano, all'articolo 10, l'instaurazione di un meccanismo di monitoraggio e raccolta dei dati da riportare ogni due anni, prima del 1° ottobre dell'anno di riferimento, alla Commissione.⁶⁵ Dati che riguardano principalmente la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi, il tasso e lo sviluppo della contrattazione collettiva. Si richiede anche una descrizione delle variazioni

⁶⁴ Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, già recepite dall'ordinamento italiano.

⁶⁵ Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 8.

e delle trattenute esistenti, nonché i motivi della loro introduzione, il testo prosegue “per garantire la tutela al salario minimo prevista esclusivamente dai contratti collettivi è necessario comunicare le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario o una loro stima, nonché il livello dei salari dei lavoratori che non beneficiano della tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari dei lavoratori che beneficiano di tale tutela minima”.

Le informazioni di cui al presente paragrafo, vanno comunicate disaggregate per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell’impresa e settore, nella misura in cui tali dati siano disponibili. Si tratta di un “adempimento coesenziale” all’implementazione della direttiva, permettendo di individuare gli interventi necessari su tali materie.⁶⁶ L’articolo conclude con “Gli stati membri a tal fine devono adottare misure adeguate a garantire l’esistenza di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo.”

Una volta ricevuti i dati, la Commissione procede ad analizzarli e a riportare, ogni due anni, le informazioni rilevanti al Parlamento europeo e al Consiglio, pubblicando successivamente i dati trasmessi dai paesi.

L’articolo 11 sancisce che “gli Stati membri si impegnano affinché le informazioni siano accessibili al pubblico, nella lingua più pertinente, in modo completo e facilmente accessibile, anche per le persone con disabilità.”

Dal punto di vista della tutela dei diritti individuali, è importante che la direttiva garantisce l’accesso a meccanismi efficaci di risoluzione delle controversie, come ultimo tassello per completare il livello di garanzie offerte attorno all’applicazione del salario minimo. Infatti, all’articolo 12 si chiede agli Stati membri che i lavoratori “abbiano accesso a una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie”. Inoltre, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a proteggere i lavoratori e i loro rappresentanti da trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro o da qualsiasi conseguenza sfavorevole

⁶⁶ Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 8.

derivante da un reclamo presentato nei confronti del datore di lavoro o da una procedura promossa al fine di ottenere il rispetto dei diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi.

L'articolo 13 funge da norma volta ad assicurare un'adeguata previsione di sanzioni, che siano "effettive, proporzionate e dissuasive".

Al termine del testo della direttiva, il Capo IV indica le disposizioni finali. All'articolo 14 viene previsto un ulteriore obbligo per gli Stati membri, cioè quello di garantire che le misure nazionali che recepiscono la direttiva, siano rese note ai lavoratori e ai datori di lavoro, compresi quelli delle piccole e medie imprese.

La Commissione deve effettuare una valutazione della direttiva entro il 15 novembre 2029, riferirà quindi ai colegislatori europei esaminando l'attuazione della direttiva e, se lo riterrà opportuno, presenterà proposte volte a modificarla.

L'articolo 16 chiarisce che la direttiva "non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione già riconosciuto ai lavoratori negli Stati membri", "lascia impregiudicata la prerogativa di uno Stato membro di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai lavoratori", infatti la direttiva prevede prescrizioni minime e nulla vieta a uno Stato membro di aumentare i salari minimi legali, infine "lascia impregiudicato ogni altro diritto conferito ai lavoratori da altri atti giuridici dell'Unione". L'articolo 17 stabilisce il termine massimo entro il quale gli Stati membri devono recepire la direttiva nel diritto nazionale (due anni), garantendo un efficace coinvolgimento delle parti sociali ai fini dell'attuazione della stessa e prevede l'obbligo di comunicare alla Commissione i testi delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla direttiva. L'articolo 18 chiarisce che la direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. L'articolo 19 precisa che gli Stati membri sono i destinatari della direttiva.

4. La base giuridica proposta dalla Commissione come ostacolo alla direttiva

La base legale, ovvero il radicamento nel diritto primario dell'Unione che ne legittima l'intervento legislativo, viene identificata dalla Commissione nell'ambito del capitolo sulla politica sociale ed in particolare all'art. 153, paragrafo 1, lettera b)⁶⁷, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri in materia di condizioni di lavoro, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁶⁸. Una base giuridica che, considerati gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, risulta in astratto quella più appropriata e quella più vantaggiosa dal punto di vista della procedura da seguire, ma in concreto si rivela piuttosto debole.

Il concetto di "Condizioni di lavoro" è molto vasto e comprende diversi aspetti, tuttavia, attualmente sembra evidente che la retribuzione costituisca uno degli aspetti più importanti tra quelli che rientrano in tale definizione.⁶⁹

La scelta dello strumento giuridico, tramite il quale perseguire tali obiettivi, è ricaduta, nonostante l'opposizione delle associazioni datoriali manifestata nell'ambito delle consultazioni (optavano solo per una raccomandazione del Consiglio), su tale atto giuridicamente vincolante, ovvero la direttiva, il quale, secondo la Commissione, risulta necessario per sanare le notevoli discrepanze tra Stati membri e le inadeguatezze in termini di copertura della tutela garantita dal salario minimo, specie nella prospettiva di contrasto al dumping salariale.⁷⁰ Tanto giustifica un'azione, volta appunto a ridurre le differenze tra i paesi membri "in termini di copertura e adeguatezza dei salari", che può essere meglio condotta attraverso un intervento coordinato a livello di Unione;⁷¹ In virtù del principio di sussidiarietà, l'Unione interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non

⁶⁷ Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea COM/2020/682 final in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020PC0682>.

⁶⁸ Articolo 5, paragrafi 3 e 4 TUE

⁶⁹ Menegatti E., cit., 9.

⁷⁰ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE*, Dossier n. 43. 27 novembre 2020, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1968.

⁷¹ Menegatti E., cit., 9.

possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione: ebbene la Commissione segnala che i singoli paesi si sono dimostrati poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo, pertanto per salvaguardare le condizioni di lavoro dei cittadini europei è necessario un intervento a livello dell'Unione che garantisca la parità di condizioni nel mercato unico aiutando a colmare le grandi differenze, in termini di copertura e adeguatezza dei salari minimi, che non sono giustificate da condizioni economiche di fondo⁷², inoltre è un intervento che si limita, a garanzia del principio di proporzionalità, ad introdurre soltanto standard minimi.

È importante ricordare che, in base all'art. 288, paragrafo 3 TFUE, le direttive vincolano gli Stati membri solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere, rimanendo riservata alla loro discrezionalità la selezione della forma e dei mezzi necessari a darvi attuazione, purché questi risultino idonei a realizzare l'effettiva efficacia delle disposizioni della direttiva e siano adottati entro il termine di recepimento.

Il diritto dell'Unione Europea ha un'ampia giurisdizione in ambito del diritto del lavoro e della previdenza sociale, ma con alcune eccezioni significative, come previsto dall'art. 153, paragrafo 5 TFUE, che riguarda specificamente il tema delle retribuzioni. Questo perché le politiche salariali rappresentano un importante strumento per la politica economica e il funzionamento del mercato del lavoro nazionale, e quindi i Paesi membri hanno preferito conservare l'autonomia decisionale su tali questioni.

Inoltre, è stata preservata l'autonomia della contrattazione collettiva e dei sistemi nazionali di relazioni industriali, poiché questi rappresentano un importante meccanismo per la tutela dei lavoratori e la gestione delle relazioni tra datori di lavoro e dipendenti. In sostanza, mentre il diritto dell'Unione Europea ha un ruolo

⁷² Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 9-10.

significativo nell'ambito del diritto del lavoro e della previdenza sociale, è importante rispettare l'autonomia decisionale dei singoli Paesi membri e dei loro sistemi nazionali di relazioni industriali.

Sicuramente, come ha avuto cura di precisare la Corte di Giustizia⁷³, l'esclusione di competenza non può essere intesa in senso assoluto, vale a dire estesa "ad ogni questione avente nesso qualsiasi con la retribuzione"; se così fosse diverse materie che ricadono sotto la competenza del diritto europeo sarebbero svuotate di gran parte del loro contenuto⁷⁴. Deve, invece, essere interpretata in maniera restrittiva, consentendo al legislatore eurounitario di occuparsi indirettamente della materia retributiva, imponendo, ad esempio, parità di trattamento a fronte dei vari fattori che possono generare disparità (sesso, nazionalità, tipologia di impiego, ecc).⁷⁵ Quello che, invece, non è permesso al diritto europeo è una diretta influenza sulla "determinazione del livello delle retribuzioni"⁷⁶ o "un'uniformazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario".⁷⁷

L'ambito di non competenza previsto dall'art. 153, paragrafo 5 TFUE si riferisce, come stabilito dall'interpretazione consolidata della Corte, all'interferenza diretta nella fissazione delle retribuzioni. Tale ingerenza non è nei propositi della direttiva pubblicata dalla Commissione, come la stessa chiarisce nel preambolo al

⁷³ Corte giust. 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Del Cerro Alonso* e Corte giust. 15 aprile 2008, causa C-268/06 *Impact*, la Corte ha precisato come l'esclusione di competenza non coinvolga ogni sorta di collegamento con le retribuzioni e come sia pertanto consentito all'unione occuparsi indirettamente della materia retributiva, imponendo ad esempio parità di trattamento a fronte dei vari fattori che possono generare disparità (sesso, nazionalità, tipologia di impiego, ecc.).

⁷⁴ Causa *Del Cerro Alonso*, cit., punto 41 "Tuttavia, la detta eccezione non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, pena svuotare taluni settori di gran parte dei loro contenuti."

⁷⁵ Menegatti E., cit, 10.

⁷⁶ Causa *Del Cerro Alonso*, punto 40 "è stato giudicato appropriato escludere la determinazione del livello delle retribuzioni da un'armonizzazione"

⁷⁷ Causa *Impact*, punto 124 "La suddetta eccezione deve di conseguenza essere intesa in quanto rivolta alle misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità"

considerando n. 19⁷⁸. Non contenendo, quindi, nessuna misura che impatti direttamente e concretamente sulla determinazione dei livelli salariali, la direttiva risulta compatibile con l'art 153.5 TFUE.

Tuttavia, se consideriamo gli obblighi previsti dalla direttiva e la finalità che essa si prefigge di raggiungere, sembra difficile immaginare che l'auspicato aumento dei salari minimi possa essere raggiunto senza influenzare direttamente le politiche retributive nazionali. In altre parole, i dubbi sulla competenza dell'Unione Europea a intervenire con uno strumento vincolante sono molto validi.

La Commissione ribadisce che la direttiva non incide, se non indirettamente, sulla quantificazione delle retribuzioni nell'Unione, limitandosi a porre condizioni utili affinché i salari minimi siano fissati a livelli adeguati in tutti gli Stati membri, tramite la contrattazione collettiva o iniziative legislative, e affinché ne sia assicurato il rispetto e l'applicazione efficace.⁷⁹

Come ha rilevato il Governo nella sua relazione, trasmessa ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 234 del 2012⁸⁰, la presente direttiva non impone a Stati come l'Italia, nei quali la tutela garantita dal salario minimo sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili. Nondimeno disposizioni quali l'art. 4 e l'art. 13 della direttiva⁸¹, che prescrivono agli Stati membri di adottare misure generali che prescindono dalle modalità nazionali di determinazione del salario minimo (se effettuato tramite legge o contrattazione collettiva), sembrerebbero implicare in Italia la necessità di

⁷⁸ Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi, in linea con il diritto e la prassi nazionale e con le specificità di ciascuno Stato membro e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e del diritto delle parti sociali di concludere accordi.

⁷⁹ Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE*, Dossier n. 43, 27 novembre 2020, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1968.

⁸⁰ "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

⁸¹ Vedi infra

adottare una disciplina di fonte primaria volta al recepimento della direttiva, poiché nel nostro ordinamento non esiste una disciplina che imponga l'applicazione erga omnes dei contratti collettivi nazionali (e dunque impedisce che l'attuazione di tali disposizioni avvenga ad opera dell'autonomia contrattuale delle parti sociali, come pure sarebbe possibile in virtù dell'art. 153 TFUE).⁸²

In definitiva, lo strumento elaborato dall'UE in materia di politica sociale deve mantenere i limiti della competenza dell'Unione, il che lo costringe ad un basso livello di precettività. Le disposizioni sembrano fare affidamento sulla volontaria conformità dei paesi membri, rendendo lo strumento molto più simile ad una raccomandazione che ad una direttiva. In altre parole, il risultato finale dello strumento sembra essere meno vincolante di quanto ci si aspetti da una direttiva e sembra dipendere maggiormente dalla volontà dei paesi membri di conformarsi alle raccomandazioni dell'UE.⁸³

CAPITOLO 3. L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. L'articolo 36 della Costituzione e il salario minimo legale

Come visto nel capitolo precedente dedicato alla recente Direttiva dell'UE riguardante i salari minimi adeguati, l'Italia è tra i pochi paesi dell'Unione europea a non adottare un minimo retributivo *ex lege*. La sua possibile introduzione, infatti, è oggetto di un lungo dibattito inconcludente fino ad ora, che vede l'opposizione a questa introduzione delle associazioni dei datori di lavoro, così come quella, dei sindacati dei lavoratori. Il timore di quest'ultimi è che la determinazione di un salario minimo da parte del legislatore possa concludersi in un abbattimento dei livelli dei salari contrattuali.

⁸² Camera dei deputati Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'UE*, Dossier n. 43, 27 novembre 2020, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1968.

⁸³ MENEGATTI E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 12.

Eppure, si è evidenziato che, senza ostacolare la contrattazione collettiva, il salario minimo legale risponde alle esigenze sia di garantire una tutela minimale a settori che il sindacato non è in grado di regolamentare, sia di fornire un sostegno generalizzato di base all'azione sindacale, sempre suscettibile di miglioramento.

Vi sono disegni di legge presentati in Parlamento che cercano di superare l'opposizione sindacale proponendo che siano i contratti collettivi stessi a fissare il minimo salariale, ma con un limite quantitativo come *minimum* per la contrattazione collettiva e comunque come parametro per settori non coperti dalla stessa.

La fissazione di questo limite quantitativo è complessa, data la molteplicità delle variabili economiche da considerare. In altre parole, stabilire un minimo salariale che sia equo ed efficace per i lavoratori, ma anche sostenibile per le imprese, richiede un equilibrio delicato e un'analisi attenta delle condizioni economiche e del contesto sociale, specialmente in Italia dove le diversità legate ai territori sono numerose e soprattutto bisogna considerare le diverse dimensioni delle imprese, in quanto la fissazione di un salario minimo troppo elevato potrebbe avere conseguenze più negative per le imprese di piccole dimensioni, come un aumento dei costi del lavoro e la riduzione della competitività sui mercati internazionali.

Nonostante ciò, l'ampia diffusione di una posizione avversa, in qualche misura preconcepita, ha impedito che la discussione sul salario minimo fosse portata avanti fino a concretizzarsi in soluzioni razionali. In sintesi, la discussione sul salario minimo si è sempre arrestata in modo sterile nel passato, senza mai affrontare seriamente la questione di come risolvere il problema, limitandosi a dibattere se debba o meno essere introdotto un salario minimo.

Sulla base di questo contesto, la direttiva (UE) 2022/2041 ha fornito un impulso orientato verso una maggiore concretezza nel dibattito, indirizzando le istituzioni nazionali ad affrontare il tema con più efficienza.

Una delle ragioni, se non la principale, della storica insensibilità italiana al salario minimo legale risiede nell'art. 36 della Costituzione e nella sua conseguente

applicazione giurisprudenziale, indicata anche come la via italiana al salario minimo⁸⁴

Un modello, quello italiano, che rappresenta probabilmente un *unicum* a livello europeo, in quanto, diversamente dai Paesi che beneficiano di un salario minimo legale, l'Italia contiene una norma nella Costituzione che sancisce la misura del salario facendo riferimento ai criteri di proporzionalità e sufficienza. L'art. 36, comma 1, Cost. recita "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

L'interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione offre un'alternativa parziale all'assenza di un salario minimo nazionale. Infatti, grazie a questa interpretazione, i salari minimi fissati dai contratti collettivi nazionali costituiscono il punto di riferimento fondamentale ai fini della determinazione della "giusta retribuzione" assicurata dalla stessa norma costituzionale. Di conseguenza, il lavoratore che dipende da un datore di lavoro non giuridicamente obbligato ad applicare il contratto collettivo del settore di riferimento ha comunque la possibilità di rivendicare, attraverso un'azione giudiziaria, un salario relativamente vicino a quello stabilito dal contratto collettivo nazionale del settore merceologico di appartenenza. Questo meccanismo non è un'estensione erga omnes del contratto collettivo, bensì viene impiegato come parametro a rapporti a quali di per sé non si applica.

Grazie alla giurisprudenza citata, si può quindi affermare che i parametri di sufficienza e proporzionalità dell'articolo 36 abbiano avuto funzione di supplenza rispetto alla mancata attuazione del quarto comma dell'articolo 39, riguardante l'attribuzione di efficacia erga omnes ai contratti collettivi.

L'articolo 39, comma 1, della Costituzione sancisce la libertà delle organizzazioni sindacali; la seconda parte delineava un sistema per dare efficacia erga omnes ai contratti collettivi, ma non è mai stata attuata. Pertanto, i giudici si sono trovati di

⁸⁴ Magnani M., *Il salario minimo legale*, in Riv. It. Dir. Lav., 2010, 777

fronte a rapporti di lavoro i cui salari erano molto lontani dai minimi dei contratti collettivi nazionali del settore di riferimento, e ciò accade perché senza un contratto nazionale che fissi una soglia minima inderogabile, il lavoratore si trova esposto al preponderante potere contrattuale del datore di lavoro, che è in grado di imporre unilateralmente condizioni più sfavorevoli e quindi salari di livello molto basso.

La giurisprudenza ha perciò reagito, sulla base di condivisibili ragioni di giustizia sociale e, da un lato, ha affermato l'immediata precettività dell'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e quantomeno sufficiente ad assicurargli un'esistenza libera e dignitosa. Dall'altro, ha utilizzato come parametro, ai fini della determinazione della cosiddetta "giusta retribuzione" costituzionalmente garantita, i minimi salariali dei contratti collettivi nazionali. Ciò in forza del presupposto che attraverso la contrattazione collettiva i lavoratori riconquistano quella libertà e quel potere contrattuale che non esiste a livello individuale, e sono in grado di ottenere salari più dignitosi rispetto a quelli scaturenti dalla negoziazione tra singolo prestatore e datore di lavoro.

Più precisamente, i giudici identificano la giusta retribuzione di cui all'articolo 36 della Costituzione nel cosiddetto "minimo costituzionale", rappresentato essenzialmente dalla retribuzione base stabilita dalla contrattazione collettiva, rimanendo esclusi gli elementi della retribuzione aggiuntivi quali in particolare gli aumenti periodici di anzianità, l'elemento sostitutivo del premio di produzione quando esso non sia stato contrattato a livello aziendale, o le mensilità aggiuntive oltre la tredicesima⁸⁵. Il che comporta che non viene mai applicata l'intera disciplina del trattamento economico prevista dal contratto collettivo. La motivazione di questo orientamento restrittivo è dovuta dal fatto che, qualora si

⁸⁵ Ichino P., La nozione di "giusta retribuzione" nell'articolo 36 della Costituzione, Relazione al Convegno promosso dall'Accademia dei Lincei, 2010, Roma, 12.

assumesse il contratto collettivo nella sua interezza, gli si attribuirebbe una efficacia erga omnes che non gli appartiene.

Il rapporto tra l'art. 36 Cost. ed il salario minimo legale è un rapporto complesso. Questo articolo è stato ritenuto da alcuni in passato un ostacolo all'introduzione del salario minimo legale, poiché la legge sui minimi salariali sarebbe improntata unicamente al criterio della sufficienza e non alla proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Infatti, va segnalato che, sempre nell'ottica del rispetto delle previsioni costituzionali, sarebbe più adatto un intervento legislativo che fissasse la misura del salario minimo su base oraria e non, ad esempio, su base settimanale o mensile. In questo modo, infatti, sarebbe più agevole applicare il criterio costituzionale della proporzionalità alla quantità di lavoro svolto, così da favorire l'applicazione dell'eventuale minimo legale ai contratti di lavoro con orario ridotto.⁸⁶

Escluso che l'art. 36 della Costituzione possa essere un ostacolo all'introduzione in Italia di un salario minimo intercategoriale, è vero che ad allontanare l'ipotesi del salario minimo è stata la sua applicazione giurisprudenziale.⁸⁷ Infatti la disposizione costituzionale, letta in combinato disposto con l'articolo 2099 comma 2 del Codice Civile⁸⁸, predispone che in caso di contestazione con riguardo alla retribuzione, è il giudice che determina sostanzialmente la sua adeguatezza e sufficienza, anche se secondo le indicazioni della Corte di Cassazione, il giudice deve astenersi dall'interferire con il diritto di negoziazione collettiva e assumere come parametro di riferimento, sebbene non vincolante, i minimi retributivi fissati dai contratti collettivi, infatti è ormai consolidato che se il giudice, al fine di determinare la giusta retribuzione, intende discostarsi dalla norma collettiva

⁸⁶ Delfino M. *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, ES, Napoli, 2019, 24.

⁸⁷ Magnani M., *Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2022, 8.

⁸⁸ Il quale prevede che "in mancanza di accordo tra le parti la retribuzione è determinata dal giudice tenendo conto, ove occorra, del parere delle associazioni professionali".

dichiarando legittima una retribuzione inferiore a quella indicata dai contratti collettivi di categoria, ha l'onere di fornire opportuna motivazione⁸⁹.

Altro limite, derivante dall'interpretazione giudiziale dell'articolo costituzionale, si ritrova nell'efficacia esclusivamente *inter partes* delle decisioni giudiziali in merito alla corresponsione di una retribuzione conforme all'articolo 36 della Costituzione, con la necessaria conseguenza per la quale il lavoratore che desiderasse contestare la costituzionalità della propria retribuzione avrebbe come unica opzione quella di intentare personalmente una causa giudiziaria a tal fine⁹⁰; ciò implicherebbe quindi subordinare una garanzia di livello costituzionale all'iniziativa individuale del singolo, peraltro spesso scoraggiata da elementi contingenti quali i lunghi tempi e gli elevati costi del giudizio civile italiano.⁹¹

Come si è già messo in evidenza, la costituzionalità del minimo legale rispetto all'art. 36 Cost. appare un fatto consolidato sulla base della giurisprudenza della Consulta. Da indagare sarebbero, invece, i risvolti di legittimità dell'eventuale provvedimento legislativo con riferimento all'art. 39 Cost. Una legge sui minimi salariali che escludesse gli attori sociali dalla determinazione degli stessi minimi potrebbe mettere in crisi la contrattazione collettiva, rischiando così di minare alla base la libertà sindacale garantita dall'art. 39 Cost., cosicché il coinvolgimento delle parti sociali è un altro degli elementi di cui dovrebbe tener conto il legislatore ordinario per assicurare la conformità costituzionale dell'intervento. La sostituzione della legge alla contrattazione collettiva, nella determinazione di tutti i profili retributivi, sarebbe incostituzionale, perché violerebbe l'art. 39, co. 1, Cost., privando la contrattazione collettiva della possibilità di determinare il trattamento economico che costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo.⁹²

⁸⁹ Magnani M., *Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2022, 8.

⁹⁰ Porcheddu D., *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, in *Adapt University Press*, 2020, 7.

⁹¹ Porcheddu D., *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, cit., 7.

⁹² Porcheddu D., cit., 14.

Mancando un riferimento costituzionale al salario minimo ci si è chiesti se esiste una riserva a favore della contrattazione collettiva per la determinazione dei minimi retributivi. La Corte costituzionale, nella nota sentenza 106/1962, ha sancito la compatibilità di un intervento del legislatore in materia salariale con i nostri principi fondamentali. In quell'occasione la Consulta si è dovuta pronunciare in merito alla legittimità costituzionale di alcuni articoli della Legge Vigorelli, la quale prevedeva una transitoria estensione erga omnes dei contratti nazionali di categoria stipulati fino a quel momento, stabilendo che il governo dovesse recepire il contenuto di quei contratti collettivi in dei decreti legislativi; meccanismo che sarebbe rimasto in vigore unicamente fino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 39. Pertanto, la Corte, nel rigettare la questione poiché riferita ad una legge transitoria ed è giustificata in ragione del carattere eccezionale dell'intervento, enuncia un principio fondamentale per il tema trattato: con riguardo all'esistenza di una riserva a favore della contrattazione collettiva, la Corte ha fornito una risposta negativa. Infatti, nella sentenza n. 106 del 1962, non è considerata fondata la tesi secondo la quale, dall'art. 39 derivi "una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro";⁹³ e questa tesi, ripresa dalla sentenza n. 120 del 1963, è stata riaffermata nella sentenza n. 141 del 1980, là dove si osserva che, "sino a quando l'art. 39 non sarà attuato non si può né si deve ipotizzare conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento".⁹⁴

In un contesto così frantumato, in cui possono emergere molteplici quantificazioni contrattuali collettive dei minimi salariali, appare eccessivo affidare la determinazione della giusta retribuzione, espressa dall'articolo 36 della Costituzione, alla mediazione giudiziaria.⁹⁵ Questo suggerisce la necessità di avere un sistema per la determinazione di un salario minimo legale, che può aiutare a colmare le lacune della contrattazione collettiva, soprattutto nel

⁹³ Porcheddu D., cit., 13.

⁹⁴ Delfino M, *salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, cit., 25.

⁹⁵ Bellavista A., *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2014, 746.

mercato del lavoro marginale: fornendo, da un lato, un sostegno indiretto all'effettività e all'espansione della contrattazione collettiva in queste aree non ancora coperte dalla tutela collettiva; e, dall'altro, proteggerebbe i lavoratori che vi operano.⁹⁶

2. Qual è il possibile impatto della direttiva sull'ordinamento italiano? Possibilità di un salario minimo legale o un rilancio della contrattazione collettiva?

Con riferimento agli obblighi posti dalla direttiva, occorre analizzare il possibile impatto che gli stessi potrebbero avere sull'ordinamento italiano.

Essendo l'Italia un Paese che non possiede un meccanismo legale di salario minimo, l'intero Capo II della direttiva, dedicato all'adeguatezza delle misure salariali, non verrebbe in rilievo. Gli unici obblighi sarebbero quelli riferiti al supporto alla contrattazione collettiva. Considerando però che, nonostante l'efficacia soggettiva limitata dei contratti collettivi nazionali, la copertura nel nostro ordinamento è abbastanza elevata, abbondantemente al di sopra del 70%, nessun particolare supporto pratico risulta necessario.

Ciò non significa che la garanzia dei salari adeguati non sia problematica. Al contrario, i dati italiani sulla povertà lavorativa sono in preoccupante peggioramento. Sono in particolare due i fenomeni che influenzano negativamente i livelli salariali. In primo luogo, l'incapacità della contrattazione collettiva di garantire una buona dinamica salariale, in un contesto di economia stagnante, se non quando di recessione. Poi, la rilevante e dilagante presenza di contratti "pirata", cioè quei contratti firmati da organizzazioni scarsamente rappresentative, finalizzati più o meno esplicitamente, a mettere a disposizione delle imprese retribuzioni e condizioni di lavoro nettamente peggiori rispetto a quelle previste dai contratti firmati dai tradizionali sindacati più rappresentativi. Si tratta di situazioni che sfuggono ai meccanismi di intervento inclusi nella direttiva. In particolare, il fenomeno degli accordi "pirata" può essere risolto solo

⁹⁶ Bellavista A., *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3/2014, 746.

tramite quelle soluzioni che, come visto, la direttiva dichiara proprio di non volere imporre per non interferire con i sistemi nazionali di contrattazione collettiva. Il riferimento è ad una legge sulla rappresentanza che faccia da premessa ad un sistema di estensione erga omnes della contrattazione collettiva; o, in alternativa, all'introduzione di un salario minimo legale che ponga un limite alle negoziazioni salariali al ribasso.⁹⁷

Nulla vieta agli Stati membri, e in questo caso all'Italia, di prevedere delle riforme che vadano oltre le disposizioni della direttiva, in quanto quest'ultima prevede solo prescrizioni minime che fungono da base per un intervento in materia.

Certamente l'Italia potrebbe cogliere quest'occasione offerta dalla direttiva per introdurre per la prima volta un salario minimo legale su base oraria.⁹⁸ La proposta più significativa in tal senso è contenuta nel DDL 12.7.2018 sul salario minimo orario, a firma dell'ex ministro del lavoro Nunzia Catalfo, nel quale si propone una soglia minima uguale per tutti, cioè 9 euro che sembra doversi considerare parametrata sul trattamento economico complessivo, o all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. In questa visuale, il DDL solleva dubbi di compatibilità con la direttiva che, per contro, pare attribuire un'importanza decisiva non tanto al salario minimo legale in sé considerato, ma al procedimento attraverso il quale si arriva alla sua determinazione che deve basarsi su criteri definiti in modo chiaro e stabile e periodicamente aggiornati (art. 5) e sul coinvolgimento delle parti sociali (artt. 5 e 7). In altri termini la soglia minima deve essere il risultato dell'applicazione di criteri trasparenti, chiari, aggiornati e di un vero confronto con le parti sociali.⁹⁹

Anche l'opinione secondo cui, l'Italia non dovrebbe porre in essere alcuna azione decisiva è accettabile, poiché il salario minimo contrattuale ne esce vincitore in quanto giudicato generalmente più adeguato del salario minimo legale.¹⁰⁰

⁹⁷ Menegatti E., *Il salario minimo europeo*, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 2021, 311.

⁹⁸ Razzolini O., *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2022, 3.

⁹⁹ Razzolini O., cit., 3.

¹⁰⁰ Razzolini O., cit., 4.

In ciò risiede il rischio di una direttiva che, per l'Italia, non implica alcun obbligo, consentendo di nascondere i molti problemi esistenti dietro una contrattazione collettiva che, almeno stando ai dati, copre dall'80% sino al 100% dei lavoratori se nella percentuale si includono coloro che potenzialmente potrebbero ottenere i minimi tabellari ricorrendo al giudice, in base all'art. 36 Cost. e all'art. 2099 c.c. Quale sia il tasso reale di copertura è difficile a stabilirsi, ma appare certamente assai lontano dal 100% se si considera che, secondo il CNEL, quasi il 62% del totale dei 955 contratti collettivi nazionali è in attesa di rinnovo (seppure 202 contratti possano considerarsi ormai definitivamente accantonati in quanto scaduti da oltre cinque anni)¹⁰¹. Secondo l'ISTAT, infatti, i contratti in attesa di rinnovo a fine settembre 2022 coinvolgono circa 6,3 milioni di dipendenti, il 50,7% del totale. Il tempo medio di attesa di rinnovo aumenta sia per i lavoratori con contratto scaduto, passato da 28,7 mesi a settembre 2021 a 33,9 mesi a settembre 2022, sia per il totale dei dipendenti, passando da 15,2 a 17,2 mesi.¹⁰²

Senza considerare il fenomeno diffuso ma difficilmente quantificabile dei «sottominimi», del lavoro nero, del falso part-time che contribuiscono ad aumentare i dubbi sull'effettivo raggiungimento di un tasso di copertura pari o persino superiore all'80%.¹⁰³

In primo luogo, anche escludendo i contratti scaduti da più di cinque anni, il numero dei CCNL resta troppo alto, specie in alcuni settori. L'indebolimento del sistema contrattuale, infatti, è anche segnalato dalla tendenza alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali.

Una problematica attuale, che incentiva l'introduzione del salario minimo legale per stabilire una base retributiva, concerne la presenza di contratti "pirata", cioè da CCNL firmati da sigle scarsamente rappresentative che, seppur caratterizzati da una bassissima copertura (stimata nello 0,3% dei lavoratori potenziali

¹⁰¹ Vedi 16° report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL (aggiornamento Dicembre 2022)

¹⁰² Vedi <https://www.istat.it/it/archivio/276692#:~:text=Alla%20fine%20di%20settembre%202022,0%25%20del%20monte%20retributivo%20complessivo.> ISTAT

¹⁰³ Razzolini O., cit., 4.

destinatari), sono molto pericolosi in quanto abbassano le condizioni di lavoro e le retribuzioni previste dai CCNL leader aventi identico o parziale ambito di riferimento.¹⁰⁴

In altri termini, a prescindere dal tasso di copertura reale o potenziale, la libera contrattazione collettiva nazionale, che per anni si è sviluppata in un contesto di astensionismo legislativo, non appare più in grado di svolgere efficacemente la propria funzione di determinazione di livelli retributivi conformi ai parametri della proporzionalità e della sufficienza sanciti dall'art. 36 Cost.

Uno dei punti fondamentali della direttiva è l'aggiornamento periodico dei salari; si parla infatti di un meccanismo di collegamento con l'inflazione e, in ogni caso, i livelli dovranno essere valutati almeno ogni due anni. Sulla copertura della contrattazione l'Italia è pienamente in regola, mentre sul lato dell'aggiornamento periodico la situazione diventa più complicata tra contratti scaduti e contratti pirata.

La direttiva potrebbe fornire una giustificazione all'inerzia dell'Italia.¹⁰⁵ per delle modifiche migliorative al sistema contrattuale che, invece, necessita di numerosi aggiustamenti oppure potrebbe, al contrario, offrire la spinta finale decisiva per un intervento legislativo, da più parti auspicato, che, pur mantenendo un sistema salariale basato sulla libera contrattazione collettiva, delinei un quadro più completo e aggiornato che consideri le condizioni economiche e sociali del momento

Per porre fine alla pratica del dumping salariale e contrattuale e per far sì che il contratto collettivo nazionale torni ad essere uno strumento che limita, invece di alimentare la concorrenza sleale tra lavoratori e imprese, è necessario stabilire delle regole precise.

Per esempio, potrebbe essere utile definire le categorie contrattuali in modo più oggettivo e meno discrezionale, rivisitando l'orientamento giurisprudenziale che

¹⁰⁴ Razzolini O., *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.2, 2022, 5.

¹⁰⁵ Razzolini O., *cit.*, 5.

dà importanza assoluta alla volontà contrattuale, anche se il CCNL prescelto risulti “innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell’impresa”¹⁰⁶. A tal fine, sarebbe necessario mutuare il criterio della coerenza tra la categoria contrattuale e l’attività effettivamente svolta dall’imprenditore di cui all’articolo 2070 del Codice civile, una norma forse accantonata troppo velocemente, ma richiamata dai giudici nel limitato caso in cui nessun contratto collettivo sia applicato e debba procedersi all’individuazione della retribuzione adeguata in base agli artt. 2099 c.c. e 36 Cost.¹⁰⁷

In secondo luogo, occorre selezionare meglio i protagonisti. Ad esempio, prendendo spunto dall’esperienza maturata nel settore delle cooperative, si potrebbe individuare i CCNL leader, settore per settore, utilizzando come criterio selettivo quello della maggiore rappresentatività dei soggetti firmatari (associazioni sindacali ma anche datoriali).¹⁰⁸

Con riferimento alle società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili alla medesima categoria, ai soci lavoratori deve essere assicurato un trattamento economico e normativo almeno pari a quello stabilito dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per quella categoria o, in mancanza, per un settore affine.¹⁰⁹

In questo caso il legislatore utilizza come riferimento per il salario minimo solo i contratti collettivi firmati dai sindacati con maggiore rappresentatività rispetto a tutti gli altri presenti nel settore di riferimento.

È chiaro che la legge debba rappresentare la base dell’intervento. Tuttavia, come dimostra l’esempio del lavoro nelle società cooperative, non dovrebbe essere esclusa la possibilità di un contributo significativo delle parti sociali e dell’autonomia collettiva per determinare la misura del salario minimo, nonché

¹⁰⁶ Sentenza Cass. SS.UU., 26.3.1997, n. 2665.

¹⁰⁷ Razzolini O., cit., 5-6.

¹⁰⁸ Ai sensi dell’art. 4 l. 9936/1986, la rappresentatività si accerta avendo “particolare riguardo all’ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro”.

¹⁰⁹ Art. 3, comma 1, L. n. 142/2001.

per adeguarlo in relazione a diversi fattori e per collegarlo alla dinamica delle retribuzioni contrattuali previste per le diverse categorie produttive e per le singole qualifiche e mansioni.¹¹⁰

La quantificazione del salario minimo dovrebbe essere elaborata in modo da includere tutte le forme di lavoro, anche quelle atipiche e precarie, settori senza una contrattazione collettiva poiché privi di parti sociali rappresentative. Questo contribuirebbe a una ristrutturazione del mercato del lavoro e delle figure professionali esistenti. Inoltre, l'introduzione del salario minimo avrebbe un effetto positivo perché costituirebbe un parametro insuperabile per la rivendicazione dei propri diritti da parte dei lavoratori più vulnerabili e stabilirebbe una distinzione chiara tra lavoro legale ed illegale.

Nell'ambiente sindacale si teme da sempre che l'introduzione di un salario minimo vada a ridimensionare il ruolo della contrattazione collettiva e quindi si vada a sostituire ad essa, non venendo considerato come una misura di sostegno. Recentemente, la dottrina ha individuato tre modelli differenti che il legislatore italiano potrebbe seguire per stabilire una legislazione sui salari minimi, tenendo in considerazione il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella loro determinazione.

Un primo schema è riconducibile all'art. 1, comma 1 lett. g) l. 10 dicembre 2014, n. 183, con cui il Governo veniva delegato, nell'ambito del progetto riformatore noto come Jobs Act, ad introdurre una misura *ex lege* nei (soli) "settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

La limitazione in questione sembrava essere stata adottata per evitare di interferire con la competenza delle parti sociali riguardo ai salari; tuttavia, non era del tutto chiaro se il legislatore si riferisse alle imprese che non applicavano un contratto collettivo o a settori interi privi di negoziazione collettiva. Ciò

¹¹⁰ Bellavista A., cit., 747.

rischiava di generare un sistema duale tra le aree coperte, da un lato, dalla contrattazione, e dall'altro, dalla legge.

La possibile attuazione del salario minimo solo nelle imprese non coperte dalla contrattazione collettiva, dovuta alla mancata adesione del datore di lavoro o all'assenza di un rinvio alle pattuizioni collettive da parte del contratto individuale, potrebbe portare ad una "fuga dalla contrattazione", alimentata dalla differenza tra il salario legale e quello negoziale, salvo in ogni caso il diritto del lavoratore di rivendicare in tribunale la retribuzione adeguata garantita dalla Costituzione.¹¹¹

Un secondo modello di legislazione sui minimi potrebbe ispirarsi alla soluzione adottata dal legislatore in materia di trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa. Nonostante la Corte costituzionale abbia dichiarato che, il rinvio mobile alla retribuzione fissata dai contratti collettivi selezionati secondo criteri stabiliti dal legislatore, non crea problemi di costituzionalità, una simile soluzione pare comunque costituire una sorta di ingegnosa scorciatoia, priva della vocazione universalistica che dovrebbe invece guidare una legislazione sui minimi salariali. Un altro limite è rappresentato dalla pluralità di salari minimi differenziati che si verrebbe a creare sulla base dei diversi settori produttivi esistenti.

Proprio per questo, qualora si propendesse verso un intervento legislativo sembrerebbe più opportuno introdurre un salario minimo legale interprofessionale e cioè comune alle differenti categorie e ai vari gruppi di lavoratori: che, peraltro, rispetto all'ipotesi del salario minimo diversificato per settori e categorie, è il più diffuso nell'esperienza comunitaria. La soluzione proposta non implica obbligatoriamente una riduzione del ruolo delle organizzazioni sindacali e datoriali nella determinazione delle retribuzioni.¹¹²

¹¹¹ Biasi M., *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eu.*, 1/2021, 6.

¹¹² Biasi M., *cit.*, 7.

In conclusione, l'adozione della Direttiva potrebbe essere un'opportunità per risolvere problemi storici del nostro sistema di contrattazione collettiva, derivanti dalla mancata attuazione dell'art. 39 Cost. Tuttavia, l'esito dipenderà dalle condizioni politiche e dagli equilibri tra le parti sociali che consentiranno di cogliere questa opportunità. Proprio per il carattere così indefinito delle sue disposizioni, la direttiva lascia ampia discrezionalità ai legislatori nazionali in sede di attuazione e proprio per questo motivo, gli effetti concreti sui sistemi nazionali di determinazione dei salariali dipenderanno dagli equilibri politici interni agli stessi Stati membri.

CONCLUSIONE

Come visto, la direttiva europea sui salari minimi adeguati è stata approvata e pubblicata ad ottobre dell'anno scorso a seguito di un iter legislativo ricco di dibattiti e consultazioni.

Affrontando un tema oggetto di non poche discussioni, ci si è chiesti che effetto avrà il suo recepimento nei vari ordinamenti degli Stati membri, destinatari delle disposizioni contenute nella direttiva; principalmente che ripercussioni avrà sulla legislazione italiana, la quale non prevede un salario minimo legale, ma adotta esclusivamente, come fonte regolativa della retribuzione, la contrattazione collettiva.

Avendo analizzato, altresì, le norme contenute nel testo dell'atto giuridico vincolante, è emerso che, le prescrizioni destinate agli Stati membri, si differenziano in base a: se gli Stati prevedono un salario minimo regolato *ex lege* o, al contrario, non lo prevedono, ma utilizzano il contratto collettivo per determinare i minimi salariali.

La direttiva può essere interpretata come una riconferma del nuovo orientamento intrapreso dalla Commissione con riguardo la politica sociale europea, possibile da individuare già dal lancio del pilastro sociale. Nel merito, si è visto, affronta in maniera molto timida i problemi collegati alla povertà

lavorativa che s'intendono affrontare. Presenta, infatti, un impianto normativo che concede molta flessibilità ai paesi membri, senza nessuna vera prescrizione circa i livelli salariali da garantire.¹¹³ Questo modo di approcciarsi all'argomento è dovuto alla mancata competenza dell'UE in materia di retribuzioni. Infatti, opzioni maggiormente "prescrittive" rischierebbero di violare la base giuridica prescelta per la direttiva. Nel momento in cui la stessa fosse, infatti, in grado di influire direttamente sui livelli dei salari minimi nei Paesi membri, si porrebbe in inevitabile contrasto con il sistema delle competenze delineato dai Trattati e, in particolare, con l'esclusione di competenza di cui all'art. 153.5 TFUE.¹¹⁴ Viene, allora, spontaneo chiedersi se gli stessi risultati che la direttiva potrebbe produrre, non possano essere meglio realizzati con uno strumento di soft law, come voluto da BusinessEurope, l'associazione europea dei datori di lavoro. Questa via avrebbe avuto il pregio di condurre presumibilmente agli stessi risultati della Direttiva, senza le critiche e perplessità che quest'ultima ha attirato, soprattutto da parte dei paesi del Nord Europa.¹¹⁵

Tale decisione ha riaperto il dibattito sull'utilità di introdurre il salario minimo legale anche nel nostro Paese.

L'introduzione del salario minimo legale nell'ordinamento italiano costituirebbe un'importante cambiamento, in grado di liberare il nostro sistema dalle operazioni giurisprudenziali che estendono l'efficacia soggettiva delle clausole retributive all'interno dei contratti collettivi. Tale novità, tuttavia, non sarebbe da porre in contrapposizione al ruolo della contrattazione collettiva, che invece, dovrebbe svolgere un'azione di integrazione e supporto del dettato normativo. Un esempio di questa complementarità si può ritrovare, come accennato, nel settore della cooperazione, dove il legislatore ha introdotto una forma di salario minimo che consiste nell'estendere i trattamenti economici previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a

¹¹³ Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 15.

¹¹⁴ Menegatti E, cit.

¹¹⁵ Menegatti E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, cit., 15.

livello nazionale nella categoria, al fine di reprimere i contratti illegali. La concertazione, la sussidiarietà e l'adattamento alle variazioni del costo della vita sono le precauzioni da adottare per l'introduzione efficace di questo istituto.¹¹⁶

Al termine dei due anni dalla pubblicazione della direttiva, l'Italia è tenuta a recepire il contenuto di essa all'interno dell'ordinamento italiano. In ogni caso, qualunque sia la scelta del Legislatore, è importante che il dibattito che si sta svolgendo e che si svolgerà nei prossimi anni si spinga oltre la mera questione salariale, curando con maggiore attenzione anche le questioni relative alla disuguaglianza sociale, al ritorno economico per le imprese, alle relazioni industriali del nostro Paese. Il tema, dunque, è non "cristallizzare" il dibattito e lavorare affinché l'introduzione di un salario minimo, con l'avallo dell'Unione Europea, diventi l'occasione per ri-esaminare altre componenti strutturali del mercato del lavoro italiano. Ad esempio, proponendo strumenti per contrastare la povertà lavorativa, che, come abbiamo visto, è in costante aumento nel nostro Paese.¹¹⁷

¹¹⁶ Bellavista A., *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3/2014, 753.

¹¹⁷ De Tommaso C. V., *Salario minimo: è necessario non cristallizzare il dibattito*, in <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/lavoro/salario-minimo-e-necessario-non-cristallizzare-il-dibattito/>, 2022.

BIBLIOGRAFIA

Bachin E., Salario minimo: lo scenario a seguito della direttiva UE, in Office Advice, 21 giugno 2022, in <https://officeadvice.it/riflessioni-giuridiche/salario-minimo-e-direttiva-ue/>.

Barbieri M., La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti, in *diritti delle relazioni industriali*, n. 2, 2021, 393.

Bellavista A., Il salario minimo legale, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3/2014, 746 e ss.

Biasi M., Il contrasto al “lavoro povero” e i nodi tecnici del salario minimo legale, in *Lav. Dir. Eu.*, 1/2021, 6-7.

Carinci F., Origine ed evoluzione storica dell’ordinamento comunitario, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro nell’unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021, Terza edizione, 20-21.

Delfino M. Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza, ES, Napoli, 2019, 24-25.

De Tommaso C. V., Salario minimo: è necessario non cristallizzare il dibattito, in <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/lavoro/salario-minimo-e-necessario-non-cristallizzare-il-dibattito/>, 2022.

Garnero A., *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, n. 3, 334.

Ichino P., La nozione di “giusta retribuzione” nell’articolo 36 della Costituzione, Relazione al Convegno promosso dall’Accademia dei Lincei, 2010, Roma, 12.

Magnani M., Il salario minimo legale, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 777.

Magnani M., Le politiche di contrasto al lavoro povero e il salario minimo legale, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2022, 8.

Menegatti E., Il salario minimo europeo, in Carinci F., Pizzoferrato A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, 2021, 303 e ss.

Menegatti E., La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2021, 3 e ss.

Porcheddu D., Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea, in *Adapt University Press*, 2020, 308 e ss.

Porcheddu D., La proposta di un salario minimo: le possibili iniziative comunitarie e le posizioni delle parti sociali europee, in *Bollettino Adapt*, 21 settembre 2020, n. 34 in <https://www.bollettinoadapt.it/proposta-di-un-salario-minimo-le-possibili-iniziative-comunitarie-e-le-posizioni-delle-parti-sociali-europee/>.

Razzolini O., Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?, in *Lav. Dir. Eu.*, 2/2022, 3 e ss.

Spattini S., La proposta europea di salario minimo legale: il punto di vista italiano e comparato, in *Bollettino Adapt*, n. 34, 2021, in <https://www.bollettinoadapt.it/la-proposta-europea-di-salario-minimo-legale-il-punto-di-vista-italiano-e-comparato/>.

RINGRAZIAMENTI

Mi è doveroso dedicare questo spazio del mio elaborato alle persone che hanno contribuito, con il loro instancabile supporto, alla realizzazione dello stesso.

Desidero ringraziare innanzitutto la relatrice di questa tesi, la professoressa Barbara De Mozzi, per la disponibilità e l'attenzione dimostrata durante questo lavoro, oltre che per il piacere e coinvolgimento provati all'ascolto di ogni sua lezione.

Ringrazio infinitamente i miei genitori che mi hanno sempre sostenuto, appoggiando ogni mia decisione, fin dalla scelta del mio percorso di studi.

Un grazie di cuore va a tutti i miei amici, che in un modo o nell'altro son sempre stati presenti condividendo momenti di gioia, ma anche momenti di sconforto.

Ringrazio infinitamente Mirco per avermi sempre spronato a fare del mio meglio. Son felice di condividere un altro momento importante al tuo fianco.

E infine ringrazio la mia fedele amica e compagna di studi, Francesca, che mi ha sostenuto e supportato soprattutto nei momenti più difficili, accogliendomi sempre a casa sua quando avevo bisogno. Un complimento sincero va a lei che nonostante tutto è riuscita a concludere questo percorso di studi assieme a me. Insieme sicuramente abbiamo fatto tanto e questo ci ha aiutate a sentirci meno sole anche quando la vita universitaria non c'era più.

Concludo ringraziando chiunque abbia creduto in me, per aver sempre reso speciale un piccolo traguardo e per avermi rivolto una parola di conforto nei momenti più tristi.

Dedico questa tesi a me stessa e a tutti vuoi che fate parte della mia vita, nella speranza di un futuro ricco di possibilità.