

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Atti di Convegno*

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO

a cura di
Pasqualino Albi



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Atti di convegno*

11

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO

a cura di
Pasqualino Albi



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0211-6

ISBN/EAN 979-12-211-5203-6 (ebook - pdf)

Comitato scientifico:

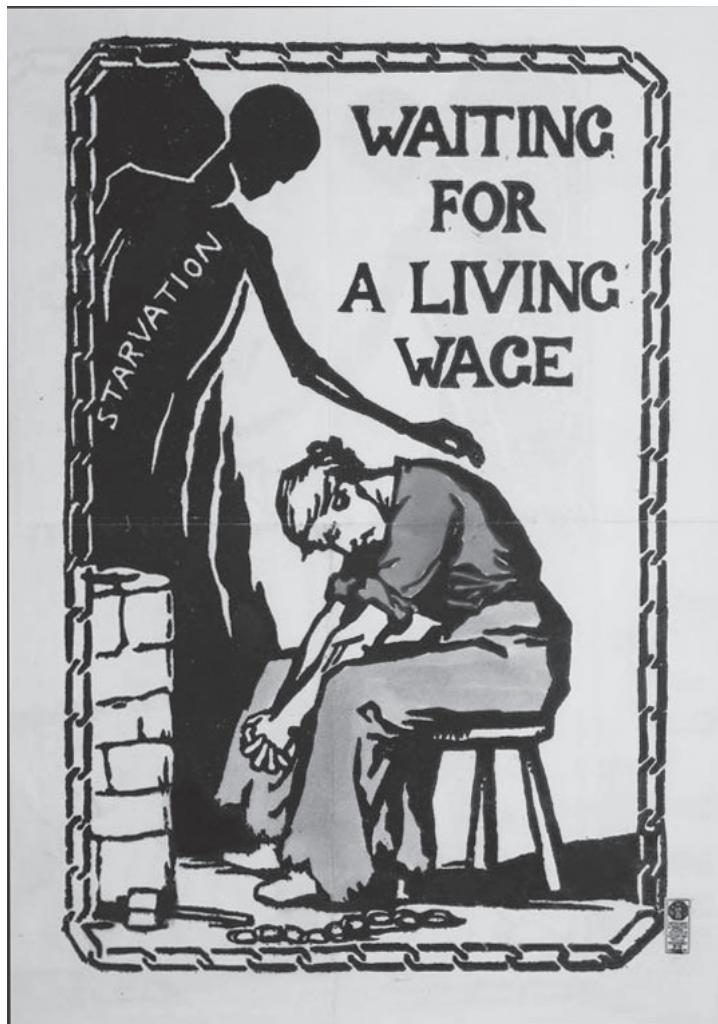
F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

Il presente volume si colloca nel progetto PRIN Prot. 2020CJL288 INSPIRE - Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being.

Pubblicato nel mese di luglio 2023



"Waiting for a Living Wage", poster, produced by the Suffrage Atelier and designed by Catherine Courtauld in 1913.

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio tutti i colleghi e gli amici che hanno preso parte al convegno svoltosi a Pisa il 3/4 febbraio 2023: sono giornate di studi che rimarranno impresse nella nostra memoria e i cui frutti mettiamo doverosamente a disposizione della collettività.

Un ringraziamento particolare va a Caterina Pareo e Francesca Grasso per il loro fondamentale contributo messo a disposizione per realizzare questa iniziativa.

INDICE

PASQUALINO ALBI

INTRODUZIONE

SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO:
LE RAGIONI DI UN CONFRONTO

XV

Sezione I

LA SUFFICIENZA RETRIBUTIVA
FRA CONTRATTO COLLETTIVO
E RUOLO DEL GIUDICE

MARINA BROLLO

PRIN “*INSPIRE*” E SALARIO BASSO

3

FRANCESCO DI NOIA

LA VIA NEGOZIALE PER IL (GIUSTO) SALARIO:
IERI, OGGI... E DOMANI?

9

CARLA PONTERIO

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA
NELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 36 COST.

41

ELISABETTA TARQUINI

LA GIURISPRUDENZA DI FRONTE ALLA CRISI
DEL CONTRATTO COLLETTIVO COME PARAMETRO
DELLA RETRIBUZIONE PROPORZIONATA E SUFFICIENTE:
NUOVI PERCORSI DI APPLICAZIONE DIRETTA
DELL'ART. 36 COST.

55

VINCENZO BAVARO

IL GIUSTO SALARIO E LA GIURISPRUDENZA ITALIANA.
NOTE CRITICHE

61

pag.

PAOLA SARACINI

DISCUTENDO DI SUFFICIENZA RETRIBUTIVA
TRA CONTRATTO COLLETTIVO E RUOLO DEL GIUDICE

83

Sezione II

LA DIRETTIVA SALARI
NELLA TRAMA DELLE FONTI:
QUALE RECEPIMENTO?

SIMONE D'ASCOLA

GENESI (POLITICA) E CONTENUTO (GIURIDICO)
DELLA DIRETTIVA SUI SALARI
NEL QUADRO DELLA "NUOVA" EUROPA SOCIALE

95

RAFFAELE GALARDI

LA DIRETTIVA SALARI COME OPPORTUNITÀ

115

MICAELA VITALETTI

IL SALARIO MINIMO ADEGUATO
E L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA
SULL'ORDINAMENTO ITALIANO

127

SILVIA BORELLI

LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI
NELL'AMBITO DELLA
GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

141

GIOVANNI ORLANDINI

GLI OBBLIGHI DI PROMOZIONE
DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
NELLA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI,
TRA INTERPRETAZIONE TELEOLOGICA
E USO DELLE FONTI INTERNAZIONALI

157

pag.

Sezione III
IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

NICOLA MARONGIU LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UNIONE EUROPEA: LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE NELLA FASE DI RECEPIMENTO	175
GIULIO ROMANI FAR CRESCERE LA DEMOCRAZIA PER DIFENDERE IL LAVORO E I SALARI	181
IRENE PATA IL RUOLO SEMPRE ATTUALE DI AUTORITÀ SALARIALE DEL CCNL	195
PIERANGELO ALBINI SALARIO MINIMO E SALARIO GIUSTO NELLA PROSPETTIVA DI CONFINDUSTRIA	203
PAOLA GIULIANI SALARIO MINIMO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	217
VALERIA RONZITTI DIRETTIVA SUL SALARIO MINIMO: IL BILANCIO DI <i>SGI EUROPE</i>	237
MICHELE FAIOLI OSSERVAZIONI SUL POTERE DEL CNEL DI CODIFICARE I CCNL PER I FINI DI CERTEZZA PUBBLICA. CONTRO LA RETORICA DELLA TUTELA DEL PLURALISMO CONTRATTUALE	247

	<i>pag.</i>
PAOLO PASCUCCI LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI... E L'ITALIA	259
FRANCESCA GRASSO IL <i>DUMPING</i> SALARIALE NEGLI APPALTI PUBBLICI E PRIVATI. LE TECNICHE DI CONTRASTO TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	271
CATERINA PAREO IL GIUSTO COMPENSO NEL LAVORO ATTRAVERSO PIATTAFORME DIGITALI	291
Sezione IV ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE	
MADIA D'ONGHIA ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE: ALCUNI SPUNTI INTRODUTTIVI	307
PIERA LOI PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA SALARIALE E RECIPROCIÀ NON DI MERCATO NELLA CITTADINANZA SOCIALE	313
MICHELE RAITANO LAVORATORI POVERI E IMPLICAZIONI DI <i>POLICY</i> : IL CASO ITALIANO	323
RICCARDO SALOMONE ADEGUATEZZA SALARIALE E INCLUSIONE SOCIALE NELLA PROSPETTIVA DELLE POLITICHE DEL MERCATO DEL LAVORO	335

pag.

INTERVENTI

MICHELE MARIANI

IL SALARIO MINIMO LEGALE:
MOLTI DUBBI, E I VANTAGGI?

349

ANTONINO SGROI

SICUREZZA SOCIALE E SALARIO MINIMO ADEGUATO:
BREVI CONSIDERAZIONI A MARGINE
DELLA DIRETTIVA (UE) 2022/2041

357

Appendice

LE PROPOSTE DI LEGGE
IN MATERIA DI SALARIO MINIMO

Disegno di legge n. 310/2018 d'iniziativa dei senatori Laus e altri, comunicato alla presidenza il 3 maggio 2018, recante disposizioni per l'*"Istituzione del salario minimo orario"*

Proposta di legge n. 862/2018 d'iniziativa del deputato Pastorino, presentata il 3 luglio 2018, recante *"Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di collaborazioni organizzate dal committente, nonché disposizioni concernenti il lavoro digitale, il salario minimo orario e l'equo compenso per i lavoratori autonomi"*

Disegno di legge n. 658/2018 d'iniziativa dei senatori Catalfo e altri, comunicato alla presidenza il 12 luglio 2018, recante *"Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario"*

Proposta di legge n. 1542/2019 d'iniziativa del deputato Rizzetto, presentata il 28 gennaio 2019, recante disposizioni per l'*"Istituzione del salario minimo orario nazionale"*

Disegno di legge n. 1132/2019 d'iniziativa dei senatori Nannicini e altri, comunicato alla presidenza l'11 marzo 2019, recante *"Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale"*

Disegno di legge n. 1259/2019 d'iniziativa del senatore Laforgia, comunicato alla presidenza il 30 aprile 2019, recante disposizioni in materia di *"Salario minimo e validità erga omnes dei contratti collettivi nazionali di lavoro"*

Disegno di legge n. 2187/2021 d'iniziativa dei senatori Catalfo e altri, comunicato alla presidenza il 22 aprile 2021, recante *"Disposizioni in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva"*

Disegno di legge n. 2510/2022 d'iniziativa della senatrice Fattori, comunicato alla presidenza il 4 febbraio 2022, recante *"Norme per l'introduzione del salario minimo legale"*

Proposta di legge n. 141/2022 d'iniziativa dei deputati Fratoianni e Mari, presentata il 13 ottobre 2022, recante disposizioni per la *"Istituzione del salario minimo legale"*

Proposta di legge n. 210/2022 d'iniziativa dei deputati Serracchiani e altri, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Disposizioni in materia di determinazione della retribuzione minima applicabile ai lavoratori del settore privato"*

Proposta di legge n. 216/2022 d'iniziativa del deputato Laus, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale"*

Proposta di legge n. 306/2022 d'iniziativa dei deputati Conte e altri, presentata il 13 ottobre 2022, recante *"Disposizioni in materia di salario minimo e di rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva"*

Proposta di legge n. 432/2022 d'iniziativa del deputato Orlando, presentata il 24 ottobre 2022, recante *"Disposizioni concernenti la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente dei lavoratori"*

Proposta di legge n. 1275/2023 d'iniziativa dei Deputati Conte e altri, presentata il 4 luglio 2023 recante *"Disposizioni per l'istituzione del salario minimo"*.

SIMONE D'ASCOLA

GENESI (POLITICA) E CONTENUTO (GIURIDICO) DELLA DIRETTIVA SUI SALARI NEL QUADRO DELLA “NUOVA” EUROPA SOCIALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto in cui matura il progetto di intervento in materia salariale. – 2.1. Le recenti linee di tendenza delle istituzioni UE. – 2.2. Il quadro comparato (cenni). – 3. L'iniziativa della Commissione e (l'evoluzione del)la posizione delle parti sociali. – 4. Il problema della base giuridica. – 5. La direttiva. – 5.1. Il consenso, i considerando e le scelte di fondo. – 5.2. I contenuti essenziali e il doppio canale. – 6. Conclusione.

1. *Introduzione*

La partita relativa alla “questione salariale”¹ si gioca non solo al livello ordinamentale domestico, ma anche a quello europeo, in maniera assai più significativa a partire dall'iniziativa della Commissione Europea che ha portato alla direttiva n. 2041 del 19 ottobre 2022 (in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 25 ottobre 2022).

Mi prefiggo dunque, in queste pagine, di descrivere, sia pure entro uno spazio limitato, le origini e le caratteristiche di questo recente, fondamentale, documento normativo di matrice europea, che interviene sul quadro di regole operanti in materia salariale nei ventisette Stati Membri.

Per svolgere adeguatamente il compito occorrono alcune premesse: in primo luogo è bene tenere presente che l'oggetto di studio non può essere inteso in maniera statica, come fosse un fermo immagine, ma, almeno in questa fase storica (ossia il primo periodo immediatamente successivo alla pubblicazione della direttiva), è indispensabile delineare il percorso che ci ha condotti fino a qui osservandolo nel suo divenire.

In secondo luogo, è d'obbligo osservare che l'Unione Europea a ventisette presenta un quadro fortemente frastagliato e diversificato in tema di

¹ Fra i primi a usare questa espressione, negli anni più recenti, v. AA.VV., *La questione salariale*, Quaderni della Riv. giur. lav., n. 5/2020, Futura, Roma.

definizione degli standard salariali nei livelli ordinamentali domestici. Ci sono regole molto diverse e anche – forse soprattutto – economie molto diverse. Gli standard retributivi sono altamente disomogenei fra i vari paesi, del resto il potere d'acquisto reale non è direttamente proporzionale ai valori nominali, anche nella larga maggioranza di paesi che adottano l'euro. La disomogeneità è, quindi, tanto nominale, quanto reale, con tutte le possibili combinazioni dei due parametri.

Questa varietà, peraltro, è utilizzata come leva di concorrenza – e fortemente convalidata in questa sua funzione – dal diritto UE e dalla Corte di giustizia²: le asimmetrie salariali, infatti, su qualsiasi scala rappresentano un elemento (tra gli altri) che determina meccanismi concorrenziali. E ciò è tanto più vero nell'ambito di un mercato nel cui processo di integrazione il principio di libera concorrenza è quantomeno fondativo.

Ebbene, questo quadro multiforme fra i ventisette ha inciso *a monte* della direttiva, nella elaborazione dei suoi contenuti (laddove, infatti, si è da subito pensato a percorsi di implementazione diversificati e si è raggiunto un consenso a seguito di alcuni compromessi), e inciderà *a valle* della stessa, nel recepimento vero e proprio, al quale i vari paesi sono chiamati a dare corso³.

Il percorso di approvazione è stato impegnativo, anche se, come vedremo, forse meno di quello che ci si sarebbe potuti aspettare in ragione delle finalità “sociali” dell'intervento (in problematico rapporto con alcune dinamiche del mercato unico⁴) e degli interessi politici confliggenti.

² Lo conferma ad esempio Ales quando, commentando una pronuncia della Corte, osserva che «in *Bundesdruckerei* [...] da un lato, alla Corte appare del tutto normale che un'impresa tedesca subappalti integralmente a un'impresa polacca l'attività dedotta in contratto al solo fine di beneficiare, nell'aggiudicazione, del vantaggio competitivo derivante dai più bassi salari polacchi; dall'altro, essa giudica contraria al Diritto dell'Unione una disposizione nazionale che avrebbe imposto all'impresa polacca il rispetto dei livelli retributivi fissati dal contratto collettivo tedesco, che l'impresa appaltatrice avrebbe dovuto applicare qualora il lavoro fosse stato svolto in Germania», in E. ALES, *La dimensione 'costituzionale' del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in *Biblioteca '20 Maggio'* – 2/2016, 168.

³ A questo proposito, anticipiamo che il recepimento nei singoli Stati non necessariamente avrà luogo mediante un intervento normativo (del quale potrebbe anche non esserci bisogno se gli standard nazionali sono conformi alle nuove regole europee) e comunque dovrà intervenire entro un termine molto breve (un biennio, avendo l'art. 17 fissato la scadenza per il 15 novembre 2024).

⁴ Il cambiamento di segno è chiarissimo: «dalle reiterate raccomandazioni a contenere le dinamiche retributive per non ostacolare la competitività dei sistemi produttivi, si passa a sostenere la necessità di garantire salari minimi adeguati come strumento importante per promuovere un lavoro dignitoso per tutti i lavoratori europei», così M. ROCCELLA, T. TREU, M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2023, p. 402.

Escludendo la sua attuazione, per trattare della quale i tempi non sono maturi, e facendo dunque riferimento al periodo che il 25 ottobre 2022 si è chiuso, la storia della direttiva si può dividere in tre fasi:

- 1) la fase precedente al primo testo, in cui hanno rilievo gli indirizzi politici della *governance* dell'Unione e in generale un'attitudine per certi versi rinnovata con riguardo ad alcune garanzie sociali fondamentali;
- 2) la fase dell'iniziativa concreta adottata dalla Commissione, con l'enucleazione degli obiettivi (in particolare nella relazione di accompagnamento) e la prima versione del testo;
- 3) la versione finale del testo della direttiva e l'approvazione da parte degli organismi coinvolti dal processo legislativo.

2. *Il contesto in cui matura il progetto di intervento in materia salariale*

Anche alla luce delle considerazioni introduttive appena svolte, per avvicinare lo sguardo alla genesi della nuova direttiva occorre dedicare attenzione ad almeno due distinti scenari. Il primo è quello della politica sociale UE degli ultimi anni, per verificare in quale rinnovato *acquis* si colloca l'intervento (par. 2.1.); il secondo è lo scenario comparato, in quanto l'intervento deve adattarsi a sistemi molto diversi e occorre dunque fornire sintetici esempi di quanto sia variegata la materia all'interno dell'Unione (par. 2.2.).

2.1. *Le recenti linee di tendenza delle istituzioni UE*

Come molti osservatori hanno già evidenziato⁵, nella seconda metà degli anni dieci di questo secolo, è maturata, all'interno dei vertici politici dell'Unione, la consapevolezza in ordine alla necessità di imprimere una svolta, o almeno una parziale inversione di rotta, rispetto al tenore degli interventi politico sociali del quindicennio precedente (semplificando, possiamo pensare a quelli del periodo 2002-2017), caratterizzati, prima, da una marcata impronta mercatista e neoliberista e poi dalla *austerità* e dalla severità nelle politiche di bilancio in risposta alle crisi economiche i cui picchi si sono manifestati nel 2008 e nel 2011.

Il momento simbolico dell'inizio di questa inversione di tendenza è

⁵ Da questo rilievo muovono la loro riflessione ad esempio G. ORLANDINI, S. BORELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111.

indubbiamente l'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti sociali nel novembre 2017⁶, che si occupa di condizioni di lavoro dignitose, inclusione, sicurezza sociale, pari opportunità, conciliazione vita-lavoro, diritti di informazione etc.

Per quel che più ci interessa, però, l'attenzione va posta sul punto 6, lettera *a*) del Pilastro, che prefigura la necessità di una retribuzione che offra un tenore di vita dignitoso, mentre la lettera *b*) impegna all'implementazione di retribuzioni minime adeguate per i bisogni del lavoratore e della famiglia. Quindi l'urgenza della tematica salariale è già avvertita nella più embrionale manifestazione della nuova epoca dell'Europa sociale.

Naturalmente il Pilastro è uno strumento di c.d. *soft law*, ma ha impegnato formalmente Commissione, Consiglio e Parlamento. Infatti, a queste istituzioni il Pilastro quantomeno impedisce di adottare normative in contrasto o in direzione fortemente divergente rispetto ai suoi principi.

Effettivamente – e per tacere di significative ulteriori direttrici di sviluppo, come la direttiva sulla conciliazione vita-lavoro (n. 1158/2019), quella sulla trasparenza (n. 1152/2019), quella (in discussione) sulle piattaforme digitali – anche in materia retributiva ciò ha portato a significativi interventi “indiretti” (ossia non centrati specificamente sulla materia salariale, ma che su di essa, in ultimo, incidono) come la direttiva n. 957/2018, che ha rivisto le regole del distacco transnazionale. Quest'ultima ha infatti sostituito il riferimento alle «tariffe minime salariali» con quello alla «retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per il lavoro straordinario» anche se la novella si inseriva in un percorso già aperto dalla Corte di giustizia⁷.

Dopo la presentazione del Pilastro, e in particolare nel corso del 2019 (anno in cui si è votato e nel quale, dopo un lungo periodo di negoziazione politica, si è individuata in Ursula von der Layen la nuova Presidente della Commissione), si è fatto più evidente il cambio di rotta⁸: il modello della c.d. *internal devaluation* e gli obiettivi economico-politici legati a quel tipo

⁶ Si è osservato da più parti che attraverso il Pilastro, l'UE ha inteso in qualche modo rivitalizzare il modello sociale europeo: v. per tutti i contributi raccolti in M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2021.

⁷ Per approfondimenti v. G. ORLANDINI, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *Lav. dir.*, 2020, n. 2, p. 287 ss.

⁸ Il quale, pur innegabilmente presente, non deve provocare entusiasmi illusori: alcune cautele ha espresso T. TREU, *Le politiche sociali*, relazione presentata al II convegno annuale della *Labour Law Community*, intitolato *Diritti e politiche sociali dell'unione europea dopo la conferenza sul futuro dell'Europa*, svoltosi a Firenze il 18 novembre 2022 (cfr. https://www.youtube.com/watch?v=KR7Ml6C3ewI&ab_channel=LabourLawCommunityLLC per la registrazione).

di *governance* economica, tanto presenti nelle politiche degli anni precedenti⁹, si fanno più sbiaditi ed emergono logiche diverse: è apparsa chiaramente una «volontà di cambiare il passo dell'Unione europea» da parte della Commissione Von der Layen¹⁰.

E infatti, nel corso del primo anno di mandato, è giunta l'iniziativa della direttiva in materia di adeguatezza dei salari. Gli obiettivi dell'intervento sono molteplici (ci torneremo fra breve e rinviando in ogni caso alla lettura degli importantissimi considerando inseriti nel testo finale), ma oltre a dignità del lavoro, inclusione sociale e contrasto alla povertà, è presente sin da subito il concetto per cui (la salvaguardia e l'adeguamento de)i salari minimi «contribuiscono a *sostenere la domanda interna*». È uno dei più classici obiettivi del modello c.d. di economia sociale di mercato, proprio dell'UE, che, come noto, non ha una spiccata curvatura *socially embedded* (come direbbero gli anglosassoni)¹¹, ma persegue la finalità di consentire a tutti i soggetti (individui, imprese, etc.) di poter *accedere al mercato* unico, dando ad esso impulso e incrementando gli scambi, onde garantire una adeguata vivacità del mercato stesso, priva di eccessivi squilibri. In questo senso, la garanzia di uno standard retributivo dignitoso funge anche da incentivo al lavoro.

Naturalmente, fra gli obiettivi, almeno dichiarati, dell'iniziativa in materia salariale – similmente a quelli perseguiti da altri interventi sociali dell'UE nel periodo in corso – c'è la riduzione delle disuguaglianze e del *dumping* salariale, il quale, ancorché connesso alla concorrenza, è un antico problema, soprattutto nell'Europa allargata e a più velocità.

Proprio per questo, rinviando ai paragrafi 3 e seguenti per ulteriori puntualizzazioni sulle finalità della direttiva salari, è utile soffermare brevemente l'attenzione sulle caratteristiche dei sistemi retributivi di alcuni paesi a livello

⁹ Cfr. G. ORLANDINI, S. BORELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111.

¹⁰ La quale nell'importante discorso sullo stato dell'Unione nel novembre 2020 ha lanciato un serio allarme sul fenomeno dei c.d. *working poors*. Si sofferma diffusamente su questo P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 202 (da cui è tratto il virgolettato nel testo). Sull'attenzione della Commissione nei confronti del problema dei salari che non consentono ai beneficiari di raggiungere la soglia di povertà v. anche EUROFOUND, *Minimum Wages in 2021: Annual Review*, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

¹¹ Si è osservato che l'espressione fu «scelta per motivi per così dire promozionali», pur avendo poi ottenuto crescente legittimazione politica almeno a partire dall'elaborazione del programma di Bad Godesberg (la citazione è da A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE online*, 2015/4, p. 117).

nazionale, limitando i cenni ai meccanismi giuridici, non potendo svolgere qui riflessioni di carattere macroeconomico e sociologico¹².

2.2. *Il quadro comparato (cenni)*

Come anticipato, oltre al contesto UE in senso proprio, dobbiamo tenere presente il problema della estrema varietà di situazioni e di sistemi presenti nei vari paesi.

Da un lato, le economie degli stati membri si differenziano per molti aspetti: Pil e tassi di crescita differenti, con standard economici molto diversi. Paesi complessivamente più ricchi e paesi più poveri. Paesi con salari più alti nominalmente e paesi con salari di valore inferiore. Ancora, paesi dove, pur basso il salario medio nominale, è maggiore il salario reale in ragione delle grandezze dei prezzi del sistema economico nel suo complesso; o paesi dove vi è una adeguatezza salariale media accettabile, ma con piccole isole di povertà, a fronte di realtà in cui invece la condizione di povertà o “quasi-povertà” è molto diffusa, etc. Le variabili non sono finite, perché vi sono, ad esempio, paesi che sostengono maggiormente i cittadini al di fuori del lavoro (secondo meccanismi di tutela contro la disoccupazione involontaria o di sussidio universale variamente condizionato) e paesi che lo fanno di meno; ancora, contesti in cui il lavoro sommerso ha una incidenza più rilevante ed altri in cui è quasi assente. Le variabili economico-sociali e le loro combinazioni, insomma, sono pressoché infinite, di talché la ricetta perfetta per tutti è assai difficile da trovare¹³.

¹² Le quali sono altrettanto indispensabili. Ragon per cui si rinvia almeno a B. CANTILLON, *The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritising principle 14 on minimum incomes*, in CSB Working Paper No. 19/02, che si occupa della povertà in Europa dentro e fuori dal lavoro, evidenziando il nesso inestricabile fra gli interventi da predisporre in attuazione del principio 14 del Pilastro in connessione con il già richiamato principio 6.

¹³ Del resto, a proposito di queste diversità, è stato magistralmente evidenziato che «in un contesto di libera circolazione dei capitali e di cambi flessibili crescono maggiormente i Paesi più competitivi, con salari più bassi, con buone capacità tecnologico organizzative, o per il concorso di entrambi i motivi. I Paesi più ricchi e industrialmente maturi, quelli favoriti dal precedente regime, devono adattarsi a tassi di crescita minori. Nei più competitivi tra di essi, tuttavia, la crescita è ancora sufficiente a sostenere adeguate istituzioni di Welfare e livelli decenti di occupazione. Anche in questi si registrano però forti perdite relative di reddito e di occasioni di lavoro stabile nei ceti professionalmente più deboli e nelle aree culturali meno favorite. E si registrano spesso forti squilibri nella distribuzione del reddito a favore dei ceti avvantaggiati dai caratteri tecnologici e finanziari di questa fase della globalizzazione: di qui la protesta e la crescita di movimenti populistici. Nei Paesi industrialmente avanzati e ancora ricchi (ma per quanto?) e però meno competitivi – l'Italia è un caso tipico – questi fenomeni si avvertono con maggiore intensità». Sono parole di

Ma dall'altro lato vi sono ovviamente anche differenti sistemi giuridici e gius-sindacali con riferimento alle tecniche di regolazione e definizione dei livelli salariali (ruolo della legge, dell'autonomia collettiva, modelli compositi etc.). Secondo i principi fissati in materia dall'ILO¹⁴ – tendenzialmente rispettati dagli Stati membri dell'UE – sono da escludersi meccanismi di rigida determinazione unilaterale dei livelli salariali minimi da parte dei pubblici poteri, in quanto il coinvolgimento delle parti sociali non può essere integralmente obliterato¹⁵. Cionondimeno, un ruolo assai rilevante acquisiscono i sistemi di indicizzazione e adeguamento del salario minimo (specie dove la sua esistenza è fissata per legge), anche per la notoria correlazione di questo aspetto con la dinamica inflattiva.

Tutti questi fattori non potevano non influenzare le caratteristiche della direttiva e il dibattito che ha portato alla sua approvazione, tanto sul piano delle convergenze politiche, quanto su quello, connesso e condizionante rispetto al primo, dei contenuti regolativi.

Non a caso, soprattutto nella prima fase, i paesi più ostili erano un gruppo trasversale: dai paesi del gruppo di Visegrad ai c.d. frugali del centro Europa, fino alle socialdemocrazie scandinave, naturalmente per ragioni diverse. Più trasversale e meno disomogenea la posizione delle parti sociali – datoriali e sindacali – che si sono mostrate molto diffidenti nel primo periodo, per poi aprire fortemente all'intervento, anche a fronte di uno strumento, senz'altro precettivo nella forma giuridica, ma poi abbastanza leggero nei contenuti.

Prima di analizzarlo e di soffermarci sulle sue geometrie variabili, occorre qualche rapido cenno esemplificativo delle diversità presenti negli ordinamenti giuridici dei vari paesi con riguardo alle tecniche di fissazione delle retribuzioni minime. Proponiamo quattro esempi significativamente lontani l'uno dall'altro¹⁶:

- a) in *Italia* la massima autorità salariale è il contratto collettivo¹⁷, strumento collocato integralmente in un quadro di autonomia sociale della produzio-

M. SALVATI, *La campagna elettorale e il declino del paese*, in *Corriere della Sera*, 21 dicembre 2017, richiamate anche da R. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *Biblioteca '20 Maggio'* – 2/2019, p. 112.

¹⁴ V. in materia il contributo di G. Orlandini in questo volume.

¹⁵ Come ricorda A. D'ANDREA, *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 111.

¹⁶ Per una disamina più approfondita sul punto si rinvia a E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 1, p. 41 ss.

¹⁷ Una autorevole e recente trattazione di carattere generale sul tema è E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021.

ne di regole, senza una legislazione di portata generale che ne sostenga la vincolatività e l'efficacia soggettiva; tradizionalmente il sindacato è forte, capace di superare l'assenza di *erga omnes*, anche se questo assetto è ormai fortemente indebolito, poiché la proliferazione di agenti contrattuali e l'incertezza in ordine alla loro rappresentatività portano alle difficoltà nell'identificazione del contratto principale per ciascuna categoria (o *leader* come oggi usa dire), nonché alla proliferazione dei contratti stessi, i cui perimetri di riferimento sono sempre più incerti. La rappresentanza collettiva e i prodotti della contrattazione sono dunque frammentati e il sistema, che spesso non riesce a essere tempestivo nei rinnovi, è indebolito¹⁸;

- b) la *Svezia* è un sistema apparentemente simile all'Italia poiché un salario minimo legale è assente, così come una contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes*. Anche la tralatizia ostilità del sindacato nei confronti dell'interferenza legislativa in materia salariale è comune. Tuttavia, è presente «un sistema di relazioni industriali autonomo per eccellenza, fondato su un alto tasso di densità sindacale (circa il 70%) e [su] una parallela significativa organizzazione dei datori di lavoro (circa l'87% è iscritto ad un'associazione datoriale). Tanto si riflette positivamente sulla copertura della contrattazione collettiva, stimata intorno al 90%, favorita dall'obbligo per i datori di lavoro di applicare a lavoratori sindacalizzati e non il contratto collettivo, pur in assenza [...] di un meccanismo di estensione della sua efficacia soggettiva»¹⁹. La differenza, quindi, è riconducibile soprattutto al tipo di *enforcement* che i protagonisti mettono in campo con le proprie prerogative, oltre che a una struttura demografica e una presenza del *welfare state* notoriamente peculiari;
- c) la *Germania* è il terzo interessante esempio. Pur provenendo da una tradizione in cui la contrattazione collettiva era egemone (ancorché con particolari sistemi di *governance* aziendale), di recente vi sono stati profondi mutamenti: a causa delle riforme Hart e di alcune innovazioni rivelatesi fallimentari nel mercato del lavoro (come i *mini jobs*), la forza del sindacato si è assai ridotta nell'ultimo quindicennio rispetto al passato e il tasso di copertura della contrattazione collettiva è notevolmente calato. Nel gennaio 2015, oltre otto anni fa, è dunque entrata in vigore per la prima volta una forma di salario minimo legale. Si tratta della legge c.d. *Tarifautonomiestärkungsgesetz*, che, oltre a sostenere l'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, ha introdotto un salario legale minimo di 8,50 € orari;

¹⁸ Nel domandare indulgenza per la brutalità di questa sintesi, si fa ovviamente rinvio ai tanti contributi che in questo volume sono dedicati alla situazione italiana.

¹⁹ Così E. MENEGATTI, *Oltre il Far West contrattuale, verso salari minimi adeguati: spunti dal quadro comparato*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2/2022, p. 12 dell'estratto pdf.

- d) in Francia c'è invece da molto tempo il *salaire minimum interprofessionnel de croissance* (c.d. SMIC, salario minimo «di crescita»), disciplinato dagli artt. L3231 ss. del *Code de travail*. È a tutti gli effetti una forma di salario minimo fissato inderogabilmente per legge. La sua peculiarità più significativa è l'efficace meccanismo di costante adeguamento in conseguenza dell'incremento dell'inflazione, che ha portato oggi il valore oltre 11 € lordi all'ora.

3. *L'iniziativa della Commissione e (l'evoluzione del)la posizione delle parti sociali*

Così delineato il contesto in cui la Commissione ha dovuto muoversi, possiamo descrivere come si è arrivati allo scenario attuale e in particolare alla direttiva. Il primo germe di questa «bandiera del rinnovato attivismo dell'Unione in materia sociale»²⁰ è un momento di dialogo sociale. Ai sensi dell'art. 154 TFUE, infatti, la Commissione ha avviato nel gennaio del 2020 la consultazione delle parti sociali sulla base di un documento intitolato *Salari minimi adeguati*. La risposta ottenuta dalle parti sociali su scala continentale è stata inizialmente di forte dissenso, ma ciononostante si è andati avanti.

Sia per la ferma volontà politica della Presidente Von der Layen e del commissario al lavoro e ai diritti sociali (il socialista lussemburghese Nicolas Schmit, vero autore della direttiva secondo alcuni), sia perché l'iniziativa era stata adottata in nome di obiettivi che la Relazione di accompagnamento mostrava in modo molto chiaro e senza perseguire lo scopo di cancellare il ruolo primario della contrattazione collettiva nella fissazione della soglia di adeguatezza (cosa che avrebbe mantenuto inscalfibili le resistenze). Si leggeva nella Relazione che «la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nella garanzia di un salario minimo adeguato. I paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. Influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge»²¹.

²⁰ Così ha definito l'impegno per un intervento in materia di adeguatezza dei salari A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in WP D'Antona It. – n. 157/2022, p. 3.

²¹ Commission staff working document, *Impact assessment accompanying the document*

Nella prima versione della proposta, peraltro, mancava un parametro quantitativo di adeguatezza idoneo, tangibile e spendibile come riferimento per le diverse modellistiche nazionali²², tratto che verrà solo parzialmente rivisto nel testo definitivo (laddove nel canale previsto per gli Stati che hanno un salario legale, l'art. 5.4 offre degli appigli, mentre nulla si dice sul *quantum* per i paesi in cui rimane la contrattazione l'attore protagonista).

La seconda versione della proposta ha ottenuto pareri molto più favorevoli, sia perché i sindacati hanno trovato rassicurazioni sull'assenza di una *deminutio* del proprio ruolo come conseguenza dell'adozione della direttiva, sia perché fra di essi (così come fra i leader politici che rivestono cariche di vertice nell'Unione) è cresciuta la consapevolezza in ordine al fenomeno della povertà nonostante il lavoro²³, anche alla luce dei drammatici strascichi economico-sociali lasciati dalla pandemia e, con il senno di poi, dalla guerra fra Russia e Ucraina.

Prima di soffermarci sulle scelte di fondo (contestualizzate e descritte soprattutto nei considerando) sulle quali si è formato il consenso decisivo, è fondamentale, peraltro, occuparci di un'altra ineludibile questione giuridica preliminare, cioè l'individuazione di una base per l'intervento all'interno dei trattati.

4. *Il problema della base giuridica*

Avviato il percorso – e scelta la strada di impiegare lo strumento della direttiva e non della mera Raccomandazione – è stato necessario porsi il problema della base giuridica. La competenza a intervenire legislativamente, infatti, non è generalizzata in capo all'Unione come accade in un ordinamento statale, ma discende dal *principio di attribuzione*: ciascun atto normativo deve trovare un preciso appiglio nei trattati istitutivi, che devono prevedere la possibilità di introdurre regole in quella determinata materia.

Ora, nel Trattato sul Funzionamento vi è l'art. 153, che si occupa delle tematiche sociali, ma che al paragrafo 5 addirittura *esclude* espressamente

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, 28.10.2020 SWD(2020) 245 final.

²² Lo spiegava A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, n. 3, p. 550.

²³ Si veda il c.d. fascicolo interistituzionale n. 2020/0310(COD), n. 14366/21 (Bruxelles, 26 novembre 2021), in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14366_2021_INIT; in dottrina v. il fascicolo monografico di *Lav. Dir.*, n. 1 del 2019, intitolato *La povertà nonostante il lavoro*.

la materia della *retribuzione*, con una clausola di riserva a favore degli Stati membri²⁴. La tematica salariale pare quindi non solo omessa, ma destinataria di una esplicita esclusione di competenza dell'Unione.

Senonché, a uno sguardo più attento, può dirsi che le cose stiano un po' diversamente. Con il passare degli anni, infatti, vi sono state varie eccezioni, rappresentate dai momenti – non pochissimi – in cui, specialmente attraverso il principio di non discriminazione, l'UE di fatto è intervenuta anche in materia salariale.

In buona sostanza, per inverare il divieto di discriminazione fra diverse categorie di lavoratori è spesso indispensabile garantire – fra la generalità dei lavoratori e lo specifico gruppo preso in considerazione e protetto – una parità di condizioni che coinvolga anche il trattamento economico.

La Corte di giustizia ha più volte avallato questo meccanismo, l'esempio più lampante è la sentenza *Del Cerro Alonso*²⁵ (ma ulteriori precisazioni arriveranno qualche tempo dopo con il caso *Impact*), dove viene esplicitato che l'esclusione di competenza europea va intesa in senso restrittivo («la detta eccezione non può essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, pena svuotare taluni settori contemplati dall'art. 137, n. 1, CE, di gran parte dei loro contenuti» si dice al punto 41 della motivazione).

Se l'interpretazione non fosse restrittiva, sarebbe minato il margine di azione del legislatore europeo nelle aree di cui ai primi quattro paragrafi dello stesso art. 153, in cui l'Unione ha competenza e nelle quali, inevitabilmente, viene coinvolta la materia dei salari.

L'intervento in materia di adeguatezza salariale può essere ricondotto, del resto, all'ambito più generale dell'art. 153, par. 1 lett. b) sulle «condizioni di lavoro», sia perché la retribuzione concorre a determinare le condizioni di impiego, sia perché facilita l'applicazione di vari principi dell'UE, sia, infine, perché incide sul perseguimento di obiettivi storici dell'Unione²⁶.

²⁴ E, infatti, di materia retributiva non tratta L. CALAFÀ, *sub* Art. 153 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (diretto da), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, 995 ss., nel commentare la disposizione in parola.

²⁵ Si tratta di Corte giust., 13 settembre 2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*, fra le altre in *Dir. rel. ind.*, 2008, n. 1, p. 234 ss., con nota di R. COSIO, *Il lavoro a termine nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, nella quale la Corte ha censurato una disciplina nazionale che escludeva i lavoratori a tempo determinato dalla possibilità di beneficiare degli scatti di anzianità (ossia una componente del trattamento retributivo) in condizioni analoghe agli omologhi lavoratori stabili. La pronuncia era riferita all'art. 137, n. 5 Trattato CE, oggi sostanzialmente riproposto con l'art. 153 TFUE.

²⁶ Diffusamente in questo senso M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del*

Ma in realtà c'è di più: la ragione di fondo della riserva di competenza statale risiede nella circostanza che la determinazione dei salari coinvolge, quasi ovunque, l'autonomia collettiva delle parti sociali a livello nazionale. Ebbene, l'odierno intervento, prima ancora di prendere forma nei termini definitivi del 2022, come già accennato, era stato proposto come pienamente *rispettoso dell'autonomia dei corpi intermedi*, prevedendosi la primazia della contrattazione collettiva nei casi in cui questa avesse una determinata copertura e non imponendo certo una fissazione per legge del valore numerico del salario minimo.

È soprattutto questa circostanza che – oltre a smussare i dissensi sindacali, non appena le loro *leadership* hanno avuto le idee più chiare sul punto – ha contribuito a consentire che l'opinione del Servizio giuridico della Commissione sulla proposta di direttiva, formalmente resa a marzo 2021, fosse positiva e approvasse l'individuazione della base giuridica nell'art. 153 del TFUE.

5. La direttiva

Risolto positivamente il problema della competenza del legislatore europeo in materia e descritto il percorso con cui si è preparato il terreno per l'esito positivo, è il momento di volgere lo sguardo al risultato, cioè la conclusione dell'iter politico-legislativo che ha portato all'approvazione del testo finale e le previsioni del medesimo.

5.1. Il consenso, i considerando e le scelte di fondo

Anzitutto, ricordiamo che, una volta che il consenso politico era maturato, con tempi complessivamente non lunghissimi, il 7 giugno 2022, il c.d. trilogio (Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio europeo, ossia gli organi coinvolti dal procedimento legislativo ordinario nell'UE) ha annunciato che era stato raggiunto un accordo sulla proposta di direttiva su «un equo salario minimo».

Successivamente, a settembre 2022, il Parlamento europeo in sessione plenaria ha varato il testo definitivo, apparso in Gazzetta Ufficiale UE con la pubblicazione di fine ottobre.

Ma su quali linee di fondo si è concretizzato il decisivo favore degli organi politico-istituzionali competenti?

In primo luogo, si deve osservare che l'intervento che potrà essere dispiegato dalla direttiva – il suo *effetto utile* se vogliamo – è riconosciuto da tutti come duplice: raggiungere l'adequatezza dei salari minimi e incrementare la copertura della contrattazione collettiva: proprio su questo si è creata l'intesa.

In secondo luogo, non si può che guardare ai “considerando”, che precedono la parte prescrittiva del provvedimento²⁷. Molti di essi, infatti, nella versione finale sono stati rivisti e arricchiti rispetto alla proposta iniziale, facilitando l'approvazione da parte dei diversi soggetti coinvolti (e anche dei singoli Stati, comunque consultati).

Nella versione finale vi sono 40 considerando. Leggendoli, risulta ancora più evidente, rispetto a quanto fosse all'inizio, la funzione di contrasto alla povertà lavorativa (questione che dopo la pandemia e lo scoppio della guerra è avvertita con urgenza crescente in Europa), in connessione con il richiamato principio n. 6 del Pilastro, che si assegna alla direttiva. Proprio il Parlamento europeo, del resto, aveva esortato la Commissione e gli Stati membri ad agire nella direzione di contrastare disuguaglianze e povertà con una Risoluzione del febbraio 2021²⁸.

Nel Considerando n. 9 della direttiva c'è un evidente richiamo a tutto questo:

«La povertà lavorativa nell'Unione è aumentata nell'ultimo decennio [...]. Nei periodi di contrazioni economiche, il ruolo di salari minimi adeguati nella protezione dei lavoratori a basso salario è particolarmente importante, dato che tali lavoratori sono più vulnerabili [...] ed è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva che dovrebbe condurre a un aumento dell'occupazione di qualità. Per assicurare una ripresa sostenibile è essenziale che le imprese, in particolare le micro imprese e le piccole imprese, prosperino. Tenuto conto degli effetti della pandemia [...] è importante valutare l'adequatezza dei salari nei settori a bassa retribuzione, che si sono dimostrati essenziali e di grande valore sociale durante la crisi».

Vale poi la pena di sottolineare che, fra le conseguenze della ricordata eterogeneità dei meccanismi di determinazione del salario, c'è l'indicazione, ripetuta quasi ossessivamente (v. in particolare tutti i considerando da

²⁷ Si sa che spesso il legislatore europeo inserisce nei considerando quello che non può – o, per mancanza di consenso, non riesce a – inserire nel corpo principale dei propri provvedimenti; di qui l'importanza che, malgrado si tratti di proposizioni non vincolanti, rivestono gli obiettivi e le considerazioni sviluppate in questa parte delle direttive, destinataria di una crescente attenzione anche in sede contenziosa a Lussemburgo. La direttiva sui salari minimi sembra non fare eccezione.

²⁸ Parlamento europeo (2021), *Resolution of 10 February 2021 on Reducing Inequalities with a Special Focus on In-work Poverty* (2019/2188 (INI)).

n. 5 a n. 10), dell'obiettivo della *adeguatezza* dei salari e non di una loro uniformità su scala UE.

A parziale puntualizzazione di tutto questo, peraltro, è infine meritevole di particolare menzione il n. 28 (che nella prima proposta era il n. 20 e che, con modifiche, è poi divenuto il 28). Si è osservato che esso «ricollega l'adeguatezza a un'equa distribuzione salariale nel paese di riferimento e al fatto che il salario assicuri un tenore di vita dignitoso, ed esplicita ora con enfasi l'importanza di misurazioni assolute della medesima adeguatezza»²⁹.

Nella seconda parte, questo considerando segnala agli Stati che «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabiliti a livello nazionale può essere strumentale per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. In via ulteriore rispetto alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, la partecipazione ad attività culturali, scolastiche e sociali può altresì essere tenuta in considerazione».

Sono precisazioni innovative, che lasciano impregiudicata l'importanza delle c.d. soglie di Kaitz (che rimangono nell'ultima parte del considerando 28 e sulle quali v. *infra*, quando parleremo dell'art. 5) ma «segnano con decisione la necessità che l'adeguatezza del salario minimo legale non rifletta solo la distribuzione salariale in un dato Stato membro, ma svolga anche un'effettiva funzione di realizzazione di una "cittadinanza" sostanziale, legata alla piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica del proprio Stato membro»³⁰.

5.2. I contenuti essenziali e il doppio canale

Passando all'esame del contenuto vero e proprio della direttiva, osserviamo che la sua struttura è piuttosto semplice: gli articoli da 1 a 4 sono le disposizioni generali e includono la disciplina per i paesi in cui l'autorità salariale era (e potrà restare) la contrattazione collettiva (è il "primo canale" regolativo, previsto dall'art. 4, quello più rilevante anche per l'Italia³¹); gli articoli da 5 a 8 si occupano invece dei salari minimi legali (è il "secondo canale", quello che coinvolge i paesi che già sono dotati – o che si doteranno – di un intervento di fissazione legislativa dei minimi)³²; gli articoli

²⁹ L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. straordinario, p. 48.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ V. *infra*, ma anche – e soprattutto – i contributi di R. Galardi e M. Vitaletti in questo volume per quanto riguarda l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano.

³² La molteplicità di percorsi attuativi, del resto, è abbastanza comune all'interno di atti dell'Unione destinati a essere recepiti da ordinamenti eterogenei fra loro, non è certo

da 9 a 13 contengono le disposizioni orizzontali, comuni a tutti i paesi, fra le quali spiccano gli articoli 9 (dedicato alle garanzie salariali nelle catene di appalti pubblici³³) e soprattutto 10 che disciplina un sistema di raccolta di dati e monitoraggio, con obblighi molto puntuali di fornitura di informazioni da parte degli Stati alla Commissione nel corso del tempo; infine, gli articoli da 14 a 19 con le disposizioni finali che chiudono la direttiva³⁴.

Oltre che rinviare alla diretta lettura del testo normativo (né lungo, né complesso), in questa sede critica dobbiamo almeno segnalare quanto segue con riguardo alle principali prescrizioni della direttiva.

L'art. 1.4 precisa *in apicibus* che la direttiva non impone un salario legale, né alcuna forma di efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva (e infatti poi si proporrà il doppio canale, per cui i paesi che non hanno un salario minimo legale potranno continuare a non averlo, a condizione – secondo la direttiva, già nella prima versione – che si dotino di meccanismi alternativi in grado di garantire, in una prospettiva di lungo periodo, l'adeguatezza salariale, v. *infra*).

Il campo di applicazione soggettivo della direttiva è delineato dallo scarso art. 2. Si parla espressamente di 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». In buona sostanza, sembra includere i subordinati, e verosimilmente, anche i parasubordinati, laddove essi siano formalmente riconosciuti nell'ordinamento (i lavoratori parasubordinati sono per esempio senz'altro coinvolti dalle previsioni della direttiva se già dispongono di contrattazione collettiva applicabile, siglata da soggetti accreditati).

Ora, il discorso potrebbe farsi più complesso se aprissimo una parentesi sulla nozione stessa di lavoratore nei documenti normativi dell'Unione e

il primo caso: si pensi, per fare un esempio, alla dir. 2001/86/CE, in materia di società europea.

³³ Spunti interessanti sul tema degli appalti nel contributo di F. Grasso in questo volume.

³⁴ Qui un discorso significativo – che non abbiamo la possibilità di affrontare *funditus* – dovrebbe riguardare la clausola di non regresso (art. 16): prevedere astrattamente che la direttiva «non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione già offerto ai lavoratori negli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la riduzione o l'abolizione dei salari minimi», infatti, pare un po' illusorio. Non vogliamo dire che questo accadrà, tutt'altro. Ma lasciare amplissimi margini all'autonomia degli Stati e alla dinamica spontanea della negoziazione sociale – come era forse inevitabile fare – non può, almeno in astratto, impedire che la fissazione legale di una soglia numerica minima determini (anche) allineamenti al ribasso in quei segmenti del mercato del lavoro che godono di retribuzioni non al minimo, secondo un processo tradizionalmente temuto dai sindacati confederali in Italia. Ma il problema è molto complesso (si può qui almeno rinviare agli spunti contenuti negli interventi degli esponenti delle parti sociali presenti in questo volume).

nella giurisprudenza, ma si tratterebbe di un fuor d'opera in questa sede: è sufficiente ricordare che si tratta essenzialmente di una nozione flessibile, ampia, ma anche funzionalistica e in costante evoluzione³⁵.

Più utili qui altre due osservazioni: da un lato, è pacifica l'esclusione dei lavoratori autonomi³⁶, dall'altro, ai sensi del Considerando n. 21 (da leggere in combinato con l'art. 2), vi sono espliciti richiami a forme di lavoro "atipico" e anche tramite "piattaforma digitale"³⁷, in consonanza con l'obiettivo di intervenire in alcuni segmenti del mercato del lavoro fragili e di inquadramento sistematico o incerto.

Superato l'art. 3, che contiene alcune definizioni utili alla comprensione complessiva del provvedimento, si arriva all'art. 4, che sancisce l'idoneità della contrattazione collettiva a garantire l'adeguatezza dei salari, nei paesi che ad essa si affidano, ma li impegna a *promuoverla* secondo precise direttrici. Questi Stati, infatti, secondo il primo paragrafo della norma:

- a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale;
- b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- c) adottano, se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari;
- d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione.

Come detto più volte, si tratta della disposizione più rilevante per l'Ita-

³⁵ Cfr. *ex multis* S. GIUBBONI, *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, n. 2, p. 207 ss.

³⁶ Scelta oggetto di un significativo dibattito, che registra anche dissensi: v. le osservazioni di C. GARBUIO, *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole sulla concorrenza*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 4, p. 1101 ss.

³⁷ Si ricordi che al momento è in discussione al Parlamento europeo la *Proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*. Sul tema v. anche il contributo di C. Pareo in questo volume.

lia³⁸, che peraltro (secondo la maggior parte delle rilevazioni³⁹, ma il dato può essere controverso⁴⁰) rispetta quanto richiesto dal secondo paragrafo del medesimo articolo, ossia un “tasso di copertura della contrattazione” superiore all’80%⁴¹.

Ragionando sugli impegni di cui alle lettere da *a)* a *d)* con in mente l’Italia e i suoi problemi di frammentazione sindacale, si può forse rilevare una piccola contraddizione: se impegni come quello della lettera *a)* sembrano spingere nella direzione di una *selezione* degli agenti contrattuali più qualificati, impegni come quelli delle lettere *c)* e *d)* paiono condurre nella direzione di garantire il *pluralismo* di questi soggetti.

Il problema, peraltro, verosimilmente si stempera ponendo mente al fatto che si tratta di un provvedimento chiamato a fornire indicazioni di principio molto generali, spendibili per paesi molto distanti fra loro, essendo invece un nodo tutto domestico quello di meglio definire la rappresentatività e la legittimazione dei sindacati in sede contrattual-collettiva, nel contesto, irrisolto, dell’art. 39 Cost. e delle sue contraddizioni.

La più penetrante critica al contenuto dell’art. 4 – in relazione agli obiettivi sostanziali che la direttiva nel complesso si prefigge e avendo in mente in particolare l’Italia – è legata al fatto che questa disposizione, letta unitamente ad alcuni considerando, traccia:

«un nesso di causa-effetto fra l’adeguatezza e la protezione garantita dal salario minimo contenuto nei contratti collettivi “in occupazioni a basso salario”. In questo nesso causale si annida uno degli aspetti più delicati dell’intera direttiva, non tanto per la generalità dei sistemi europei di relazioni industriali, e neppure per quei sei Paesi privi di un salario minimo, bensì specialmente per l’Italia. [...] Il problema risiede nell’estrarre da una circostanza statistica – ossia il fatto che normalmente laddove i tassi di copertura della contrattazione collettiva siano particolarmente elevati, il salario minimo si attese a un livello adeguato rispetto alle soglie di Kaitz⁴²

³⁸ E sicuramente per tutti i 5 paesi che non hanno ad oggi un salario minimo legale.

³⁹ Qualcuno parla anche del 100%, ma il documento ufficiale di *Impact assessment* attesta il dato italiano poco sopra l’80%: cfr. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, 28 ottobre 2020, SWD(2020)245 final, p. 155-156.

⁴⁰ Si è osservato, per esempio, che l’80% può sì essere vero come dato complessivo, ma in alcuni settori la percentuale è verosimilmente molto inferiore: M. ROCCELLA, T. TREU, M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2023, p. 410.

⁴¹ Identificato scommettendo sul c.d. effetto alone, per cui, se la contrattazione attendibile copre l’80%, necessariamente anche il restante 20% del mercato del lavoro si adeguerà.

⁴² Si tratta di un sistema che collega l’indice di adeguatezza del salario minimo a quello del salario mediano, oppure medio (n.d.A. non presente nel virgolettato riportato). Cfr., per

– un imperativo di *policy* ineluttabile, che si risolve in una sorta di presunzione di adeguatezza per qualunque prodotto della contrattazione collettiva, purché statisticamente diffuso nel paese di riferimento.

Il risultato sorprendente di questo procedimento logico – che con Peirce potremmo chiamare di abduzione – consiste nell’obliterare la circostanza per cui non sempre, certamente non nel sistema italiano di relazioni industriali, estensione della copertura della contrattazione collettiva equivale ad adeguatezza dei salari minimi. Ciò è tanto più verificabile proprio nei settori c.d. poveri, ossia in quei settori economici nei quali i lavoratori che percepiscono bassi salari sono più del 20%»⁴³.

Come si può vedere, la legittimazione dell’egemonia della contrattazione collettiva (in quanto “diffusa”), benché democraticamente lodevole e potenzialmente progressiva, non è *di per sé* garanzia di una dinamica economicamente acquisitiva per la platea di lavoratori coinvolti.

Prima di passare alle disposizioni successive, non resta che chiedersi: se la Commissione europea avesse osato di più in questo frangente la direttiva sarebbe stata approvata?

Guardando ora all’art. 5 (e seguenti), dobbiamo rilevare che si tratta della norma più rilevante per i 22 Stati che hanno una legislazione che fissa i minimi salariali.

L’art. 5 è una delle norme che nella versione finale sono più cambiate, è stato arricchito ed è più specifico rispetto alla prima versione⁴⁴. Esso descrive le procedure che gli Stati devono adottare per garantire legislativamente i livelli minimi delle retribuzioni (e il loro aggiornamento, secondo una “indicizzazione automatica”, prevista dal paragrafo 5 dell’articolo in parola), se scelgono – o confermano – questa strada.

L’adeguatezza dei salari, peraltro, è predicata in relazione alla generale situazione socioeconomica del paese (lo si evince dal considerando n. 29, strettamente connesso a questa disposizione) e se ne prevede, infatti, un aggiornamento rapido e costante, con procedure trasparenti in relazione alle dinamiche evolutive dei salari reali.

Qui, essenzialmente, viene utilizzato come parametro l’indice di Kaitz (che fissa la soglia di povertà sotto al 60% del salario lordo mediano⁴⁵),

una spiegazione accessibile, S. LEONARDI, *Opportunità e limiti del salario minimo legale: un raffronto europeo*, in <https://eticaeconomia.it/opportunita-e-limiti-del-salario-minimo-legale-un-raffronto-europeo/>, Menabò n. 172 del 19 maggio 2022.

⁴³ L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. straordinario, p. 53 ss.

⁴⁴ Peraltro, la disposizione richiama chiaramente la Convenzione n. 131 del 1970 dell’OIL sui salari minimi, che l’Italia non ha mai ratificato.

⁴⁵ V. nota n. 41.

unitamente ad alcuni altri indici, su cui non possiamo soffermarci nel dettaglio. Degno di rilievo è anche l'art. 6, che diffida gli Stati dal consentire che deduzioni, variazioni e trattenute previste per le retribuzioni di particolari categorie di lavoratori ne mettano a repentaglio l'adeguatezza (ovviamente in ossequio al divieto di discriminazione).

Un ultimo cenno va dedicato all'art. 8, che si occupa della *effettività* dell'accesso dei lavoratori ai salari minimi legali, mediante l'implementazione di sistemi di controlli, ispezioni e sanzioni che possono essere all'uopo previsti.

6. Conclusioni

Per concludere possiamo osservare che la direttiva, per poter essere approvata, ha dovuto presentare un contenuto piuttosto aperto, che lascia notevole discrezionalità agli Stati Membri.

Certamente, gli obiettivi identificati dal più volte citato documento di *Impact assesment* (o "Relazione di accompagnamento"), nonché dai considerando (aumento del tasso di copertura della contrattazione, miglioramento della trasparenza ed effettività del salario minimo legale, riduzione del livello di povertà lavorativa, inclusione sociale, etc.), sono perseguiti dall'UE con uno sforzo nuovo, ma molte questioni rimangono aperte.

A titolo di esempio, e sempre su scala europea: lo stesso indicatore di povertà lavorativa impiegato in sede UE secondo molte voci richiede una revisione⁴⁶; ancora, il concetto di adeguatezza (peraltro discusso) non è sufficiente, dovendosi pensare anche alla *equità* delle retribuzioni⁴⁷.

Con riguardo all'Italia, invece, qualcuno ha osservato che la direttiva potrà costituire, al più, l'occasione per un «tagliando di controllo» del sistema⁴⁸. Indubbiamente eventuali interventi in materia salariale (che, eventualmente, qui avranno a che fare con la contrattazione collettiva e i suoi protagonisti) con la direttiva dovranno in qualche modo misurarsi, anche

⁴⁶ Come suggerisce a p. 37 la relazione del gruppo di lavoro ministeriale sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, istituito dall'ex Ministro del lavoro Orlando e autorevolmente presieduto da Chiara Saraceno (disponibile in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf> e datata novembre 2021).

⁴⁷ V. più ampiamente P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2/2022.

⁴⁸ Così A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in *WP D'Antona It.* – n. 157/2022, p. 4.

perché l'art. 17 impone, per il suo corretto recepimento e attuazione, che i paesi debbano segnalare alla Commissione *tutti* gli interventi normativi che intersechino le materie di cui alla stessa.

Certamente le istituzioni internazionali sono oggi più che mai consapevoli della valenza strategica di un dispositivo di garanzia dell'adeguatezza dei salari: oltre alle iniziative di matrice UE, si segnala l'interesse dell'OIL in questa materia; il Direttore generale G.F. Hounbo ha evidenziato di recente che «l'aumento dei salari minimi e la garanzia di prestazioni di protezione sociale» sono «risposte prioritarie necessarie per proteggere i più vulnerabili e prevenire i danni causati dalle molteplici e interconnesse crisi globali»⁴⁹. Non si può che convenire.

Su come riuscirci, però, grandi certezze non ci sono.

⁴⁹ Cfr. https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/articles/WCMS_863834/lang--it/index.htm.