

Memoria relativa all'audizione del 13 gennaio 2021

Senato della Repubblica
XI Commissione
Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea – COM(2020) 682 def

Prof. Giulio Quadri

Università degli Studi di Napoli Federico II
giulio.quadri@unina.it – gquadri@notariato.it

1. L'impatto della Direttiva sul nostro ordinamento nazionale

La Proposta di “Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea – COM(2020) 682 final” si pone nel solco di una serie di iniziative adottate a livello politico-istituzionale nell'ambito dell'UE, quale in particolare il Principio 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, in favore del riconoscimento del diritto di tutti i lavoratori a salari minimi adeguati e rappresenta il naturale sviluppo del diritto a condizioni di lavoro eque, già previsto in termini generali dall'art. 4 della Carta sociale europea e, più specificamente con riguardo al trattamento retributivo, dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Pur consapevole dell'importanza di tale proposta nell'ambito del diritto dell'UE, in quanto rappresenta la prima iniziativa legislativa volta ad incidere direttamente sulla materia della retribuzione, e degli effetti rilevanti che tale Direttiva, una volta approvata, potrebbe avere nei diversi Stati membri, propenderei comunque in questa sede per un approccio valutativo centrato sull'impatto di tale Direttiva sul nostro diritto nazionale, in chiave solo giuridica e non anche socio-economica.

Personalmente ritengo che l'impatto della Direttiva sul nostro ordinamento non debba essere né sopravvalutato né sottovalutato, perché dipenderà molto dalla decisione del nostro legislatore nazionale di introdurre o meno un salario minimo legale, decisione da ponderare attentamente, anche a prescindere e, quindi, indipendentemente dall'eventuale approvazione della Direttiva.

A mio parere, non va sopravvalutato, perché la proposta di Direttiva: (a) non intende introdurre meccanismi uniformi di determinazione di salari minimi per i diversi Stati

membri, né armonizzare il livello dei salari minimi nell'UE; (b) non obbliga gli Stati membri ad introdurre un salario minimo legale; (c) non obbliga gli Stati membri ad introdurre strumenti legislativi per rendere i contratti collettivi universalmente applicabili (ovvero *erga omnes*) (v. chiaramente l'art. 1 e il considerando n. 16).

La proposta di Direttiva lascia un buon margine di autonomia alla scelta politica degli Stati membri anche in relazione allo strumento da utilizzare per garantire il diritto al salario minimo (legge e/o contratto collettivo)¹ e fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi (v. ancora, espressamente, l'art. 1), soprattutto per i Paesi come il nostro dove i livelli della contrattazione collettiva risultano più elevati.

Secondo qualche interpretazione – che tuttavia personalmente non ritengo condivisibile – gli Stati membri che hanno già una copertura della contrattazione collettiva almeno pari al 70%, soglia che consentirebbe di considerare il sistema contrattuale “ben funzionante”, potrebbero addirittura astenersi da qualunque intervento legislativo in materia di salario minimo.

Questa è la situazione del nostro Paese, nel quale, sul piano statistico, si stima un tasso di copertura tra l'80 e l'85% e, sul piano normativo, il diritto di tutti i lavoratori a un salario minimo adeguato è già riconosciuto a livello costituzionale dall'art. 36, che sancisce i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione; principi che hanno consentito il consolidarsi di orientamenti giurisprudenziali che, collegando l'art. 36 Cost. con l'art. 2099 c.c., richiamano proprio i livelli retributivi concordati nei contratti collettivi di lavoro².

Ma l'impatto dell'eventuale approvazione della Direttiva non va neppure sottovalutato: (a) sia perché, almeno nella sua formulazione attuale, prevede in realtà alcuni obblighi per tutti gli Stati membri, anche per quelli dotati di un sistema contrattuale “ben funzionante”, quali, ad es., le previsioni dell'art. 4 sulla promozione della contrattazione collettiva, dell'art. 9 sugli appalti pubblici e dell'art. 10 sul monitoraggio e la raccolta di dati, che quindi imporrebbero anche al nostro Paese una delicata attività di adeguamento normativo; (b) sia – e ancor di più – perché prevede limiti di un certo rilievo per il caso in cui si decida di introdurre, in futuro, anche nel nostro Paese, un salario minimo legale.

E' inutile dire, poi, che proprio il dibattito sull'introduzione del salario minimo legale, già oggetto negli ultimi anni di crescente attenzione politica, sarebbe certamente rianimato dall'eventuale approvazione della Direttiva; e si tratta di un dibattito

¹ Si ricorda che in sei Stati membri (Italia, Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia e Svezia) la protezione del salario minimo è demandato solo alla contrattazione collettiva, mentre negli altri ventuno Paesi esistono salari minimi legali.

² Si veda, per tutte, Corte Cost. 26 marzo 2015 n. 51.

caratterizzato, sul piano giuridico, da serie difficoltà teoriche e sistematiche e, sul piano politico, da un clima di grande diffidenza, soprattutto delle parti sociali, anche per la paura di fuga dalla contrattazione collettiva.

E verrebbero riaccese, inevitabilmente, le luci su un altro dibattito, altrettanto infuocato e strettamente collegato alla questione del salario minimo (come dimostrano le recenti discussioni sui progetti di legge in materia di salario minimo legale), quello sull'opportunità di introduzione generalizzata di criteri per la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali e, conseguentemente, per la selezione dei contratti collettivi in base alle qualità dei soggetti stipulanti, attraverso l'individuazione di contratti collettivi di riferimento, perché stipulati, ad es., dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Non è questa, ovviamente, la sede per un approfondimento sull'opportunità o meno dell'introduzione di un salario minimo legale, né sui diversi possibili strumenti tecnici per regolamentarlo, per il quale si rimanda alle discussioni già svolte in seguito alla presentazione dei recenti disegni di legge³ o a quelle che scaturiranno in sede di attuazione della Direttiva, una volta approvata, in un campo segnato dalla tensione tra le norme costituzionali, che, da un lato, in chiave di sviluppo dei principi dell'art. 36 Cost., inducono ad introdurre previsioni legislative volte al riconoscimento generalizzato di un salario minimo adeguato, ma, dall'altro, circoscrivono il potere di intervento legislativo in funzione dei limiti contenuti nell'art. 39 Cost., che vietano compressioni del principio di libertà sindacale, nonché indebite estensioni dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi.

E' evidente che l'impatto della Direttiva, ove definitivamente approvata, non potrà che risultare variabile in base all'approccio che si intenderà seguire in sede di attuazione, anche in funzione delle scelte di politica legislativa sull'introduzione di una disciplina del salario minimo legale.

Queste sintetiche considerazioni sul dibattito che sicuramente deriverà dalla Direttiva mi inducono solo a ribadire il monito, già proveniente in modo chiaro dalle parti sociali, almeno a livello nazionale, alla cautela nell'intervenire nella materia in esame, soprattutto in un contesto economico come quello attuale, caratterizzato da una situazione generalizzata di recessione e incertezza sul futuro generata dalla crisi da COVID-19.

2. I dubbi di legittimità sulla base giuridica dell'atto normativo

³ Mi limito a richiamare i disegni di legge S.310 presentato il 3 maggio 2018 (Laus ed altri), S.658 presentato il 12 luglio 2018 (Catalfo ed altri), S.1132 presentato l'11 marzo 2019 (Nannicini ed altri) e S.1259 presentato il 30 aprile 2019 (Laforgia ed altri).

Sul piano generale, nonostante gli obiettivi della proposta di Direttiva paiano sicuramente condivisibili – contribuire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro; migliorare l’equità del mercato del lavoro; ridurre le disuguaglianze salariali e la povertà lavorativa (anche con riferimento ai lavoratori svantaggiati); contribuire alla parità di genere (considerando n. 6, 7 e 8) – non pochi dubbi permangono sulla legittimità del provvedimento, anche in considerazione della forma giuridica adottata.

Il principale punto critico è sicuramente rappresentato dalla possibile violazione dell’art. 153, par. 5, TFUE (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea), che pare avocare in modo chiaro la materia “retribuzioni” all’ambito della competenza esclusiva statale; del resto, non poche obiezioni sono state mosse verso l’espressa individuazione della base giuridica della Direttiva nell’art. 153, par. 1, lett. b), che presupporrebbe la riconducibilità dell’intervento al solo settore delle “condizioni di lavoro”, sul quale l’Unione può legittimamente intervenire. Dubbio teorico che tuttavia potrebbe essere superato tenendo conto delle posizioni della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che richiama la necessità di interpretare in modo restrittivo i limiti di competenza individuati nell’art. 153, par. 5⁴.

Ma anche la conformità al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE) solleva qualche dubbio soprattutto per il carattere necessariamente vago delle prescrizioni contenute nella proposta di Direttiva, anche conseguenza della circostanza che solo indirettamente tale prescrizioni possono incidere sulla determinazione delle retribuzioni (materia sottratta all’UE appunto dall’art. 153, par. 5, TFUE); in questa prospettiva, paiono prive di reale dimostrazione alcune affermazioni contenute nella Relazione secondo cui *“l’azione a livello di UE sarà più efficace di quella a livello nazionale nel rafforzare i sistemi di determinazione dei salari minimi”* e secondo cui gli obiettivi perseguiti (quale, in particolare, l’eliminazione delle ingiustificate differenze, in termini di copertura e adeguatezza dei salari minimi, all’interno del mercato unico) *“non possono essere conseguiti in misura sufficiente mediante un’azione non coordinata degli Stati membri”*.

Resta, quindi, vivo il dubbio di fondo, manifestato soprattutto dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro già dall’inizio delle fasi di consultazione sulla proposta di Direttiva, se non sarebbe stato preferibile adottare un diverso strumento giuridico, non vincolante per gli Stati membri, quale la raccomandazione, che meglio avrebbe potuto salvaguardare le specificità di ogni singolo Stato membro, nonché la piena autonomia delle parti sociali nell’ambito della contrattazione collettiva. La scelta della Direttiva, infatti, come segnalato da alcuni interpreti, imporrà inevitabilmente nuovi obblighi per gli Stati membri, con il rischio di creare interferenze sui sistemi di contrattazione collettiva in ambito nazionale, aprendo, tra l’altro, la porta all’intervento

⁴ V., in particolare, Corte Giust. 13 settembre 2007 causa C-307/05, *Del Cerro Alonso*, Corte Giust. 15 aprile 2008 causa C-268/06, *Impact*, e Corte Giust. 19 giugno 2014 cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, *Specht and others*.

interpretativo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, su materie tanto delicate, come la libertà sindacale, l'autonomia contrattuale collettiva e il concetto di salario minimo adeguato, quanto toccate in modo necessariamente vago dalla proposta di Direttiva stessa.

3. Ambito di applicazione e definizioni: i principali nodi problematici

Non pare possibile, in questa sede, fornire un'analisi completa del testo della proposta di Direttiva e si ritiene, quindi, preferibile concentrarsi, sempre in modo sintetico, su alcuni aspetti di carattere più generale, nonché su alcune norme destinate ad avere un impatto immediato sul nostro ordinamento, indipendentemente dall'eventuale futura introduzione di un salario minimo legale.

I primi spunti di riflessione provengono dalle definizioni contenute nella proposta di Direttiva, nella consapevolezza che dalla maggiore o minore ampiezza delle definizioni dipendono anche l'ambito di applicazione delle disposizioni e, di conseguenza, i margini dei legislatori nazionali per un intervento più o meno incisivo in fase di attuazione.

In questa prospettiva, pare opportuno concentrare l'attenzione in via preliminare su tre concetti: a) lavoratore; b) salario minimo; c) contrattazione collettiva.

a) Lavoratore

Ai sensi dell'art. 2, *“La presente direttiva si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea”*. La formulazione della proposta di Direttiva pare, pertanto, generale e idonea a comprendere oltre ai lavoratori subordinati con contratto standard anche lavoratori che la proposta stessa definisce *“atipici”*, ovvero *“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”*, con esclusione, invece, dei *“lavoratori effettivamente autonomi”* (v. considerando n. 17).

Tale ampia formulazione, pur condivisibile nella prospettiva del riconoscimento universale delle tutele, potrebbe porre, tuttavia, non pochi problemi in sede di trasposizione nel nostro ordinamento, soprattutto per due ordini di considerazioni: a) sia perché vincolerebbe il nostro legislatore in sede di introduzione del salario minimo legale, estendendolo anche oltre la subordinazione, in una prospettiva che, allo stato, non mi pare sia seguita dai disegni di legge in discussione alle Camere; b) sia perché per

talune di queste forme contrattuali il legislatore nazionale ha già predisposto una disciplina specifica, la cui conformità alla proposta di Direttiva non pare così scontata.

Per il lavoratori a voucher, fattispecie dall'incerto inquadramento teorico tra autonomia e subordinazione, ad es., dopo le travagliate vicende del lavoro accessorio (regolamentato prima dal d.lgs. 276/2003 e poi dal d.lgs. 81/2015), attualmente la legge 21 giugno 2017, n. 96, in sede di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, ha introdotto nell'art. 54-*bis* una nuova disciplina delle prestazioni occasionali, incentrata sul "Libretto Famiglia" e sul "contratto di prestazione occasionale", nei quali la misura della retribuzione è fissata direttamente nella legge, senza richiami particolari ai contratti collettivi⁵.

Per gli apprendisti, invece, inquadrabili sicuramente nell'ambito del lavoro subordinato, è lo stesso legislatore che, in ragione delle peculiari funzioni formative e di inserimento lavorativo dell'apprendista, consente delle riduzioni, pur temporanee, dei trattamenti economici anche al di sotto dei minimi previsti dai contratti collettivi⁶.

Ancor più problematica è la posizione dei lavoratori parasubordinati, anche quando svolgano l'attività mediante l'ausilio di piattaforme digitali, sia con riferimento alle collaborazioni organizzate dal committente (di cui all'art. 2 del d.lgs. 81/2015) quando non possono essere ricondotte alla disciplina del lavoro subordinato, rientrandosi nelle ipotesi derogatorie di cui al secondo comma dell'art. 2, sia con riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative (di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c.). Occorre chiedersi, infatti, se a questi lavoratori la proposta di Direttiva possa trovare applicazione, oppure se i medesimi debbano invece considerarsi rientranti tra i "lavoratori effettivamente autonomi", lasciati, dunque, al di fuori del perimetro della nuova disciplina.

Allo stato, solo per le collaborazioni organizzate dal committente a cui è estesa la disciplina del lavoro subordinato in forza dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 81/2015 può considerarsi applicabile una tutela adeguata in materia di retribuzione; pertanto, il problema del riconoscimento di un diritto al salario minimo continua ad essere particolarmente sentito per le altre collaborazioni organizzate (ossia quelle rientranti

⁵ Per il Libretto Famiglia il valore nominale del titolo di pagamento è fissato in euro 10, utilizzabile per compensare prestazioni di durata non superiore ad un'ora (comma 11); per il contratto di prestazione occasionale, invece, è definita la misura minima oraria del compenso, pari ad euro 9, tranne che nel settore agricolo, per il quale è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo di lavoro stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (comma 16). I compensi percepiti dal prestatore sono esenti da imposizione fiscale, non incidono sullo stato di disoccupato e sono computabili ai fini della determinazione del reddito necessario per il permesso di soggiorno (comma 4).

⁶ L'art. 42, comma 5, lett. b, d.lgs. 81/2015 prevede la "*possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto a quello spettante in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto, o, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e proporzionata all'anzianità di servizio*".

nelle ipotesi derogatorie dell'art. 2, comma 2), nonché per le collaborazioni coordinate e continuative, tradizionalmente considerate al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 36 Cost.. Del resto, l'ormai abrogata disciplina del lavoro a progetto già prevedeva una norma esplicita sui minimi di trattamento, fissando il principio che il compenso doveva essere *“proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito”*, per poi parametrarlo ai minimi stabiliti dai contratti collettivi (si tratta dell'ormai abrogato art. 63 del d.lgs. 276 del 2003).

Pare, poi, notevolmente problematico il richiamo generico (contenuto nei considerando) ai *“lavoratori tramite piattaforma digitale”*, una categoria di lavoratori che, oggi, nonostante gli interventi legislativi e giurisprudenziali, pare ancora lontana dal trovare un assetto di disciplina coerente, potendo assumere le forme del lavoro subordinato, delle collaborazioni organizzate dal committente (destinate a confluire nella disciplina del lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2, comma 1, oppure a restarne fuori in caso di disciplina di fonte collettiva idonea ad integrare l'ipotesi derogatoria dell'art. 2, comma 2, lett. a), ma anche delle collaborazioni coordinate e continuative (art. 409, n. 3, c.p.c.) e, quindi, del lavoro effettivamente autonomo. Per i lavoratori tramite piattaforma digitale, poi, se si tratta di *riders*, trova applicazione anche la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 101/2019, convertito con significativi stravolgimenti nella legge n. 128/2019, che fa un richiamo solo parziale ai contratti collettivi, senza un esplicito riferimento al principio sancito dall'art. 36 Cost.⁷.

b) Salario minimo

La definizione di “salario minimo” contenuta nella proposta di Direttiva (art. 3) pare piuttosto generica e lascia forse un margine di autonomia troppo elevato ai legislatori nazionali, dimostrando, così, le maggiori difficoltà di un intervento legislativo dell'UE in materia di retribuzione.

In primo luogo, si pone il problema dell'individuazione del contenuto del salario minimo, se debba comprendere solo il minimo tabellare, oppure se possa tener conto anche delle altre voci che compongono il trattamento retributivo complessivo spettante al lavoratore, comprendente, ad es., mensilità aggiuntive, TFR, ferie, permessi retribuiti, nonché di altre componenti economiche integranti prestazioni assistenziali e previdenziali (sistemi di welfare, previdenza complementare, assistenza sanitaria).

⁷ L'art. 47-*quater* d.lgs. 81/2015, introdotto dal d.l. n. 101/2019, conv. in l. n. 128/2019, sul compenso spettante al lavoratore, introduce infatti un rinvio ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per la definizione dei *“criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente”* (comma 1), stabilendo, poi, in mancanza di tali contratti, il divieto di retribuire i lavoratori *“in base alle consegne effettuate”* e il diritto dei medesimi lavoratori ad un *“compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti”* sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (comma 2).

Ancora, difficoltà emergono sulla struttura del salario minimo, se debba essere costruito su base oraria, oppure basato su altre unità di misura (es. settimanale, mensile o annuale), se debba assumere rilievo come salario minimo lordo oppure netto, anche tenuto conto della notevole eterogeneità dei regimi dei diversi Paesi e del difficile intreccio con i differenti sistemi fiscali e contributivi.

Del resto, anche la logica della tariffa minima oraria, da molti considerata come l'unico strumento versatile in grado di assicurare principi di equità e proporzionalità alla quantità di lavoro svolto, potrebbe rispondere ad un approccio valutativo troppo legato ai tradizionali modelli organizzativi del lavoro e poco adattabile all'evoluzione delle dinamiche produttive e dei rapporti di lavoro, spesso caratterizzati da una polverizzazione dei tempi di lavoro e da una maggiore attenzione per il risultato della prestazione lavorativa (si pensi al lavoro da remoto o al lavoro tramite piattaforme digitali).

Si tratta, ovviamente, di problemi controversi che già emergono per la definizione di un salario minimo nel dibattito nazionale e che rendono ancora più difficile l'introduzione di una disciplina sul piano sovranazionale.

c) Contrattazione collettiva

Anche il rinvio alla "contrattazione collettiva" (art. 3) pare troppo generico, idoneo a ricomprendere in modo indifferenziato qualunque tipo di contratto collettivo, a prescindere dalla rappresentatività del soggetto stipulante.

Considerato che all'interno della proposta di Direttiva i richiami alla contrattazione collettiva sono centrali nella definizione del salario minimo, da più parti è stata segnalata la pericolosità di un rinvio indifferenziato al contratto collettivo, che potrebbe legittimare la proliferazione di contratti stipulati da soggetti poco o per nulla rappresentativi, decisamente peggiorativi, sotto il profilo del trattamento economico e normativo riconosciuto ai lavoratori, rispetto ai contratti stipulati dalle parti sociali più rappresentative, comportando il diffondersi di processi di vero e proprio *dumping* contrattuale, a danno della tutela dei lavoratori (si pensi ai c.d. contratti pirata).

Potrebbe essere opportuna, quindi, anche all'interno della proposta di Direttiva, qualche precisazione sulla necessità che la contrattazione collettiva di riferimento per la determinazione del salario minimo, anche per il calcolo della copertura contrattuale (art. 4), sia quella proveniente da soggetti realmente rappresentativi, se non addirittura dalle parti sociali maggiormente rappresentative, ovviamente nelle diverse declinazioni che il concetto può assumere nei vari ordinamenti nazionali, pur nella consapevolezza che ciò farebbe riemergere i noti problemi della misurazione della rappresentatività dei soggetti stipulanti e della definizione degli ambiti di riferimento dei contratti (le c.d. categorie).

Quello del *dumping* contrattuale è un fenomeno diffuso anche nel nostro Paese; un fenomeno che difficilmente può essere arginato in modo efficace da riforme limitate, come ad es. quella che ha introdotto il “Codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro” (art. 16-*quater* del d.l. 76/2020, convertito in legge 120/2020), richiedendo, piuttosto, una soluzione radicale, quale l’adozione di una legge sindacale che sancisca una volta per tutte criteri obiettivi per la misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale.

E’ evidente come si venga a toccare un nodo cruciale della questione del salario minimo, nel suo collegamento necessario con la contrattazione collettiva, un nodo problematico che riaffiora ogni volta che nel nostro Paese si discute dell’introduzione di un salario minimo legale (si pensi ai già richiamati recenti disegni di legge) e che pare rendere imprescindibile un intervento regolativo organico in materia sindacale, che consenta un’adeguata selezione dei prodotti dell’autonomia collettiva anche in base al grado di rappresentatività dei soggetti stipulanti.

4. Qualche ulteriore osservazione sulle norme che hanno un impatto immediato sul nostro ordinamento

La proposta di Direttiva prevede alcune norme indirizzate ai soli Stati membri dove sono previsti salari minimi legali, ma prevede pure delle prescrizioni applicabili a tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla circostanza che rimettano la definizione del salario minimo alla legge o alla contrattazione collettiva.

Pertanto, anche per l’Italia, l’adozione della Direttiva comporterebbe l’introduzione di alcuni obblighi immediatamente vincolanti, a prescindere dalla scelta politica dell’eventuale istituzione del salario minimo legale, concernenti soprattutto il delicato rapporto tra Stato e parti sociali e, quindi, tra legge e contrattazione collettiva, risultando, invece, alquanto improbabile che l’attuazione della Direttiva possa essere affidata nel nostro Paese alle sole parti sociali (sfruttando una possibilità pure contenuta nella previsione dall’art. 13).

Sicuramente pare condivisibile, in linea generale, l’introduzione di obblighi di promozione dell’attività delle parti sociali e di incoraggiamento di negoziazioni collettive “*costruttive, significative e informate sui salari*”, così favorendo il rafforzamento di una contrattazione collettiva solida e ben funzionante (art. 4 par. 1).

Piuttosto incerto, invece, si dimostra il richiamo alla “*copertura della contrazione collettiva*” (definita dall’art. 3 come “*la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo*”), per la quale la proposta di Direttiva individua la soglia del 70% al di sotto della quale gli Stati membri devono intervenire, per legge o con accordi tripartiti, per prevedere “*un quadro di condizioni favorevoli alla*

contrattazione collettiva” e definire “*un piano d’azione per promuovere la contrattazione collettiva*”.

Il punto delicato è che la proposta di Direttiva non offre alcun criterio per calcolare questo indicatore e, ancora una volta, mostra di richiamare in modo indifferenziato i contratti collettivi, senza riferimenti a requisiti di rappresentatività per le parti sociali stipulanti: insomma, la soglia del 70% deve essere calcolata con riferimento a qualunque contratto collettivo, anche se stipulato da soggetti poco rappresentativi oppure va calcolata solo prendendo in considerazione i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni più rappresentative? D’altra parte, sarebbe forse impossibile, considerata la diversità di contesti socio-economici e sindacali, andare ad individuare delle metodologie di calcolo che assicurino una valutazione uniforme della copertura della contrattazione collettiva all’interno dei vari Stati membri, rendendolo così un dato realmente comparabile a livello europeo.

Generiche si dimostrano anche le eventuali misure di intervento previste nell’art. 4, sia quelle generali del par. 1, applicabili a tutti gli Stati membri indipendentemente dal livello di copertura contrattuale, sia quelle più incisive del par. 2, esclusivamente rivolte a quegli Stati in cui il livello di copertura contrattuale non raggiunge la soglia del 70%. Nonostante la genericità degli interventi, la previsione di ampi obblighi all’interno della proposta di Direttiva apre le porte al sindacato giudiziale sul delicato rapporto tra Stato e parti sociali, con il rischio di intervenire sulla libertà ed autonomia delle organizzazioni sindacali e datoriali, oltre che su alcuni concetti piuttosto vaghi quali i “*livelli adeguati di salari minimi*” o le “*negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari*”, che lasciano margini troppo ampi all’interpretazione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

Altra norma destinata a trovare immediata applicazione per tutti gli Stati membri è l’art. 9 che impone agli operatori economici, nell’ambito dell’esecuzione di appalti pubblici e contratti di concessione (anche nella catena di subappalti), a conformarsi ai salari stabiliti dai contratti collettivi o, se presenti, ai salari minimi legali; anche qui la formulazione si dimostra forse un po’ troppo generica, soprattutto nel richiamo indifferenziato alla contrattazione collettiva (che rievoca le criticità sopra esposte), in un settore, quello degli appalti, in cui alto è il rischio di sfruttamento dei lavoratori, anche attraverso il riconoscimento di bassi livelli retributivi. La norma, inoltre, pone qualche problema di coordinamento con l’attuale giurisprudenza della Corte di Giustizia, almeno per quei Paesi dove il salario minimo è imposto per contratto collettivo e non per legge⁸.

Ulteriori previsioni dall’immediato impatto sul nostro ordinamento e da non sottovalutare sono quelle contenute nell’art. 10 sul monitoraggio e la raccolta dati sulla

⁸ V., ad es., le posizioni riportate in Corte Giust. 17 novembre 2015 causa C-115/14, *Regiopost*, ed ivi ulteriori riferimenti.

copertura e l'adeguatezza dei salari minimi. Da un lato, infatti, non tutte le informazioni richieste dalla proposta di Direttiva sono oggi raccolte in modo sistematico e integrato da CNEL, INPS e ISTAT e, dall'altro, un simile incisivo monitoraggio sull'attività negoziale potrebbe aprire la strada a pericolosi controlli – con il rischio di conseguenti indebite compressioni – sul libero sviluppo dell'autonomia contrattuale delle parti sociali.

In ogni caso, l'adozione della Direttiva comporterebbe almeno l'obbligo di individuare le autorità deputate alla raccolta dei dati, di istituire nuove procedure per un monitoraggio affidabile e di predisporre degli strumenti adeguati per rendere i dati sui salari minimi trasparenti ed accessibili al pubblico.

Inoltre, sempre in termini generali, l'adozione della Direttiva imporrebbe, comunque, una valutazione di conformità al diritto UE di specifiche disposizioni legislative nazionali che intervengono sulla materia dei minimi di trattamento, non solo con riferimento a quei rapporti di lavoro, talvolta ai confini della subordinazione, ai quali, comunque, occorrerebbe preventivamente verificare la possibilità di applicare la Direttiva (lavoro parasubordinato e occasionale, su cui v. *supra* par. 3), ma anche con riguardo ad alcune categorie di lavoratori subordinati, per i quali viene fatto espresso richiamo ai trattamenti economici non inferiori a quelli previsti da contratti collettivi qualificati (ad es., lavoro in cooperativa⁹, lavoro negli appalti pubblici¹⁰ e lavoro nell'impresa sociale e negli enti del Terzo settore¹¹).

5. Principi guida per la disciplina in materia di salario minimo legale

⁹ L'art. 7, comma 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, prevede che *“fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”*.

¹⁰ Nell'ambito del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e successive modificazioni, v. in particolare l'art. 30, comma 4, secondo il quale *“al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”*, nonché l'art. 50 che prevede l'inserimento nei bandi di gara di *“specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81”*.

¹¹ L'art. 13, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e l'art. 16 d.lgs. 3 luglio 2017, 117, prevedono rispettivamente che i lavoratori dell'impresa sociale e i lavoratori degli enti del Terzo settore *“hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81”*.

Un altro gruppo di norme, contenute negli articoli 5, 6, 7 e 8 della proposta di Direttiva, detta dei principi guida per la disciplina in materia di salari minimi legali nei singoli Stati membri, principi che potrebbero assumere fondamentale rilievo per il nostro Paese nell'eventualità, non improbabile, in cui si decida di introdurre un salario minimo stabilito dalla legge.

Non solo il principio cardine di "adeguatezza", ma anche gli altri principi fissati nella proposta di Direttiva rappresentano fondamentali indicazioni di metodo per gli Stati membri che adottano salari minimi legali.

Mi limito, in questa sede, a richiamare sinteticamente i principi fondamentali che emergono dalla proposta di Direttiva, considerato che un più proficuo approfondimento non può prescindere, a mio parere, dalla preventiva definizione di un disegno di massima sull'introduzione del salario minimo legale.

Adeguatezza

Il principio cardine cui deve ispirarsi la disciplina dei salari minimi legali è sicuramente quello di "adeguatezza", concetto che, nella proposta di Direttiva, viene riferito non solo, in modo generale, ai criteri di determinazione degli salari minimi legali, ma anche, in modo specifico, ai livelli quantitativi dei salari minimi legali nei differenti contesti nazionali (art. 5).

Tuttavia, proprio la genericità del concetto di "adeguatezza" e il suo riferimento concreto alla misura dei salari minimi legali finisce per lasciare all'interprete un margine di azione troppo ampio, anche nella pericolosa prospettiva del sindacato giudiziale da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Non si può nascondere, infatti, come una valutazione di adeguatezza del livello del salario minimo legale possa comportare, da un lato, un'ingerenza nella competenza nazionale per la definizione del salario minimo e, dall'altro, un'indebita compressione della libertà e dell'autonomia contrattuale delle parti sociali.

Del resto la proposta di Direttiva impone agli Stati membri di utilizzare "*valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi*" (art. 5, par. 3), menzionando, poi, nei considerando, a titolo orientativo, indicatori specifici quali "*il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio*" (considerando n. 21), con delle soglie che, seppur ragionevoli sul piano quantitativo, possono rappresentare, tuttavia, delle limitazioni incisive all'autonomia degli Stati membri e delle parti sociali.

Nella prospettiva della rifinitura del testo della Direttiva, allora, sarebbe forse più opportuno che ogni valutazione di adeguatezza venisse limitata ai criteri (intesi, in senso

ampio, come principi, modelli e metodologie) adottati per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali e non ai livelli quantitativi concretamente definiti nell'ambito dei differenti contesti nazionali.

Dinamicità

La disciplina dei salari minimi legali non deve preoccuparsi solo della determinazione di livelli quantitativi (la concreta misura dei salari minimi legali) ma anche del loro aggiornamento periodico al fine di mantenerne nel tempo il carattere di adeguatezza (art. 5). Non sarebbe conforme alla proposta di Direttiva, ad es., una disciplina che stabilisca un importo retributivo orario, senza preoccuparsi di introdurre meccanismi di adeguamento periodico¹².

Stabilità e chiarezza

I criteri adottati nei diversi Paesi per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali – che devono prevedere almeno il potere di acquisto dei salari minimi, il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari lordi e l'andamento della produttività del lavoro – vanno definiti in modo stabile e chiaro (art. 5); ciò consente, tra l'altro, di controllare il rispetto del principio di adeguatezza per assicurare condizioni di vita e di lavoro dignitose, anche tenendo conto delle differenti realtà socio-economiche.

Universalità

La proposta di Direttiva mira all'adozione di salari minimi legali che abbiano un'applicazione generalizzata a tutti i lavoratori e il più possibile uniforme, preferibilmente senza distinzioni per categoria produttiva, età, area geografica di appartenenza. In questa prospettiva, gli Stati membri sono invitati a ridurre al minimo "variazioni" nei salari minimi legali per gruppi di lavoratori, comunque nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, e a limitare alle ipotesi strettamente necessarie e giustificate l'introduzione di "trattenute" sulle retribuzioni che possano andare ad incidere sulla misura dei salari minimi (art. 6).

Coinvolgimento

Devono essere adottate misure necessarie a garantire il coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali, soprattutto nella determinazione dei salari minimi legali e nel relativo aggiornamento, nonché nella previsione di variazioni o trattenute, ovvero nell'attività di raccolta dati (art. 7). Il coinvolgimento delle parti sociali deve avvenire anche attraverso la loro partecipazione agli organi consultivi che devono essere istituiti

¹² In questa prospettiva, potrebbe quindi dubitarsi della legittimità di meccanismi di determinazione quantitativa della retribuzione sul modello del citato art. 54-bis d.l. n. 50/2017, in materia di lavoro occasionale.

per fornire consulenza alle autorità competenti sulle questioni relative ai salari minimi legali.

La proposta di Direttiva, tuttavia, in considerazioni dell'eterogeneità dei contesti nazionali, non pare spingersi fino ad imporre un modello rigido di partecipazione dei soggetti rappresentativi dei datori e dei lavoratori al processo di definizione del salario minimo legale, lasciando un certo margine di autonomia agli Stati membri.

Effettività

Agli Stati membri è rimesso anche l'obbligo di adottare delle misure per rendere effettivo l'accesso di tutti i lavoratori alla tutela garantita dai salari minimi legali, sia attraverso il rafforzamento di ispezioni e controlli, sia attraverso la previsione di un apparato sanzionatorio dissuasivo nei confronti dei responsabili delle violazioni, sia, ancora, attraverso adeguate tutele di tipo giudiziale (artt. 8, 11 e 12).

Trasparenza

Strettamente collegato all'obiettivo di effettività delle tutele è l'aspetto della conoscibilità dei diritti dei lavoratori, che mira ad introdurre strumenti di pubblicizzazione delle informazioni sui salari minimi legali, chiari, completi e facilmente accessibili, tali da garantire un livello adeguato di trasparenza e prevedibilità circa le condizioni di lavoro (art. 8).