



---

Associazione Comma2  
Via San Felice, 6  
4122 Bologna (BO)  
Tel. +39 349 285 5451

[www.comma2.it](http://www.comma2.it)  
[presidenza@comma2.it](mailto:presidenza@comma2.it)  
[vicepresidenza@comma2.it](mailto:vicepresidenza@comma2.it)  
[segreteria@comma2.it](mailto:segreteria@comma2.it)

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO RELATIVA AI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UNIONE  
EUROPEA.**

La proposta di direttiva è sicuramente informata ad un'attenta applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art.5 del Trattato U.E.

Da un lato, infatti, riconosce l'opportunità, quanto meno, dell'intervento della U.E., quale istanza superiore ("sussidiarietà") per agevolare l'azione degli Stati membri nel raggiungimento dell'obiettivo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione tramite la determinazione di livelli adeguati di salari minimi garantiti da contratti collettivi o da un salario minimo legale, ma dall'altra limita l'intervento al minimo necessario ("proporzionalità").

Ed, invero, la proposta di Direttiva si preoccupa di puntualizzare (art.1, punto)3) che essa, pur indicando come strumenti da utilizzare e potenziare la contrattazione collettiva e il salario minimo legale, non comporta, di per sé, l'obbligo per nessuno degli Stati membri di

attribuire efficacia generale ai contratti collettivi o di introdurre, accanto ad essi, provvedimenti legislativi o amministrativi che impongano salari minimi legali.

L'assenza di un obbligo non esclude, però, la volontaria conformazione dei singoli ordinamenti degli Stati membri all'indicazione data di un utilizzo privilegiato e consapevole di quei due strumenti, e sotto questo profilo il progetto di Direttiva costituisce un'eccellente occasione per il legislatore italiano di dar corso ad un importantissimo progetto di legge, già da tempo presentato, che realizzerebbe proprio l'obiettivo della proposta di Direttiva, e con un notevole grado di consapevolezza, di tecnica normativa e di efficacia.

Si allude al progetto di legge n. 658/2018, la cui approvazione costituirebbe, ad ogni effetto, una "conformazione anticipata" (o "recezione anticipata") all'emananda Direttiva U.E. risolvendo in modo tecnicamente e politicamente apprezzabile alcune criticità nell'uso di quei due strumenti (contrattazione collettiva e salario minimo legale) e valorizzando nel modo migliore un dato normativo di livello costituzionale (l'art.36 Cost.) che costituisce una positiva peculiarità dell'ordinamento italiano.

Va, infatti, notato in primo luogo che, se non ben coordinati normativamente tra di loro, quei due strumenti possono anche risultare di reciproco inciampo o, comunque, essere poco efficaci. In particolare, l'introduzione di un salario minimo legale potrebbe comportare una "fuga" dei datori di lavoro dalla contrattazione collettiva, al fine di pagare salari "plafonati" verso il basso, al livello del minimo legale, il quale, per altro verso, non può che essere "unico" per tutte le categorie o qualifiche (o, comunque, per grossi aggregati), mentre la diversificazione retributiva per qualifica, ossia per qualità professionale della prestazione, è l'"anima" della contrattazione collettiva e di un mercato del lavoro appena moderno. Per altro verso, però, la contrattazione collettiva può valere

essa stessa come fonte di salario minimo legalmente dovuto a tutti i lavoratori, solo in quanto sia generalmente efficace (*erga omnes*), il che nel nostro ordinamento non è a causa della mancata attuazione dell'art.39 Cost.

Insomma, i due strumenti individuati dal Progetto di Direttiva, in sé considerati, presentano entrambi delle deficienze: il contratto collettivo articola correttamente i livelli salariali di qualifica ma non tutela tutti i lavoratori; il salario minimo legale, viceversa, riguarda tutti i lavoratori ma non articola i salari per livelli di qualifica, e quindi rischia di schiacciarli al livello più basso con "fuga" dalla contrattazione.

La combinazione adeguata dei due strumenti è quella che estende a tutti i lavoratori operanti nei vari settori l'efficacia del contratto collettivo di settore, e lascia al salario minimo legale, normativamente previsto, una funzione "residuale e di chiusura" (però, comunque, importante) nel senso che la clausola legale (es.: almeno € 9,00 di paga oraria) entra in funzione o quando la contrattazione collettiva di settore "ha trattato male" i lavoratori di qualifica più bassa, prevedendo salari orari contrattuali inferiori, al minimo legale o quando (evenienza, però, di fatto inesistente nel nostro ordinamento) si tratti di un settore "nuovo", ancora senza contrattazione collettiva ed attività sindacale.

Nell'ordinamento italiano l'efficacia generale dei contratti collettivi non esiste per la mancata attuazione dell'art.39 Cost., ma c'è un peculiare "equivalente" di grandissimo rilievo, costituito dal precetto dell'art.36 Cost. che fissa la regola dell'adeguatezza della retribuzione rispetto alla quantità e qualità della prestazione, conferendo al giudice adito dal lavoratore il potere di adeguare la retribuzione (con liquidazione anche di arretrati) su richiesta del lavoratore, e normalmente il giudice effettua l'adeguamento applicando i livelli salariali contemplati dai contratti collettivi. I contratti stessi, in tal caso, vengono in rilievo – da un punto di vista strettamente giuridico- non come fonti giuridiche e contrattuali, ma

come "indicatori" socio-economici, cui il giudice può ispirarsi nella sua decisione pur potendo, però, anche allontanarsene.

\* \* \*

Dunque la formula di corretta integrazione tra lo strumento contrattual-collettivo e l'altro strumento costituito dal salario minimo legale può, nel progetto di legge n.° 658, facilmente realizzarsi, in grazia della "mediazione" concettuale dell'art.36 Cost.: si prevede esplicitamente che, in forza di quest'ultimo, il datore di lavoro debba applicare al lavoratore un trattamento economico-normativo "non inferiore" a quello previsto dal contratto collettivo dello specifico settore per quel tipo di qualifica e prestazione, con questa correzione eventuale data dal minimo legale: se la tariffa contrattual-collettiva fosse per qualche qualifica (ovviamente le più basse) inferiore al salario minimo legale (es.: € 9,00 orari) si applica quest'ultimo.

E' poi ovvio che il salario minimo legale debba essere aggiornato, proprio come propone anche il progetto di Direttiva, con una procedura condivisa con le parti sociali. L'accurata disciplina che la Direttiva stabilisce a questo proposito (art.5) si giustifica pienamente quando il salario minimo legale sia l'unico strumento di garanzia retributiva dei lavoratori, non solo quando costituisca solo un istituto complementare della contrattazione collettiva ad effetto generale e di chiusura del sistema.

Un apporto "di merito" sulla determinazione del salario minimo legale, il progetto di Direttiva, comunque, lo arreca quando indica una metodologia di quantificazione: esso dovrebbe essere quanto meno uguale al 50% del salario medio lordo (o al 60% del salario mediano) e poiché il salario lordo medio risulta essere di € 29.000,00 annui, il salario minimo legale dovrebbe essere di € 14.500 annui che, suddivisi per 1.700 ore lavorative, equivalgono a circa € 9,00 orari, ossia la stessa misura indicata dal progetto n. 658/2018.

Il progetto di Direttiva risulta molto carente, e quasi "evanescente", nella delineazione dell'altro strumento, ossia del contratto collettivo, perché si limita ad un auspicio o raccomandazione al suo più ampio e miglior utilizzo (art.4) mentre il progetto di legge n. 658/2018 contiene previsioni di grande rilievo, che risolvono addirittura, e, per così dire, "en passant", alcuni problemi di diritto sindacale. Così l'art.3 del progetto n. 658/2018 affronta la tecnica della pluralità di contratti collettivi per uno stesso settore, "legificando" il cd. "Testo Unico della rappresentanza" del 10 gennaio 2014, e privilegiando i contratti stipulati dai sindacati valutabili, a stregua di quel "Testo Unico" come "comparativamente più rappresentativi".

Con l'art.4, poi, il progetto n. 658/2018 risolve le due questioni, molto diverse ma ambedue importanti, della "autoimplementazione" della disciplina contrattual-collettiva economica in caso di carenza, in specifici settori, di una contrattazione dedicata, con l'applicazione, allora, del contratto collettivo "più vicino", nonché l'altra questione, decisiva per la tutela economica dei lavoratori, e per l'equilibrio dei rapporti di forza sindacale, della "ultrattività" dei contratti collettivi, ossia della loro permanente efficacia, anche dopo la scadenza o la disdetta, fino al loro rinnovo o sostituzione con un nuovo contratto collettivo.

Questa previsione non deve essere considerata "extravagante" rispetto alla tematica di un trattamento, ma, anzi, quanto mai pertinente, perché senza "ultrattività" dei contratti collettivi si realizzerebbe, alla loro scadenza, una "fuga di massa" dei datori di lavoro dalla contrattazione collettiva in direzione della sola applicazione del salario minimo-legale.

Anche con riguardo ai lavoratori destinatari della garanzia il progetto n. 658/2018 interpreta e traduce il progetto di Direttiva nei termini più avanzati, perché la estende anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art.2 D. Lgs. n.º

81/2015, in attesa, probabilmente, di successivi interventi legislativi di convergenza delle tutele, quanto meno economiche, tra lavoro autonomo e subordinato.

Preme, però, soprattutto segnalare l'attenzione ed il rilievo accordato dal progetto di Direttiva europea al problema dell'effettività della tutela costituita dalla previsione di salario minimo legale da perseguire attraverso un'attività di monitoraggio (art.10 della Direttiva), ma soprattutto attraverso l'attività di controllo degli Ispettorati del lavoro (art.8) e la previsione di adeguate sanzioni (art.12) e di strumenti e procedure di ricorsi giurisdizionali davvero accessibili (art.11).

Proprio la considerazione di questa parte qualificante del progetto di Direttiva convince dell'alta opportunità dell'approvazione legislativa del progetto 658/2018, quale recepimento anticipato dell'emananda Direttiva con piena e completa realizzazione del suo obiettivo di tutela.

Occorre riflettere in proposito che l'ordinamento italiano trova nella previsione dell'art.36 Cost. una peculiarità positiva che lo differenzia dagli altri ordinamenti nazionali, perché, in base a quella previsione costituzionale, direttamente operante nei rapporti contrattuali tra datore e lavoratore, questi può chiedere al giudice un adeguamento della sua condizione salariale anche indipendentemente dalla vigenza di clausole economiche di contratti collettivi o, domani, da quella di un provvedimento normativo che fissi il salario minimo legale. Ma non bisogna credere che ciò renda inutile la Direttiva europea e la sua qualificante ed "alta" recezione attraverso la trasformazione in legge del progetto n. 658/2018.

Si potrebbe pensare, infatti, che da un punto di vista concettuale e sistematico che, se funziona la garanzia (giudiziaria) dell'art.36 Cost., non vi è, allora, bisogno né di contratti

collettivi ad efficacia generale, né di atti normativi che stabiliscano, altresì, un salario minimo legale.

Ma questo sarebbe un grave errore di prospettiva, perché, appunto, l'art. 36 Cost. opera, di fatto, solo in ambito giudiziario, così da costringere il lavoratore ad intraprendere un giudizio per ottenere dal giudice un adeguamento retributivo (arretrati compresi) di cui, però, non è dato conoscere, "a priori", né l'*an* né il *quantum*. La quantificazione concreta dipende, in sostanza, dalla prudente discrezionalità dello stesso giudice, il quale è facoltizzato ma non obbligato ad applicare in concreto valori ed importi uguali o simili a quelli del contratto collettivo di settore.

Per lo stesso motivo, e cioè perché la retribuzione adeguata non è definita oggettivamente "a priori", l'adeguamento virtualmente dovuto ai sensi dell'art.36 Cost. non è pretendibile né riconoscibile in via amministrativa tramite l'istituto della "diffida accertativa" (art.12 D. Lgs. n. 124/2004).

Una volta, invece, reso oggettivo e predeterminato il *quantum* della differenza salariale dovuta, l'adeguamento potrebbe essere realizzato in via amministrativa attraverso l'Ispettorato del Lavoro, e divenire davvero una tutela alla portata di ogni lavoratore ed in via immediata. E questo è proprio quanto si realizzerebbe, in recepimento anticipato del progetto di Direttiva, con la trasformazione in legge del progetto n.° 658/2018.

Il quale, per di più, prevede, in caso di evasione dei minimi salariali (di origine legale o contrattual-collettiva) la possibilità del ricorso del sindacato alla procedura dell'art.28 Legge n.° Legge n.°300/1970.

Insomma, un grande progresso sociale e giuridico nella condizione dei lavoratori è a portata di mano, ed in pieno accordo con gli orientamenti dell'Unione Europea.

*Prof. Avv. Piergiovanni Alleva*



