

**SENATO DELLA
REPUBBLICA -
COMMISSIONE XIV:
“PROPOSTA DI
DIRETTIVA DEL
PARLAMENTO
EUROPEO E DEL
CONSIGLIO N.
COM(2020) 682”**

14 dicembre 2020

AUDIZIONE COMMISSIONE XIV

*Esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n.
COM(2020) 682 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea*

Intervento dell'Avv. Gabriele Fava, giuslavorista

Roma, 14 dicembre 2020

1. PREMessa.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in esame si innesta nell'ambito degli interventi diretti a garantire salari minimi adeguati ai lavoratori, oggetto di dibattito sovranazionale, comunitario e nazionale ormai da diversi anni.

A livello sovranazionale, già la Convenzione OIL n. 25 del 1928 prevede l'introduzione o la conservazione di metodi che permettano di fissare le aliquote minime di salari per i lavoratori occupati nelle industrie o in rami di industrie (in modo particolare nelle industrie a domicilio), ove non esista un regime efficace per la fissazione dei salari mediante contratto collettivo o in altro modo, e laddove i salari siano eccessivamente bassi. Successivamente, la Convenzione OIL n. 117 del 1962 incentiva la fissazione di salari minimi da parte della contrattazione collettiva prevedendo, in caso di mancato raggiungimento di un accordo tra le parti sociali, l'introduzione di un salario minimo legale, sempre previa consultazione delle parti sociali. Da ultimo, la Convenzione OIL n. 131 del 1970 (non ratificata dall'Italia), relativa alla fissazione del salario minimo con particolare riferimento ai Paesi in via di sviluppo, impone l'adozione di salari minimi aventi forza di legge che coprano tutti i gruppi di lavoratori i quali presentino condizioni di impiego tali da richiedere siffatta protezione.

A livello comunitario, la necessità di garantire retribuzioni minime adeguate è prevista dal Pilastro europeo dei diritti sociali, adottato con Raccomandazione della Commissione europea n. 2017/761, il quale, al punto 6, sottolinea, tra i principi e i diritti fondamentali tutelati dall'Unione Europea in ambito sociale, la necessità di garantire retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro al fine, tra l'altro, di prevenire la povertà lavorativa; inoltre, viene precisato come le retribuzioni debbano essere fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

A livello nazionale, ove il dibattito riguarda unicamente l'introduzione di un salario minimo legale in quanto la contrattazione collettiva già prevede minimi salariali, la necessità di

definire un salario minimo legale è stata sollevata da due disegni di legge (DDL n. 658/2018 e DDL n. 1135/2019), attualmente al vaglio del Parlamento. La questione è stata più di recente riproposta dalle Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (da presentare nell'ambito dell'iniziativa proposta dalla Commissione europea ed approvata dal Consiglio europeo lo scorso luglio, intitolata *Next Generation EU* (NGEU), c.d. *Recovery Fund*), le quali, al fine di definire un piano per la ripresa post Covid-19, propongono l'introduzione di un salario minimo legale allo scopo di garantire ai lavoratori nei settori a basso tasso di sindacalizzazione un livello di reddito collegato ad uno standard minimo dignitoso, evitando al contempo *dumping* contrattuale e rafforzando la contrattazione nei settori in cui è più debole.

2. LA PROPOSTA DI DIRETTIVA.

Nel quadro sopra delineato si inserisce la proposta di direttiva in analisi, volta all'introduzione di salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

La direttiva proposta rinviene la sua base giuridica nell'ambito dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE il quale stabilisce che l'Unione Europea sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 5, paragrafi 3 e 4, TUE). Sul punto, la Commissione europea ha sottolineato come, nella misura in cui i salari, compresi quelli minimi, siano una componente fondamentale delle condizioni di lavoro, l'iniziativa potrebbe legittimamente basarsi sull'articolo citato. Inoltre, la stessa Commissione sostiene che la proposta di direttiva in esame, non contenendo misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, si pone in linea con l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, il quale proibisce l'adozione di iniziative dell'Unione Europea in materia di retribuzioni.

Dal punto di vista contenutistico, la proposta di direttiva in esame contempla la possibilità di stabilire un quadro a livello dell'Unione Europea per garantire sia che i salari minimi siano fissati ad un livello adeguato sia che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma o di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale. A tal fine, la proposta in esame precisa come la stessa non si proponga di interferire con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere

L'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi, in linea con le tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali. Inoltre, la stessa non persegue l'obiettivo di imporre agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Per quanto attiene la definizione del salario minimo tramite contrattazione collettiva, la proposta mira ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva stessa; a tal fine, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure volte a promuovere la capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e ad incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate in materia di salari. Nello specifico, la proposta impone agli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva non raggiunge almeno il 70% dei lavoratori, di prevedere un quadro per la contrattazione collettiva e di istituire un piano d'azione per promuoverla.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina applicabile agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali (tra i quali, allo stato attuale, l'Italia risulta esclusa, salvo l'eventuale e futura approvazione dei DDL sopra citati), la proposta di direttiva impone a questi ultimi di prevedere i seguenti elementi al fine di garantire l'adeguatezza del salario minimo legale: criteri nazionali per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, definiti in modo chiaro e stabile; aggiornamenti periodici e puntuali; l'istituzione di organi consultivi. I criteri nazionali devono comprendere almeno il potere d'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. I criteri dovrebbero essere definiti, conformemente alle prassi nazionali, nella pertinente legislazione nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti. Agli Stati membri è, inoltre, imposto di utilizzare valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, al fine di orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali e, in consultazione con le parti sociali, di limitare l'uso delle variazioni del salario minimo legale e la loro applicazione in termini di tempo e portata. La proposta in esame, inoltre, impone il coinvolgimento efficace e tempestivo delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali, anche mediante la partecipazione agli organi consultivi, nonché nella definizione dei criteri al fine di determinare i salari minimi legali, nell'aggiornamento degli

stessi, nella determinazione delle variazioni e delle trattenute, nella raccolta dei dati e nella realizzazione di studi nel settore. Da ultimo, la proposta di direttiva impone agli Stati membri ove sono previsti salari minimi legali di adottare, in cooperazione con le parti sociali, le misure necessarie a garantire l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale: le misure necessarie consisterebbero principalmente nel rafforzare il sistema di controlli e ispezioni sul campo, fornire orientamenti alle autorità responsabili dell'applicazione e dotare i lavoratori di informazioni adeguate sui salari minimi legali applicabili.

3. COMMENTO AGLI INTERVENTI PROPOSTI.

A. SUL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE.

Alla luce del contenuto della proposta di direttiva in esame, appare sin da subito degna di nota la questione relativa alla legittimità o meno della base giuridica invocata dalla Commissione europea e posta a fondamento dell'adozione della direttiva stessa. Infatti, sebbene l'Unione Europea legittimi il proprio intervento in materia di salari minimi sostenendo come questi ultimi siano una componente fondamentale delle condizioni di lavoro e, pertanto, rientranti nelle materie di competenza concorrente, è pur vero che l'articolo 153, paragrafo 5, TFUE proibisce chiaramente iniziative dell'Unione in materia di retribuzioni, le quali rientrano di diritto nell'ambito della competenza esclusiva statale.

Ciò detto, appare *prima facie* difficilmente condivisibile l'impostazione adottata dalla Commissione la quale riconduce il proprio intervento vertente sul salario minimo nell'ambito della generica nozione di "condizioni di lavoro" piuttosto che di "retribuzione" in senso stretto col chiaro intento di fornire una legittimazione alla propria competenza sul punto. Tale impostazione solleva qualche perplessità, oltre che da un punto di vista strettamente letterale (oltre che logico), altresì alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea la quale ha interpretato il divieto posto in capo all'Unione di intervenire in materia di retribuzioni nel senso di impedire qualsiasi intervento comunitario riguardante tutte le misure direttamente incidenti sulla determinazione delle retribuzioni negli Stati membri. Infatti, l'eccezione relativa alle retribuzioni, di cui

all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, trova la sua ragion d'essere nel fatto che la determinazione del livello degli stipendi rientra nell'autonomia contrattuale delle parti sociali su scala nazionale, nonché nella competenza degli Stati membri in materia (tra le tante, si segnala CGUE, causa C-307/05, Yolanda Del Cerro Alonso contro Osakidetza-Servicio Vasco de Salud). La suddetta eccezione deve di conseguenza essere intesa in quanto rivolta alle misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno all'Unione stessa (si veda, ad esempio, CGUE, causa C-268/06). Pertanto, risulta particolarmente complesso sostenere la legittimità di un intervento dell'Unione Europea in tal senso, chiaramente volto ad armonizzare il livello dei salari minimi in tutta l'Unione Europea nonché a stabilire un uniforme meccanismo al fine di definire salari minimi.

Anche la scelta dello strumento giuridico utilizzato solleva alcune perplessità; infatti, l'articolo 153 TFUE permette all'Unione di perseguire gli obiettivi di politica sociale, scegliendo alternativamente tra una decisione del Consiglio non giuridicamente vincolante ed una direttiva. Alla luce della necessità, come anche suggerito dalla Commissione, di rispettare la competenza esclusiva statale in materia di retribuzioni, l'adozione di uno strumento giuridicamente non vincolante, quale una raccomandazione, sarebbe stata pressoché preferibile, anche al fine di salvaguardare le specificità di ogni singolo Stato membro nonché il ruolo e l'autonomia delle parti sociali; tra l'altro, anche il testo della proposta di direttiva, in vista dei ristretti (se non inesistenti) margini di manovra concessi all'Unione in materia di retribuzione, sembrerebbero suggerire tale impostazione, difettando le disposizioni in essa contenute di quel carattere precettivo riscontrabile nelle previsioni normalmente contenute all'interno di una direttiva comunitaria.

B. SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ.

La base giuridica adottata dalla Commissione a sostegno del proprio intervento, ovvero l'articolo 153, paragrafo 1, TFUE, prevede che l'attività dell'Unione nell'ambito della politica sociale si limiti a sostenere e completare l'azione degli Stati membri; pertanto,

L'adozione di misure giuridicamente vincolanti, anche se volte ad introdurre prescrizioni minime, deve essere vagliata alla luce del principio di sussidiarietà (articolo 5, paragrafo 3, TUE) e del principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE). In particolare, in virtù del principio di sussidiarietà, l'Unione Europea può intervenire nei settori non di sua esclusiva competenza unicamente nel caso in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possano essere conseguiti meglio a livello di Unione Europea.

Stante il suddetto quadro regolatorio, la paventata conformità della proposta di direttiva in esame al principio di sussidiarietà solleva alcune perplessità: sebbene la Commissione europea giustifichi il proprio intervento alla luce delle grandi differenze sussistenti tra i diversi Stati membri in termini di copertura ed adeguatezza dei salari minimi, difficilmente un'azione a livello dell'Unione, come, tra l'altro, il carattere vago e scarsamente precettivo della stessa proposta di direttiva conferma, potrebbe ottenere risultati qualitativamente migliori rispetto ad un'azione perseguita a livello statale. Infatti, anche qualora si ritenesse rispettato il principio di attribuzione in virtù del quale l'Unione Europea sarebbe legittimata ad intervenire in materia di salario minimo in quanto "condizione di lavoro" e non "retribuzione", i ristretti margini di azione concessi alla stessa alla luce della competenza esclusiva riconosciuta in capo agli Stati membri in materia di retribuzione difficilmente potrebbe condurre al conseguimento dei risultati sperati: se l'azione dell'Unione si limita ad incidere indirettamente sulla determinazione delle retribuzioni degli Stati membri (in quanto non è legittimata a spingersi oltre), non si comprende come la stessa possa aspirare a definire una nozione di salario minimo il quanto più possibile condivisa tra gli Stati membri qualora non disponga degli strumenti necessari al raggiungimento di tale scopo (o, accogliendo l'impostazione adottata dalla Commissione europea e ritenendo rispettato il principio di attribuzione, qualora ne disponga in misura pressoché limitata).

Perplessità circa il paventato rispetto del principio di sussidiarietà sorgono altresì analizzando il contenuto della proposta di direttiva. Infatti, come, tra l'altro, correttamente sostenuto dalla Commissione europea, la proposta di direttiva in esame non prevede misure che abbiano un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni al fine di uniformare i sistemi nazionali sui salari minimi ma si limiterebbe a favorire una convergenza verso l'alto delle retribuzioni minime, ponendo particolare attenzione al rispetto delle specificità di ogni

ordinamento interno, anche al fine di colmare le notevoli discrepanze in materia di salario minimo sussistenti tra i diversi Stati membri. Riprova di ciò sta nel fatto che la direttiva in esame non impone l'introduzione di un salario minimo legale nei Paesi in cui non è attualmente previsto (tra cui, l'Italia), né impone l'applicazione *erga omnes* dei contratti collettivi nel caso in cui i minimi salariali siano definiti all'interno degli stessi (come nel caso dell'Italia).

Ciò detto, il rispetto del principio di sussidiarietà risulta scarsamente sostenibile alla luce delle diversità dei quadri nazionali che inevitabilmente devono essere prese in debita considerazione qualora si tratti di definire il salario minimo, diversità che l'azione generalizzata dell'Unione altrettanto inevitabilmente rischia di non adeguatamente preservare: si pensi al variegato scenario di relazioni industriali nonché al ruolo delle parti sociali, incentivato dalla stessa proposta di direttiva, evidentemente non uniformi in tutti gli Stati membri caratterizzati da una variegata tradizione di relazioni industriali (si pensi, ad esempio, ad alcuni Stati membri entrati di recente a far parte dell'Unione Europea, privi di una solida tradizione sindacale). Si pensi altresì al differente costo della vita nonché al diverso potere d'acquisto negli Stati membri, variabili che difficilmente un'azione generalizzata dell'Unione volta ad aumentare i livelli dei salari minimi possa adeguatamente ponderare.

Con specifico riguardo al caso italiano ove la definizione del salario minimo passa attraverso la contrattazione collettiva, occorre considerare, inoltre, come il livello retributivo non sia espresso e declinato unicamente dai minimi contrattuali definiti a seconda del livello di inquadramento ma sia caratterizzato da numerose voci variabili (a titolo esemplificativo, Trattamento di Fine Rapporto, mensilità aggiuntive, ferie, permessi retribuiti) che, oltre a rendere variegato lo scenario retributivo, devono essere necessariamente considerate al fine di definire parametri condivisi tra gli Stati membri, definendo quali voci ricomprendere nella definizione di salario minimo. Le suddette considerazioni, come già anticipato, sembrano confermate anche dal contenuto della proposta di direttiva in quanto la stessa, lungi dal contenere disposizioni precettive e vincolanti, sembrerebbe tutt'al più rivolgere mere raccomandazioni agli Stati membri, ad ulteriore riprova della maggiore adeguatezza di uno strumento giuridicamente non vincolante diretto a regolamentare il salario minimo.

C. SULL'UTILITÀ DEL SALARIO MINIMO.

Da ultimo, prescindendo dalle modalità di intervento adottate dall'Unione e sulla legittimità delle stesse, occorre domandarsi se effettivamente l'introduzione di un salario minimo negli Stati membri, così come previsto dalla proposta di direttiva (o meglio, la convergenza verso l'alto dei salari minimi già previsti a livello nazionale dalla legge o dalla contrattazione collettiva) possa effettivamente esplicitare una qualche utilità sociale come paventato dalla Commissione europea. Sebbene lo stesso possa contribuire a diminuire la povertà lavorativa, non appare lecito trascurare gli effetti di rilievo economico che la convergenza verso l'alto degli attuali salari minimi potrebbe riversare nei confronti delle imprese, in un momento storico già di per sé delicato per le stesse alla luce degli impatti devastanti della pandemia da Covid-19. Infatti, il salario minimo, incrementando il costo del lavoro, potrebbe avere ripercussioni in termini occupazionali, segnando un incremento del tasso di disoccupazione così come del ricorso al lavoro irregolare. A ciò si aggiunga altresì il possibile effetto inflazionistico di una tale misura: infatti, le imprese potrebbero riversare i maggiori costi del lavoro sui consumatori, determinando un aumento dei prezzi dei prodotti dalle stesse commercializzati. Tra l'altro, con specifico riguardo a quei sistemi nazionali (tra i quali l'Italia) ove il salario minimo viene definito a livello di contrattazione collettiva, tale meccanismo potrebbe incentivare la conclusione di contratti c.d. pirata, stipulati da organizzazioni sindacali pressoché prive di rappresentatività al solo fine di prevedere minimi salariali più bassi rispetto ai contratti collettivi generalmente applicabili.

Infine, occorre considerare altresì l'attuale contesto produttivo, caratterizzato da economie in costante trasformazione tecnologica ed organizzativa, ove la prestazione di lavoro è sempre meno inquadrabile nell'ambito dei classici sistemi di inquadramento: la definizione di un salario minimo applicabile alla generalità dei lavoratori (o comunque ad una categoria degli stessi) difficilmente potrebbe contribuire a garantire migliori condizioni laddove la retribuzione, alla luce della maggiore flessibilità organizzativa richiesta al lavoratore, risulta maggiormente ancorata al risultato ed orientata a remunerare la professionalità del lavoratore piuttosto che le qualifiche definite dalla contrattazione collettiva. In un tale scenario, pertanto, la definizione di un salario minimo si rivela essere una misura anacronistica, ancorata a sistemi produttivi del passato.