



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

***Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio  
relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea***

***[COM (2020) 682 final]***

***Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della  
relazione sulla valutazione d'impatto***

***[SWD (2020) 246 final]***

***SENATO DELLA REPUBBLICA***

***Commissione 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea)***

***Roma, 14 dicembre 2020***

Durante le due fasi di consultazione delle Parti Sociali, Confcommercio ha evidenziato come la direttiva non fosse lo strumento più adeguato per affrontare un tema così centrale come il salario minimo.

Riteniamo che una raccomandazione sarebbe stata l'approccio migliore per combinare le competenze europee e nazionali, in conformità con il Trattato, il principio di sussidiarietà ed il rispetto dell'autonomia delle Parti sociali nazionali nell'ambito della contrattazione collettiva.

La decisione della Commissione Europea di proporre una direttiva che imporrà nuovi obblighi alle Parti sociali nazionali e agli Stati membri e, inevitabilmente, interferirà nei sistemi di contrattazione collettiva a livello nazionale, non è condivisibile.

Lo strumento della direttiva aprirà, inoltre, la porta all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di autonomia delle Parti sociali, la loro libertà contrattuale e la loro libertà di associazione.

Pertanto, se i negoziati interistituzionali tra Consiglio e Parlamento non terranno adeguatamente conto delle diverse criticità rilevate, non si esclude di chiedere il ritiro dell'attuale proposta di direttiva.

## **1. COMMENTI GENERALI**

### **➤ *Criticità sugli aspetti legali***

La scelta della Commissione Europea di adottare un'iniziativa vincolante su un salario minimo adeguato non rispetta la sussidiarietà e la competenza nazionale in materia di determinazione dei salari, andando contro quanto espresso dall'art. 153 5) del TFUE che esclude espressamente le retribuzioni dalle competenze dell'UE. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Commissione all'art. 1, la proposta di direttiva suscita molte preoccupazioni sulla mancanza di rispetto dell'autonomia delle Parti sociali, della loro libertà contrattuale e della loro libertà di associazione a causa della natura giuridicamente vincolante della direttiva. Si evidenzia, altresì, come la proposta non distingua materie soggette al voto a maggioranza qualificata e quelle soggette all'unanimità. L'art. 153 b) TFUE esplicita, infatti, che azioni da parte dell'UE in merito alla "*rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro*" devono essere deliberate dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle Regioni. Di contro, la presente direttiva è soggetta ad un iter legislativo ordinario, che prevede il voto a maggioranza qualificata e un processo di co-decisione con il Parlamento europeo.

La forma e il contenuto della proposta di direttiva sembrano essere più vicini a una raccomandazione, ma il suo impatto sarà vincolante e quindi per molti versi non compatibile con la competenza nazionale sui salari. Inoltre, proprio per questa ambiguità tra la forma e la natura giuridica dello strumento, presenta un certo grado di vaghezza che lascia molto spazio all'interpretazione, creando incertezza nel diritto. Non è certo meno rilevante il ruolo che andrà a svolgere la Corte di Giustizia europea, che trattandosi di direttiva, potrà dare la propria interpretazione. Infatti un atto giuridicamente vincolante significa conferire un importante ruolo di giurisdizione alla CGUE e un rischio reale di interferire nella competenza nazionale, nelle relazioni sindacali e nell'autonomia delle Parti sociali nel campo della fissazione dei salari. La direttiva dovrebbe quindi assicurare una migliore garanzia per gli Stati membri in cui la

fissazione dei salari è definita dalle Parti sociali, che ciò rimarrà invariato e non subirà conseguenze.

➤ **Criticità sugli aspetti economici**

Le riserve maggiori riguardano le piccole e medie imprese (di seguito, PMI) soprattutto sull'impatto economico e occupazionale della direttiva. La Commissione evidenzia nella sua valutazione d'impatto che le PMI impiegano circa l'87% dei percettori di salari minimi (circa due terzi di tutti i lavoratori). L'entità dell'impatto sulle PMI sarà determinata dai criteri nazionali stabiliti per determinare i livelli dei salari minimi legali. Secondo la Commissione, i possibili impatti negativi sulle PMI dovrebbero essere limitati. Ma questa valutazione è smentita da quanto affermato sopra e cioè, se è vero che 2/3 dei lavoratori sono impiegati da PMI e che di questi circa l'87% percepisce il salario minimo, è più che evidente che l'impatto sarebbe molto elevato.

A seconda della situazione del mercato del lavoro degli Stati membri, l'aumento del salario minimo avrà un impatto sull'occupazione compreso tra lo 0,5-1%.

Nella sua valutazione d'impatto la Commissione sostiene che *“gli impatti economici includono un aumento del costo del lavoro per le imprese, un aumento dei prezzi e, in misura minore, una riduzione dei profitti. Le stime suggeriscono che circa 3/4 del costo economico di un salario minimo più elevato sarà a carico dei consumatori, mentre circa 1/4 sarà a carico delle imprese. L'impatto sulle imprese sarà mitigato dal fatto che aumenteranno i consumi dei lavoratori a basso reddito, sostenendo così la domanda interna”*.

Rispetto a queste affermazioni è necessario tenere conto delle seguenti considerazioni:

1. un aumento del costo del lavoro per le imprese è ora impensabile dato che sono già severamente colpite dall'emergenza Covid e dalle conseguenti ripercussioni economiche. Sappiamo perfettamente che un aumento del costo del lavoro dovuto a un forte aumento del salario minimo comporterebbe il rischio di ridurre ulteriormente il livello di occupazione nei settori fortemente colpiti dalla crisi, o per alcuni gruppi di lavoratori, in particolare i giovani, o i lavoratori poco qualificati. E questo è ciò che l'attuale direttiva sta proponendo. Con la crisi del COVID-19, un'ampia percentuale di PMI è stata costretta a ridurre drasticamente le attività e ora è a serio rischio di insolvenza, soprattutto nei settori duramente colpiti dai due lockdown. Molti datori di lavoro saranno fortemente colpiti dalla crisi per un periodo più lungo. La situazione attuale ha già portato ad un notevole aumento della disoccupazione parziale e/o totale e questa tendenza continuerà per una durata imprevista. In queste difficili circostanze economiche, sociali e occupazionali, la proposta di aumentare il salario minimo e, quindi, il costo del lavoro per le imprese, non è assolutamente condivisibile.
2. Un aumento dei prezzi, sempre all'interno del contesto emergenziale con i consumi in netto calo, è quantomeno insostenibile.
3. Affermare che l'impatto sulle imprese sarebbe mitigato dall'aumento dei consumi di lavoratori a basso salario, che sosterebbe la domanda interna, appare azzardata, poiché al momento non è ancora possibile ipotizzare quali saranno i comportamenti dei consumatori, quando il quadro pandemico e di ripresa non sarà del tutto chiaro, così come non sono ancora chiare le conseguenze nel medio periodo.

Vista la situazione economica e sociale europea in questo momento, sarebbe pertanto auspicabile una maggiore cautela per evitare un aggravarsi della situazione già notevolmente compromessa.

Certamente condividiamo l'obiettivo di *“garantire che i lavoratori nell'Unione siano protetti da salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa ovunque lavorino”*. Riconosciamo l'importanza di avere salari minimi equi nell'Unione europea, a condizione che si tenga pienamente conto delle condizioni economiche, del livello di produttività e della situazione del mercato del lavoro in ciascuno Stato membro al fine di contribuire all'occupazione e alla competitività delle imprese. Un salario minimo adeguato per i lavoratori favorisce una concorrenza leale alle imprese attraverso condizioni di parità garantite, supporta anche la domanda interna che è un fattore centrale per la crescita soprattutto delle PMI.

La Commissione afferma, inoltre, che il salario minimo *“Offre una flessibilità sufficiente per tenere conto degli sviluppi sociali ed economici, comprese le tendenze della produttività e dell'occupazione”*.

Sul punto sottolineiamo che, tenendo conto dell'attuale situazione macroeconomica e le conseguenze della crisi, si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'impatto sull'occupazione, sulla produttività e sulla competitività delle PMI.

Nella sua analisi, la Commissione sottolinea che i lavoratori delle imprese più piccole con meno di 50 dipendenti hanno maggiori probabilità di avere un salario minimo, soprattutto nei settori dei servizi particolarmente colpiti dalla crisi.

È più che mai essenziale bilanciare bene le esigenze e gli interessi delle imprese e dei lavoratori per stabilire un livello adeguato di salario minimo e salvaguardare i posti di lavoro. Questo è il ruolo delle Parti sociali nazionali e/o dei governi poiché i meccanismi di fissazione dei salari e la politica salariale, compreso il salario minimo, sono questioni centrali che rientrano strettamente nella competenza del livello nazionale.

## **2. OSSERVAZIONI SULLE “SFIDE” PRESENTATE DALLA COMMISSIONE**

La questione della povertà lavorativa è una questione seria, ma il legame con il salario minimo è complesso. Il primo riferimento alla povertà lavorativa dovrebbe essere l'importo guadagnato da una persona che lavora a tempo pieno. Allo stesso tempo, la povertà lavorativa dipende molto dalla composizione del nucleo familiare e dal reddito familiare totale.

In molti Stati membri, i lavoratori con salario minimo beneficiano di varie misure di assistenza sociale, ulteriori indennità lavorative, sgravi fiscali o crediti che contribuiscono a un tenore di vita dignitoso. Infine, non va dimenticata la differenza tra il salario minimo lordo e il salario minimo netto, che può variare notevolmente tra gli Stati membri. Quando si parla di garantire una migliore parità di condizioni nel mercato unico e una concorrenza leale, si dovrebbe tener conto dell'intero costo del lavoro relativo ai salari minimi, compreso il contributo dei datori di lavoro ai sistemi di protezione sociale (ad esempio protezione dalle malattie, assistenza sanitaria, salute sul lavoro e sicurezza, pensioni) ma anche ferie, premi, orario di lavoro, senza dimenticare il livello di tassazione.

Inoltre, quando si considera un salario minimo equo, non si dovrebbe sottovalutare l'impatto dei sistemi fiscali/previdenziali nazionali e il livello del cuneo fiscale. Appaiono grandi

differenze tra gli Stati membri con, in alcuni casi, un livello di cuneo fiscale elevato o molto elevato per i datori di lavoro e/o i lavoratori. Il cuneo fiscale e il livello dei contributi sociali dovrebbero essere debitamente presi in considerazione quando si parla di adeguatezza del salario minimo.

L'indicatore principale dovrebbe essere il valore netto del salario minimo. Le misure per ridurre il costo del lavoro per i datori di lavoro e il cuneo fiscale a vantaggio dei lavoratori dovrebbero essere parte integrante delle discussioni afferenti il salario minimo.

Un salario minimo troppo alto potrebbe spingere le imprese e i lavoratori a spostarsi completamente o parzialmente verso il lavoro non dichiarato. Potrebbe anche portare a una riduzione del numero di ore lavorate per i dipendenti o addirittura alla sostituzione dei lavoratori a bassa retribuzione con l'automazione.

Per quanto riguarda l'intenzione della Commissione di migliorare la parità di condizioni nel mercato unico, da noi condivisa, la contrattazione collettiva risulta essere lo strumento migliore per garantire una corretta convergenza.

Come regola di base, le Parti sociali negoziano tenendo debitamente conto della situazione dei singoli settori. In questo modo, assicurano la competitività dell'economia assicurando al contempo uno sviluppo virtuoso dei redditi e dell'occupazione. Di conseguenza, le Parti sociali, principalmente a livello settoriale, definiscono il salario minimo e garantiscono un buon livello di copertura.

### **3. OSSERVAZIONI SPECIFICHE SULLA DIRETTIVA**

#### **– Articolo 1: oggetto**

Nell'articolo 1, paragrafo 1, la Commissione europea chiede agli Stati membri di stabilire un quadro per la definizione di livelli adeguati di salario minimo. L'adeguatezza del salario minimo è definita nel considerando 21 come segue: *“I salari minimi sono considerati adeguati se sono equi in relazione alla distribuzione dei salari nel paese e se forniscono un tenore di vita dignitoso. L'adeguatezza dei salari minimi legali è determinata in considerazione delle condizioni socioeconomiche nazionali, compresa la crescita dell'occupazione, la competitività e gli sviluppi regionali e settoriali. La loro adeguatezza dovrebbe essere valutata almeno in relazione al loro potere d'acquisto, all'andamento della produttività e alla loro relazione con i livelli salariali lordi, la distribuzione e la crescita”*.

Allo stesso tempo, nell'articolo 1, paragrafo 3, la Commissione afferma in particolare che *“Nulla, nella presente direttiva, deve essere interpretato nel senso di imporre agli Stati membri in cui la fissazione del salario è garantita esclusivamente tramite contratti collettivi un obbligo di introdurre un salario minimo legale né di imporre i contratti collettivi universalmente applicabili”*.

È molto probabile che l'attuale articolo 1, paragrafo 1, si esponga ad un elevato rischio contenzioso sul concetto di adeguatezza del salario minimo. Tale principio si applicherà a tutti gli Stati membri senza alcuna distinzione tra quelli con salario minimo legale e quelli con salario minimo definito dai contratti collettivi, ponendosi in contraddizione con quanto stabilito all'articolo 1, paragrafo 3.

Questa clausola è particolarmente importante per garantire il pieno rispetto dell'autonomia e della libertà contrattuale delle Parti sociali nazionali nei sei Stati membri in cui il salario minimo viene definito dalla contrattazione collettiva.

Tuttavia, nonostante la previsione dell'art. 1, par. 3, una volta che la direttiva diventerà un atto giuridico vincolante per gli Stati membri, la Corte di giustizia europea (CGUE) potrà dare la propria interpretazione in ordine alla nozione di salario minimo adeguato. Ciò è dovuto alla natura della direttiva. Un atto giuridicamente vincolante significa un importante ruolo di giurisdizione della CGUE e un rischio reale di interferire nella competenza nazionale, nelle relazioni sindacali e nell'autonomia delle Parti sociali nella determinazione dei salari.

#### – **Articolo 4: promozione della contrattazione collettiva sulla fissazione dei salari**

Consideriamo positivamente la promozione della contrattazione collettiva quale strumento più idoneo per definire i livelli salariali e, conseguentemente, il rafforzamento del ruolo svolto dalle Parti sociali. È stato, difatti, dimostrato che il buon funzionamento della contrattazione collettiva è lo strumento migliore per fissare i salari e garantire la convergenza sociale ed economica all'interno del mercato unico. A tal proposito, è fondamentale sottolineare che la proposta della Commissione non deve in alcun modo interferire con l'autonomia delle Parti sociali, e deve pertanto astenersi dal dettare tempi e modalità, che restano all'interno della sfera di competenza del dialogo sociale.

Le misure relative al salario minimo, dal punto di vista normativo, avrebbero una migliore collocazione nell'ambito di una raccomandazione del Consiglio, ma risultano molto più problematiche se trasposte in una direttiva.

Su questo esprimiamo forte preoccupazione perché il contenuto della proposta di direttiva sembra andare in direzione opposta a quanto sopra auspicato, in particolare, per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 1: seguendo tale approccio, la Commissione rischia di interferire nell'autonomia negoziale delle Parti sociali e nella loro libertà di contrattazione collettiva.

Inoltre, non viene altresì rispettato l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f) del Trattato, che non consente all'Unione Europea di introdurre uno strumento giuridico vincolante sulla contrattazione collettiva e solo con votazione all'unanimità per quanto riguarda gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro.

L'articolo 4, paragrafo 2, della proposta di direttiva mira ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva. 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.

La disposizione impone inoltre agli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva (definita all'articolo 3) non raggiunge almeno il 70 % dei lavoratori di prevedere un quadro per la contrattazione collettiva e di istituire un piano d'azione per promuoverla.

Si tratta di un'interferenza diretta nelle prassi nazionali e nell'autonomia delle Parti sociali, specialmente nei sistemi in cui esiste una consolidata tradizione di contrattazione collettiva. Ancora una volta una clausola apposta in una direttiva, che conferisce al governo e/o alla Corte di Giustizia europea il potere di decidere sulla copertura dei contratti collettivi, priverà le Parti sociali dei loro diritti e della loro autonomia.

– **Articolo 5: salario minimo legale: adeguatezza**

Sebbene l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, non definisca un livello salariale ma criteri per stabilire il salario minimo in modo stabile e chiaro, questi criteri potrebbero essere contestati dalla CGUE con una sentenza. In tale ipotesi sarebbe violata la competenza nazionale per la definizione del salario minimo legale. D'altro canto, l'articolo 5, paragrafo 3, impone agli Stati membri di utilizzare valori di riferimento indicativi per guidare la loro valutazione dell'adeguatezza del salario minimo. Nel considerando 21, la Commissione ha menzionato gli indicatori di valori internazionali comunemente usati come il 60% del salario mediano lordo e il 50% del salario medio lordo per guidare gli Stati membri. Tale riferimento può essere facilmente considerato come un modo indiretto per regolare il livello del salario minimo a livello europeo e darà ampio spazio alla CGUE per introdurre tali obiettivi di salario minimo a livello dell'UE.

Ciò è chiaramente contrario all'articolo 153, paragrafo 5 del trattato e interferisce con la competenza nazionale nel definire il livello di salario minimo.

Più in generale, l'adeguatezza del salario minimo non può essere valutata e stabilita senza tenere conto della dimensione economica e della situazione del mercato del lavoro come la competitività e la crescita dell'occupazione, al fine di bilanciare al meglio le esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro, come indicato nel considerando 21.

La definizione del livello adeguato di salario minimo è una questione complessa che non può essere limitata a una percentuale del salario medio nazionale lordo/netto o del salario medio in un dato paese.

Il coinvolgimento delle Parti sociali nella determinazione del salario minimo legale è la condizione preliminare per stabilire il giusto livello di un salario minimo equo per i lavoratori e un buon funzionamento dell'economia e del mercato del lavoro.

Per evitare ulteriori rigidità, il salario minimo dovrebbe essere basato sul livello di produttività, competitività, situazione occupazionale e situazione economica e sociale generale. In particolare, la disponibilità di competenze adeguate, anche attraverso *up-skilling* e *re-skilling*, è fondamentale per aumentare la produttività.

– **Articolo 7: coinvolgimento delle Parti Sociali nella fissazione e aggiornamento del salario minimo legale**

Per definire il livello salariale minimo appropriato e il suo futuro aumento i governi nazionali dovrebbero coinvolgere le Parti sociali, anche al fine di promuovere un monitoraggio sistematico del potenziale impatto sull'occupazione da parte di organismi indipendenti.

Alle Parti sociali dovrebbe essere garantita la possibilità di ottenere dati sulle performance economiche, sociali e/o settoriali necessarie per effettuare un'analisi corretta.

In tal modo le imprese avrebbero una certezza giuridica sufficiente per prevedere il salario minimo ed il suo aumento che non deve essere deciso unilateralmente dai governi nazionali senza consultare le Parti sociali.

Le decisioni politiche sinora formalizzate sul salario minimo non creano un ambiente imprenditoriale favorevole comportando un impatto negativo diretto sul costo del lavoro a causa di un effetto di ricaduta sui salari al di sopra del livello salariale minimo.

L'articolo 5, paragrafo 5, impone agli Stati membri di istituire organi consultivi per consigliare le autorità competenti. Tuttavia tale previsione non dovrebbe tradursi in un obbligo da applicare a tutti gli Stati membri.

Inoltre gli Stati membri dovrebbero essere liberi di decidere le risorse necessarie per stabilire un livello adeguato di salario minimo.

– **Articolo 9: appalti pubblici**

Tale disposizione, attraverso la generica formulazione “contrattazioni collettive”, invita gli Stati membri a garantire che le imprese, nei contratti di appalto pubblico, rispettino anche gli accordi salariali settoriali e regionali, aspetto che riteniamo debba essere spostato maggiormente, se non esclusivamente, sul livello contrattuale nazionale, poiché includere l'obbligo di rispettare anche contratti collettivi di secondo livello (ad es. regionali). Il predetto obbligo creerebbe ostacoli alla partecipazione transfrontaliera agli appalti pubblici e, pertanto, avrebbe effetti negativi diretti sul funzionamento del mercato interno nell'Unione Europea.

– **Articolo 10: monitoraggio e raccolta dei dati**

Un altro elemento di criticità è rappresentato dall'articolo 10 della direttiva relativo al monitoraggio e alla raccolta dati, in cui si fa riferimento alla creazione di un efficace sistema per consentire agli Stati membri di comunicare annualmente alla Commissione i dati pertinenti relativi alla copertura e all'adeguatezza.

La disposizione impone agli Stati membri di garantire che le informazioni sui contratti collettivi e le loro disposizioni salariali siano trasparenti e disponibili pubblicamente.

La direttiva distingue le modalità di monitoraggio e raccolta dati a seconda che i salari minimi siano fissati dalla contrattazione collettiva o da norma di legge.

Le disposizioni contenute in questo articolo devono essere assolutamente rivalutate perché, specialmente nel caso della contrattazione collettiva, non si limitano a certificare la situazione della copertura e a indicare gli elementi costitutivi delle retribuzioni, ma sottintendono una possibilità di valutazione da parte del legislatore sia nazionale che europeo e una possibile conseguente richiesta di modifica del contenuto del contratto collettivo. La formulazione dell'articolo 10 non è pertanto condivisibile e in forte contrasto con quanto previsto dai Trattati.

L'articolo prevede, inoltre, nuovi obblighi per gli Stati membri relativi agli strumenti per monitorare la copertura e l'adeguatezza dei salari nei sistemi in cui le Parti sociali definiscono i salari. Questi nuovi oneri imposti dalla Commissione comporteranno per le Parti sociali numerosi compiti amministrativi di informazione in modo dettagliato sui livelli salariali minimi, sul numero di contratti collettivi e sui lavoratori coperti. Ciò richiederà risorse finanziarie aggiuntive per poter presentare una relazione accurata alla Commissione su base annuale.

– **Articolo 11: diritto di risarcimento e protezione da trattamenti o conseguenze sfavorevoli**

La disposizione prevede che le Parti sociali possono contribuire a sostenerne la conformità informando i propri membri sulle regole del salario minimo, nonché sui diritti e gli obblighi di entrambe le parti. A seconda del sistema nazionale, è anche nell'interesse comune delle Parti

sociali garantire il pieno rispetto dell'applicazione del salario minimo. La cooperazione congiunta a livello settoriale potrebbe contribuire ad una migliore conformità ed a evitare alcuni comportamenti fraudolenti.