

# Studio Legale

www.avvocatidellavoro.eu  
www.comma2.it

**Avv. Vincenzo MARTINO\***

C.F.: MRTVCN54D18L424H - P.IVA 01047740053

**Avv. Irene PAPPALETTERA**

C.F.: PPPRNI83P69L219A - P.IVA 10808500010

**Avv. Anna Silvana LAMACCHIA\***

C.F.: LMCNSL74E41A669D - P.IVA 09408670017

Soci\*



## **OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA RELATIVA AI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UE**

La proposta di Direttiva europea all'esame del Parlamento italiano si prefigge l'obiettivo di garantire che i lavoratori dell'Unione siano tutelati da salari minimi che consentano loro condizioni di vita e di lavoro adeguate e dignitose.

Poiché il fenomeno delle retribuzioni al di sotto della soglia di povertà, oltre a minare la dignità del lavoro, penalizza anche le imprese che retribuiscono adeguatamente i lavoratori, la direttiva, proponendosi di contrastare il *dumping* salariale, persegue indirettamente obiettivi economici generali, quali il contrasto alle delocalizzazioni selvagge, il sostegno alla domanda interna, la riduzione delle diseguaglianze e del divario retributivo di genere (diseguaglianze rese ancor più drammatiche dalla crisi determinata dalla pandemia).

Se questo è il quadro, risulta quantomai appropriata la scelta dello strumento della Direttiva, che ben più di altre misure si presta a fissare prescrizioni minime, ma vincolanti, per gli Stati membri, le cui situazioni interne sono molto diversificate tanto che in alcuni casi potrebbero manifestarsi delle resistenze più o meno dichiarate ad adeguarsi.

E' fuori discussione inoltre il fatto che la proposta rispetti pienamente i principi di *sussidiarietà* e di *proporzionalità* richiesti dall'art. 5 del TUE.

Rispetta certamente il principio di *sussidiarietà* perché, in un settore di competenza non esclusiva dell'Unione, interviene per realizzare un obiettivo che non può essere efficacemente conseguito da tutti i singoli Stati, in potenziale concorrenza tra loro, e che comunque può essere meglio realizzato a livello comunitario.

Rispetta anche il principio di *proporzionalità*, posto che contenuto e forma della proposta si limitano a quanto necessario per conseguire il risultato perseguito, proponendo standard minimi di tutela ma rispettando le competenze di Stati membri e delle parti sociali nello stabilire standard più elevati.

La base giuridica della Direttiva è l'art. 153, paragrafo 1, lettera b) del TFUE, che consente all'Unione di sostenere gli Stati membri per migliorare "*le condizioni di lavoro*".

La scelta di invocare tale base giuridica è determinata dal fatto che, espressamente, il punto 5. dello stesso articolo 153 esclude dal proprio ambito di applicazione la materia delle *retribuzioni*.

Conseguentemente, la proposta di Direttiva non fissa un salario minimo uniforme dell'Unione, né impone ai Paesi che fondano il loro sistema di determinazione delle retribuzioni esclusivamente sulla contrattazione collettiva di adottare un salario minimo legale ovvero di rendere generale l'applicazione dei contratti collettivi.

Non lo fa, dunque, perché, secondo il trattato, l'Unione non può regolare direttamente la materia delle retribuzioni, ma ciò non significa affatto che il singolo Stato non possa conformarsi alla Direttiva, e proporsi di realizzarne gli obiettivi, mediante un intervento direttamente incentrato sui meccanismi di determinazione delle retribuzioni minime.

La Direttiva, infatti, rappresenta un atto di forte impulso politico agli Stati membri, ed indica la direzione in cui andare, che è quella appunto di ottenere una convergenza verso l'alto delle retribuzioni.

Quali sono gli strumenti più idonei a realizzare gli ambiziosi obiettivi della Direttiva?

Dagli approfonditi studi che ne hanno preceduto la redazione veniamo ad apprendere che, dei 27 Stati componenti l'Unione, ben 21 Paesi hanno previsto un salario minimo legale (anche se non sempre esso risulta adeguato), mentre soltanto 6 Paesi affidano la protezione delle retribuzioni esclusivamente alla contrattazione collettiva: nel novero di questi ultimi c'è l'Italia.

Altro dato importante che emerge dagli studi che accompagnano la Direttiva, è che il grado di copertura offerto dalla contrattazione collettiva sta scendendo, e ciò sia per un indebolimento generalizzato delle organizzazioni sindacali sia e soprattutto per la generale diffusione di forme di lavoro "atipico" che sfuggono ad ogni regolazione salariale.

Ai Paesi che adottano salari minimi legali, la proposta di Direttiva richiede di adottare misure finalizzate ad ottenere una "*convergenza verso l'alto*" delle retribuzioni ed a prevedere un loro aggiornamento periodico ai fini di garantirne l'adeguatezza (art. 5).

Per quanto attiene invece ai Paesi, tra cui l'Italia, nei quali la protezione dei salari è affidata alla sola contrattazione collettiva, la proposta di Direttiva è invece assai generica, proponendosi di aumentarne la copertura attraverso meri auspici e raccomandazioni (art. 4).

Difficile pensare che meri auspici e raccomandazioni possano di per sé aumentare il coefficiente di penetrazione della contrattazione collettiva, contribuendo con ciò a raggiungere gli ambiziosi obiettivi proposti nella Direttiva ed in particolare quello di spingere verso l'alto i salari minimi.

Anche l'Italia, che pure vanta un grado di copertura elevato da parte della contrattazione collettiva, non è immune da criticità crescenti in materia di effettività di quest'ultima.

Com'è ben noto, nel nostro quadro costituzionale esistono due norme che entrano in gioco direttamente nella materia delle retribuzioni e della contrattazione collettiva.

Il primo precetto è l'art. 36, secondo il quale il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. L'obiettivo perseguito è dunque sostanzialmente il medesimo della Direttiva.

La seconda norma è l'art. 39 che, oltre a garantire la libertà sindacale, prevede nella sua seconda parte un meccanismo di estensione *erga omnes* dei contratti collettivi.

Per complesse ragioni storiche, la seconda parte dell'art. 39 Cost. non è stata mai attuata, ed il sistema sindacale di diritto comune che si è sviluppato e consolidato nei decenni scorsi da molti anni ormai mostra tutti i suoi limiti.

I contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali sono spesso insidiati da contratti cosiddetti "*pirata*", che operano un inaccettabile *dumping* salariale a danno sia dei lavoratori che delle imprese più serie e strutturate.

Il presidio dell'art. 36, che pure negli anni ha consentito alla giurisprudenza di garantire un'applicazione più diffusa dei minimi salariali, non basta più, perché di fronte a situazioni di sempre più diffusa elusione dei contratti collettivi, e di conseguente diminuzione della copertura offerta dalla contrattazione collettiva, il singolo lavoratore operante in settori non coperti deve tutte le volte agire in giudizio, con i costi ed i tempi che questo comporta.

Più di recente si assiste anche all'inedito fenomeno di sentenze di alcuni Giudici del lavoro che hanno dichiarato l'inadeguatezza, dal punto di vista dell'art. 36 Cost., anche dei minimi dei contratti nazionali di categoria stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, perché assicurano alle categorie meno professionalizzate salari inferiori alla soglia di povertà.

Per realizzare, pertanto, l'obiettivo indicato al n. 18) dei "*consideranda*" della proposta di Direttiva, cioè quello di arrivare ad ottenere un sistema di contrattazione collettiva solida e ben funzionante, con alto grado di copertura per assicurare salari minimi dignitosi a tutti i lavoratori, nel nostro Paese è assolutamente necessario ed urgente un intervento legislativo che sostenga la contrattazione collettiva spingendosi ben più al di là di semplici raccomandazioni ed auspici.

E' quanto si propone di fare il disegno di legge n. 658/2018, già all'esame di questa Commissione, la cui rapida approvazione potrebbe rappresentare una "conformazione anticipata" alla Direttiva.

Tale disegno di legge ha il pregio di rispettare pienamente le prerogative, il ruolo e l'autonomia delle Organizzazioni Sindacali.

Da un lato, viene infatti stabilito che il salario minimo, o meglio i salari minimi, siano quelli previsti dai contratti nazionali stipulati dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative.

Dall'altro lato, viene affrontato finalmente il problema della misurazione della rappresentatività delle associazioni sindacali (sia dei lavoratori che delle imprese) richiamando le regole che esse stesse si sono date con l'Accordo interconfederale del 2014.

Così facendo, con poche ma efficaci norme si risolvono due problemi che storicamente affliggono il diritto sindacale e le relazioni industriali:

- in primo luogo, si estendono *erga omnes* i minimi salariali dandosi piena attuazione finalmente all'art. 36 Cost. senza violare la seconda parte dell'art. 39 (in coerenza peraltro con quanto ha stabilito si possa fare la Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 51 del 2015 in materia di trattamento economico dei soci lavoratori).

- in secondo luogo, si introduce finalmente un meccanismo di misurazione della rappresentatività dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali di cui da tempo si sente drammaticamente l'esigenza a fronte del proliferare di sigle di comodo e di contratti "pirata".

Il disegno di legge 658 a mio giudizio non limita l'autonomia, ma anzi offre un sostegno alle organizzazioni sindacali, anche nella parte che ha trovato più resistenze: quella cioè in cui prevede che la stessa contrattazione collettiva, nella determinazione dei minimi, non possa scendere sotto una certa soglia (indicata in 9 euro lordi).

Come non vedere che l'imposizione di un limite legale invalicabile sostiene la contrattazione, evitando la rincorsa al ribasso ed il *dumping* tra sindacati, e quindi non limita l'autonomia sindacale, ma anzi la rafforza?

Nella logica, del tutto condivisibile, della proposta di legge 658, al legislatore è riservato dunque il ruolo di definire standard minimi di tutela, mentre alle parti sociali resta mantenuta la prerogativa di migliorare, laddove ci sono le condizioni e con riguardo ai singoli settori produttivi, quei trattamenti minimi ed anche di remunerare adeguatamente professionalità e qualità del lavoro.

Ciò in perfetta sintonia con l'art. 36 Cost., il quale distingue tra retribuzione "sufficiente" (per garantire la quale è imprescindibile il ruolo del legislatore) e retribuzione "proporzionata" alla qualità del lavoro (per determinare la quale è indispensabile il ruolo delle parti sociali).

Così, con l'approvazione del progetto di legge in questione, non soltanto l'Italia darebbe attuazione piena alla Direttiva, ma anche realizzerebbe il compito storico di dare finalmente attuazione ad una norma fondamentale della Carta costituzionale.

*Avv. Vincenzo Martino*

