

Studi in memoria
di
Massimo Roccella

a cura di

MARIAPAOLA AIMO, ANNA FENOGLIO, DANIELA IZZI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Edizioni
Scientifiche
Italiane



La presente opera è finanziata con fondi del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino ed è stata sottoposta a revisione da parte di una Commissione di Lettura di docenti del Dipartimento nominata dal Comitato Scientifico della Collana.

Le curatrici ringraziano il dott. Lorenzo Del Balzo per la collaborazione prestata nella correzione delle bozze del volume.

AIMO, Mariapaola; FENOGLIO, Anna; IZZI, Daniela (*a cura di*)
Studi in memoria di Massimo Roccella
Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 17/2021
Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

© 2021 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
www.edizioniesi.it
info@edizioniesi.it

© 2021 Università degli Studi di Torino
10124 Torino, Via Verdi 8
www.collane.unito.it/oa/
openaccess@unito.it

pp. XXVIII+900; 24 cm
ISBN: 978-88-495-4648-4

ISBN: 9788875901851

Prima edizione: ottobre 2021
un volume in lingua italiana



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Sommario

<i>Nota biografica di Massimo Roccella</i>	XV
<i>Le opere</i>	XIX
<i>Prefazione</i>	XXVII

SEZIONE PRIMA La questione salariale oggi

AMOS ANDREONI <i>Lavoro povero, contrattazione collettiva e salario minimo</i>	3
MARIA VITTORIA BALLESTRERO, GISELLA DE SIMONE <i>Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo</i>	19
MARZIA BARBERA, FABIO RAVELLI <i>La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro</i>	55
MARCO BARBIERI <i>Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura</i>	75
VINCENZO BAVARO, GIOVANNI ORLANDINI <i>Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi</i>	95
ALESSANDRO BELLAVISTA <i>Massimo Roccella e il salario minimo legale</i>	119

LUISA CORAZZA <i>Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente</i>	129
DOMENICO GAROFALO <i>La questione della povertà: dal salario minimo legale al reddito di cittadinanza</i>	141
SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA <i>La garantía del salario en los procesos de descentralización productiva</i>	161
DONATA GOTTARDI <i>Giustizia retributiva e trasparenza</i>	185
PIERA LOI <i>La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo</i>	201
MARIELLA MAGNANI <i>Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid</i>	223
MARCO NOVELLA <i>I salari negli appalti pubblici</i>	233
PAOLO PASCUCCI <i>Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani</i>	255
ORSOLA RAZZOLINI <i>Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella</i>	275
MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO <i>Massimo Roccella y la propuesta de directiva sobre salario mínimo</i>	297
TIZIANO TREU <i>Il salario minimo adeguato: dagli argomenti di Massimo Roccella al dibattito attuale</i>	311
JESÚS CRUZ VILLALÓN <i>La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión europea</i>	329

Sommario XI

LORENZO ZOPPOLI
Basi giuridiche e rilevanza della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea 351

SEZIONE SECONDA
**Lavori flessibili e lavori precari
fra subordinazione e autonomia**

CRISTINA ALESSI
Il divieto di discriminazione dei lavoratori a termine: il dialogo recente tra Corte di giustizia e corti nazionali 373

ANDREA ALLAMPRESE
Tempi, luoghi di lavoro e potere di controllo datoriale nella gig economy 389

FABRIZIO BANO
Quando lo sfruttamento è smart 405

FRANCO CARINCI
Il CCNL rider del 15 settembre 2020 alla luce della nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro 423

MADIA D'ONGHIA
Spunti di riflessione sulle "moderne" forme di sfruttamento lavorativo 441

ANNA FENOGLIO
Autonomia dei lavoratori nella subordinazione, oggi 459

LORENZO GAETA
La subordinazione: il tramonto di una nozione intramontabile? 485

ALESSANDRO GARILLI
La subordinazione e i suoi confini nel pensiero di Massimo Roccella e nell'evoluzione ordinamentale 503

STEFANO GIUBBONI
I riders delle piattaforme digitali tra autonomia e subordinazione 523

FAUSTA GUARRIELLO <i>L'accesso alla contrattazione collettiva per i lavoratori delle piattaforme: una corsa a ostacoli</i>	541
FEDERICO MARTELLONI <i>La condizione di doppia alienità del lavoratore bisognoso di tutela giuslavoristica</i>	559
ORONZO MAZZOTTA <i>Statuto dei lavoratori e statuti dei lavori cinquant'anni dopo</i>	575
LUIGI MENGHINI <i>Termine finale e licenziamento nell'evoluzione del diritto del lavoro: dialogo con Massimo Roccella</i>	589
ADALBERTO PERULLI <i>Il diritto del lavoro, al di là della subordinazione</i>	609
UMBERTO ROMAGNOLI <i>Verso la normalizzazione del lavoro a distanza</i>	627
GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI <i>I riders nella giurisprudenza italiana, nelle sentenze delle Corti Supreme di taluni paesi europei e nella ordinanza Yodel della Corte di giustizia</i>	639

SEZIONE TERZA
Spigolature sull'Europa sociale

MARIAPAOLA AIMO <i>Subordinazione e autonomia: che cosa ha da dire l'Unione europea?</i>	655
EDOARDO ALES <i>I diritti sindacali di controllo nell'opera di Massimo Roccel- la: una rilettura in dialogo postumo</i>	683
ANTONIO BAYLOS GRAU <i>Europa y el derecho del trabajo. Irrupción de la crisis y re- formas laborales (el caso español)</i>	699

<i>Sommario</i>	XIII
OLIVIA BONARDI <i>Il caso Stoeckel 30 anni dopo</i>	717
SILVIA BORELLI <i>Diritti sindacali, concorrenza e democraticità del processo di integrazione europea. Appunti a partire dai lavoratori delle piattaforme</i>	739
VINCENZO FERRANTE <i>Le nozioni di orario di lavoro e di riposo alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	757
LUCIANA GUAGLIANONE <i>Azione sindacale, lavoro a distanza e gap di genere. L'Unione Europea sollecita un cambio di paradigma</i>	775
DANIELA IZZI <i>Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da Laval a oggi</i>	793
ANDREA LASSANDARI <i>Rilievi sulla discriminazione per convinzioni personali</i>	819
ANTONIO LO FARO <i>Al di là del distacco. La mobilità dei lavoratori nel mercato interno tra competizione regolativa e abuso del diritto di stabilimento</i>	837
MASSIMO PALLINI <i>Libertà di contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi e tutela della concorrenza: apologia della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE</i>	857
STEFANIA SCARPONI <i>Work life balance fra diritto dell'UE e diritto interno</i>	879
<i>Le Autrici e gli Autori</i>	895

MARZIA BARBERA, FABIO RAVELLI*

La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro

SOMMARIO: 1. Introduzione: le ragioni dell'interesse di Massimo Roccella per il tema del salario minimo. – 2. Le ragioni di una direttiva su un salario minimo adeguato. – 3. Base giuridica e obiettivi della *Proposta*. – 4. Il contenuto della direttiva. – 5. Rischi e opportunità della *Proposta*.

1. *Introduzione: le ragioni dell'interesse di Massimo Roccella per il tema del salario minimo*

Il libro *I salari*, pubblicato nel 1986, è la prima monografia di Massimo Roccella, quella con la quale egli vinse, da ricercatore, la cattedra di diritto del lavoro. Fin dal titolo, così deliberatamente evocativo della dimensione sociale della retribuzione, il libro indica l'intenzione dell'autore di occuparsi di un tema classico del diritto del lavoro non soltanto sotto un profilo dogmatico, ma cogliendo i molteplici profili sociali e storici di una questione centrale nell'esperienza del movimento operaio.

Andando contro quella che era allora la tendenza dominante nel dibattito sulle politiche salariali, incentrato tutto sulle dinamiche di crescita del costo del lavoro nella direzione di un suo contenimento, Massimo sceglie di dedicare la prima parte del libro al problema della tutela dei redditi da lavoro più bassi¹. Piuttosto che guardare alla dimensione massima, guarda alla dimensione minima dei salari, consapevole di un rischio a quel tempo ancora non sufficientemente

* Sebbene il saggio sia frutto della riflessione comune degli Autori, i paragrafi 1 e 3 sono da attribuire a M. Barbera, mentre i paragrafi 2 e 4 sono da attribuire a F. Ravelli. Il paragrafo 5 è invece stato scritto congiuntamente.

¹ Cfr. M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna 1986. Si tratta di un'attenzione risalente: al tema era dedicato già il saggio *Il salario minimo legale*, in *Pol. dir.*, 1983, n. 2, p. 231 ss., cui il volume successivo si ispira largamente.

avvertito, e cioè che il mutamento qualitativo nella composizione di classe che andava già prendendo corpo, a seguito dei processi di decentramento produttivo e di crescita del settore terziario, nonché dell'ingresso della forza lavoro femminile nel mercato del lavoro, avrebbe aumentato l'incidenza di settori poco organizzati e poco tutelati dal sindacato, rendendo necessaria una tutela minima omogenea dei redditi da retribuzione. L'altro fenomeno dal quale parte l'analisi dell'autore è quello della povertà, anch'esso allora poco frequentato dai giuslavoristi, e più precisamente quella che viene oggi definita *in-work poverty*, le cui cause risiedono nella presenza di una remunerazione del lavoro non adeguata. Il salario minimo viene visto, in questo caso, come uno strumento generale di lotta alla povertà.

Le pagine successive sono dedicate a smontare le ragioni sottostanti alla peculiarità del caso italiano, vale adire l'essere uno dei pochi paesi europei carente di una normativa sui minimi, peculiarità che, come è noto, perdura ai tempi nostri. Massimo si dedica perciò a scavare nell'atteggiamento ambivalente del sindacato nei confronti delle normative legali sui minimi salariali e nelle inadempienze di un legislatore indifferente al precetto costituzionale in tema di retribuzione sufficiente. E, per farlo, inizia dal passato, dai classici della teoria economica che si sono occupati di salario, a partire da Ricardo e Marx, ma anche da quelli che hanno fatto la storia del movimento sindacale, come i coniugi Webb.

Sono pagine che ancora oggi si leggono con grande interesse e che rivelano il lungo studio, la pacata ma decisa passione per le sorti del movimento operaio, la convinzione che «guardare indietro [...] può servire per andare avanti» di chi le ha scritte². Lo stile è piano, chiaro, riflessivo. Massimo scriveva senza ripensamenti e correzioni, ma solo dopo aver maturato convinzioni fondate sulla ricerca delle cause dei problemi, sul confronto con pensatori di rango, su un dissenso dalle posizioni diverse dalle sue argomentato e dialogante. Il capitolo si chiude con una proposta di intervento che privilegia, fra le finalità attribuibili al salario minimo, quella più ampia, che ne fa uno strumento di una politica economica solidaristica, volto alla trasformazione delle condizioni di vita dei lavoratori. E se, nelle pagine finali, Massimo ricorda con Hicks che un sistema salariale che soddisfi tutte le domande di *fairness* è irraggiungibile, il capitolo si chiude con l'auspicio di uno sforzo «costantemente orientato a

² Cfr. M. ROCCELLA, *I salari*, cit., p. 22.

coniugare, con inclinazione pragmatica al mutamento, l'equità storicamente possibile con l'unità più ampia del mondo del lavoro»³.

A trentacinque anni di distanza dalla pubblicazione de *I salari*, il dibattito sul salario minimo sembra essere giunto ad una svolta. La spinta viene dall'Unione europea, un altro dei temi di studio prediletti da Massimo, oggetto di un interesse che ha oscillato fra adesione e disincanto nei confronti degli esiti del processo di integrazione. Ma forse quell'«inclinazione pragmatica al cambiamento» di cui si diceva prima gli avrebbe fatto riconoscere nella *Proposta di una direttiva relativa un salario minimo adeguato* presentata qualche mese fa dalla Commissione europea⁴ un deciso cambio di passo delle politiche sociali dell'Unione europea. Nelle pagine che seguono esamineremo contenuto e finalità della *Proposta*, il che sarà un modo per verificare se i motivi che spingono oggi a proporre una normativa legale sui minimi salariali riflettano o meno quelli che avevano portato Massimo a farne oggetto di un lungo periodo di studio e riflessione.

2. Le ragioni di una direttiva su un salario minimo adeguato

Su un piano generale, l'iniziativa della Commissione stabilisce l'abbandono del «minimalismo sociale» che ha contrassegnato il decennio precedente e l'intenzione di prendere sul serio il programma politico delineato nel *Pilastro europeo dei diritti sociali* (di seguito: il *Pilastro*) adottato nel novembre 2017 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, con l'intento di «rendere l'Europa sociale una realtà per tutti»⁵. Nel far ciò, la Commissione ha scelto di spendersi per un tema di relevantissimo impatto sociale e di grande pregnanza simbolica come quello del salario, accettando il rischio, come si vedrà, di incontrare resistenze da parte degli attori sociali.

³ M. ROCCELLA, *o.u.c.*, p. 342.

⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, Bruxelles, 28 ottobre 2020, COM(2020) 682 final (di seguito la *Proposta*). Per un primo commento cfr. i contributi raccolti in *Dir. rel. ind.*, 2021, 1: T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*.

⁵ Cfr. la *Relazione di accompagnamento alla Proposta*.

Più in particolare, con riguardo alla tecnica regolativa impiegata, dopo anni di scarsissimo utilizzo del *diritto hard* nel campo del diritto sociale a favore di strumenti di *soft law*, si assiste a un deciso ritorno allo strumento della direttiva, motore, in passato, dell'evoluzione in senso sociale dell'Unione europea.

Come conferma la pubblicazione, di poche settimane precedenti, delle Conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2020 che invitano a rafforzare la protezione offerta dal reddito minimo⁶, l'ambito di azione prescelto corrisponde a una delle maggiori emergenze sociali manifestatesi degli ultimi anni: il ritorno, con la grande recessione che ha colpito l'Europa a partire del 2008, dell'emergenza povertà nel cuore dei paesi ricchi.

Il deterioramento delle condizioni economiche di quest'ultimo decennio si è tradotto in un generale impoverimento delle famiglie, con un'incidenza della povertà quale non si era vista negli ultimi quindici anni.

Peraltro, la timida inversione di tendenza evidenziata dai dati sulla povertà assoluta (4,6 milioni nel 2019)⁷, è stata vanificata dall'emergenza Covid-19, che ha fatto nuovamente aumentare il numero di persone in situazione di bisogno, come mostrano i dati, relativi al 2020, pubblicati nel giugno di quest'anno (5,6 milioni)⁸.

In questo scenario, dominato dai crescenti tassi di esposizione al rischio della povertà (in particolare, *income poverty*), la povertà nell'occupazione (*in-work poverty*), già al centro dell'indagine di Massimo Roccella, oggi è un uno dei principali temi che si impongono all'attenzione degli attori politici e sindacali, nazionali e sovranazionali, e degli esperti⁹.

Secondo una valutazione pressoché unanime degli studiosi sin qui intervenuti sulla questione, siamo in presenza di un radicale cambiamento di prospettiva della Commissione, passata da un approccio economicistico, che vedeva le retribuzioni come un "costo" da tenere sotto controllo per favorire la competitività del sistema produttivo, ad un approccio sociale che le considera un elemento

⁶ *Strengthening Minimum Income Protection to Combat Poverty and Social Exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond, Council Conclusions* (9 October 2020).

⁷ ISTAT, *La povertà in Italia - Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2019*, 16 giugno 2020, in www.istat.it.

⁸ ISTAT, *La povertà in Italia - Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2020*, 16 giugno 2021, in www.istat.it.

⁹ L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati*, cit., p. 1

che contribuisce a garantire alle persone un lavoro decente e una vita dignitosa¹⁰.

Il problema affrontato dalla *Proposta* è che, sebbene il lavoro sia stato tradizionalmente ritenuto una buona assicurazione contro la povertà, l'aver un'occupazione non è più una condizione sufficiente per essere al riparo dal rischio di essere poveri¹¹.

Dati recenti dell'Eurostat mostrano che il tasso di rischio di *in-work poverty* ha raggiunto ovunque livelli preoccupanti. Il dato relativo al 2018 indica un tasso medio europeo del 9,3% (UE-27); l'Italia ha fatto registrare un tasso del 12,3%, superiore alla media europea. Come si è già rilevato, l'emergenza Covid-19 ha ulteriormente aggravato la situazione¹².

L'insorgere del fenomeno dei lavoratori poveri è dovuto a diverse cause, legate all'evoluzione del mercato del lavoro oppure a cambiamenti istituzionali, in particolare riforme di stampo deregolativo¹³. L'insieme di questi fattori si è tradotto in una progressiva polarizzazione della distribuzione dell'occupazione tra "buoni" e "cattivi" posti di lavoro e, di conseguenza, della distribuzione dei salari. Infine, nel corso di quest'ultimo periodo, la pandemia ha colpito in maniera particolare proprio i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio e il turismo, e ha avuto, in generale, un impatto maggiore sui gruppi più svantaggiati del mercato del lavoro (in particolare, donne, giovani, lavoratori con scarsa qualificazione, disabili).

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2020, la Presidente Ursula Von der Leyen aveva annunciato una imminente iniziativa legislativa volta a «sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi». Peraltro, il tema dei salari adeguati è stato oggetto di particolare attenzione fin dall'istituzione del *Pilastro*, il cui principio n. 6 (Retribuzioni) stabilisce il «diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» nonché a «retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali».

La Commissione aveva di fronte, dunque, tre preoccupazioni principali: 1) il tasso crescente di lavori poco pagati e di basso livello

¹⁰ Vedi per tutti, T. TREU, *La proposta sul salario minimo*, cit.

¹¹ A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, Milano 2013.

¹² Cfr. www.ec.europa.eu/eurostat.

¹³ Per un approfondimento cfr. CNEL, *Working poor. Un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Roma 2014.

professionale, in particolare fra i giovani e le donne; 2) l'incremento della *in-work poverty*, dovuto a salari minimi troppo bassi; 3) gli effetti distorsivi del *dumping* salariale sul Mercato unico.

È sulla base di queste premesse che la Commissione ha individuato nella questione del salario minimo una delle priorità da affrontare in un «contesto di crescente divario sociale» (cfr. *considerando* 5 della *Proposta*)¹⁴.

3. Base giuridica e obiettivi della Proposta

La scelta della Commissione di adottare lo strumento della direttiva per intervenire in materia salariale ha suscitato, come prevedibile, una serie di obiezioni legate ai limiti di competenza dell'Unione delineati dall'art. 153 del TFUE. È dunque opportuno ricostruire brevemente i passaggi fondamentali della vicenda.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 154 del TFUE, la Commissione aveva avviato, all'inizio del 2020, una consultazione delle parti sociali su un'eventuale iniziativa dell'UE in materia di salari minimi, svoltasi in due fasi, che potesse sfociare in un accordo suscettibile anche di essere recepito da una decisione del Consiglio.

Constatata l'impossibilità di addivenire a una «direttiva negoziata», per l'indisponibilità delle parti datoriali di arrivare a una normativa vincolante, la Commissione ha deciso di procedere comunque sulla strada dell'*hard law*, seguendo la procedura legislativa ordinaria (ovvero, a maggioranza qualificata) in materia di «condizioni di lavoro». L'iniziativa è basata pertanto sull'art. 153, par. 2, lett. *b*, a norma del quale l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5, parr. 3 e 4 TUE), adottando, fra l'altro, mediante direttive, «prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro»¹⁵.

¹⁴ Va ricordato che su questa priorità concorda anche il Consiglio, che si è espresso in questo senso nell'ambito del semestre europeo durante il quale si svolge il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE. Cfr., in particolare, l'orientamento 5 della decisione (UE) 2020/15125 del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

¹⁵ La nozione di prescrizioni minime usata dal Trattato, secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia, «non pregiudica l'intensità dell'azione [...] che il Consiglio

Uno dei problemi legati alla scelta di questa base giuridica riguarda i limiti di competenza imposti dal Trattato stesso: la potestà regolativa dell'UE è infatti esclusa per le materie indicate dall'art. 153, par. 5, relative «a retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero [e] al diritto di serrata», sicché occorre interrogarsi sulla portata dell'esclusione, anche per saggiare la tenuta giuridica della scelta compiuta dalla Commissione.

Va detto, anzitutto, che la retribuzione è stata ritenuta dalla Corte di giustizia e dallo stesso legislatore europeo parte di quelle «condizioni di lavoro» la cui tutela giustifica l'esercizio della potestà legislativa europea a sostegno dell'azione degli Stati membri: si pensi, in particolare, alla materia dei contratti a termine (dir. 99/70/CE), della tutela dei lavoratori contro l'insolvenza (dir. 2002/74/CE, poi rifiuta nella dir. 2008/94/CE) e della tutela antidiscriminatoria (dir. 2000/43/CE, riferita anche alle condizioni di lavoro; dir. 2000/78/CE; dir. 2006/54/CE). Il riferimento, nella *Proposta*, alla dir. 2006/54 è particolarmente significativo, poiché uno dei principali obiettivi che la direttiva si propone di raggiungere è la «riduzione del divario retributivo di genere»¹⁶.

Già nella sentenza *Del Cerro Alonso*¹⁷, la Corte di giustizia aveva avuto occasione di precisare che l'esclusione in questione, costituendo una deroga alle competenze dell'UE in materia di politica sociale, dovesse essere interpretata in modo restrittivo (punto 39 della decisione). In particolare, aveva chiarito la Corte, mentre la determinazione del livello delle retribuzioni rientra nell'autonomia contrattuale delle parti sociali su scala nazionale, nonché nella competenza degli Stati membri in materia, con esclusione della possibilità di un'armonizzazione di tale livello da parte delle istituzioni europee, ciò non significa che detta eccezione possa essere estesa a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione, «pena svuotare taluni settori contemplati dall'art. 137, par. 1, TCE (ora art. 153, par. 1, TFUE), di gran parte dei loro contenuti» (punto 40).

Nella successiva decisione *Impact*¹⁸, sempre nel precisare il con-

può ritenere necessaria» e implica soltanto il riconoscimento della possibilità per gli Stati membri di «adottare norme più rigorose di quelle che sono oggetto dell'intervento comunitario» (Corte giust., 12 novembre 1996, C-84/94, *Regno Unito c. Consiglio*).

¹⁶ Cfr. la *Relazione di accompagnamento alla Proposta*, p. 4.

¹⁷ Corte giust., 13 settembre 2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*. Nello stesso la citata causa 84/94.

¹⁸ Corte giust., 15 aprile 2008, C-268/06, *Impact*.

tenuto della deroga, la Corte aveva utilizzato proprio l'esempio del salario minimo legale per indicare i limiti dell'azione comunitaria. Essa, in particolare, non potrebbe spingersi a «una 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», in quanto ciò implicherebbe «un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità» (punto 124)¹⁹.

Più di recente, nelle conclusioni rese nella causa a causa 620/18²⁰, l'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona ha rilevato che si avrebbe una diretta ingerenza del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni del rapporto di lavoro solo ove «si pretendesse di uniformare, in tutto o in parte, gli elementi costitutivi dei salari o del loro livello negli Stati membri. L'eccezione non può essere estesa, tuttavia, a ogni questione avente un nesso qualsiasi con le retribuzioni. Tale interpretazione priverebbe di senso altri settori contemplati dall'articolo 153, par. 1».

Nel caso del salario minimo, sulla scorta anche di questi precedenti giurisprudenziali, può ritenersi che la *Proposta* rispetti i limiti posti dall'art. 153, par. 5, poiché, da una parte, come ricorda la Commissione nella relazione accompagnatoria, «le grandi differenze nelle norme per l'accesso a un salario minimo adeguato rientrano nel campo di applicazione delle condizioni di lavoro e creano notevoli discrepanze nel mercato unico» e, dall'altra, la *Proposta* stessa non pretende di fissare livelli uniformi di trattamento.

In conclusione, e ponendo questa volta la questione in termini positivi, vale dire guardando a ciò che il diritto dell'Unione *può fare*, nella misura in cui il trattamento riguardante la retribuzione concorra a determinare le condizioni d'impiego e, occorre aggiungere, nella misura in cui, per questa via, concorra a determinare l'applicazione dei principi fissati dal diritto UE (come il divieto di non discriminazione) e incida sul perseguimento degli obiettivi dell'UE (come il miglioramento della qualità del lavoro e l'eliminazione del *dumping* sociale), deve ritenersi che la retribuzione rientri nell'ambito della regolazione dell'Unione e che ciò consenta l'adozione di prescrizioni minime, ai sensi dell'art. 153, par. 2²¹.

¹⁹ A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 544.

²⁰ Corte giust., 8 dicembre 2020, C-620/18, *Ungheria c. Parlamento*.

²¹ Nello stesso senso G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages directive Proposal*

È interessante soffermarsi su cosa significhi, nello specifico, «adozione di prescrizioni minime». In proposito, la *Proposta* si muove lungo un crinale sottile, che evita di porsi in contrasto sia con la clausola di esclusione di cui si è discusso prima (vale a dire la difesa delle prerogative degli Stati nazionali), sia con l'autonomia delle parti sociali (vale a dire la difesa delle loro prerogative negoziali), ma al tempo stesso mira a costituire un *modello comune* di salario minimo, caratterizzato dal principio guida della direttiva, che è quello dell'*adeguatezza* dei salari minimi (siano essi salari minimi legali o fissati dalla contrattazione collettiva), nonché dalla *promozione della contrattazione collettiva* sui salari e del *grado di copertura* della contrattazione collettiva stessa (condizione che può favorire ma non garantire l'adeguatezza, che va comunque assicurata). L'armonizzazione, infine, garantisce un rimedio alla competizione regolativa al ribasso in atto soprattutto nel mercato dei servizi e, più in generale, ai fenomeni di *dumping* sociale dovuti a livelli salariali minimi molto differenziati fra i diversi paesi dell'Unione.

Come si è detto, mentre un ravvicinamento degli ordinamenti nazionali, effetto tipico dell'armonizzazione normativa realizzata tramite le direttive, non sarebbe possibile ove questo riguardasse direttamente l'istituzione di un salario minimo legale o comportasse la fissazione di un livello uniforme, tale ravvicinamento diventa possibile se riferito alla convergenza verso una *nozione qualitativa di salario minimo*, qual è quella di *salario minimo adeguato*, che consenta un tenore di vita dignitoso, oltre che un adeguamento dei salari alla produttività, nell'ottica di una convergenza verso l'alto (*considerando* n. 5).

La nozione di adeguatezza non corrisponde alla nozione di livello minimo, ma semmai arricchisce il nucleo essenziale di un diritto, per innalzarla²². Si tratta di una «nozione sostanzialista», che «prescinde dalla strumentazione giuridica utilizzata per garantirlo»²³ e volta ad assicurare una vita dignitosa ai lavoratori, una maggiore eguaglianza di genere e l'assenza di discriminazioni legate all'età e ad altri fattori di svantaggio sociale²⁴.

and the External Limits of Art. 153 TFEU, in *It. Lab. Law e-Journal*, 2020, issue 2, vol. 13, p. 107 ss.

²² S. BUOSO, *Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti di intervento*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 607.

²³ A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo*, cit., p. 549.

²⁴ Occorre ricordare che la direttiva, si ricollega, oltre che alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che contempla, fra i diritti riconosciuti ai lavoratori, il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), e all'art. 4 della Carta sociale europea,

È proprio l'accezione sostanzialistica del salario minimo come salario adeguato che dovrebbe consentire di correggere la correlazione che la *Proposta* stessa induce a stabilire fra grado di copertura salariale e bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Quando questa correlazione si rivela falsa *nella realtà*, neppure i salari minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva possono sfuggire all'applicazione del principio di adeguatezza.

Non a caso, nonostante la partizione che il testo della direttiva effettua fra i due principi guida, l'invito contenuto nel *considerando* n. 5 di «garantire che tutti i lavoratori ricevano salari adeguati ed equi» è rivolto indifferentemente ai legislatori degli Stati membri e alle parti sociali.

Va detto che la direttiva non definisce con esattezza il concetto di salario minimo adeguato, ma si limita a indicare alcuni criteri di adeguatezza. La direttiva non impone nemmeno l'utilizzo di specifici indicatori, sebbene il *considerando* n. 21 sottolinei che il ricorso a «indicatori comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, può contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo». Si tratta peraltro degli stessi indicatori raccomandati dalla Risoluzione del parlamento europeo sul reddito minimo del 20 ottobre 2010²⁵ e altresì suggeriti da una recente presa di posizione della *European Trade Union Confederation* (ETUC), secondo la quale una direttiva sul salario minimo non potrebbe non prendere in considerazione tali indicatori ai fini della determinazione della soglia minima²⁶. La direttiva non si è spinta fino a questo punto, limitandosi a suggerirne l'adozione.

che, tra gli strumenti volti ad assicurare l'effettività del diritto a una retribuzione equa, include i «meccanismi legali di determinazione dei salari», anche alle direttive antidiscriminatorie c.d. di nuova generazione (direttiva n. 2000/78/CE; direttiva n. 2006/54/CE), ciascuna delle quali ha come campo di applicazione le condizioni di lavoro, compresa *espressamente* la retribuzione. Questo quadro di riferimento normativo generale concorre a determinare l'interpretazione da assegnare ai principi posti dalla direttiva. Per restare nell'ambito della *soft law*, la *Proposta* si richiama alla Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro e alla lotta alla povertà. Infine, la *Proposta* contribuisce alla realizzazione dei principi del *Pilastro* relativi, oltre che alla retribuzione (cfr. il citato principio 6), alla parità di genere (principio 2), alle pari opportunità (principio 3), al dialogo sociale e al coinvolgimento dei lavoratori (principio 8).

²⁵ *European Parliament resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe.*

²⁶ ETUC, *Etuc reply to the Second Phase Consultation of Social Partners under*

Il fatto è che la direttiva, come si diceva, viaggia su un crinale stretto e ciò spiega perché essa si presenta nelle vesti di una direttiva “leggera” e a maglie larghe, che evita di fissare direttamente livelli di trattamento. E spiega anche perché, nei *considerando*, la Commissione si sofferma sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità con una precisione che può apparire puntigliosa, ma che si spiega tenendo conto della novità dell’approccio politico (e, in parte, giuridico) alla questione e delle resistenze opposte non solo dalla parte datoriale, ma anche da alcuni sindacati nazionali²⁷.

Sulla base del principio di sussidiarietà, l’intervento europeo è giustificato nel momento in cui gli Stati membri non appaiono in grado di assicurare livelli adeguati di retribuzione alla generalità dei lavoratori nazionali. In effetti, guardando alle statistiche *Eurofound*, il *gap* salariale tra i paesi europei è in alcuni casi tanto profondo da escludere che i livelli retributivi si allineino spontaneamente²⁸. La ragione di ciò, suggerisce il *considerando* n. 5 della *Proposta*, dopo aver elencato le precedenti iniziative prese in questo ambito dal Consiglio e dalla Commissione, è che «i singoli paesi possono [...] essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo». In sostanza, agiscono ancora ragioni di *dumping* salariale, che si manifestano in particolare nel mercato dei servizi.

La questione potrebbe essere affrontata, come in passato, attraverso gli strumenti *soft* del metodo aperto di coordinamento, che tuttavia, lungi dall’aver garantito la protezione dei diritti sociali, paiono aver assecondato le derive neolibériste alle quali la Commissione pare ora intenzionata a porre un argine²⁹. A tale riguardo,

Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 2020, in www.etuc.org

²⁷ Tale opposizione perdura, da parte di alcuni sindacati dell’Europa del Nord anche dopo la presentazione della *Proposta*, articolata, come si vedrà, in modo da distinguere fra sistemi che prevedono la fissazione per legge dei salari minimi e sistemi che demandano tale compito alla contrattazione collettiva (cfr. L. RISSGAARD, H.C. GABRIELSEN, T. SVANSTRÖM, *EU legislation on minimum wages is not the solution*, in *Social Europe*, 5 ottobre 2020, www.socialeurope.eu/author/lizette-risgaard-et-al).

²⁸ Cfr. EUROFOUND, *Minimum wages in 2019: Annual review*, Lussemburgo 2019.

²⁹ S. KRÖGER, *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 2009, special issue 1, vol. 13.

è stato autorevolmente osservato che, in vista di una maggior tutela dei diritti fondamentali, in una congiuntura come quella attuale, occorre «riscoprire» la *hard law*³⁰.

La *Proposta* è altresì rispettosa del principio di proporzionalità, come spiega diffusamente il *considerando* n. 16, che esclude sia l'intento di armonizzare il livello dei salari minimi, sia l'istituzione di un meccanismo uniforme per la loro determinazione, adottando quindi un approccio al problema rispettoso delle prassi e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri.

4. *Il contenuto della direttiva*

L'art. 2 della *Proposta* dispone che la 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 è volutamente ampia, in modo da includere non solo i lavoratori subordinati (nell'ampia accezione accolta dalla Corte nella sentenza *Lawrie-Blum*)³¹, ma anche quei lavoratori che si collocano ai confini della subordinazione (i *workers*, nel linguaggio europeo), precisandosi che «la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro [dovrebbe fondarsi] sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto» (cfr. *considerando* n. 17)³².

Al momento 21 Stati membri dispongono di uno schema di salario minimo legale, contro 6 Stati che affidano la determinazione dei livelli salariali minimi esclusivamente alla contrattazione collet-

³⁰ T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, n. 2, p. 235 ss.

³¹ Corte giust., 3 luglio 1986, C-66/85, *Lawrie-Blum*.

³² A tale riguardo, va segnalato, dei due disegni di legge attualmente in discussione al Parlamento, presentati da M5S (d.d.l. n. 658/2019) e PD (d.d.l. n. 1132/2019), il d.d.l. n. 658/2019 estenderebbe la tutela del salario minimo legale anche ai rapporti di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 (lavoratori c.d. etero-organizzati), ad eccezione di quelli previsti alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 del medesimo articolo. Il d.d.l. n. 1132/2019 non contiene, invece, un riferimento esplicito al lavoro etero-organizzato, sebbene il salario minimo possa rientrare nelle tutele che verrebbero applicate ai lavoratori che dovessero beneficiare della protezione offerta dall'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015.

tiva. La direttiva prende atto di questa divaricazione e, non potendo imporre un meccanismo uniforme per le ragioni precedentemente esaminate, adotta un approccio flessibile, basato sull'idea del doppio binario, a seconda che lo Stato membro sia già dotato o meno di una legge sul salario minimo³³.

La direttiva prevede due percorsi. Il primo è un percorso comune a tutti gli Stati membri, basato sull'idea di promozione della contrattazione collettiva, soprattutto laddove i livelli di copertura siano al di sotto della soglia del 70%; il secondo è specificamente dedicato a quegli Stati membri che siano dotati di uno schema di salario minimo legale: questi Stati sono chiamati ad adottare alcuni criteri condivisi che, pur lasciando il dovuto margine di manovra ai governi nazionali, favoriscano il raggiungimento di livelli salariali "adeguati" (non solo mediante l'intervento sugli schemi legali, ma anche mediante la promozione di dinamiche virtuose tra tutela legale e tutela offerta dalla contrattazione collettiva).

Primo percorso: promozione della contrattazione collettiva (art. 4)

Un primo set di interventi, richiesto a tutti gli Stati membri, indipendentemente che siano o meno dotati di schemi di salario minimo legale, riguarda la promozione della contrattazione collettiva, così da aumentare i livelli di copertura. In particolare, gli Stati dovranno: a) promuovere lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale; b) incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali.

La disposizione è volutamente formulata in modo "aperto" (forse anche troppo), lasciando alla fisiologica dialettica tra governi e parti sociali il compito di individuare nel modo più opportuno la strada da seguire.

Va sottolineato il riferimento al livello «settoriale o intersettoriale», dal momento che, in paesi come l'Italia, i deficit di copertura riguardano soprattutto alcuni settori (servizi, settori caratterizzati da piccole e microimprese) e alcune aree geografiche (il Meridione). Pertanto, anche laddove la copertura a livello nazionale soddisfi la soglia stabilita dalla direttiva (70%), gli Stati sono implicitamente invitati a prendere in esame eventuali criticità che affliggono specifici settori o aree.

³³ Cfr. cfr. G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, cit., p. 26 ss., il quale parla di «schema a geometria variabile».

Un carattere più prescrittivo assume il secondo paragrafo dell'art. 4, laddove si impone agli Stati, nei quali il livello di copertura non rispetti la soglia minima del 70%, di intraprendere azioni specificamente volte alla definizione di «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva». Tali condizioni, che dovrebbero rafforzare la contrattazione collettiva in quei settori in cui essa è in sofferenza, sono individuate «per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime», definendo così un piano d'azione da comunicare alla Commissione (e sul quale la Commissione potrà eserciterà un controllo, anche sulla base dei meccanismi di monitoraggio presenti nelle disposizioni orizzontali della direttiva).

L'art. 4, par. 2, della *Proposta*, sulla carta, potrebbe anche non riguardare l'Italia, che al momento soddisfa ampiamente la soglia di copertura a livello nazionale richiesta dalla direttiva. Il nostro paese, dunque, non sarebbe chiamato a redigere alcun piano d'azione. Tuttavia, non può essere ignorato che, dietro lo schermo del dato medio, si celano situazioni in cui il livello di copertura offerto dai contratti collettivi non è affatto soddisfacente, sia per la difficoltà a negoziare efficacemente in determinati settori sia per la presenza di c.d. contrattazione pirata: proprio in tali situazioni si annidano i maggiori rischi di *in-work poverty*. Il tema della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi da queste stipulati, peraltro, è presente nei due disegni di legge sul salario minimo presentati in Parlamento (d.d.l. n. 658/2019 e d.d.l. n. 1132/2019), sebbene nel primo in modo più evidente (con una definizione dei criteri) e nel secondo in modo più sfumato. Il d.d.l. n. 658, che assume il contratto stipulato dalle organizzazioni più rappresentative quale «parametro esterno» per la determinazione del salario minimo, in caso di più contratti applicabili prevede il ricorso al criterio della rappresentatività comparata, da calcolarsi con le regole stabilite dal Testo unico sulla rappresentanza del 2014 (cfr. art. 3 del d.d.l.). Il d.d.l. n. 1132, che pure assume i contratti stipulati dai sindacati più rappresentativi come parametro di riferimento per il salario minimo, non prende espressamente posizione sui criteri di calcolo della rappresentatività degli attori negoziali, demandando la questione alla Commissione paritetica di cui all'art. 2 del d.d.l.

Secondo percorso: ravvicinamento dei sistemi nazionali di salario minimo legale

Un secondo pacchetto di misure riguarda esclusivamente quegli Stati membri (21) in cui opera un regime legale di salario minimo. Evidentemente, si tratta di indicazioni utili anche agli Stati che, come

l'Italia, finora si sono affidati alla sola contrattazione collettiva qualora decidano di introdurre il salario minimo legale.

Agli Stati membri già dotati di schemi di salario minimo, la direttiva propone quattro linee di intervento: la promozione e rafforzamento della contrattazione collettiva (valgano qui le considerazioni sopra esposte); la definizione di criteri nazionali per la determinazione del salario minimo e per il suo aggiornamento; il coinvolgimento delle parti sociali, anche attraverso l'istituzione di appositi organi consultivi; l'istituzione di un efficace sistema di controllo, monitoraggio e sanzioni.

Di particolare importanza è la definizione di un *set* di criteri di adeguatezza comuni da adottare a livello nazionale.

Gli Stati potranno introdurre criteri ulteriori, ma saranno vincolati all'utilizzo dei seguenti elementi individuati dall'art. 5, par. 2:

a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali;

b) il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione;

c) il tasso di crescita dei salari lordi;

d) l'andamento della produttività del lavoro.

Gli Stati membri dovranno inoltre «garantire l'aggiornamento periodico e puntuale dei salari minimi legali al fine di mantenerne l'adeguatezza» (art. 5, par. 4).

Agli Stati membri è anche richiesto di istituire «organi consultivi per fornire consulenza alle autorità competenti sulle questioni relative ai salari minimi legali» (art. 5, par. 5).

L'art. 6 introduce un importante elemento di flessibilità, laddove prevede che «gli Stati membri possono autorizzare salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori». La possibilità di differenziare il livello dei salari minimi tra gruppi di lavoratori dovrà essere esercitata nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione. Il rispetto di tali principi, riferito dalla direttiva espressamente al salario determinato in via legale, dovrebbe tuttavia trovare applicazione anche con riferimento alle soglie retributive minime stabilite dai contratti collettivi, laddove si registrassero differenziali troppo elevati tra diverse categorie di lavoratori.

Si tratta in ogni caso di una previsione opportuna, che consente di riallineare gradualmente verso l'alto i salari, evitando fenomeni di spiazzamento, in quei settori caratterizzati da livelli retributivi particolarmente bassi (si pensi, ad esempio, al lavoro domestico).

Di particolare importanza è l'art. 7 della *Proposta*, che impone l'obbligo di coinvolgimento delle parti sociali nei processi di deter-

minazione dei salari minimi adeguati: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le parti sociali siano coinvolte in maniera tempestiva ed efficace nella determinazione dei salari minimi legali e nel relativo aggiornamento, anche attraverso la partecipazione agli organi consultivi di cui all'articolo 5».

Al momento in Europa il coinvolgimento delle parti sociali non è scontato. Accanto a modelli partecipativi (con diversi gradi di istituzionalizzazione del contributo delle parti sociali), vi sono modelli in cui la determinazione dei salari minimi è affidata a commissioni tecniche o a meccanismi di indicizzazione³⁴.

La formulazione dell'art. 7 non lascia spazio a dubbi: il coinvolgimento delle parti sociali è da considerare un atto dovuto e gli Stati membri che omettessero di farlo si renderebbero inadempienti.

L'eventuale introduzione in Italia del salario minimo legale dovrebbe dunque fare i conti con questo vincolo. Si prendano in considerazione le due proposte di introduzione del salario minimo precedentemente citate.

A tale riguardo, il d.d.l. n. 658/2019 non prevede espressamente il coinvolgimento diretto delle parti sociali nella determinazione del salario minimo legale, laddove si limita ad assumere come parametro il CCNL stipulato dalle OO.SS. «più rappresentative sul piano nazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936» (cfr. art. 3 del d.d.l. n. 658). Né il coinvolgimento delle parti sociali è previsto in sede di adeguamento del salario minimo legale, essendo viceversa previsto un meccanismo di indicizzazione legato all'IPCA (cfr. art. 4, d.d.l. n. 658).

Un maggior grado di coinvolgimento delle parti sociali è previsto dal d.d.l. n. 1132/2019, chiamate a far parte della *Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva* (art. 2 del d.d.l. n. 1132). Tale Commissione, con l'ausilio di un nucleo tecnico istituito presso il CNEL è chiamata ad occuparsi di una serie di profili legati alla «individuazione dei criteri di maggiore rappresentatività delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni nazionali di rappresentanza dei datori di lavoro, nonché degli ambiti e della efficacia dei contratti collettivi» (cfr., in particolare, l'art. 2, comma 6, lett. a-g del d.d.l. n. 1132). Sotto questo profilo, la soluzione prospettata dal d.d.l. n. 1132 pare dunque più in linea con le prescrizioni della direttiva. La Commissione – e questo è il punto

³⁴ Sul punto cfr. M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 2, p. 350 ss.

rilevante – dovrebbe deliberare anche in ordine al «salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento» (art. 2, comma 6, lett. *b*, d.d.l. n. 1132).

Tornando alla direttiva, essa prevede, infine, uno strumento – la clausola sociale negli appalti pubblici – volto a promuovere l'estensione in via indiretta dell'applicazione dei contratti collettivi. L'art. 8 dispone che «conformemente alle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, gli Stati membri adottano misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti».

L'ultima parte della *Proposta* è dedicata al sistema di raccolta dati e monitoraggio relativi alla copertura e adeguatezza dei salari minimi, agli effetti economici e sociali della direttiva, alla messa in atto di una serie di strumenti di trasparenza e accessibilità delle informazioni relative alla tutela garantita dal salario minimo e ai contratti collettivi applicabili (artt. 10 e 11) e alla previsione di norme relative ai rimedi in caso di violazione delle disposizioni della direttive (art. 12); disposizioni, queste, che, in aggiunta alle disposizioni tese ad aumentare il numero di lavoratori che godono di un salario minimo adeguato, aumentano il grado di *fairness* del sistema di fissazione dei salari e del mercato del lavoro in generale³⁵.

5. Rischi e opportunità della Proposta

La presentazione della *Proposta* ha suscitato sia in dottrina che in alcuni settori del mondo sindacale timori in merito a un rischio di «fuga dalla contrattazione»³⁶ o di «desindacalizzazione»³⁷ con-

³⁵ A. FERNANDEZ DE ARANGUIZ, *The proposal on adequate minimum wages in the European Union: Striving for fairness, less so adequacy*, 5 novembre 2020, in ulawanalysis.blogspot.com/2020/11/the-proposal-on-adequate-minimum-wages.html.

³⁶ Cfr. ad es. V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, n. 2, p. 178. In ambito sindacale, parla invece di rischio di «progressivo svuotamento» della contrattazione P. CARNITI, *Salario minimo. Perché no a una legge*, in *Eguaglianza e Libertà*, 18 febbraio 2014, in www.eguaglianzaeliberata.it.

³⁷ G. PROIA, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, n. 1, p. 1 ss.

nesso all'eventuale attuazione di una direttiva sul salario minimo, con una curiosa inversione della catena causa-effetti, giacché, come dimostrano l'esempio prima della Francia e poi della Germania, è semmai stata la fuga dalla contrattazione a determinare l'adozione di una disciplina legale in tema di salario minimo.

In realtà la direttiva non stabilisce alcun obbligo di introdurre il salario minimo legale.

La direttiva, d'altra parte, se non pone alcun obbligo di introdurre un salario minimo legale, neppure se ne accontenta: quello che è richiesto è che tale salario minimo sia un salario *adeguato*, a prescindere che esso sia fissato in via negoziale o per legge.

Per gli Stati, come l'Italia, in cui tradizionalmente la determinazione dei minimi salariali è affidata alla contrattazione collettiva, non si prevede l'obbligo di dotarsi di un salario minimo legale. L'Italia potrebbe dunque, in astratto, continuare a regolare la materia salariale tramite contrattazione collettiva.

La direttiva, in simili casi, si preoccupa di quelle situazioni in cui il livello di copertura offerta dalla contrattazione collettiva sia al di sotto di una soglia ritenuta soddisfacente, ossia il 70%. Se il livello di copertura è superiore a tale soglia, non sono previsti interventi particolari, salve quelle generiche attività di «promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» cui fa riferimento l'art. 4. Il compito di specificare tali attività è demandato agli Stati membri.

Se, invece, il livello di copertura è inferiore alla soglia del 70%, gli Stati membri in cui ciò avviene devono adottare «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime, e definiscono un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva».

Non è chiaro cosa si intenda con questa espressione *quadro di condizioni favorevoli*, soprattutto in riferimento alla situazione italiana. È comunque importante partire da un'analisi realistica delle «condizioni» della contrattazione collettiva. Com'è noto, il livello di copertura della contrattazione collettiva in Italia si attesta attorno all'80%³⁸. Vi sono tuttavia aree del paese (prevalentemente il Mezzogiorno) e settori produttivi (es. servizi, settori connotati dalla massiccia presenza di piccole imprese o addirittura micro imprese) in

³⁸ Cfr. OECD, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, Paris 2019, p. 56.

cui il livello di copertura di abbassa in modo significativo; oppure in cui la stipulazione di contratti “pirata” peggiora il livello della tutela assicurata dalla fonte negoziale. Alcuni studi mostrano come l’assenza di un minimo legale o di una contrattazione valida *erga omnes* abbiano di fatto consentito alle imprese di fare *shopping* contrattuale. In media, il 10% dei lavoratori, con punte fino al 30% in alcuni comparti, sono pagati al di sotto dei minimi tabellari definiti dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni comparativamente più rappresentative³⁹.

Queste considerazioni potrebbero portare di per sé alla conclusione dell’opportunità di introdurre un salario minimo legale. Va aggiunto che l’eventuale introduzione di uno schema di salario minimo legale non solo non aggraverebbe la situazione ma anzi, al contrario, potrebbe offrire un sostegno ai lavoratori impiegati in quei settori in cui la contrattazione collettiva “di qualità” fatica ad imporsi.

Un esempio interessante è fornito dalla Germania, trattandosi di un paese dove il livello di copertura della contrattazione collettiva è elevato, ma dove si è comunque sentita l’esigenza di introdurre, nel 2015, il salario minimo legale per meglio tutelare i lavoratori impiegati in alcuni settori in cui tendevano ad addensarsi rischi di *in-work poverty*.

Sebbene l’effetto complessivo sui livelli di povertà sia stato meno positivo del previsto – all’aumento del salario orario è infatti corrisposta, in molti casi, una riduzione dell’orario – l’introduzione del salario minimo legale in Germania non ha avuto effetti negativi di spiazzamento sulla contrattazione collettiva.

Quindi: dove il sindacato è forte, esso continua a giocare un ruolo da protagonista; nei settori in cui il sindacato fatica ad imporsi, e dunque aumenta il rischio di *in-work poverty*, il salario minimo può contribuire a migliorare la condizione dei lavoratori⁴⁰. Ciò fa ritenere che il salario minimo, contrariamente a quanto viene spesso sostenuto, più che un sostituto, possa costituire un valido complemento alla contrattazione collettiva⁴¹.

Tornando allo studio da cui siamo partiti, suonano ancora adesso attuali le considerazioni che Massimo Roccella svolge in riferimento

³⁹ A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L’erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2020, 2, p. 297.

⁴⁰ Peraltro, in Germania non si sono osservati effetti negativi nemmeno sulla produttività e sui profitti: cfr. A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L’erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, cit., p. 299.

⁴¹ A. GARNERO, C. LUCIFORA, *o.u.c.*, p. 313.

alle resistenze di una parte del sindacato alla fissazione di un salario minimo legale. L'autore ricorda, citando Gino Giugni, che vi è un limite oltre il quale le pretese di esclusività della funzione sindacale si condannano da sé. È il punto che ricorre quando la mancata tutela degli strati più poveri e marginali della classe lavoratrice diventa essa stessa incapacità di pressione degli strati più avanzati. Ma far propria la proposta di un salario minimo legale – aggiunge Massimo – significa «non solo battersi per ottenere uno strumento integrativo della contrattazione, ma anche trovare in esso una fonte rinnovata di legittimazione nei confronti dell'*insieme* della classe lavoratrice»⁴². Di tale legittimazione il sindacato ha sicuramente bisogno anche oggi.

⁴² Cfr. M. ROCCELLA, *I salari*, cit., p. 342.