

Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea

di

Diletta Porcheddu

ADAPT

LABOUR STUDIES

e-Book series

n. 87

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Lilli Casano

Matteo Colombo (*direttore ADAPT University Press*)

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Francesco Nespoli

Pierluigi Rausei

Francesco Seghezzi

Silvia Spattini

Paolo Tomassetti

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Lavinia Serrani



@ADAPT_Press @adaptland @bollettinoADAPT

Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea

di

Diletta Porcheddu

ISBN 978-88-31940-53-5

Pubblicato il 10 novembre 2020

Il volume riproduce il testo della tesi discussa dall'Autrice
il 1° luglio 2020

© 2020 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

| | |
|--|------------|
| Introduzione | VII |
| Capitolo I. Il salario minimo legale in Italia: passato, presente, futuro | 1 |
| 1. I vincoli costituzionali: l'articolo 36 della Costituzione in rapporto all'articolo 39 | 1 |
| 1.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di attuazione dell'articolo 36..... | 7 |
| 2. Gli interventi sui minimi salariali nella legislazione italiana del XXI secolo..... | 16 |
| 2.1. Il lavoro a progetto: l'art 63 del d.lgs. 276/2003 e le successive modifiche | 19 |
| 2.2. La tutela del socio-lavoratore di società cooperativa: l'art. 7 c. 4 del D.L. 248/2007..... | 23 |
| 2.3. Il lavoro giornalistico non subordinato: la legge 233/2012 | 26 |
| 2.4. Il Jobs Act: la delega dell'art. 1 c. 7 lettera g) della legge n. 183/2014 | 29 |
| 3. I disegni di legge in tema di salario minimo presentati nella XVIII legislatura | 35 |
| 3.1. Il DDL 658/2018 (Catalfo, M5S)..... | 39 |
| 3.2. Le proposte del Partito Democratico: i DDL Laus (310/2018) e Nannicini (1132/2019)..... | 46 |
| 3.3. Breve confronto e conclusioni..... | 51 |

| | |
|---|----------------|
| Capitolo II. Una prospettiva comparatistica | 59 |
| 1. Il modello tedesco: la Mindestlohngesetz | 59 |
| 1.1. Il fondamento costituzionale e l'ambito di applicazione soggettivo | 64 |
| 1.2. I risultati raggiunti..... | 73 |
| 2. Il modello britannico: il National Minimum Wage Act del 1998..... | 76 |
| 2.1. L'ambito di applicazione soggettivo e i livelli salariali | 78 |
| 2.2. I meccanismi di adeguamento: la Low Pay Commission | 85 |
| 2.3. Le tutele..... | 88 |
| 3. Il modello francese: il Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC)..... | 93 |
| 3.1. I meccanismi di adeguamento | 95 |
| 3.2. L'ambito di applicazione soggettivo e le tutele..... | 98 |
| 3.3. I rapporti dello SMIC con la contrattazione collettiva | 101 |
| Capitolo III. I possibili sviluppi in Unione Europea: una nuova era? | 105 |
| 1. La competenza UE in materia di retribuzioni | 105 |
| 1.1. Il diritto antidiscriminatorio dell'Unione Europea..... | 112 |
| 1.2. La direttiva 96/71/CE e la relativa giurisprudenza..... | 115 |
| 1.3. Il sistema di governance economica post-crisi | 121 |
| 2. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: il valore legale e il possibile ruolo in una legislazione europea sul salario minimo..... | 131 |
| 3. Il Consultation Document del 14 gennaio 2020 | 146 |
| 4. Previsioni sulla natura di una futura legislazione sul salario minimo europeo | 157 |
| Bibliografia | 167 |
| Notizie sull'autrice | 175 |

Introduzione

Attraverso la presente tesi di laurea si è voluto analizzare il corrente dibattito in tema di minimi salariali, sia a livello nazionale che a livello sovranazionale: nella parte centrale dell'elaborato sono altresì presentate, a titolo comparatistico, le legislazioni nazionali di tre paesi europei che fissano minimi salariali intercategoriale.

Nel primo capitolo è stato analizzato l'attuale panorama normativo italiano, in considerazione della circostanza per cui nel nostro Paese, come è noto, i minimi salariali non sono fissati a livello legale ma unicamente attraverso la contrattazione collettiva.

In primo luogo, è stato necessario offrire una breve analisi dell'articolo 36 della Costituzione, il quale sancisce il diritto dei lavoratori a una retribuzione proporzionata e sufficiente, e del suo rapporto con l'articolo 39: in particolare, lo stretto legame tra i due è stato evidenziato attraverso la descrizione del notissimo orientamento giurisprudenziale che supplisce alla mancata attuazione del quarto comma dell'articolo 39, utilizzando le tariffe minime dei CCNL come parametro di riferimento ai fini della determinazione della retribuzione proporzionale e sufficiente.

È stato poi evidenziato come la recente presa di coscienza degli intrinseci limiti di una soluzione giurisprudenziale rispetto alla necessità di garantire una giusta retribuzione a tutti i lavoratori del paese abbia portato al rinvigorirsi del dibattito pubblico sull'opportunità dell'introduzione di un salario minimo legale intercategoriale.

Il Giudice delle Leggi aveva giudicato tale intervento compatibile con la Costituzione già nella sentenza 120/1962, concernente la legittimità della Legge Vigorelli: nel presente elaborato sono tuttavia riportate ed analizzate alcune pronunce della medesima Corte, le quali contribuiscono a delineare i requisiti che una normativa in materia di minimi salariali dovrebbe soddisfare per non risultare in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'articolo 39.

Il capitolo prosegue poi con la descrizione di alcune normative nazionali, introdotte all'inizio del XXI secolo, le quali fissano a livello legislativo i minimi salariali per alcune categorie di lavoratori "non-standard", come i lavoratori a progetto (d.lgs. 276/2003 e successive modifiche), i soci-lavoratori di società cooperative (d.l. 248/2007) e i giornalisti non subordinati (l. 233/2012): l'introduzione di tali normative è messo in relazione con la necessità di garantire il diritto alla giusta retribuzione ai lavoratori atipici, tradizionalmente più "deboli" a livello sindacale e maggiormente suscettibili al fenomeno della in-work poverty.

Si è tuttavia notato come tali normative prendano comunque in considerazione, seppure in diversa misura, i minimi salariali dei CCNL applicabili ai lavoratori subordinati che svolgano prestazioni lavorative equiparabili ai lavoratori atipici, e come quindi le stesse si allontanino in maniera sostanziale dalla tradizionale struttura delle legislazioni in materia di salario minimo diffuse in diversi Stati Membri dell'Unione Europea.

È stato in seguito analizzato il primo tentativo di introduzione di un vero e proprio salario minimo legale intercategoriale, contenuto nella legge 183/2014 (Jobs Act): la delega dell'art. 1 c. 7 lettera g) di tale legge, sebbene non sia mai stata attuata, ha contribuito a riaccendere l'attuale dibattito politico-dottrinale in tema.

In particolare, ci si è soffermati sulle critiche che tale delega ha ricevuto in primis a causa del suo prevedere l'introduzione del

salario minimo legale unicamente nei settori “non regolati dalla contrattazione collettiva”, una formulazione ritenuta di difficile interpretazione e foriera di rilevanti problemi applicativi, ma anche e soprattutto per il suo relegare le associazioni sindacali e datoriali a un mero ruolo “consultivo” in materia di definizione dei minimi salariali legali.

Si rileva infine come il recente accentuarsi dei fenomeni socio-economici che avevano indotto il legislatore nazionale a introdurre normative settoriali al fine di garantire il diritto alla giusta retribuzione dei lavoratori atipici abbia portato due delle maggiori forze politiche nazionali, ossia il Partito Democratico e il Movimento 5 Stelle, a depositare nella presente legislatura disegni di legge relativi all’introduzione di un salario minimo legale intercategoriale.

Nei paragrafi finali del primo capitolo di questo elaborato vengono quindi evidenziate le similitudini e le differenze che intercorrono tra i DDL sopraccitati (658/2018, 1132/2019), i quali, a differenza della delega del 2014, attribuiscono alle associazioni datoriali e sindacali un ruolo centrale in materia di fissazione dei minimi salariali: se ne mettono altresì in evidenza le criticità per quanto riguarda l’estensione dell’ambito di applicazione soggettivo, il quale sembra escludere una larga parte dei lavoratori più bisognosi di garanzie a livello retributivo, e l’apparato sanzionatorio.

Nella parte centrale del presente elaborato sono state analizzate le legislazioni concernenti i minimi salariali di tre differenti paesi europei, al fine di mettere in evidenza le differenti tecniche dalle stesse adottate per regolare la materia: in particolare, sono stati comparati gli aspetti di tali normative relativi all’ambito di applicazione soggettivo, ai meccanismi di indicizzazione delle retribuzioni e alle sanzioni contemplate per il mancato rispetto delle proprie previsioni.

In primo luogo, è stata analizzata la Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, ovvero la legge tedesca del 2015 che ha

per la prima volta istituito un salario minimo legale intercategoriale nel paese.

È stato possibile notare come la Germania abbia introdotto tale legge in seguito a una serie di circostanze, tra cui l'aumento del numero dei contratti atipici (i cosiddetti mini-jobs), il progressivo declino del tasso di sindacalizzazione e la riduzione della copertura della contrattazione collettiva, le quali portarono una larga parte della forza lavoro tedesca a ricevere salari inferiori alla soglia di povertà.

La Mindestlohngesetz, adottata con il sostegno delle principali associazioni sindacali tedesche, fissa attualmente un salario minimo orario di 9,25 euro orari per ogni lavoratore subordinato, mini-jobber o tirocinante che svolga la propria attività sul territorio del paese: i periodici adeguamenti di tale cifra sono stabiliti da un'apposita Commissione (Mindestlohnkommission), composta da rappresentanti delle principali associazioni sindacali e datoriali.

Si è poi potuto notare come la legge preveda pesanti sanzioni di tipo penale per i datori di lavoro che corrispondano ai propri dipendenti un salario minimo orario inferiore a quello previsto, e che la vigilanza sul rispetto delle norme sia di competenza della medesima autorità pubblica incaricata di svolgere controlli sul lavoro sommerso.

In ultimo, ci si è concentrati sulle conseguenze che la Mindestlohngesetz ha avuto sul mercato del lavoro tedesco, ossia un generale aumento dell'occupazione, il tempestivo allineamento dei minimi contrattuali all'importo legale, e la diminuzione del numero dei lavoratori parte di contratti atipici.

La seconda legislazione nazionale in tema di minimi salariali che si è deciso di esaminare è il National Minimum Wage Act, in vigore nel Regno Unito dal 1998.

Si è osservato come uno dei tratti più caratteristici di tale legislazione sia la previsione di livelli salariali minimi crescenti in base

all'età, al fine di facilitare l'ingresso dei lavoratori più giovani nel mercato del lavoro: il quadro che risulta dal National Minimum Wage Act, oggi integrato dalla nuova normativa del 2016 (National Living Wage), risulta di conseguenza essere notevolmente complesso.

I livelli salariali sopraccitati sono periodicamente rivalutati dal Governo sulla base delle considerazioni della Low Pay Commission, un organo pubblico indipendente che esprime valutazioni non giuridicamente vincolanti sull'entità delle retribuzioni minime, in seguito a indagini empiriche effettuate sul territorio del paese.

È stata altresì messa in evidenza la presenza nella legge britannica di un corposo apparato di vigilanza, il quale permette sia agli agenti dell'Ispettorato fiscale britannico che agli stessi lavoratori di effettuare approfonditi controlli sulle scritture contabili delle aziende per verificare la conformità delle retribuzioni alle previsioni del NMWA: qualora tale ispezione evidenziasse carenze da parte del datore di lavoro, quest'ultimo sarebbe soggetto a sanzioni penali di notevole entità.

In ultimo, si sono analizzate le disposizioni del Code du Travail francese che fissano il cosiddetto SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance), un istituto retributivo che fa parte dell'ordinamento giuridico del paese sin dagli anni 70.

Ci si è particolarmente concentrati sul peculiare sistema di adeguamento del salario minimo legale francese, il quale può sì essere definito come un meccanismo parzialmente automatico, dato che gli aumenti dello SMIC risultano essere strettamente legati alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo, ma che è altresì caratterizzato dalla possibilità per il Governo di sancire per via regolamentare incrementi in misura proporzionalmente maggiore rispetto all'aumento di tale parametro.

Tale meccanismo ha portato lo SMIC ad aumentare in maniera molto più rapida rispetto ai salari medi del paese, e a diventare il

secondo minimo salariale legale più alto in Unione Europea: tale circostanza, unitamente alla particolare debolezza dei sindacati francesi, spiega il motivo per il quale oggi un amplissimo numero dei lavoratori del paese riceve proprio il minimo legale.

In ultimo, si è rilevato come uno scenario simile a quello francese, in cui le retribuzioni previste dai contratti collettivi si sono progressivamente “appiattite” verso il minimo legale, sia particolarmente temuto da parte dei sindacati italiani, come è noto storicamente contrari all’introduzione di una legislazione in materia di retribuzioni minime.

La parte finale del presente scritto si concentra infine sul dibattito a livello sovranazionale in materia di minimi salariali: in particolare, è stato approfondito il contenuto del cosiddetto Consultation Document del 14 gennaio 2020, indirizzato dalla Commissione Von der Leyen alle parti sociali a livello dell’Unione Europea, al fine di sondarne l’opinione in merito all’introduzione di uno standard minimo retributivo europeo.

Si segnala come tale misura sia ritenuta necessaria a causa del vasto numero dei lavoratori dell’Unione che ad oggi ricevono un salario inferiore alla soglia di povertà, nonché dell’ampio gap che tuttora intercorre tra i livelli retributivi degli Stati membri, circostanza che facilita le pratiche di dumping sociale.

È stato in seguito evidenziato come un simile intervento sembrerebbe apparentemente confliggente con una particolare disposizione contenuta nei Trattati, ossia l’articolo 153(5) TFUE, il quale esclude la competenza dell’Unione Europea in materia di retribuzione: nei primi paragrafi di quest’ultimo capitolo sono tuttavia individuati molteplici casi di “interferenze” in materia retributiva da parte di normative più o meno vincolanti dell’Unione Europea.

In primo luogo, sono citati i numerosi interventi in materia di diritto antidiscriminatorio, ad esempio le direttive che sanciscono il

principio della parità salariale tra uomo e donna, le quali sono da alcuni autori infatti classificate come provvedimenti aventi un impatto “indiretto” sulla retribuzione: si nota come tale definizione sia altresì accolta dalla Commissione Europea nel Consultation Document del 2020.

Gli stessi autori fanno peraltro notare come la Corte di Giustizia dell’Unione Europea abbia, attraverso diverse sentenze proprio in materia di diritto antidiscriminatorio, tracciato i limiti che gli interventi a livello europeo in materia di retribuzione dovrebbero rispettare al fine di non essere considerati incompatibili con l’articolo 153(5) TFUE.

Sono state in seguito analizzate le disposizioni in materia retributiva contenute nella notissima direttiva 96/71/CE, concernente il distacco transnazionale dei lavoratori, e le sentenze della Corte di Giustizia ad esse relative, in particolare i casi Rüffert e Laval: è stato quindi sottolineato come il quadro normativo dell’Unione Europea in materia di distacco non abbia impedito che i differenti livelli retributivi caratterizzanti gli Stati Membri fossero da essi utilizzati come fattori di vantaggio concorrenziale.

Si è poi proposta un’approfondita analisi del sistema di governance economica europea, introdotto in seguito alla crisi finanziaria del 2008, e si è sottolineato in particolare come gli strumenti dallo stesso previsti, nonostante la loro natura non giuridicamente vincolante, abbiano in molti casi influenzato notevolmente le politiche salariali degli Stati Membri: attraverso le Country Specific Recommendations inviate annualmente dalla Commissione durante il Semestre Europeo, ma ancor di più attraverso i Memorandum of Understanding stipulati all’inizio del decennio scorso con i paesi dell’Eurozona in rilevante difficoltà economica, le istituzioni europee sono state infatti in grado di imprimere una direzione ben precisa ai minimi retributivi di alcuni Stati Membri, modificandone l’entità e/o le modalità di fissazione.

Per quanto riguarda invece il corrente orientamento delle politiche europee, non si può fare a meno di notare come esso abbia subito una notevole variazione rispetto a quanto avvenuto nel recente passato: a partire dall'insediamento della Commissione Juncker nel 2014, e ancor più considerando l'attuale programma della Commissione Von der Leyen, l'Unione Europea sembra oggi voler garantire maggiore attenzione ai diritti sociali dei propri cittadini, portando avanti iniziative volte ad assicurarne il rispetto.

Nella presente ricerca si è deciso di fornire un'analisi del documento a parere di chi scrive più emblematico della cosiddetta "svolta sociale" dell'Unione Europea, ossia il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017: stabilire l'effettivo valore giuridico del Pilastro Sociale risulta particolarmente importante ai fini di questo scritto in ragione della circostanza per cui esso sancisce la necessità di garantire "retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali".

Si è infine posta l'attenzione ai cambiamenti del sistema di governance europea collegati all'implementazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: l'introduzione di parametri di tipo sociale, in larga misura corrispondenti ai principi del Pilastro, nell'ambito della periodica procedura di monitoraggio degli Stati membri compiuta dalle istituzioni dell'Unione Europea sembra infatti avere la potenzialità di influenzare notevolmente le politiche degli Stati stessi, anche per quanto riguarda l'entità dei minimi salariali.

Capitolo I.

Il salario minimo legale in Italia: passato, presente, futuro

1. I vincoli costituzionali: l'articolo 36 della Costituzione in rapporto all'articolo 39

L'articolo 36 della Costituzione definisce il principio per cui “Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”.

Sin dalle prime interpretazioni del suddetto articolo, del quale è stata sancita fin dagli anni '50 la portata direttamente precettiva,¹ esso è stato ritenuto delineare due principi fondamentali con una portata distinta, ossia la necessaria proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

La proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità al lavoro prestato è “direttamente collegata al sinallagma contrattuale: non a un presunto valore oggettivo del lavoro ma al valore che il lavoro ha nella valutazione delle parti contraenti”.²

La menzione della quantità del lavoro svolto è infatti da intendersi riferita al tempo di lavoro prestato, mentre l'elemento della qualità

¹ Tra le tante, Cass. 1184/1951, Cass. 461/1952.

² M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *Diritto Del Lavoro*. 3, Torino, ed. riveduta e aggiornata settembre 2017, p. 396.

varia a seconda della professionalità e delle capacità del lavoratore.³

D'altra parte, sembra innegabile che il contratto di lavoro, nonostante le peculiarità che lo caratterizzano,⁴ rientri nel novero dei contratti a prestazioni corrispettive: la giurisprudenza di legittimità ha addirittura individuato lo scambio tra lavoro e retribuzione quale elemento imprescindibile del contratto di lavoro subordinato, senza il quale esso non può essere definito tale.⁵

La sufficienza della retribuzione costituisce invece un criterio che deve essere rispettato a prescindere dal mero valore economico della prestazione, poiché valore di tipo sociale, diretto a “garantire un minimo vitale al lavoratore e alla sua famiglia”.⁶

È necessario specificare che il riferimento alla “famiglia” del lavoratore inserito nell'articolo 36, “frutto del compromesso tra cattolici e laici progressisti in Assemblea costituente”,⁷ secondo la giurisprudenza di legittimità non deve in realtà considerarsi un parametro per quanto riguarda la valutazione della sufficienza della retribuzione in sé e per sé considerata: i bisogni della famiglia possono e devono essere diversamente soddisfatti, ossia attraverso istituti di carattere previdenziale o assistenziale.⁸

Il rapporto sussistente tra la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione è stato oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale, il quale si è concentrato in particolare sul fatto se i costituenti,

³ E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017, p. 64-65.

⁴ Per esempio, la “soggezione personale del lavoratore nel rapporto” (Cass. S.U. 1069/1984).

⁵ Cass. 6821/1995.

⁶ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 65.

⁷ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 396, nota 2.

⁸ Tra le altre, Cass. S.U. 6030/1993. Allo stesso modo, S. BELLOMO, *Retribuzione Sufficiente e Autonomia Collettiva*, Giappichelli, 2002, p. 76.

nel redigere l'articolo 36, avessero voluto imprimere una gerarchia tra questi due principi.⁹

Tuttavia, adottando un'interpretazione letterale dell'articolo 36, sembra non potersi prescindere da una necessaria “complementarietà”¹⁰ tra i due: la locuzione “e in ogni caso”, premessa al principio della sufficienza, “esprime un processo di sintesi tra i due principi, il quale deve essere interpretato nel senso che la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente”.¹¹

Questa interpretazione sarebbe a tutti gli effetti in linea con la posizione della Corte costituzionale, la quale già a metà del secolo scorso, riferendosi alla proporzionalità della retribuzione, affermava che la stessa “deve essere intesa tenendosi conto della sufficienza della retribuzione stessa ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”.¹²

Sotto questa prospettiva, la retribuzione è quindi definibile come “un concetto unitario [...], il quale risponde [...] tanto ad una logica economicistica quanto a una logica sociale, a conferma della stessa ratio che permea la Costituzione, in cui i principi del libero mercato sono temperati dai principi sociali”.¹³

Il rapporto così delineato tra i principi contenuti dall'articolo 36 può far sorgere dubbi riguardo la natura del diritto che lo stesso attribuisce: ossia, se lo stesso configuri un mero diritto di credito o un “diritto sociale di rango costituzionale, fortemente intrecciato

⁹ Ricostruito da G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, 2012, p.41-51.

¹⁰ P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*. Relazione Congresso AIDLASS, 2018, p. 8.

¹¹ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 16.

¹² Corte Cost. 74/1966.

¹³ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 16.

con i valori personalistici di cui è ricca la normativa costituzionale”.¹⁴

In realtà appare indubbio che l’articolo 36 sia connesso in maniera sostanziale con alcuni principi costituzionali di rango fondamentale, dei quali “esplicita il concreto significato e la garanzia di effettività”¹⁵: uno per tutti, l’articolo 4, nella misura in cui afferma che “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”.¹⁶

L’articolo 36 della Costituzione ha poi svolto un ruolo fondamentale per lo svilupparsi di quell’orientamento giurisprudenziale che, basandosi sulla immediata precettività della disposizione costituzionale letta in combinato disposto con l’articolo 2099 comma 2 del codice civile,¹⁷ ha attribuito ai giudici ordinari il potere di utilizzare i minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di categoria come parametro di riferimento ai fini della determinazione della retribuzione proporzionale e sufficiente.

Il punto nodale della suddetta costruzione giurisprudenziale consiste tuttavia nella possibilità di utilizzare i parametri citati anche nel caso in cui le parti non fossero iscritte ai sindacati che hanno negoziato il contratto collettivo preso in esame: questo profilo risulta essere particolarmente rilevante poiché i contratti collettivi di diritto comune hanno come è noto efficacia soggettiva limitata, e quindi in assenza di tale costruzione i minimi retributivi in essi contenuti non sarebbero applicabili al caso di specie.¹⁸

¹⁴ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 9.

¹⁵ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶ Ma anche gli artt. 1, 3, 35, 41 c. 2, così come affermato da P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 4 e E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 65.

¹⁷ Il quale prevede che “In mancanza di accordo tra le parti, la retribuzione è determinata dal giudice”.

¹⁸ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 65.

Grazie alla giurisprudenza citata, si può quindi affermare che i parametri di sufficienza e proporzionalità dell'articolo 36 abbiano avuto funzione di supplenza rispetto alla mancata attuazione del quarto comma dell'articolo 39, riguardante l'attribuzione di efficacia erga omnes ai contratti collettivi.

Non solo: la costruzione giurisprudenziale appena descritta è altresì stata definita come “un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti”.¹⁹

Non si può tuttavia prescindere dal rilevare che la pragmatica²⁰ soluzione all'inerzia del legislatore sul punto, quest' “originalità italiana”,²¹ possiede degli intrinseci limiti.

In primis, il diritto alla “giusta retribuzione” sancito dall'articolo 36 della Costituzione viene spesso identificato dai giudici come diritto al mero “minimo costituzionale, rappresentato essenzialmente dalla retribuzione base stabilita dalla contrattazione collettiva [...] e dall'indennità di contingenza”:²² esso, tuttavia, non comprende le altre voci retributive aggiuntive contenute nel contratto collettivo assunto come parametro.²³

¹⁹ S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e Diritto*, 2014, p. 190.

²⁰ “La via italiana al salario minimo [...] è stata fino ad oggi un po' da tutti [...] avallata; non tanto perché fondata su un convincente ragionamento giuridico, quanto perché all'atto pratico utile e forse anche indispensabile”. Da E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 77.

²¹ M. MAGNANI, *Salario minimo legale*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, ADAPT University Press, 2014.

²² Tra le tante, Cass. 3749/2000.

²³ Per un elenco più esaustivo delle voci escluse, si rimanda a P. ICHINO, *La nozione di “giusta retribuzione” nell'articolo 36 della Costituzione*, Relazione al Convegno promosso dall'Accademia dei Lincei, 2010, Roma, p. 12; si sottolinea che gli scatti di anzianità sono stati ritenuti passibili di comprensione nel minimo costituzionale da Cass. n. 11293/2000.

La giustificazione di questa posizione è spesso esplicitata attraverso il principio per cui “ove si assumesse il contratto collettivo nella sua interezza, gli si attribuirebbe una efficacia erga omnes che non gli appartiene”.²⁴

Secondariamente, vi sono stati casi in cui la giurisprudenza si è discostata dai minimi salariali contenuti nei contratti collettivi nazionali assunti come parametro di riferimento: si può trovare l'origine di questa circostanza nel fatto che, a prescindere dalla solidità dell'orientamento considerato, “in punto di stretto diritto, non v'è un vincolo cogente per il giudice di rifarsi al canone parametrico definito dal CCNL”.²⁵

In conseguenza di ciò, la giurisprudenza ha spesso fatto dipendere la determinazione della retribuzione adeguata anche dal contesto socio-economico in cui il datore di lavoro si trova ad operare: l'inferiore costo della vita che si riscontra nel luogo dove l'impresa è situata,²⁶ la situazione di crisi economica dell'ambito nel quale l'attività è svolta e le ridotte dimensioni dell'azienda sono stati tutti criteri utilizzati per dichiarare la legittimità di una retribuzione inferiore a quella indicata dai contratti collettivi di categoria.

Dall'altra parte si rende necessario rilevare che, nonostante nelle più recenti pronunce sia rilevabile un simile “trend ribassista”,²⁷ secondo la magistratura di legittimità il mancato utilizzo del contratto collettivo nazionale come parametro debba necessariamente essere supportato da un'adeguata motivazione.²⁸

Infine, si segnala come le decisioni giudiziali in merito alla correzione di una retribuzione conforme all'articolo 36 della Costituzione abbiano, in quanto tali, unicamente efficacia inter partes.

²⁴ Cass. 10260/2001.

²⁵ G. RICCI, *op. cit.*, p. 38.

²⁶ Tuttavia, in senso contrario, si indica Cass. 896/2011.

²⁷ G. RICCI, *op. cit.*, p. 48 e ss.

²⁸ Una per tutte, Cass. 2245/2006.

Con la necessaria conseguenza per la quale il lavoratore che desiderasse contestare la costituzionalità della propria retribuzione avrebbe come unica opzione quella di intentare personalmente una causa giudiziaria a tal fine; ciò implicherebbe quindi subordinare una garanzia di livello costituzionale all’iniziativa individuale del singolo, peraltro spesso scoraggiata da elementi contingenti quali i lunghi tempi e gli elevati costi del giudizio civile italiano.²⁹ Queste argomentazioni, corroborate anche dalle valutazioni in merito all’attuale frammentazione del sistema italiano di relazioni industriali e la conseguente espansione del fenomeno dei “contratti collettivi pirata”³⁰ stipulati da associazioni sindacali poco rappresentative, hanno portato alcuni autorevoli autori a ritenere necessaria l’introduzione di un salario minimo legale intercategoriale, che possa supplire alle intrinseche lacune dell’attività giurisprudenziale e porre il freno alle dinamiche di dumping salariale che caratterizzano questa fase storica.³¹

1.1. La giurisprudenza costituzionale in tema di attuazione dell’articolo 36

La formulazione dell’articolo 36 contenuta nella Costituzione è il frutto di un emendamento presentato in Assemblea costituente da Giuseppe Dossetti e Palmiro Togliatti, i quali, respingendo una

²⁹ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 88.

³⁰ “Accanto ai contratti collettivi nazionali firmati dai tradizionali sindacati confederali storici si collocano, talvolta, altri contratti collettivi nazionali aventi identico o parziale ambito di riferimento, ma contenenti trattamenti economici e normativi parecchio al di sotto di quelli minimi stabiliti dai primi”. Così A. BELLAVISTA, ne *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2014, n. 3, pp. 741-753, pp. 745-746.

³¹ A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 746.

concezione di giusta retribuzione facente fronte alle mere “necessità fondamentali dell’esistenza del singolo”,³² sostennero che i riferimenti alla soddisfazione dell’esigenza di un’esistenza libera e dignitosa del lavoratore sarebbero serviti “a una progressiva elevazione delle condizioni di lavoro nel prossimo avvenire”.³³

Questo secondo alcuni significa che “nell’intendimento originario del legislatore costituente vi fosse, eccome, un intervento correttivo della retribuzione risultante dal libero gioco del mercato”:³⁴ tuttavia, qualsiasi fossero state le intenzioni dei nostri padri costituenti, è innegabile che la posizione del legislatore moderno in merito agli interventi generali e astratti sulla retribuzione sia definibile quantomeno attendista.

Come ricordato in precedenza,³⁵ nel quadro normativo italiano manca, infatti, del tutto sia una legislazione in merito all’attuazione dell’ultimo comma dell’articolo 39 della Costituzione, sia un intervento per quanto riguarda la fissazione di un salario minimo legale intercategoriale.

Per quanto riguarda la mancata previsione di una legge che sancisca l’efficacia erga omnes dei contratti collettivi sussistono precipuamente ragioni storiche, tra le quali si possono annoverare la rottura del Patto di Roma del 1944, istitutivo del sindacato unitario della CGIL, e i successivi contrasti tra le ormai separate componenti di corrente democristiana, comunista e socialista: tuttavia, anche le difficoltà attuative dei due commi precedenti dell’articolo 39 hanno costituito un ostacolo in questo senso.³⁶

³² Dal Resoconto della seduta dell’8 ottobre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, citato da P. ICHINO, *op. cit.*, p. 7-8.

³³ Vedi nota precedente.

³⁴ P. ICHINO, *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Paragrafo 1.

³⁶ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 30-31.

L'inerzia del legislatore in tema di istituzione del salario minimo legale è invece da attribuirsi a circostanze di tipo differente.

La principale tra queste è senza dubbio la storica contrapposizione dei maggiori sindacati nazionali a un simile intervento; questi infatti ritengono che la determinazione legale di un salario minimo priverebbe di efficacia la contrattazione collettiva nel suo preminente ruolo di fissazione dei salari.³⁷

Ad oggi i minimi salariali sanciti dalla contrattazione collettiva sono infatti applicati a circa l'80% dei lavoratori dipendenti, a fronte di un tasso di sindacalizzazione che si attesta intorno al 35% degli stessi.³⁸

Questo dato sorprendentemente alto è ritenuto conseguenza del fatto che, grazie al diritto vivente³⁹ sviluppatosi in tema di giusta retribuzione, le imprese applichino spontaneamente il contratto collettivo nella sua interezza (e quindi, non solo relativamente agli aspetti retributivi) “anche se non iscritte alle associazioni sindacali stipulanti, in quanto la mancata adesione ai sindacati non incide sulla possibile estensione dei minimi salariali ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione”.⁴⁰

Se fosse introdotto un salario minimo legale, l'effetto che ciò provocherebbe sull'attuale giurisprudenza è quello per cui la giusta retribuzione ex art 36 non troverebbe più il suo parametro nei contratti collettivi, ma nel compenso stabilito per via legislativa: per di più, questo sarebbe con tutta probabilità inferiore alla media dei

³⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 101.

³⁸ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 202-205.

³⁹ M. BIASI, *Il salario minimo legale nel “Jobs Act”: promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona”, Università di Catania. Working Paper 241/2015.

⁴⁰ V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*. Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona”, Working Paper 233/2015, p. 46.

minimi salariali attualmente previsti dai CCNL,⁴¹ la quale si attesta intorno agli 11 euro l'ora e si posiziona tra le tre più alte d'Europa.⁴²

Di conseguenza, la costruzione giurisprudenziale descritta nel precedente paragrafo potrebbe fornire una tutela dei medesimi livelli salariali unicamente a quei lavoratori la cui controparte datoriale fosse iscritta a una delle associazioni stipulanti il contratto collettivo nazionale di categoria, e nei confronti della quale il contratto collettivo fosse quindi direttamente applicabile.

Una situazione così descritta potrebbe in verità avere un impatto molto negativo sul nostro sistema delle relazioni industriali, dato che presumibilmente si verificherebbe una “fuga” dei datori di lavoro dalle rispettive associazioni rappresentative, in modo da non essere vincolati ai livelli salariali (maggiori rispetto a quello legale) previsti dagli stessi.⁴³

Non solo: secondo alcuni l'introduzione di un salario minimo legale avrebbe la conseguenza di depotenziare fortemente “l'effetto di trascinamento che spinge le imprese ad applicare l'intero contratto collettivo e non solo i salari in essi contenuti”, con una conseguente riduzione delle tutele ed impoverimento generale della classe lavoratrice.⁴⁴

Emblema della ferrea volontà di evitare un tale scenario da parte delle associazioni sindacali è il Patto siglato nel 2016 da CGIL, CISL e UIL, Per un moderno sistema di relazioni industriali,⁴⁵ il quale, in seguito al dibattito riaperto sul tema in seguito alla

⁴¹ Tra i tanti, V. BAVARO, *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *ildia-riodellavoro.it*, 2014.

⁴² S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 194.

⁴³ Vedi nota precedente.

⁴⁴ Vedi nota precedente.

⁴⁵ L'intero documento è consultabile all'indirizzo <https://www.rassegna.it/articoli/un-moderno-sistema-di-relazioni-industriali>.

delega prevista dall'art. 1 c. 4 lettera g) della legge n. 183/2014⁴⁶ sembra addirittura dimostrare la propensione delle sigle sindacali più rappresentative nel panorama italiano a superare i risalenti contrasti in merito all'attuazione del quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione, se un intervento di tale portata si rendesse necessario al fine di evitare l'introduzione di un salario minimo legale.⁴⁷

Al paragrafo denominato Politica salariale e produttività, il Patto infatti testualmente recita: "L'esigibilità universale dei minimi salariali definiti dai Ccnl, in alternativa all'ipotesi del salario minimo legale, va sancita attraverso un intervento legislativo di sostegno, che definisca l'erga omnes dei Ccnl, dando attuazione a quanto previsto dall'art. 39 della Costituzione."

Il medesimo auspicio è stato poi reiterato due anni dopo nel cosiddetto "Patto per la fabbrica", un accordo interconfederale siglato il 9.3.2018 da Confindustria, CGIL, CISL e UIL,⁴⁸ il quale oltretutto subordina la generalizzazione dell'efficacia dei contratti collettivi alle "intese in materia di rappresentanza", materia ad oggi non ancora regolata a livello legislativo nel nostro Paese.

Oltre all'opposizione da parte dei sindacati, è necessario riportare come siano state evidenziate anche problematiche di tipo economico per quanto riguarda l'introduzione del salario minimo, in particolare con riferimento al suo importo.

Si ritiene infatti che la fissazione di un salario minimo troppo elevato provocherebbe l'esponentiale crescita dell'offerta del lavoro rispetto alla domanda, il che si tradurrebbe in un aumento del tasso

⁴⁶ Sul tema, vedi § 2.4.

⁴⁷ M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019, p. 15.

⁴⁸ Come rilevato da P. PASCUCCI, *op. cit.*, p.49. Il testo integrale dell'accordo è reperibile all'indirizzo <https://www.confindustria.it/home/patto-per-la-fabbrica>.

di disoccupazione, specie tra i lavoratori “meno produttivi”: questi si troverebbero verosimilmente costretti quindi ad ingrossare le fila dei lavoratori in nero, causando un’espansione della già estesissima economia sommersa.

In ultimo, viene sostenuto come un tale incremento del costo del lavoro, imposto per legge, possa risultare potenzialmente fatale per le piccole e medie imprese, le quali potrebbero non essere in grado di sopportarlo.⁴⁹

Da queste considerazioni si evince quindi come la mancata introduzione di una normativa che fissi un minimo salariale sia in verità causata da impedimenti di tipo economico-politico: nelle prossime righe si tenterà di dimostrare come una simile previsione invece non presenterebbe problemi di legittimità costituzionale.

Sebbene l’articolo 36 non menzioni esplicitamente la possibilità di un intervento del legislatore in materia salariale⁵⁰ la Corte costituzionale ne ha infatti sancito già molti anni or sono la compatibilità con i nostri principi fondamentali, nella nota sentenza 106/1962. In quell’occasione la Consulta si è trovata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale di alcuni articoli della cosiddetta “Legge Vigorelli”,⁵¹ la quale permetteva la transitoria estensione erga omnes dei contratti nazionali di categoria stipulati fino a quel momento, e che nell’ottica del legislatore sarebbe rimasta in vigore unicamente fino all’attuazione dell’ultimo comma dell’articolo 39. Ebbene, la Corte Costituzionale, nel rigettare la questione poiché appunto riferita a una “legge transitoria, provvisoria ed eccezionale, rivolta a regolare una situazione passata e a tutelare l’interesse pubblico della parità di trattamento dei lavoratori e dei datori di

⁴⁹ Queste problematiche sono segnalate da E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 4-5.

⁵⁰ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 19.

⁵¹ Nella specie, contro gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della legge 14 luglio 1959, n. 741.

lavoro”, enuncia un principio fondamentale per il tema trattato in questo scritto.

La Corte infatti “non ritiene fondata la tesi [...] secondo la quale l’ora richiamato art. 39 contiene una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro”.⁵²

Seguono poi riferimenti ad alcuni articoli costituzionali, tra i quali è ricompreso l’articolo 36, i quali secondo il Giudice delle Leggi “non soltanto consentono, ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro”.

Considerando che la Corte si è premurata di specificare che “sino a quando l’art. 39 non sarà attuato, non si può né si deve ipotizzare nei termini proposti conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento e chiamare questa Corte ad arbitrarlo”,⁵³ si deve dedurre che, dato l’ormai più che settantennale stato di inerzia del legislatore sull’estensione erga omnes dei contratti collettivi, un eventuale intervento legislativo sui minimi salariali non sarebbe dalla Corte reputato incostituzionale ex se.⁵⁴

Più problematica è la valutazione in merito al modello di salario minimo legale che avrebbe meno probabilità di incorrere in censure di tipo costituzionale: è necessario infatti ribadire che, sebbene i commi 2, 3 e 4 dell’articolo 39 della Costituzione siano rimasti inattuati, il primo comma del citato articolo, il quale sancisce la libertà dell’attività sindacale, è senza dubbio direttamente applicabile nel nostro ordinamento.

Perciò sembra condivisibile la posizione di chi sostiene che un intervento che prevedesse “la sostituzione della legge alla

⁵² Concetto ribadito, tra le altre, da Corte Cost. 120/1963.

⁵³ Corte Cost. 141/1980.

⁵⁴ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 23.

contrattazione collettiva nella determinazione di tutti i profili retributivi, sarebbe incostituzionale perché [...] priverebbe la contrattazione collettiva della possibilità di determinare il trattamento economico che costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo”.⁵⁵

La centralità dell’azione sindacale nell’ordinamento costituzionale italiano è ribadita altresì dalla Corte costituzionale, la quale, nel chiarificare la portata della sua precedente sentenza 106/1962, nega “che fosse e sia consentito al legislatore ordinario di cancellare o di contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse”.⁵⁶

Ancora, in una sentenza relativa alla legittimità costituzionale di una previsione legale che escludeva la computabilità dell’indennità di contingenza sulla quattordicesima mensilità nel settore del commercio, contrariamente a quanto previsto dal contratto collettivo applicabile nella fattispecie, il Giudice delle Leggi afferma che “Il legislatore può stabilire criteri direttivi [...], ma, entro le linee-guida tracciate dalla legge, le parti sociali devono essere lasciate libere [...]. Compressioni legali di questa libertà, [...] sono giustificabili solo in situazioni eccezionali, a salvaguardia di superiori interessi generali, e quindi con carattere di transitorietà”.⁵⁷

Coerentemente a quanto deliberato in quell’occasione, più di recente la Corte Costituzionale ha dichiarato incompatibile con il primo comma dell’articolo 39 il regime di sospensione della contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti previsto originariamente dal D.L. 98/2011 ma poi reiterato nei quattro anni

⁵⁵ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁶ Corte Cost. 34/1985.

⁵⁷ Corte Cost. 124/1991.

successivi: e questo in ragione del suo avere assunto un carattere “sistematico”.⁵⁸

Nella stessa sentenza, la Corte ha inoltre sottolineato come sia “compito del legislatore dare impulso all’ordinaria dialettica contrattuale”⁵⁹ in materia retributiva: secondo alcuna dottrina ciò è stato ritenuto una prova del fatto che “un intervento legislativo sul salario minimo non dovrebbe comunque prescindere dal ruolo dell’autonomia collettiva e con essa, dell’ordinamento intersindacale, la cui fondamentale importanza è riconosciuta dall’ordinamento statale al suo più alto livello”.⁶⁰

Per concludere il ragionamento in merito alla costituzionalità o meno di un intervento legislativo riguardo ai minimi salariali, è necessario comunque riportare l’opinione dottrinale secondo la quale la nostra Carta fondamentale, nonostante quelli che sembrano essere gli obiettivi dei Costituenti, non impone alcun obbligo al legislatore per quanto riguarda l’adozione di politiche attive ed interventiste a favore di un aumento dei salari.

Un tale imperativo sarebbe infatti incompatibile con l’articolo 49 della Costituzione, e il principio di libertà politica da esso espresso: dovranno quindi ritenersi conformi a Costituzione anche politiche assimilabili al *laissez-faire* di matrice liberista, che non si spingano “al di là della pura e semplice correzione delle distorsioni nel funzionamento dei mercati rispetto al modello perfettamente concorrenziale”.⁶¹

⁵⁸ Corte Cost. 178/2015.

⁵⁹ Vedi nota precedente.

⁶⁰ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p.48.

⁶¹ P. ICHINO, *op. cit.*, p.11.

2. Gli interventi sui minimi salariali nella legislazione italiana del XXI secolo

Come ampiamente affermato fin ora, ad oggi non esiste in Italia una normativa che sancisca un salario minimo intercategoriale.

Tuttavia, ciò non significa che nel panorama legislativo nazionale manchino interventi di questo tipo, sebbene circoscritti ad ambiti settoriali e a specifiche tipologie di rapporti di lavoro: essi sono infatti primariamente riscontrabili nella regolamentazione dei “rapporti di lavoro non standard, vale a dire [...] diversi dal rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato”.⁶²

Considerato questo dato empirico, sembra quindi del tutto evidente il motivo per cui la stragrande maggioranza degli interventi legislativi in tema di minimi salariali sia piuttosto recente: risale infatti all’ultimo trentennio “la proliferazione di tipi contrattuali al di là del lavoro subordinato”, la quale ha comportato, secondo alcuni autori, la necessità di “prevedere forme di protezione salariale minima anche per le categorie di prestatori di lavoro autonomo che si trovino in condizioni di debolezza”,⁶³ “nella consapevolezza dei limiti manifestati nel tempo dall’attività di supplenza della giurisprudenza”⁶⁴ e “stante l’assenza, salvo rare eccezioni, della contrattazione collettiva”.⁶⁵

Secondo i sostenitori dell’introduzione del salario minimo legale, infatti, uno dei suoi principali effetti benefici sarebbe quello di ridurre il numero dei cosiddetti working poor,⁶⁶ ossia quei soggetti che, sebbene occupati, conseguono una remunerazione tanto bassa da essere esposti al rischio di povertà.

⁶² M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 541.

⁶³ Citazioni da A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 750.

⁶⁴ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p.90.

⁶⁵ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p.135.

⁶⁶ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 115-122.

La “soglia di basso salario” è individuabile, secondo numerose organizzazioni internazionali tra cui la Commissione Europea e l’OCSE⁶⁷, in una remunerazione inferiore ai due terzi della mediana della distribuzione dei salari: chiaramente, i lavoratori che ricevono un salario inferiore a tale importo risultano essere quelli “meno produttivi o meno domandati sul mercato del lavoro”, come donne, giovani e migranti.⁶⁸

Una delle concause dell’insorgere del fenomeno della in-work poverty è, secondo un Rapporto CNEL del 2014, da rilevarsi appunto nei mutamenti in atto nel mercato del lavoro, id est la sua progressiva frammentazione e flessibilizzazione: questa ha “spesso determinato una riduzione delle tutele dei lavoratori, soprattutto per alcune tipologie contrattuali (rapporti di lavoro a tempo determinato, collaborazioni e forme di parasubordinazione), e in alcuni casi anche un peggioramento della qualità delle posizioni lavorative”.⁶⁹

Senza alcuna pretesa di completezza,⁷⁰ nei prossimi tre paragrafi saranno analizzate alcune legislazioni settoriali che hanno inciso indirettamente sui minimi salariali a favore di specifiche categorie di lavoratori non subordinati, ossia i lavoratori a progetto, i soci-lavoratori di cooperativa e i giornalisti non subordinati.

È necessario notare che queste differiscono in maniera sostanziale dalle legislazioni oltre confine che determinano il preciso importo del salario minimo orario: le disposizioni nazionali in tema di retribuzione minima per la stragrande maggioranza, infatti, si limitano a rinviare, con diversi gradi di cogenza,⁷¹ ai minimi salariali

⁶⁷ Rapporto CNEL, *Working poor: un’analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, 2014, p. 29.

⁶⁸ Rapporto CNEL, *op. cit.*, 2014, p. 44.

⁶⁹ Rapporto CNEL, *op. cit.*, 2014, p. 35.

⁷⁰ Per un’analisi più completa si rimanda a M. DELFINO, *op. cit.*, p. 53-61.

⁷¹ Vedi § 2.3.

previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative.

Una rilevante eccezione a questa tecnica di fissazione dei minimi è la disciplina del lavoro occasionale, così come delineata dal decreto legge 50/2017.

All'articolo 54bis il decreto menzionato infatti disciplina, oltre al Libretto Famiglia, il cosiddetto Contratto di prestazione occasionale, concepito per quei rapporti di lavoro che sono caratterizzati da "prestazioni saltuarie e di ridotta entità".⁷²

Ebbene, il compenso minimo orario per tali rapporti è direttamente fissato dalla legge, ed equivale a 9 euro orari: in dottrina è stato rilevato come esso, "come qualsiasi altra forma di compenso orario" prescinda "da un principio di proporzionalità qualitativa".⁷³

Sembra poi necessario segnalare che tale disciplina è stata introdotta in sostituzione della normativa relativa al lavoro accessorio, contenuta agli articoli 48-50 del d.lgs. 81/2015, la quale a sua volta prevedeva una determinazione legale del salario: questo doveva infatti essere corrisposto al lavoratore mediante buoni orari del valore nominale di 10 euro, i cosiddetti voucher.

Tuttavia, come è noto, tale modalità di pagamento fu foriera di abusi anche sul piano retributivo, dato che i lavoratori spesso percepivano una quantità di voucher inferiore rispetto alle ore di lavoro effettivamente prestate: la minaccia di un referendum abrogativo di tale disciplina, promosso dalla CGIL nel periodo immediatamente successivo alla sua introduzione, indusse il legislatore a promulgare prontamente il decreto legge di cui sopra.⁷⁴

⁷² M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA., *op. cit.*, p.148.

⁷³ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p.42.

⁷⁴ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p.146.

La citata fissazione di un importo salariale minimo operata direttamente dal legislatore sembra costituire tuttavia un unicum nel panorama normativo italiano: come detto, le legislazioni settoriali che contengono interventi in materia indicano come parametro o come soglia inderogabile i minimi salariali dei CCNL applicabili ai lavoratori subordinati che svolgano prestazioni lavorative equiparabili.

Sembra infine condivisibile l'osservazione secondo la quale una tale modalità di determinazione dei minimi richiede “un giudizio di comparazione dell'attività lavorativa che lascia margini di discrezionalità, del tutto assenti nel caso in cui il compenso orario sia predeterminato in cifra fissa dalla legge”.⁷⁵

2.1. Il lavoro a progetto: l'art 63 del d.lgs. 276/2003 e le successive modifiche

Il decreto legislativo 276/2003 costituisce l'attuazione della legge delega 30/2003, la cosiddetta “Legge Biagi”, la quale, all'articolo 4, comma 1 lettera c) imponeva al Governo di adottare misure in merito a quei rapporti di lavoro parasubordinato denominati “collaborazioni coordinate e continuative”.

La delega in materia fu esercitata agli artt. 61-69, i quali delinearono la nuova fattispecie delle collaborazioni continuative a progetto (co.co.pro. o lavoro a progetto): l'articolo 61 prevedeva infatti che i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa dovessero essere “riconciliabili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore”.

⁷⁵ V. SPEZIALE, *op. cit.*, p.45.

Per quanto concerne la materia di questo scritto rileva la previsione contenuta all'articolo 63 del decreto legislativo, il quale nella sua formulazione originale sanciva che il salario di coloro i quali fossero impiegati con questo tipo di contratto dovesse essere “proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito”, e dovesse “tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto”.

Particolarmente interessante in questo senso è rilevare come la disciplina delle co.co.pro., introdotta per limitare gli abusi derivanti dall'indiscriminato uso dei contratti di collaborazione continuata e continuativa che si era verificato negli anni precedenti,⁷⁶ utilizzi in materia retributiva una disposizione che in primo luogo citi pedissequamente l'articolo 36 della Costituzione, ma che soprattutto sia evidentemente finalizzata a ridurre l'autonomia delle parti in merito alla determinazione del salario del lavoratore.⁷⁷

Data la difficoltà di determinare un minimo salariale così descritto, il legislatore ha provveduto nel 2006 a novellare l'articolo 63 del decreto citato, introducendo la previsione per cui “i compensi corrisposti ai lavoratori a progetto [...] devono tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti collettivi nazionali di riferimento”.⁷⁸

Viene quindi introdotto nella legislazione il riferimento ai minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva: una “positivizzazione del rinvio ai contratti collettivi”⁷⁹ che tuttavia non assume

⁷⁶ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p.115.

⁷⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p.90.

⁷⁸ Art 1, comma 772, l. n. 276/2006.

⁷⁹ M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 542.

ancora carattere cogente data la formulazione letterale della norma, ed in particolare vista la locuzione “tenere conto”.⁸⁰

Una svolta in questo senso si ebbe attraverso un’ulteriore novellazione del medesimo articolo, avvenuta nel 2012 grazie alla Riforma Monti-Fornero.⁸¹

L’articolo 1, comma 23, lettera c) 1. della suddetta legge infatti sanciva che il compenso dei lavoratori a progetto non potesse essere “inferiore ai minimi [...] applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Si sottolinea come la formulazione dell’articolo appena citato non lasci spazio a dubbi in merito alla necessaria applicazione dei minimi salariali dei contratti collettivi a questo tipo di rapporti lavorativi: ciò è stato ritenuto in dottrina sia come un segnale di “promozione di un ampliamento dello spazio di contrattazione collettiva al di là del lavoro subordinato”,⁸² sia un esempio di “introduzione di un salario minimo per relationem”.⁸³

Per quanto riguarda gli ultimi sviluppi della normativa, è necessario evidenziare come l’intera disciplina delle collaborazioni continuative a progetto non sia più in vigore nel nostro ordinamento, in quanto abrogata dal d.lgs. 81/2015, art 52: dal secondo comma del citato articolo è tuttavia possibile evincere come questo implichi la riviviscenza delle collaborazioni coordinate e continuative

⁸⁰ M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 542 e nello stesso senso E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 91

⁸¹ L. 92/2012.

⁸² A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 752.

⁸³ M. BIASI, *op. cit.*, p. 17.

così come disciplinate dall'art 409 n°3 del Codice di procedura civile e dalla nuova legge 81/2017, relativa al lavoro autonomo.⁸⁴

Si nota come quest'ultima in realtà non riprenda in alcun modo le limitazioni all'autonomia delle parti in materia salariale presenti nelle diverse versioni della disciplina delle collaborazioni continuative a progetto, men che mai il riferimento ai minimi contrattuali di natura cogente previsto dalla Legge 92/2012.

L'unico riferimento a tutele in materia retributiva (in senso lato) per i collaboratori coordinati e continuativi è difatti ravvisabile all'articolo 3 della legge 81/2017, nella misura in cui esso, al comma 1, definisce limitazioni per quanto riguarda i termini di pagamento⁸⁵ e, al comma 3, afferma l'applicabilità della disciplina in materia di abuso di dipendenza economica del 1998 ai rapporti contrattuali oggetto del provvedimento.⁸⁶

Tuttavia, si sottolinea come soprattutto l'ultima disposizione citata sia in realtà formulata in termini piuttosto vaghi: sembra quindi difficile riconoscere nella nuova normativa quella forte volontà politica di assicurare un minimo salariale ai lavoratori parte di questo tipo di rapporto che al contrario caratterizzava la Riforma Monti-Fornero.

⁸⁴ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 155-156.

⁸⁵ “Si considerano abusive [...] le clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento”.

⁸⁶ Per quello che rileva in questa sede, l'art 9, comma 1 della l.192/1998 recita: “[...] Si considera dipendenza economica la situazione in cui una impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi [...]”.

2.2. La tutela del socio-lavoratore di società cooperativa: l'art. 7 c. 4 del D.L. 248/2007

L'articolo 7 del D.L. 248/2007, rubricato “Disposizioni in materia di lavoro non regolare e di società cooperative”, prevede al suo quarto comma che “in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori [...] i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”.

La ratio legis di questa disposizione può essere ritrovata nel contrasto al dumping salariale che affliggeva i soci-lavoratori delle società cooperative, conseguenza della comparsa di un elevato numero di “contratti collettivi pirata”⁸⁷ nel settore.⁸⁸

Proprio in contrasto a questo fenomeno, i minimi salariali a cui fare riferimento secondo la norma sono quelli contenuti nei “contratti collettivi siglati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”, similmente a quanto previsto dalla normativa sul lavoro a progetto in seguito alla novella della legge 92/2012.⁸⁹

Tuttavia, tra le due norme esiste una differenza sostanziale: la formulazione della norma relativa al lavoro a progetto nella versione

⁸⁷ “Accanto ai contratti collettivi nazionali firmati dai tradizionali sindacati confederali storici si collocano, talvolta, altri contratti collettivi nazionali aventi identico o parziale ambito di riferimento, ma contenenti trattamenti economici e normativi parecchio al di sotto di quelli minimi stabiliti dai primi”. Così A. BELLAVISTA, ne *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2014, n. 3, pp. 741-753, pp. 745-746.

⁸⁸ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 93.

⁸⁹ Articolo 1, comma 23, lettera c).

post-riforma Monti-Fornero individua nei “minimi salariali” dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi la soglia sotto la quale la retribuzione dei collaboratori a progetto è da ritenersi *contra legem*, mentre la lettera dell’articolo 7 del D.L. 248/2007 individua la medesima soglia nei “trattamenti economici complessivi” previsti dagli stessi CCNL.⁹⁰

Nonostante questo dato, la Corte costituzionale non è sembrata dare particolare peso alla suddetta distinzione nella nota sentenza 51/2015, con la quale si è pronunciata sulla presunta incompatibilità della norma riguardante il trattamento economico del socio-lavoratore di cooperativa con l’articolo 39 della Costituzione.

In tale occasione il giudice rimettente aveva sostenuto che la suddetta norma provocasse “un’indebita estensione dell’efficacia collettiva dei contratti collettivi”, in contrasto con quanto affermato dalla Corte stessa nella sentenza 106/1962, ossia il principio per cui “una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato [...], in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima”.

Tuttavia, il Giudice delle Leggi ha invece interpretato la norma citata come riferita unicamente ai trattamenti economici minimi, nonostante essa menzioni letteralmente il “trattamento economico complessivo”.

In particolare, la Corte individua il ruolo dei minimi salariali nella fissazione del “parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell’art. 36 Cost”, e ritiene tutto questo “in linea con l’indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza la retribuzione concordata nei

⁹⁰ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 62-63.

contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative”.⁹¹

La suddetta sentenza è stata interpretata da alcuni autori come un punto di svolta rispetto a quell’orientamento della giurisprudenza citato nella stessa, il quale, ricordiamo, individua il diritto alla giusta retribuzione dell’articolo 36 come riferito al solo “minimo costituzionale”.⁹²

Questo in ragione del fatto che la decisione costituzionale legittima una norma che, a livello letterale, si ricorda menzionare non i minimi ma i “trattamenti economici complessivi” contenuti nei contratti collettivi: da questo elemento è stata tratta perciò la conseguenza per cui una norma che contenesse “un riferimento al complesso delle voci che formano il minimo previsto dal CCNL” non potrebbe essere considerata “in contrasto con l’art 39 Cost”.⁹³

Altri invece hanno adottato una diversa prospettiva, affermando che con la sentenza 51/2015 la Corte avesse inteso “autorizzare il legislatore a generalizzare l’utilizzo di un meccanismo del genere”, con ciò intendendo l’affidamento del compito di fissare i minimi salariali di categoria alle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale; chiaramente allo stesso tempo escludendo del tutto la possibilità di un’operazione che assegni efficacia erga omnes ai contratti collettivi stipulati dalle stesse, data la storica opposizione della stessa Corte Costituzionale in merito.⁹⁴

⁹¹ Corte Cost. 51/2015

⁹² § 1.

⁹³ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p.94.

⁹⁴ M. DELFINO, *op. cit.*, pp. 64-66.

2.3. Il lavoro giornalistico non subordinato: la legge 233/2012

La legge 233/2012, rubricata “Equo compenso nel settore giornalistico”, è un altro esempio di intervento legislativo indiretto sui minimi salariali, che tuttavia differisce in modo sostanziale da quelli menzionati nei due precedenti paragrafi.

Questo perché la legge citata non prevede una “legificazione dei minimi contrattuali”⁹⁵ tecnica invece utilizzata dalle norme precedentemente esposte: al contrario, essa delinea un modello di determinazione dei minimi salariali di tipo negoziale, in quanto le parti sociali contribuiscono in prima persona alle deliberazioni in materia,⁹⁶ e ciò costituisce un unicum nel panorama legislativo italiano attuale.

La determinazione del salario minimo per i giornalisti non subordinati è infatti compito di un’apposita “Commissione per l’equo compenso” istituita presso il Dipartimento per l’informazione e l’editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, e composta da tre rappresentanti governativi, un rappresentante del Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti, un rappresentante dell’Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani, un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei giornalisti e un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei committenti.⁹⁷

È stato tuttavia rilevato come la composizione della Commissione così delineata relativizzi molto l’effettivo peso delle parti sociali nella determinazione dell’equo compenso: infatti, la maggioranza su una determinata proposta potrebbe in ipotesi essere raggiunta

⁹⁵ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 67.

⁹⁶ A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 752.

⁹⁷ Art. 2, comma 2, l. n. 233/2012.

anche qualora sia il rappresentante sindacale che quello datoriale fossero in disaccordo sulla stessa.⁹⁸

La contrattazione collettiva è citata nel secondo articolo della legge, ma la formulazione dello stesso rende evidente come i minimi salariali sanciti dai CCNL per i giornalisti subordinati non siano in questo caso considerati come una soglia inderogabile per definire la legittimità o meno delle retribuzioni dei destinatari della normativa:⁹⁹ al contrario, essi appaiono costituire meri parametri di riferimento per la Commissione, la quale infatti, secondo l'articolo in oggetto, dovrà unicamente “tenerne conto” nelle sue deliberazioni.¹⁰⁰

In più all'articolo 3 sono previste conseguenze piuttosto severe per i datori di lavoro o i committenti che accordino compensi inferiori ai minimi stabiliti dalla Commissione, ossia la decadenza da alcuni benefici pubblici, tra cui il contributo pubblico all'editoria, e la nullità delle condizioni contrattuali inserite in violazione dei minimi negoziati.¹⁰¹

Al di là delle rilevanti particolarità appena indicate, la legge 233/2012 è spesso citata nelle opere dottrinali che trattano il tema della legislazione in tema di salario minimo anche a causa del suo peculiare ambito di applicazione soggettivo.

Essa, infatti, sembrerebbe prevedere un equo compenso per lavoratori non riconducibili né al campo del lavoro subordinato, come è evidente, ma nemmeno al campo del lavoro parasubordinato,

⁹⁸ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 67.

⁹⁹ Come avveniva nella legislazione sul lavoro a progetto post-Riforma Monti-Fornero (vedi § 2.1.).

¹⁰⁰ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰¹ Art. 3, comma 2, l. n. 233/2012.

diversamente da quanto previsto dalle disposizioni citate nei paragrafi immediatamente precedenti al presente.¹⁰²

I soggetti a cui essa è diretta sono con tutta evidenza i giornalisti freelance, i quali in verità sembrerebbero essere classificabili come lavoratori autonomi: sembra infatti innegabile che essi utilizzino “le proprie energie lavorative e le proprie capacità alle dipendenza di se stessi, traendo utilità da rapporti contrattuali di varie controparti e di vario contenuto”.¹⁰³

Questa circostanza è stata ritenuta in dottrina come un segnale della volontà del legislatore di disattendere la risalente tesi della giurisprudenza di legittimità¹⁰⁴ secondo la quale l’articolo 36 della Costituzione è inapplicabile ai rapporti di lavoro autonomo.¹⁰⁵

L’argomentazione apparirebbe avvalorata in primo luogo dal fatto che l’articolo 1 comma 1 della legge analizzata in queste pagine indica esplicitamente come la stessa costituisca “attuazione” del disposto costituzionale in oggetto; e secondariamente, seppur in via indiretta, dal secondo comma dello stesso articolo, nel momento in cui sancisce che “per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto”, riprendendo testualmente proprio la formulazione dell’articolo 36.

Tuttavia in una recente sentenza il Consiglio di Stato, nel cassare la prima delibera della Commissione per l’equo compenso in quanto limitante l’ambito di applicazione della legge 233/2012 ai soli lavoratori a progetto, sostiene che la ratio legis della norma sia quella di “apprestare una disciplina retributiva per tutte le forme

¹⁰² Secondo la classificazione prospettata da M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, pp. 140-144, la posizione del socio-lavoratore di società cooperativa si colloca “ai confini della subordinazione”.

¹⁰³ Da M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p.153.

¹⁰⁴ Una per tutte Cass. S.U. 224/1986.

¹⁰⁵ M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 543.

di lavoro autonomo giornalistico, in quanto connotate da alcuni caratteri del rapporto di lavoro subordinato, e pertanto meritevoli di tutele assimilabili a quelle ad esso assicurate”.¹⁰⁶

Tale autorevole interpretazione della norma sembrerebbe confutare la tesi in precedenza esposta, in quanto la citata estensione della tutela derivante dall’articolo 36 a questo settore del lavoro autonomo sembra essere, nella visione del supremo giudice amministrativo, dovuta unicamente alle peculiarità proprie del lavoro giornalistico: non sarebbe ravvisabile quindi alcun intento del legislatore di sancire un’applicazione generalizzata della disposizione costituzionale ai lavoratori non subordinati, circostanza in verità ritenuta problematica anche dalla stessa Corte Costituzionale.¹⁰⁷

Si condivide quindi la conclusione di chi sostiene che “l’articolo 36 si applica, in tutto o in parte, al lavoro non subordinato, solo quando esiste una specifica previsione legale”, e che dà una risposta negativa all’interrogativo se “le conclusioni cui giungono i giudici amministrativi sarebbero state diverse se la legge non avesse fatto riferimento alla previsione costituzionale”.¹⁰⁸

2.4. Il Jobs Act: la delega dell’art. 1 c. 7 lettera g) della legge n. 183/2014

Tra le numerose disposizioni contenute nella legge 183/2014, altrimenti detto Jobs Act, particolarmente rilevante per questo scritto è quella che delega il Governo all’ “introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro

¹⁰⁶ Consiglio di Stato, 01076/2016.

¹⁰⁷ Corte Cost. 75/1964.

¹⁰⁸ Citazioni tratte da M. DELFINO, *op. cit.*, p. 70.

subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.”

La suddetta delega, mai attuata, costituisce infatti il primo esempio di legislazione nazionale esplicitamente volta all'introduzione di un salario minimo non limitato a specifici settori lavorativi ma, con le dovute eccezioni, avente vocazione intercategoriale.

Le limitazioni soggettive all'applicazione del salario minimo legale sono tuttavia immediatamente evidenti dalla lettera della disposizione: in primis, esso sarebbe applicabile unicamente ai lavoratori subordinati e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa fino al loro superamento.

Se il riferimento ai lavoratori subordinati appare lapalissiano, quello alle co.co.co. necessita un chiarimento, specie in ragione del fatto che il definitivo “superamento” dei suddetti rapporti lavorativi in realtà non è mai avvenuto.

Invero, come specificato in precedenza,¹⁰⁹ questi hanno fatto la loro ricomparsa nell'ordinamento italiano grazie all'eliminazione del lavoro a progetto, realizzata proprio da un decreto legislativo attuativo della legge 183/2014.

Considerata la legislazione in merito al trattamento salariale dei collaboratori a progetto risultante dalla novella ex l.92/2012,¹¹⁰ è stato rilevato come il riferimento alle collaborazioni coordinate e continuative contenuto nella delega ne costituissero “la necessaria

¹⁰⁹ § 2.1.

¹¹⁰ § 2.2.

evoluzione”, seppure palesasse il “ruolo sostitutivo dello stesso compenso legale rispetto a quello contrattuale”.¹¹¹

La ratio legis dell’inclusione di questo tipo di lavoratori atipici nell’ambito di applicazione della legge delega sembra in conclusione essere coerente con le circostanze che hanno portato all’introduzione delle legislazioni settoriali in tema.

L’elemento forse più rilevante per quanto riguarda l’ambito di applicazione della delega del 2014 è tuttavia il fatto che il salario minimo da essa delineato sarebbe stato applicabile unicamente ai settori “non regolati” dalla contrattazione collettiva.

Questa limitazione, adottata con tutta probabilità al fine di prevenire eventuali proteste per l’eccessiva ingerenza governativa sul tema della retribuzione da parte delle organizzazioni sindacali,¹¹² presenta alcuni problemi interpretativi.

La locuzione “non regolati” non chiarifica infatti se l’applicazione del salario minimo legale sarebbe stata esclusa nei confronti di tutti i lavoratori verso i quali i contratti collettivi hanno efficacia diretta, o anche in tutti i casi in cui i minimi salariali ivi contenuti fossero ad essi indirettamente applicabili in forza della giurisprudenza citata in precedenza.¹¹³

La seconda interpretazione è stata ritenuta preferibile dalla dottrina; durante il dibattito in merito alla suddetta disposizione si è quindi specificato come la stessa avrebbe avuto un campo di applicazione decisamente esiguo, data l’alto grado di copertura dei

¹¹¹ M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l’Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2017, n. 2, p. 359.

¹¹² Tra i tanti, T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, Working Paper 386/2019, p. 14.

¹¹³ § 1.

contratti collettivi nazionali, e che quindi il decreto delegato sarebbe stato a tutti gli effetti un provvedimento a “impatto zero”.¹¹⁴ A ben vedere però la disposizione fa riferimento a quei settori non regolati da “contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”: da ciò si evince che il campo di applicazione del salario minimo legale sarebbe stato esteso anche a quei settori in cui fossero stati presenti unicamente “contratti pirata”.¹¹⁵

Caso diverso sarebbe stato quello in cui in un determinato settore fossero stati presenti sia contratti pirata sia contratti stipulati da sindacati rappresentativi: tale settore sarebbe risultato estraneo al campo di applicazione del salario minimo legale, e quindi le imprese iscritte ai sindacati stipulanti il contratto pirata avrebbero potuto applicare i salari da essi previsti, anche qualora fossero stati inferiori al minimo previsto dal decreto delegato.¹¹⁶

Un'altra critica rivolta alla delega della legge 183/2014 è che, così formulata, essa avrebbe lasciato inalterato il ruolo della giurisprudenza nella fissazione della giusta retribuzione, con tutti i limiti che caratterizzano il suddetto meccanismo.¹¹⁷

Il necessario intervento della giurisprudenza a tal fine avrebbe subito un'unica modifica, ossia il parametro che i giudici avrebbero dovuto considerare al fine di garantire il rispetto dell'articolo 36 della Costituzione: anche su questo aspetto la dottrina non ha assunto una posizione unitaria.

Secondo alcuni, infatti, i minimi salariali dei CCNL avrebbero continuato a servire da riferimento per i settori regolati dai contratti

¹¹⁴ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 97.

¹¹⁵ P. PASCUCCI, *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁶ Vedi nota precedente.

¹¹⁷ Una per tutti, M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 545.

collettivi, mentre per gli altri settori il parametro sarebbe stato il nuovo salario minimo legale;¹¹⁸ altri al contrario hanno sostenuto l'impossibilità di un siffatto "sistema duale"¹¹⁹, in quanto sarebbero inconcepibili "due diverse soglie di limite minimo di sufficienza retributiva di rango costituzionale".¹²⁰

Se si accogliesse la seconda interpretazione, secondo la quale il salario minimo legale avrebbe, in seguito all'attuazione della delega, costituito l'unico parametro per la tutela dell'articolo 36, sarebbero riemersi i temuti effetti di riduzione generalizzata delle retribuzioni dei lavoratori e di indebolimento del sistema di relazioni industriali menzionati in precedenza.¹²¹

Per queste ragioni c'è chi ha auspicato che nel decreto attuativo della delega fosse esplicitamente sancito il permanere del ruolo dei minimi dei CCNL come parametro di costituzionalità della retribuzione, nei settori non coperti dal salario minimo legale.¹²²

Un altro profilo della delega ampiamente dibattuto è quello relativo al coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei minimi salariali legali: secondo la lettera dell'articolo, le associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale sarebbero state unicamente "consultate" in materia.

Una previsione che avrebbe avuto quindi solo la funzione di "sondare l'opinione": opinione che comunque non avrebbe avuto valore vincolante ai sensi della determinazione dei valori salariali.¹²³

Ciò delinea la scelta di un modello di determinazione del salario minimo legale di tipo appunto "consultivo" che prescinde da una

¹¹⁸ V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 47.

¹¹⁹ Vedi nota precedente.

¹²⁰ V. BAVARO, *op. ult. cit.*

¹²¹ § 1.2.

¹²² V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 49.

¹²³ V. SPEZIALE, *op. cit.*, p. 52.

vera e propria concertazione con le associazioni sindacali e datoriali, a fronte della possibilità di adottarne uno prefigurante un coinvolgimento diretto delle stesse in prima persona, ossia un modello di tipo “negoziale”.¹²⁴

È da sottolineare il fatto che un modello di determinazione salariale così come delineato dalla legge delega non sarebbe stato un unicum nel panorama comparato: entrambi i modelli, consultivo e negoziale, sono variamente utilizzati negli ordinamenti in cui esistono legislazioni sui salari minimi, e questo a seconda del “contesto di relazioni industriali” presente nel paese.¹²⁵

Tenuto conto di ciò, è necessario domandarsi se in un paese come l'Italia, il cui importante sistema di relazioni industriali ha costituito fino ad oggi uno dei motivi principali per la mancata adozione di un salario minimo legale,¹²⁶ sarebbe stato opportuno introdurre un modello che avrebbe nella sostanza estromesso le associazioni sindacali e datoriali dalle decisioni in materia di “determinazione del prezzo minimo del lavoro”, la quale avrebbe di conseguenza assunto le sembianze di un “atto di amministrazione dell'economia e non di contrattazione”.¹²⁷

In ultima analisi, ci si è chiesti se i riferimenti alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative contenute nella delega avrebbero potuto servire da stimolo per l'emissione della molto attesa legge sulla rappresentanza sindacale:¹²⁸ circostanza

¹²⁴ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 21. Si noti che, a parere dell'autore, anche la determinazione dell'equo compenso per il lavoro giornalistico non subordinato avviene secondo un procedimento di tipo negoziale.

¹²⁵ M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 551.

¹²⁶ La situazione italiana è assimilabile in questo senso a quella dei paesi scandinavi, che infatti non dispongono di legislazioni sui minimi salariali. V. S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 189.

¹²⁷ V. BAVARO, *op. ult. cit.*

¹²⁸ M. BIASI, *op. cit.*, p. 31.

evidentemente non verificatasi, essendo l'ordinamento legislativo italiano tuttora privo di una siffatta legge.

3. I disegni di legge in tema di salario minimo presentati nella XVIII legislatura

Nella XVII legislatura sono stati presentati tre disegni di legge relativi all'introduzione di un salario minimo legale: uno da parte del Movimento 5 Stelle, il DDL 658/2018, e due da parte del Partito Democratico, ossia il DDL 310/2018 e il DDL 1135/2019.

Il deposito di ben tre disegni di legge in tema è di certo conseguenza della rinnovata attenzione che la materia ha ricevuto in Italia in seguito all'approvazione della delega legislativa descritta nel precedente paragrafo, ma non solo: essi sono altresì simbolo di una presa di coscienza della circostanza per cui i fenomeni sociali che erano stati all'origine di alcuni meccanismi correttivi delle retribuzioni negli anni precedenti, seppure solo a livello settoriale,¹²⁹ siano tutt'altro che scomparsi, ma anzi siano invece sempre più accentuati.

I dati Eurostat segnalano infatti come il fenomeno dei working poor sia in forte crescita negli ultimi anni, e come la percentuale dei lavoratori italiani che riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali sia molto superiore alla media europea.¹³⁰

Tutto ciò sembra collegato anche alla recentissima espansione della cosiddetta gig economy, ossia quel "modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo, e non sulle

¹²⁹ §§ 2 e ss.

¹³⁰ In work poverty in the EU, Eurostat, 2018. Reperibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>.

prestazioni lavorative stabili e continuative”,¹³¹ in forza della quale sempre più rapporti lavorativi di nuova generazione risultano difficilmente catalogabili nelle categorie giuslavoristiche classiche, provocando incertezza in merito alle tutele, retributive e non, che spettano ai lavoratori in essi coinvolti.

Un esempio emblematico di questo tipo di fenomeno è la posizione dei cosiddetti riders, ossia di coloro che consegnano a domicilio cibo e altri beni, grazie a un sistema di gestione degli ordini condotto tramite una piattaforma digitale.

Questa particolare categoria di lavoratori è stata infatti protagonista di una complessa vicenda giudiziaria iniziata nel 2017, con un ricorso presentato da parte di due fattorini al Tribunale di Torino. Essi chiedevano il riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro che intercorreva tra gli stessi e la società Foodora, nonostante lo stesso fosse classificato ex contractu come collaborazione coordinata e continuativa, e la conseguente condanna della stessa al pagamento delle differenze retributive maturate.

Questa vicenda, conclusasi con il riconoscimento ai riders parti del giudizio della qualifica di “collaboratori etero-organizzati”¹³² ha in verità avuto l’effetto di catturare l’attenzione del legislatore sul tema della vera e propria situazione di sfruttamento che caratterizza un elevato numero dei lavoratori appartenenti a questa categoria.

È infatti recente l’emissione del decreto legge 101/2019, il quale rende esplicitamente applicabile la disciplina ex art 2 d.lgs. 81/2015 anche “qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali”,¹³³ e

¹³¹ Definizione tratta da http://treccani.it/vocabolario/gig-economy_%28Neologismi%29/.

¹³² Cass. 1663/2020.

¹³³ Art 1, comma 1, lett. a) D.L. 101/2019.

riconosce ai riders una modalità retributiva composta sia da una paga oraria che da una a cottimo.¹³⁴

Nonostante la conclusione “positiva” di questa specifica vicenda, restano comunque numerosi i casi di lavoratori che oggi subiscono una generale riduzione delle tutele a livello contrattuale: questo secondo alcuni “sottopone a un test senza precedenti la capacità della retribuzione di garantire la sufficienza del reddito”, e ne mette in luce la funzione di “strumento di prevenzione e di contrasto della povertà, avvicinandola agli istituti tipici del welfare”.¹³⁵

La consapevolezza dell’esistenza di queste particolari circostanze sociali, insieme al riconoscimento del fatto che il sistema italiano delle relazioni sindacali sembri mostrare delle falle per quanto riguarda la tutela dei lavoratori coinvolti in rapporti di lavoro di tipo flessibile o precario (o comunque al di fuori del campo della subordinazione in senso stretto intesa), è facilmente riscontrabile nelle Relazioni introduttive ai DDL 658/2018 e 1132/2019, ossia quelle che sono oggi le attuali proposte in campo per quanto riguarda il tema del salario minimo legale.

È da segnalare il fatto che queste proposte non costituiscono una completa novità nel panorama legislativo italiano: nelle precedenti legislature erano già stati presentati alcuni disegni di legge in merito all’introduzione di un salario minimo legale nell’ordinamento, provenienti peraltro dalle medesime forze politiche che avanzano le attuali proposte.

Il Movimento 5 Stelle nel 2013 aveva infatti già presentato il DDL 1148, avente come oggetto principale l’introduzione del reddito di cittadinanza, ma che all’articolo 19 conteneva un’ambiziosa delega volta all’introduzione di un salario minimo orario pari a 9 euro lordi applicabile a “tutti i lavoratori, subordinati e parasubordinati

¹³⁴ Art 1, comma 1, lett. c) D.L. 101/2019.

¹³⁵ T. TREU, *op. cit.*, p. 3.

[...] e, in ogni caso, per tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non sia fissata dalla contrattazione collettiva”.

Si nota come la prima firmataria del suddetto disegno di legge fosse l'attuale Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Nunzia Catalfo, la quale occupa il medesimo ruolo anche per quanto riguarda il DDL depositato ad oggi in Commissione.

Per quanto riguarda il Partito Democratico invece i primi tentativi di operare un intervento legislativo in merito ai minimi salariali risalgono al 2010, anno in cui fu presentato il DDL 2000, d'iniziativa del senatore Paolo Nerozzi, intitolato “Istituzione del contratto unico di ingresso”.

Nell'articolo 6 del DDL si istituiva un compenso minimo orario “applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione lavorativa, inclusi quelli con contenuto formativo”, da determinarsi con decreto “sulla base di intesa con le parti sociali” o, nel caso fosse decorso inutilmente un termine di sei mesi, “su proposta del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”.

Si rileva come quest'ultima proposta sia stata considerata in anni più recenti come un “modello virtuoso” da alcuna dottrina, e questo grazie al forte coinvolgimento delle parti sociali da essa prevista: questo aspetto veniva sottolineato per rimarcare la differenza con quanto previsto dalla legge delega del 2014, approvata peraltro dalla medesima forza politica.¹³⁶

Si renderà evidente nei prossimi paragrafi come gli attuali disegni di legge depositati al Senato possiedano una struttura se non simile, quantomeno assimilabile alle proposte appena citate: sebbene, chiaramente, ne costituiscano un'attuazione più completa.

¹³⁶ A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 747-748.

3.1. Il DDL 658/2018 (Catalfo, M5S)

Il DDL 658/2018 costituisce, ai sensi della relazione ad esso introduttiva, un “intervento a sostegno della contrattazione, non sostitutivo di essa”.

Una formulazione conciliante che, come è stato fatto notare da alcuni commentatori, contrasta con i toni che caratterizzano i vari articoli in merito alla proposta pubblicati dal principale organo di comunicazione del Movimento 5 Stelle:¹³⁷ molti di questi accusano infatti i sindacati nazionali di avere stipulato in varie occasioni contratti collettivi contenenti minimi salariali lesivi della dignità umana del lavoratore ad essi vincolato, così come tutelata dai principi costituzionali.¹³⁸

Proprio un riferimento all'articolo 36 della Costituzione è contenuto nel primo articolo del DDL 658/2018, il quale infatti specifica che i minimi salariali dallo stesso individuati costituiscono l'attuazione dei principi costituzionali di proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

Questo “fermo restando” ogni altra disposizione compatibile e l'articolo 36 dello Statuto dei Lavoratori, la nota “clausola sociale” che impone agli appaltatori di “applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona”.

Nello stesso articolo è reso evidente come l'ambito di applicazione soggettivo del DDL sarà limitato ai rapporti di lavoro subordinato:

¹³⁷ S. LEONARDI, *La proposta del M5S sul salario minimo legale: qualche progresso e varie insidie*, reperibile all'indirizzo <https://www.eticaeconomia.it/la-proposta-del-m5s-sul-salario-minimo-legale-qualche-progresso-e-varie-insidie/>, 2019.

¹³⁸ <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/06/tre-domande-ai-sindacati.html>.

eloquente in tal senso è la menzione dei “lavoratori così come individuati dall’articolo 2094 del codice civile”.

Un altro riferimento all’ambito applicativo del DDL è contenuto all’articolo 2 comma 2, nel quale si specifica che “le previsioni [...] si applicano anche ai rapporti di collaborazione di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.”

Come è noto, l’articolo citato detta la disciplina delle cosiddette collaborazioni etero-organizzate, sottotipo delle collaborazioni coordinate e continuative connotato dalla personalità esclusiva della prestazione e dall’organizzazione della stessa da parte del committente.¹³⁹ Ebbene, il decreto legislativo 81/2015 afferma che a questo tipo di rapporti debba essere applicata l’intera disciplina del lavoro subordinato: pertanto la puntualizzazione contenuta nel DDL sembrerebbe in verità superflua.

Il punto nodale del disegno di legge è contenuto al primo comma dell’articolo 2, rubricato “Definizione”, il quale appunto definisce quello che la legge considera come un salario conforme al precetto costituzionale in tema di retribuzione: nella specie, “il trattamento economico complessivo, proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro [...] e comunque non inferiore a nove euro all’ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali”. Secondo alcuna dottrina, la previsione di cui all’articolo 2 sarebbe particolarmente innovativa in ragione del fatto che non si limiterebbe a specificare il salario minimo necessario a soddisfare il requisito della sufficienza (9 euro), ma ricondurrebbe altresì “alla legalità costituzionale dell’articolo 36 della Costituzione [...] la

¹³⁹ M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA., *op. cit.*, p. 161.

progressione retributiva prevista dai CCNL, in conformità al requisito costituzionale della proporzionalità”.¹⁴⁰

Questo infatti costituirebbe “una novità per il dibattito sul salario minimo legale”,¹⁴¹ ai sensi del quale si era progressivamente delineata l’identificazione di un’eventuale soglia minima salariale prevista per legge come garante del solo principio della sufficienza retributiva, lasciando invece alla contrattazione collettiva il ruolo di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità “contrattando trattamenti retributivi superiori al minimo”¹⁴² quando la superiore professionalità del lavoratore lo rendesse necessario.

La previsione contenuta all’articolo 2 avrebbe quindi un effetto più esteso rispetto a quelle che erano state le previsioni della dottrina in merito a un intervento legislativo di questo tipo, proponendosi di “garantire non solo il minimo salariale previsto al livello di inquadramento più basso ma anche i livelli salariali previsti ai diversi livelli”.¹⁴³

Per quanto riguarda l’entità del salario minimo applicabile importante è rilevare che la lettera dell’articolo 2 del DDL indica il “trattamento economico complessivo” contenuto nei contratti collettivi, il quale comprenderebbe “tutti gli elementi retributivi che i contratti attribuiscono come trattamento economico fisso [...] comprensivi dei contributi previdenziali e assistenziali”.¹⁴⁴

Se questa previsione fosse attuata vi sarebbe un importante punto di svolta rispetto a quanto previsto dalla giurisprudenza fino ad

¹⁴⁰ V. BAVARO, *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge N.658 del 2018*, in *ildiariodellavoro.it*, 2019, p. 3.

¹⁴¹ Vedi nota precedente.

¹⁴² Uno per tutti M. DELFINO, *op. cit.*, p. 42.

¹⁴³ V. BAVARO, *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge N.658 del 2018*. In *ildiariodellavoro.it*, 2019 p.3.

¹⁴⁴ V. BAVARO, *op. ult. cit.*, p. 7.

oggi, la quale si ricorda individuare il parametro della giusta retribuzione nei “minimi tabellari” dei CCNL.

Il limite minimo dei nove euro orari dovrebbe essere quindi applicato unicamente nel caso in cui i contratti collettivi prevedessero un trattamento economico complessivo inferiore a quella cifra: fatto ritenuto improbabile, dato il più elevato livello retributivo previsto dalla stragrande maggioranza degli stessi.¹⁴⁵

I contratti collettivi dai quali ricavare i trattamenti economici complessivi che serviranno da soglia legale alle retribuzioni sono, ai sensi del disegno di legge, i CCNL “stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale, ai sensi dell’articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n.936”.

In mancanza di una legge che espliciti i criteri attraverso cui determinare l’effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali, il DDL 658 utilizza come riferimento i parametri dettati dalla risulante normativa in merito alla composizione del Consiglio nazionale dell’Economia e del Lavoro, il quale come è noto è composto anche da rappresentanti delle organizzazioni sindacali: secondo tale norma, qualora esse desiderassero proporre ricorso avverso la nomina dei membri di tale organismo, dovrebbero presentare una documentazione relativa “all’ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro”.¹⁴⁶

Nell’indicare i suddetti criteri al fine di valutare la rappresentatività delle associazioni sindacali, il disegno di legge secondo la dottrina

¹⁴⁵ § 1.2.

¹⁴⁶ Articolo 4, comma 5, l. n. 986/1986.

sembra volere fornire “veste legale a un orientamento maturato in giurisprudenza”.¹⁴⁷

Il comma in oggetto contiene altresì un riferimento al fatto che, ai fini della determinazione sui minimi, debba essere considerato il contratto “il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo, anche considerato nel suo complesso, all’attività svolta dai lavoratori in maniera prevalente”.

Questa previsione costituisce una specificazione del principio contenuto all’articolo 2070 del codice civile, il quale impone che, ai fini della corretta individuazione del contratto, collettivo applicabile, la categoria professionale del lavoratore debba essere determinata sulla base dell’attività effettivamente esercitata dall’imprenditore: di conseguenza, non sussisterebbe per le parti del contratto di lavoro la libertà di applicare un contratto collettivo previsto per differenti categorie di lavoratori al fine di eludere le norme sulla retribuzione, la quale, per inciso, costituisce secondo la giurisprudenza “il momento più qualificante del rapporto di lavoro”.¹⁴⁸

La previsione dell’articolo 2 comma 1 del disegno di legge in oggetto sembra quindi essere utile al fine di ribadire l’illegittimità della prassi sopraccitata.¹⁴⁹

L’articolo 3 del DDL affronta poi il problema della presenza di più contratti collettivi nazionali applicabili: in questo caso il salario minimo da applicarsi sarà quello contenuto nel contratto stipulato dalle “organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa, e in ogni caso non inferiore all’importo previsto al comma 1 dell’articolo 2”.

¹⁴⁷ V. BAVARO, *op. ult. cit.*, p. 4.

¹⁴⁸ Cass. civ. n. 11554/1995.

¹⁴⁹ V. BAVARO, *op. ult. cit.*, p. 4.

Si rende quindi necessario un confronto tra la rappresentatività dei diversi sindacati dei lavoratori stipulanti i contratti contestualmente applicabili alla stessa categoria.

I parametri che dovranno essere utilizzati in questo caso, ai sensi del DDL, sono quelli contenuti nel Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014, accordo interconfederale firmato da Confindustria, CGIL, CISL e UIL.

Questo documento, sebbene significativo perché espressivo di una volontà unitaria sul tema da parte delle principali sigle sindacali italiane, ha pur sempre natura di mera disciplina contrattuale, come tale quindi inadatta alla risoluzione dell'intero novero delle questioni che un tema così complesso pone:¹⁵⁰ per queste ragioni è stata auspicata la sua trasposizione in legge, adempimento necessario anche a causa della sua natura di “indice necessario all'attuazione di una norma costituzionale”.¹⁵¹

L'articolo 4 del DDL fa poi riferimento ai casi in cui vi sia una carenza di “contratti collettivi applicabili ai sensi dell'articolo 2”: in questi casi sarà necessario rimettersi ai minimi contenuti nel “contratto collettivo territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività svolta dai lavoratori anche in maniera prevalente”.

C'è chi assimila questa previsione alla delega contenuta nella legge 183/2014, nel suo fare riferimento ai “settori non regolati” dai contratti collettivi: come quest'ultima infatti, essa avrebbe un campo di applicazione non facilmente distinguibile, considerando

¹⁵⁰ Da M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *op. cit.*, p.45.

¹⁵¹ V. BAVARO, *op. ult. cit.*, p. 5-6.

che il panorama italiano è caratterizzato da “un eccesso, non certo una carenza di contratti nazionali per centinaia di settori o comparti”.¹⁵²

Sempre per quanto riguarda l'articolo 4, una disposizione interessante è senza dubbio quella prevista al comma 3, il quale sancisce il necessario incremento annuale dei salari “sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione europea (IPCA)”.

Un metodo di adeguamento dei salari quindi di natura totalmente automatica, che differenzerebbe il modello delineato nel DDL da quelli utilizzati dai paesi che verranno presi in considerazione nel prossimo capitolo: in Germania, Francia e Inghilterra infatti l'indice dei prezzi al consumo è sì tenuto in considerazione per la periodica rivalutazione dei salari minimi fissati per legge, ma sussiste nondimeno un più o meno alto grado di discrezionalità da parte del Governo o delle Commissioni a tal fine previste.¹⁵³

Per concludere, è necessario rilevare la totale assenza nel DDL di meccanismi sanzionatori a danno dei datori di lavoro che non dovessero rispettare i minimi previsti per legge, sia a livello di nullità delle clausole contrattuali in violazione sia a livello di pene pecuniarie: una circostanza che per la verità non sembra frutto di mera dimenticanza, ma la conseguenza di una precisa scelta politica, date le aspre critiche¹⁵⁴ rivolte dal Movimento 5 Stelle alla disposizione in questo senso contenuta nel DDL Nannicini.¹⁵⁵

¹⁵² S. LEONARDI, *Salario minimo, perché la proposta M5S non convince*, reperibile all'indirizzo <https://www.rassegna.it/articoli/salario-minimo-perche-la-proposta-m5s-non-convince>, 2019.

¹⁵³ Vedi capitolo 2 o E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 38- 58.

¹⁵⁴ <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/05/il-salario-minimo-del-pd-solito-poltronificio-e-zero-euro-per-i-lavoratori.html>.

¹⁵⁵ Articolo 2, comma 8 del DDL 1132/2019.

3.2. Le proposte del Partito Democratico: i DDL Laus (310/2018) e Nannicini (1132/2019)

Durante la XVIII legislatura il Partito Democratico, allora all'opposizione, ha presentato due disegni di legge alternativi rispetto a quello depositato dal Movimento 5 Stelle.

Il primo è il DDL 310/2018, primo firmatario il Senatore Laus, il quale, attuando il principio di sufficienza della retribuzione contenuto all'articolo 36 della Costituzione, mira esplicitamente a “superare” l'orientamento giurisprudenziale che fino ad oggi ha supplito all'inesistenza di una legislazione che individuasse un minimo salariale intercategoriale.¹⁵⁶

Il DDL citato è peculiare nella misura in cui non prevede alcuna “legificazione” dei livelli retributivi contenuti nei contratti collettivi, e nello stesso momento definisce un modello di determinazione del salario minimo che esclude totalmente il coinvolgimento delle parti sociali, sia a livello negoziale che a livello consultivo: il legislatore al contrario individua unilateralmente una soglia retributiva minima, equivalente a nove euro all'ora, al netto dei contributi previdenziali e assistenziali.¹⁵⁷

Secondo lo schema del DDL, le parti sociali sarebbero coinvolte unicamente nelle decisioni di cui all'articolo 3, ossia in merito all'individuazione dei “contratti di importo inferiore a 9 euro a cui estendere le disposizioni di cui all'articolo 2, dei casi di esclusione dall'applicazione del salario minimo orario e delle modalità di incremento dei salari di importo superiore al salario minimo orario”, da attuarsi mediante decreto ministeriale.

¹⁵⁶ Relazione introduttiva al disegno di legge 310/2018.

¹⁵⁷ Articolo 2 comma 2, DDL 310/2018.

Queste modalità di determinazione dei minimi salariali a parere di chi scrive sono incompatibili con la realtà italiana in materia di retribuzione.

Da un punto di vista politico, esse incontrerebbero innanzitutto la fortissima opposizione da parte delle associazioni sindacali: ricordando la loro generale avversione a di una legislazione in materia di minimi salariali, sembra infatti prevedibile che alla fissazione autoritativa di una qualsiasi soglia retributiva sulla base di un procedimento che non prevede nemmeno una consultazione delle parti sociali in materia, conseguirebbero inevitabilmente violentissime proteste.¹⁵⁸

In secondo luogo, qualora siffatte previsioni fossero tradotte in legge, esse potrebbero subire censure da parte della Corte Costituzionale: come già rilevato all'inizio di questo scritto,¹⁵⁹ la pressoché totale esclusione delle associazioni sindacali e datoriali dalla definizione di un elemento centrale della contrattazione collettiva come la retribuzione farebbe sorgere dei dubbi in merito alla compatibilità delle stesse con l'articolo 39 della nostra Carta fondamentale.¹⁶⁰

La problematicità di questi profili del disegno di legge è stata verosimilmente rilevata anche dalla stessa forza politica che lo ha proposto, grazie a un confronto con le parti sociali:¹⁶¹ quasi un anno dopo è stata infatti presentata una nuova proposta, a firma del Senatore Nannicini, che rivoluziona l'impianto previsto dal precedente disegno di legge e che incarna l'attuale posizione del Partito Democratico in tema di salario minimo legale.

¹⁵⁸ Nello stesso senso, E. MENEGATTI, *op. cit.*, pp. 171-172.

¹⁵⁹ § 1.2.

¹⁶⁰ Concetto già espresso, sebbene in termini generali, da M. DELFINO, *op. cit.*, p. 23-24.

¹⁶¹ E. FRATTOLA, G. GALLI, *Una legge sul salario minimo?*, OCPI, 2019, p. 4, nota 9.

Le disposizioni in materia sono contenute nel primo capo del DDL 1132/2019, rubricato “Norme in materia di giusta retribuzione, rappresentanza e contrattazione collettiva”.

Il primo articolo del suddetto capo individua la giusta retribuzione, così come garantita dall’articolo 36 della Costituzione, nei minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i quali dovranno essere applicati a “tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale”.

Attraverso questa disposizione, come è evidente, viene pedissequamente confermato a livello legislativo l’orientamento giurisprudenziale che ha fino ad ora supplito alla mancanza di legislazione in tema di minimi salariali.

Nel terzo comma dell’articolo 1 del DDL può invece essere individuato un elemento di continuità con la delega contenuta nella legge 183/2014, nel suo prevedere un salario minimo legale per i “settori non regolati” dalla contrattazione collettiva: allo stesso modo il comma citato prevede l’istituzione di un “salario minimo di garanzia [...] negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza di cui al comma 1”.

Nonostante questa minima somiglianza, è necessario però specificare che se il DDL Nannicini fosse effettivamente tradotto in legge, esso non costituirebbe, a differenza della delega del 2014, una legislazione a rischio di “inapplicabilità [...] per carenza dell’oggetto da regolare”,¹⁶² data la previsione di minimi legali anche per i settori regolati dalla contrattazione collettiva.

L’importo del salario minimo di garanzia e i suoi criteri di aggiornamento dovrebbero, ai sensi del DDL, essere determinati da

¹⁶² V. SPEZIALE, *op. cit.*, p.48.

un'apposita Commissione paritetica in seno al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, composta dal presidente del CNEL, da dieci rappresentanti delle imprese e dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, nominati su designazione delle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.¹⁶³

È chiaro come questa previsione delinei un modello di determinazione dei minimi salariali di tipo negoziale, in una direzione diametralmente opposta al modello del DDL depositato in precedenza.

La Commissione paritetica avrebbe poi un ulteriore ruolo di massima rilevanza: essa dovrebbe essere altresì competente per determinare i criteri di misurazione e certificazione della rappresentatività delle associazioni sindacali e datoriali, tenendo conto a tal fine degli accordi interconfederali stipulati in materia dalle associazioni comparativamente più rappresentative.¹⁶⁴

Sebbene tale determinazione avverrebbe in verità attraverso una "deliberazione" di tale organismo, in seguito recepita da un decreto ministeriale, e non con una vera e propria legge parlamentare (la quale sarebbe secondo alcuni più adatta a tal fine),¹⁶⁵ sarebbe in questo modo colmato il vuoto normativo in materia di rappresentanza sindacale che da sempre caratterizza l'ordinamento italiano. Nello stesso tempo, per quanto riguarda la materia della retribuzione, una siffatta puntuale affermazione dei criteri di rappresentanza eliminerebbe ogni tipo di ambiguità in merito all'individuazione dei contratti collettivi nazionali i cui minimi salariali costituirebbero l'attuazione dei principi costituzionali ai sensi del primo

¹⁶³ Articolo 2, DDL 1132/2019.

¹⁶⁴ Articolo 2, comma 6 del DDL 1132/2019.

¹⁶⁵ Tra i molti, V. BAVARO, *op. ult. cit.*, p. 5-6.

articolo del DDL, con un effetto benefico in termini di certezza del diritto.

Dall'altra parte, potrebbe risultare discutibile l'opportunità della circostanza per cui la definizione dei criteri in merito alla rappresentanza sindacale avvenga ad opera di un organo composto proprio dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale: secondo alcuni questo, in concomitanza con l'estensione erga omnes dei minimi contenuti nei contratti da essi stipulati, potrebbe "configurare un sistema corporativo i cui funzionari si sentano investiti di una funzione para-pubblica e rispondano meno alle esigenze dei loro rappresentati". Non solo: una tale impostazione farebbe sì che in più i suddetti sindacati risultassero "difficilmente contestabili".¹⁶⁶

Per quanto riguarda la fattispecie in cui i datori di lavoro non assicurino a lavoratori il salario minimo previsto a livello legislativo, il DDL Laus prevedeva che fosse loro comminata una sanzione amministrativa da 5000 a 15000 euro.¹⁶⁷

Anche il DDL Nannicini sceglie la misura della sanzione amministrativa, ma ne moltiplica l'importo per ogni singolo lavoratore che abbia ricevuto una retribuzione inferiore a quella prevista dai decreti; in più, esso la affianca al necessario "ristoro del danno economico determinato ai lavoratori".¹⁶⁸

Si rende necessaria infine una precisazione in merito all'ambito di applicazione soggettivo del DDL Nannicini. È stato infatti sostenuto che quest'ultimo differisse in questo senso dal DDL Catalfo, in quanto applicabile unicamente ai lavoratori subordinati e non

¹⁶⁶ E. FRATTOLA, G. GALLI, *op. cit.* p.7.

¹⁶⁷ Articolo 5, DDL 310/2018.

¹⁶⁸ Articolo 2, comma 8 del DDL 1132/2019.

anche ai collaboratori etero-organizzati, contrariamente alla proposta del Movimento 5 Stelle.¹⁶⁹

In realtà a parere di chi scrive, avendo riguardo alla formulazione letterale della disposizione in materia, dovrebbe trarsi una conclusione diversa.

L'articolo 1 comma 3 del DDL 1132/2019 infatti prevede che il salario minimo di garanzia debba essere corrisposto al “lavoratore a cui si applica la disciplina del lavoro subordinato”.

Dato che l'articolo 2 del d.lgs. 81/2015 prevede letteralmente che alle “collaborazioni organizzate dal committente” si “applichi la disciplina del lavoro subordinato”, sembrerebbe che l'ambito di applicazione del DDL Nannicini in realtà sia esteso anche a questo tipo di rapporti di lavoro, esattamente come il DDL Catalfo, il quale sembra avere semplicemente esplicitato ciò che l'altro disegno di legge ha ritenuto di sottintendere.

3.3. Breve confronto e conclusioni

Le due proposte descritte nei precedenti paragrafi sono il simbolo di due approcci indubbiamente differenti al tema del salario minimo legale e ai rapporti che devono sussistere tra questo e il sistema di relazioni industriali presente nel nostro Paese.

Si rileva infatti come il DDL 658/2018 preveda esso stesso una soglia di retribuzione minima intercategoriale di nove euro lordi l'ora (la più alta tra i paesi OCSE¹⁷⁰) la quale, proprio in quanto determinata in prima persona dal legislatore, avrebbe presumibilmente un seppur limitato effetto sulle dinamiche della contrattazione collettiva.

¹⁶⁹ E. FRATTOLA, G. GALLI, *op. cit.* p.5.

¹⁷⁰ E. FRATTOLA, G. GALLI, *op. cit.* p.8.

Nella specie, anche quei pochi¹⁷¹ contratti che ad oggi prevedono un trattamento economico complessivo inferiore a quella soglia vi si dovrebbero adattare: una tale influenza del potere legislativo sull'autonomia delle associazioni datoriali e sindacali nella fissazione della retribuzione sarebbe invece verosimilmente esclusa qualora ad essere tradotto in legge fosse il DDL 1132/2019.

Quest'ultimo prefigura infatti un sistema di determinazione dei minimi di tipo totalmente dualistico, in cui non troverebbero spazio "contaminazioni" di questo tipo: l'importo del salario minimo di garanzia non avrebbe presumibilmente effetti di influenza al rialzo o al ribasso sui minimi fissati dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in ragione del fatto che la Commissione competente alla sua definizione sarebbe composta precipuamente dai rappresentanti delle medesime associazioni.

Un'altra differenza rilevante tra le due proposte è quella relativa al meccanismo di adeguamento previsto per i minimi salariali: se il DDL Catalfo ne delinea un modello di tipo "automatico," ai sensi del DDL Nannicini i "criteri di aggiornamento" del salario minimo di garanzia dovrebbero essere individuati dalla stessa Commissione che ne determinerà l'importo.

A questo proposito sembra opportuno segnalare come alcuni autori, nel periodo immediatamente successivo all'approvazione della legge 183/2014, avessero de iure condendo sconsigliato l'adozione di automatismi in tema di aggiornamento dei minimi salariali legali, in particolare "al fine di tenere conto dell'andamento delle retribuzioni, dell'evoluzione del mercato del lavoro e, soprattutto nella fase di prima applicazione, degli effetti dell'introduzione del salario minimo".¹⁷²

¹⁷¹ § 3.1.

¹⁷² M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 550.

Se si condividono tali osservazioni, sembra evidente come il meccanismo di adeguamento previsto dal DDL 1132/2019 possa risultare preferibile, poiché concedente una maggiore flessibilità nel merito della decisione.

Per quanto riguarda invece le somiglianze tra i due disegni di legge, si nota come sia il DDL Catalfo che il DDL Nannicini abbiano un ambito di applicazione limitato unicamente ai lavoratori subordinati e ai collaboratori etero-organizzati, se si accoglie l'interpretazione dei relativi articoli¹⁷³ proposta nel precedente paragrafo.

Nessuno dei due progetti infatti prevede un salario minimo legale esteso all'intero novero dei lavoratori parasubordinati, sebbene si sia reso evidente come siano proprio questi a rientrare più di frequente nel novero dei cosiddetti *working poor*, anche a fronte del loro essere “esterni al perimetro della rappresentanza sindacale”.¹⁷⁴

Come è stato fatto notare in dottrina, in verità sarebbe opportuno che almeno per le “*redivive*” collaborazioni coordinate e continuative, le quali attualmente occupano per buona parte l'area del “lavoro autonomo economicamente dipendente”¹⁷⁵ fosse previsto un meccanismo simile a quello individuato ex l.92/2012 per i lavoratori a progetto, attraverso il quale agli stessi venivano estesi i minimi salariali dei contratti collettivi previsti per prestazioni di analoga professionalità.¹⁷⁶

Nei precedenti paragrafi di questo scritto è infatti già stato segnalato come all'abrogazione dell'intera disciplina delle collaborazioni a progetto avvenuta nel 2015 non sia in verità seguita la previsione

¹⁷³ In particolare, dell'articolo 1 comma 3 del DDL 1132/2019.

¹⁷⁴ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 205.

¹⁷⁵ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 137-138.

¹⁷⁶ Art. 63 del d.lgs. 276/2003, in seguito alla novella ex l. n. 92/2012.

di specifiche forme di tutela del diritto alla giusta retribuzione a favore di questo tipo di lavoratori.¹⁷⁷

Non si può fare a meno di notare che, a meno di specifici emendamenti a tal fine, siffatte tutele non sarebbero nemmeno introdotte in seguito all'eventuale traduzione in legge di uno dei due disegni di legge qui presi in esame: e questo nonostante il fatto che la precaria condizione retributiva dei lavoratori "atipici" sia tuttora menzionata e censurata nelle relazioni introduttive di entrambi. Sia il DDL Catalfo che il DDL Nannicini sembrano poi offrire una risposta negativa ad un interrogativo frequentemente sollevato da parte degli autori che trattano il tema del salario minimo legale: ossia, se questo dovrebbe essere differenziato nel suo importo a seconda della zona geografica in cui il lavoratore a cui esso viene applicato svolge la propria attività.

Molti infatti sostengono che, data la ragguardevole differenza per quanto riguarda il costo della vita nelle diverse zone del Paese, e il conseguente diverso potere d'acquisto della retribuzione nominale conseguita dal lavoratore, sarebbe opportuno che, al fine di mantenere omogeneo lo "standard retributivo reale", fosse previsto un salario minimo legale inferiore per quanto concerne i rapporti lavorativi che si svolgono in zone economicamente depresse.¹⁷⁸

I promotori di questa soluzione argomentano la propria posizione sostenendo che già da tempo una larga parte della giurisprudenza di legittimità, nello stabilire l'entità della giusta retribuzione ex articolo 36 Cost., ha ritenuto possibile un discostamento dal parametro retributivo contenuto nei CCNL nazionali proprio in ragione dell'ambito geografico-economico in cui opera l'impresa coinvolta nel giudizio.

¹⁷⁷ § 2.1.

¹⁷⁸ Tra i tanti, P. ICHINO, *op. cit.*, p.14.

Non solo: dagli stessi viene anche evidenziato come la stessa Suprema Corte abbia per le medesime ragioni in molti casi avallato riduzioni rispetto ai minimi previsti dai contratti collettivi nazionali operate da contratti collettivi locali o aziendali,¹⁷⁹ in senso contrario rispetto all' "auto-inibizione" in tal senso operata da parte delle associazioni sindacali più rappresentative, e sancita negli ultimi Accordi interconfederali dalle stesse stipulati.¹⁸⁰

Per quanto riguarda la costituzionalità di una siffatta operazione, viene rilevato poi come il disposto dell'articolo 36 non sembri prevedere evidenti ostacoli: questo sarebbe avvalorato dall'assenza di questioni di costituzionalità presentate avverso leggi che siano nei decenni passati similmente intervenute per favorire l'emersione del lavoro nero.¹⁸¹

Un esempio in tal senso è costituito dal D.L. 510/1996 e dalla legge 196/1997, in tema di "contratti di riallineamento": queste normative prevedevano infatti che, per un periodo transitorio di cinque anni, le imprese operanti in territori ad alto tasso di disoccupazione potessero prevedere retribuzioni tabellari al di sotto dei minimi contrattuali nazionali.¹⁸²

Adottando una prospettiva comparata tuttavia, si evidenzia come i molteplici modelli di salario minimo legale presenti in Unione Europea non siano caratterizzati tanto da differenziazioni territoriali in merito all'importo dei minimi, quanto da livelli salariali distinti a seconda delle personali caratteristiche dei lavoratori: per esempio, in alcuni ordinamenti del continente ai lavoratori giovani viene corrisposto un salario minimo inferiore rispetto a quello

¹⁷⁹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 164-165.

¹⁸⁰ P. ICHINO, *Minimum Wage: perché non piace ai sindacati*, in *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2014, p.1.

¹⁸¹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 164-165.

¹⁸² E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 164-165.

standard, e in altri essi sono addirittura esclusi dal novero dei beneficiari del salario minimo legale.¹⁸³

La ratio legis di tali disposizioni sembra essere quella di ridurre l'impatto negativo che il salario minimo legale potrebbe avere sull'occupazione o sull'aumento del sommerso, specialmente qualora il suo importo fosse troppo elevato;¹⁸⁴ la previsione di un minimo salariale inferiore per alcune categorie di lavoratori "deboli", poiché appunto giovani o poco qualificati, non sarebbe quindi diretto a compensare la loro presunta minore produttività, ma avrebbe lo scopo di tutelarne il livello occupazionale.

È necessario notare come né il DDL 658/2018 né il DDL 1132/2019 si allineino a simili modelli oltreconfine, non prevedendo differenziazioni salariali di questo tipo.

In verità già prima del deposito delle attuali proposte, la dottrina si è de iure condendo chiesta se simili previsioni sarebbero compatibili con l'ordinamento italiano.

Il panorama contrattuale italiano ad oggi già prevede contratti che, a parità di livello contrattuale, assegnano una retribuzione inferiore ai lavoratori più giovani, come il contratto di apprendistato: tuttavia, né la giurisprudenza né la dottrina ritengono gli stessi incompatibili con il principio di uguaglianza formale ex art 3 comma 1 Cost. e di giusta retribuzione ex articolo 36.

Questa considerazione trova la sua principale ragione nel fatto che la causa di simili contratti non è costituita unicamente dallo scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione, ma comprende anche la formazione professionale del lavoratore, valore espressamente tutelato dalla stessa Costituzione all'articolo 35 comma 2.

¹⁸³ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 197.

¹⁸⁴ F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, ADAPT University Press, 2014, p. 332.

La previsione di un salario minimo di importo inferiore unicamente in base all'età anagrafica del lavoratore, senza un ritorno in termini di formazione, sarebbe di conseguenza secondo alcuni incompatibile con la nostra Carta Costituzionale, in ragione del fatto che il suddetto parametro “non trova alcuna legittima considerazione nell'articolo 36 Cost.”.¹⁸⁵

Per concludere, i due disegni di legge delineano due modelli retributivi che, nonostante le loro differenze e le lacune che si è tentato di segnalare, sembrano costituire valide alternative agli ormai fragili strumenti di tutela del diritto costituzionale alla giusta retribuzione attualmente presenti nel nostro ordinamento.

Ambedue le proposte sembrano nel loro impianto fondamentale infatti rispettare ed anzi, a tutti gli effetti sostenere, l'attività di contrattazione collettiva delle associazioni sindacali e datoriali, preservando e forse addirittura rafforzando la loro centralità in materia di fissazione dei minimi salariali: tali caratteristiche sembrerebbero mettere entrambi i disegni di legge al riparo da questioni di legittimità costituzionale per incompatibilità con il principio di libertà sindacale.

In più, entrambe le proposte non lasciano alcuno spazio alla discrezionalità giudiziale in merito alla determinazione dei minimi, eliminando in questo modo tutte le problematiche che si sono venute a creare in ragione della stessa.

A parere di chi scrive tuttavia il DDL 658/2018 presenta un maggior numero di aspetti critici rispetto al DDL 1132/2019: uno fra tutti la mancata previsione di sanzioni per i datori che non rispettino i minimi, la quale potrebbe avere come conseguenza una minore effettività delle tutele retributive previste per i lavoratori.

Come è stato infatti rilevato, la salvaguardia dei minimi salariali previsti per legge sarà in verità assicurata non tanto dalla natura dei

¹⁸⁵ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 158-161.

meccanismi volti alla loro determinazione, quanto dal grado di “capillarità” della vigilanza esercitata dagli organi ispettivi volti a garantirne il rispetto e dalla funzione deterrente delle sanzioni previste per le ipotesi di violazione.¹⁸⁶

¹⁸⁶ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, p.332.

Capitolo II. Una prospettiva comparatistica

1. Il modello tedesco: la Mindestlohngesetz

La Germania può ragionevolmente definirsi come un paese che ha resistito per lungo tempo all'introduzione di un salario minimo legale intercategoriale: infatti, la Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns è stata approvata dal Parlamento tedesco solo nel 2014, ed è entrata in vigore il primo gennaio 2015.¹

La ragione di una tale protratta resistenza, assimilabile a quella che si registra attualmente in Italia, è da riscontrarsi principalmente nell'alto tasso di sindacalizzazione e nell'alta copertura dei contratti collettivi nazionali di categoria, fattori che hanno caratterizzato il mercato del lavoro tedesco fino a pochi anni fa: tali circostanze sembravano infatti rendere superflua l'introduzione di una legislazione in tema di salari, dato che il diritto a una giusta retribuzione era ritenuto sufficientemente tutelato dal sistema di relazioni industriali.

È necessario, tuttavia, rilevare come i contratti collettivi tedeschi non abbiano efficacia erga omnes, e altresì come non sussista nemmeno quell' "obbligo implicito", tipico del sistema italiano, in forza del quale il datore di lavoro iscritto a un'associazione

¹ M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019, p. 147.

stipulante il CCNL dovrà applicare il suddetto contratto a tutti i suoi dipendenti, anche a quelli non iscritti alle associazioni dei lavoratori che ne siano state controparte.²

Contrariamente a quanto previsto dall'ordinamento italiano, in Germania esiste tuttavia un meccanismo legislativo che permette l'estensione erga omnes dell'efficacia di specifici contratti collettivi.

Esso è contenuto al paragrafo 5 della Tarifvertragsgesetz (legge sulla contrattazione collettiva) del 1949, la quale permette al Ministero del Lavoro di ampliare in questo modo l'ambito di efficacia dei contratti collettivi, in subordine all'approvazione di una simile operazione da parte delle associazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative.

La previsione citata è stata tuttavia utilizzata molto di rado proprio per la difficoltà di pervenire ad un simile accordo tra le parti sociali, e specificatamente per il “sistematico rifiuto delle organizzazioni datoriali”.³

Nonostante l'apparente solidità del sistema di relazioni industriali e di contrattazione collettiva appena delineato, è stato rilevato da alcuni autori come esso non sia stato in realtà in grado di fornire un'adeguata risposta ai significativi cambiamenti che hanno caratterizzato il mercato del lavoro tedesco nei recenti anni.

A partire dagli anni '90 infatti la Germania, come molti altri stati dell'Unione Europea, ha conosciuto un notevole incremento del numero dei cosiddetti working poor: le ragioni di un simile fenomeno sono da riscontrarsi una molteplicità di fattori.⁴

² M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2014, n. 3, pp. 637-661.

³ E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017, p. 52-53.

⁴ M. CORTI, *op. cit.* p. 640.

Il principale tra essi sembra essere costituito dal subitaneo aumento del numero dei lavoratori disposti a fornire le proprie prestazioni lavorative per un salario notevolmente inferiore a quello dei tedeschi, circostanza che ha provocato un generale livellamento verso il basso delle retribuzioni nel Paese.

I primi protagonisti di questo fenomeno furono i lavoratori provenienti dall'ex Germania Est, ossia da quei Länder il cui costo della vita era notevolmente inferiore rispetto all'ex BRD, entrati nel mercato del lavoro tedesco in seguito alla Riunificazione: lo stesso effetto è stato in seguito accentuato dall'espansione dell'Unione Europea verso Est nei primi anni 2000, la quale ha avuto, tra le altre conseguenze, quella per cui ai lavoratori dei paesi ex URSS distaccati in Germania fosse garantito unicamente il salario del paese di provenienza, in media inferiore a quello del paese ospitante.⁵

Infine, sono annoverate tra i fattori provocanti l'aumento dei lavoratori poveri anche le cosiddette riforme Hartz del 2003, le quali, riducendo significativamente l'entità delle indennità di disoccupazione, hanno indotto un alto numero di lavoratori ad accettare impieghi a bassa retribuzione, tra cui i cosiddetti mini-jobs,⁶ piuttosto che attendere un'opportunità di lavoro maggiormente adeguata alle proprie qualifiche professionali.⁷

Lo scopo delle riforme Hartz e delle altre legislazioni in materia di lavoro introdotte in Germania nella prima decade del XXI secolo

⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 3 aprile 2008, Dirk Rüffert, in qualità di curatore fallimentare della Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen, causa C 346/06, ECLI:EU:C:2008:189. Come citato da E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 53.

⁶ Contratti di lavoro con un ridotto numero di ore che non superano, attualmente, il salario mensile di 450 euro ed esonerano il datore dagli oneri della previdenza. M. DELFINO, *op. cit.*, p. 148, nota 70.

⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 54.

era infatti quella di ridurre il tasso di disoccupazione nel paese, che nel 2005 si attestava intorno all'11,6%: era infatti opinione comune che per invertire il trend del suddetto dato fosse inevitabile generare un ampliamento della platea dei lavoratori a basso reddito.⁸

Le circostanze socioeconomiche appena descritte comportarono in primo luogo una fuga degli imprenditori dal sistema della contrattazione collettiva, che li avrebbe altrimenti vincolati a conferire ai propri dipendenti un salario coerente con i minimi negli stessi contenuti: si stima che il grado di copertura dei contratti collettivi abbia subito una diminuzione dal 76% al 56% in soli 20 anni.⁹

Anche il tasso di sindacalizzazione dei lavoratori subì una forte decrescita, fino ad arrivare nel 2013 a coinvolgere appena il 20% della forza lavoro:¹⁰ si stima che tra il 1991 e il 2007, la Confederazione dei Sindacati tedeschi (Deutscher Gewerkschaftsbund o DGB) abbia perso circa la metà dei suoi iscritti.¹¹

A fronte di tale evidente perdita di potere contrattuale, non sorprende la circostanza per cui le stesse associazioni sindacali tedesche abbiano in molti casi “ceduto” alle pressioni datoriali in materia di minimi retributivi, “determinando per certi versi l’importazione dei working poor all’interno dei contratti collettivi”.¹²

Esattamente come in Italia, anche la giurisprudenza tedesca ha tentato di arginare il fenomeno del dumping salariale prevedendo a tal fine l’estensione dei minimi retributivi dei contratti collettivi: rilevante è la circostanza per cui essa non abbia fondato il proprio ragionamento su articoli costituzionali di contenuto simile al

⁸ A. KNABE, R. SCHÖB, *Minimum Wage Incidence: The Case for Germany*, FinanzArchiv/Public Finance Analysis, 2009, vol. 65, n. 4, pp. 403-441.

⁹ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 203.

¹⁰ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 203.

¹¹ A. KNABE, R. SCHÖB, *op. cit.*, p.404.

¹² M. CORTI, *op. cit.* p. 641.

nostro articolo 36, bensì unicamente su una disposizione contenuta nel codice civile.

Il paragrafo 138 del BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) prevede infatti la nullità delle clausole contrattuali le quali siano contrarie ai buoni costumi o che abbiano contenuto usurario: tale norma ha permesso ai giudici tedeschi di censurare le retribuzioni che si discostassero macroscopicamente dai minimi previsti dai contratti collettivi, e di applicare invece ai rapporti di lavoro oggetto del giudizio la retribuzione “nella misura d’uso”, ossia quella contenuta proprio nel contratto collettivo di categoria.¹³

Tuttavia, il sistema non è risultato essere particolarmente efficace: oltre alla presenza degli intrinseci limiti dello strumento giurisprudenziale in materia di giusta retribuzione, già evidenziati per quanto riguarda il contesto italiano,¹⁴ è stato segnalato come il fatto che in molti casi fossero gli stessi contratti collettivi tedeschi a prevedere minimi retributivi molto bassi diminuisse notevolmente l’efficacia dell’attività suppletiva giurisprudenziale.¹⁵

Queste circostanze, nonostante il tentativo del legislatore tedesco di porre un freno alla contrazione delle retribuzioni attraverso interventi normativi settoriali a sostegno della contrattazione collettiva,¹⁶ condussero ad un’espansione indiscriminata del fenomeno dei working poor, i quali, all’inizio del XXI secolo, costituivano il 25% del totale dei lavoratori impiegati in Germania.¹⁷

Forse spinta da questi preoccupanti dati, la Confederazione dei sindacati tedeschi (DGB) prese per la prima volta nel 2006 posizione a favore di una legge che prevedesse un salario minimo intercategoriale, inizialmente solo per quelle categorie di lavoratori

¹³ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 53.

¹⁴ Capitolo 1.

¹⁵ M. CORTI, *op. cit.* p. 642.

¹⁶ M. CORTI, *op. cit.* p. 642 e ss.

¹⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 54.

che non potevano essere “raggiunte” dalla contrattazione collettiva, ma prevedendone in seguito l’estensione a tutti i lavoratori tedeschi: la richiesta di un importo salariale minimo intercategoriale di 8,50 euro lordi orari fu ufficializzata nel 2010.¹⁸

Questa fu esattamente la cifra che fu sancita come minimo orario legale nella Mindestlohnsgesetz del 2014, frutto della coalizione governativa tra il partito socialdemocratico e il partito cristiano-democratico, la cosiddetta Große Koalition, tuttora alla guida del paese.¹⁹

1.1. Il fondamento costituzionale e l’ambito di applicazione soggettivo

Come già sottolineato in precedenza, il tentativo di supplenza della giurisprudenza nei confronti della mancanza di salari minimi fissati per legge o da contratti collettivi con efficacia erga omnes non è stato costruito sulla base di previsioni costituzionali: questo anche perché la legge fondamentale tedesca (Grundgesetz) non contiene alcun articolo che “rinvii [...] alla facoltà del decisore politico di fissare per legge l’entità del salario minimo”.²⁰

La dottrina tedesca favorevole all’introduzione del salario minimo legale si è trovata quindi nella necessità di giustificare tale operazione sulla base di una previsione costituzionale di natura differente, ossia il paragrafo 20, il quale sancisce che la Repubblica Federale Tedesca è non solo uno stato democratico, ma anche uno stato sociale.²¹

¹⁸ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 203.

¹⁹ M. CORTI, *op. cit.* p. 641.

²⁰ M. CORTI, *op. cit.* p. 646.

²¹ M. CORTI, *op. cit.* p. 647.

L'illustre assenza di un principio costituzionale assimilabile all'articolo 36, combinato con la forte protezione riservata dalla Legge Fondamentale tedesca alle prerogative delle associazioni sindacali,²² ha fatto sì che le disposizioni relative al salario minimo fossero in primo luogo inserite in un provvedimento denominato esplicitamente Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (legge sul rafforzamento dell'autonomia collettiva), e che poi fossero nello stesso "bilanciate" con norme aventi l'obiettivo di potenziare i meccanismi di estensione erga omnes dei contratti collettivi.²³

Si nota tuttavia come le modifiche alla Tarifvertragsgesetz presenti nel nuovo provvedimento non eliminino gli elementi che hanno fino ad oggi impedito un ampio uso dell'estensione dell'efficacia dei contratti collettivi. Perché tale meccanismo venga attuato, resta infatti essenziale l'accordo delle associazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro: viene finanche previsto un requisito aggiuntivo, ossia la necessaria domanda congiunta delle stesse al Ministero del Lavoro.²⁴

L'importo del salario minimo tedesco non presenta differenziazioni di tipo territoriale, nonostante il differente costo della vita tuttora rilevabile tra i Länder dell'ex Germania Est e quelli dell'ex Germania Ovest, e nemmeno tra i diversi settori di attività produttive.

Questo modello è stato ritenuto da alcuni autori coerente alle raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, secondo la quale infatti la previsione di un unico importo per quanto riguarda il salario minimo sarebbe preferibile rispetto alla creazione di molteplici tariffe: questo in quanto esso risulterebbe così più semplice da comunicare, renderebbe più agevole il controllo

²² Paragrafo 9.3 della Costituzione tedesca.

²³ M. CORTI, *op. cit.* p. 648.

²⁴ M. CORTI, *op. cit.* p. 650.

del rispetto della normativa da parte degli organi di vigilanza e preverrebbe il decentramento delle imprese in zone del Paese dove il minimo salariale è inferiore.²⁵

L'adesione della Mindestlohngesetz al modello delineato dall'OIL risulta quindi evidente: tuttavia, a parere di chi scrive, tale effetto semplificatorio risulta parzialmente attenuato dal fatto che tale legge preveda numerose e rilevanti eccezioni per quanto riguarda il novero dei destinatari del salario minimo legale.

Sono infatti esclusi dall'ambito di applicazione soggettivo del salario minimo i lavoratori che abbiano un'età inferiore ai 18 anni e che non abbiano acquisito una qualifica professionale, gli apprendisti (i quali non sono assimilabili ai lavoratori sottoposti al contratto di apprendistato italiano, dato che il diritto tedesco non li considera lavoratori subordinati) e i disoccupati di lungo periodo nei primi sei mesi di reimpiego:²⁶ tutte categorie considerate poco desiderabili sul mercato del lavoro, e alle quali quindi è stato pensato di associare un "vantaggio" in termini retributivi a favore del datore di lavoro disposto alla loro assunzione.

Ricevono invece il salario minimo legale i lavoratori che svolgono un mini-job: è stato da alcuni evidenziato come questo abbia comportato una regolamentazione indiretta del numero delle ore che i mini-jobbers potessero svolgere mensilmente, eliminando così gli abusi di cui questo tipo di contratto era stato foriero.²⁷

Sono altresì inclusi nell'ambito di applicazione della Mindestlohngesetz i tirocinanti (Praktikanten), anche se la norma presenta numerose eccezioni: tra le stesse si possono annoverare coloro che siano impiegati in tirocini curricolari, con scopo di orientamento

²⁵ Q. HU, *An incomplete breakthrough: Questioning the momentum and efficiency of Germany's minimum wage law*, in *European Labour Law Journal*, 2018, vol. 9(1), pp. 73-96.

²⁶ Paragrafo 22 MiLog.

²⁷ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 148, nota 70.

al lavoro o svolti nell'ambito di un corso di formazione professionale.

Nonostante tali precisazioni, l'inclusione di tale categoria di lavoratori tra i beneficiari del salario minimo legale è particolarmente rilevante, data la non rosea situazione retributiva che di solito caratterizza i tirocinanti in vari paesi dell'Unione Europea.

È poi degna di nota la circostanza per cui il paragrafo 22 della Mindestlohngesetz, norma che delinea l'ambito di applicazione soggettivo della legge, in realtà non menzioni né a titolo di inclusione né di esclusione i lavoratori autonomi o parasubordinati, ossia la categoria che, almeno in Italia, compone la maggioranza dei working poor.

La legge al contrario indica come beneficiari del salario minimo legale unicamente i lavoratori subordinati (Arbeitnehmer) che svolgano la propria attività lavorativa in Germania, anche se la sede del datore di lavoro si trova in un altro paese.²⁸

Come già specificato nel precedente capitolo, un elemento fondamentale di ogni legge sul salario minimo consiste nel meccanismo scelto ai fini del periodico adeguamento del suo importo.

La Mindestlohngesetz non prevede né un meccanismo di tipo automatico, meramente legato alla variazione dei prezzi al consumo o al tasso di inflazione, né un meccanismo di tipo consultivo, il quale prevederebbe che fossero sì interpellati accademici e parti sociali, ma che la decisione finale in merito all'adeguamento spettasse al governo: al contrario, il fatto che la legge tedesca delinea un modello di tipo puramente negoziale la rende un'eccezione nel panorama delle normative in tema di salario minimo presenti in Europa.

Alla sottosezione 2 della legge viene infatti descritto il procedimento attraverso il quale la cosiddetta Mindestlohnkommission

²⁸ Paragrafo 20 MiLog.

(Commissione sul salario minimo), specifico organo deputato a tal fine, periodicamente provvede all'adeguamento del minimo legale. La Commissione è composta da un Presidente, sei membri con diritto di voto, i quali rappresentano le associazioni sindacali e datoriali, e due membri indipendenti provenienti "dall'ambiente scientifico", i quali non hanno diritto di voto, bensì ricoprono un ruolo meramente consultivo.²⁹

Sia i membri con diritto di voto che i consulenti scientifici sono nominati dal Governo federale, che li selezionerà tra i nominativi proposti rispettivamente dalle organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative, mentre la nomina del Presidente della Commissione, figura indipendente, dovrà avvenire in seguito a una proposta congiunta delle medesime.

Nel caso in cui le parti sociali non riescano a pervenire ad un accordo in merito a quest'ultima nomina, la Commissione sarà presieduta alternativamente da un rappresentante del lato datoriale e da un rappresentante del lato sindacale.³⁰

Si evidenzia come tutte le associazioni di rappresentanza debbano necessariamente indicare almeno un nominativo di sesso maschile e uno di sesso femminile sia per quanto riguarda i membri con diritto di voto sia per quanto riguarda i consulenti.³¹

La Commissione si rinnova ogni cinque anni e dovrà adeguare l'importo del salario minimo legale con cadenza biennale,³² valutando, ai sensi del paragrafo 9(2), la corretta cifra attraverso la quale possano essere garantite "un'adeguata tutela minima dei lavoratori", ma anche "condizioni di concorrenza eque e funzionanti" e che "non metta a repentaglio l'occupazione", motivando

²⁹ Paragrafo 4(2) MiLog.

³⁰ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 56.

³¹ Paragrafo 5(1) e 6(1) MiLog.

³² Paragrafo 4(2) e 9(1) MiLog.

la sua decisione per iscritto: a tal fine, la Mindestlohnkommission può consultare un ampio numero di attori sociali, tra cui sono particolarmente ricomprese anche le organizzazioni di tipo religioso, e può altresì ottenere informazioni o fare svolgere perizie da organismi esterni.³³

Tuttavia, viene specificato come il principale criterio orientativo della Commissione per la fissazione dell'importo del salario minimo debba essere "l'evoluzione dei contratti collettivi",³⁴ con ciò intendendo gli aumenti salariali dagli stessi negoziati: viene così rimarcata la fondamentale rilevanza del sistema di relazioni industriali nell'ordinamento tedesco.

La decisione in merito al minimo legale potrà essere presa, a maggioranza semplice, unicamente qualora sia presente alla votazione almeno la metà dei membri della Commissione.³⁵

Il Governo federale potrà accettare la proposta della Commissione, e renderla immediatamente vincolante tramite regolamento: questo senza necessità di avere il consenso del Bundesrat, ossia la Camera rappresentativa dei singoli Länder tedeschi,³⁶ circostanza che rimarca il carattere "centrale" della suddetta decisione.

Potrà altresì respingere la proposta della Mindestlohnkommission, ma non avrà tuttavia la facoltà di modificarla.³⁷

Come detto, l'importo del salario minimo al momento dell'entrata in vigore della legge era di 8,50 euro all'ora: grazie ai periodici interventi della Commissione attualmente nessun lavoratore subordinato, mini-jobber o tirocinante che svolga la propria attività in

³³ Paragrafo 10(3) MiLog.

³⁴ Paragrafo 9(2) MiLog.

³⁵ Paragrafo 10(1) e 10(2) MiLog.

³⁶ Paragrafo 11(1) MiLog.

³⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 56.

territorio tedesco può ricevere un salario inferiore a 9,35 euro orari.³⁸

Rilevante è la circostanza per cui la legge non definisce esattamente quali elementi della retribuzione vadano a comporre tale somma:³⁹ alcuna dottrina sostiene tuttavia che debbano essere esclusi dal computo i rimborsi spese e le retribuzioni in forma differita, nonché le maggiorazioni per lavoro straordinario.⁴⁰

La ratio legis della Mindestlohngesetz è stata individuata da alcuni commentatori nella volontà di “consentire ai lavoratori a tempo pieno una vita decente senza l’ausilio di sussidi statali”,⁴¹ ma anche di “rendere disponibile al lavoratore un determinato importo con cadenza mensile”.⁴²

È naturale quindi che la legge tedesca preveda altresì una scadenza fissa entro la quale i suddetti salari devono essere corrisposti: essa è individuata al più tardi nell’ultimo giorno di apertura delle banche del mese successivo a quello in cui è stata svolta l’attività lavorativa.⁴³

Per quanto riguarda le sanzioni, la disposizione del contratto individuale che prevedesse un salario orario inferiore all’importo fissato per legge sarebbe inefficace ai sensi del paragrafo 3 della Mindestlohngesetz, data l’irrinunciabilità del diritto retributivo se non

³⁸ <https://www.dgb.de/schwerpunkt/mindestlohn/mindestlohn-2020-was-aendert-sich-in-2020>.

³⁹ M. SPIELBERGER, A. SCHILLING, *Minimum wages in Germany - you might be affected, too: an overview of the new German minimum wage act (Mindestlohngesetz, MiLoG)*, in *Labor Law Journal*, 2014, 65(3), pp. 163-170.

⁴⁰ M. CORTI, *op. cit.* p. 656.

⁴¹ T. SCHULTEN, M. AMLINGER, R. BISPENICK, *The German Minimum Wage: experiences and perspectives after one year*, reperibile all’indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-german-minimum-wage-experiences-and-perspectives-after-one-year>, 2016.

⁴² M. CORTI, *op. cit.* p. 656.

⁴³ Paragrafo 2(1)2. MiLog.

attraverso una transazione giudiziaria, e il suo non essere soggetto a decadenza.

Il paragrafo 13 della legge sul salario minimo rimanda poi a una particolare disposizione dell'Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Legge sul distacco dei lavoratori), la quale prevede che il committente sia solidalmente responsabile per quanto riguarda il pagamento del salario minimo da parte degli appaltatori o dei sub-appaltatori ai loro dipendenti.⁴⁴

Ebbene, il datore di lavoro che corrispondesse ai propri dipendenti un salario di importo inferiore a quello minimo, o non lo corrispondesse nei tempi previsti dalla legge, sarebbe punito con un'ammenda fino a 500000 euro: esattamente la medesima sanzione penale sarebbe comminata al committente che consentisse, dolosamente o per negligenza, un simile comportamento da parte di un appaltatore.

Le violazioni delle altre disposizioni della Mindestlohngesetz sono invece sanzionate con un'ammenda di importo fino a 30000 euro, ai sensi del suo paragrafo 21 (3).

Una misura sanzionatoria aggiuntiva è quella dell'esclusione dagli appalti pubblici per un "periodo di tempo ragionevole" dei soggetti che siano stati condannati al pagamento di un'ammenda di almeno 2.500 euro per la violazione della legge sul salario minimo.⁴⁵

Infine, l'attività di vigilanza in merito al rispetto della normativa è compiuta dall'autorità doganale tedesca, (Abteilung Finanzkontrolleschwarzarbeit – FKS) la quale è altresì competente per i controlli in merito al lavoro sommerso.

Tale autorità concentra le proprie ispezioni nei settori industriali che risultano essere più soggetti a violazioni, tra cui l'edilizia e la

⁴⁴ M. SPIELBERGER, A. SCHILLING, *op. cit.*

⁴⁵ M. SPIELBERGER, A. SCHILLING, *op. cit.*

logistica, ma anche nei confronti dei lavoratori coinvolti nei rapporti lavorativi più “a rischio” come i mini-jobs.⁴⁶

Questo tipo di approccio, definito “proattivo” da alcuni commentatori, è poi completato con la pubblicazione periodica di comunicati stampa relativi ai risultati delle più recenti ispezioni, strumento che ha un’evidente funzione deterrente nei confronti delle altre aziende.⁴⁷

Tuttavia, qualora risulti effettivamente una violazione della Mindestlohngesetz da parte di un datore di lavoro, la FKS agirà in giudizio contro lo stesso unicamente per la mancata corresponsione dei contributi previdenziali e fiscali: tale autorità coopera infatti fruttuosamente con l’Agenzia tributaria e con il sistema pensionistico statale.⁴⁸

Da tale dato si evince quindi che l’unico titolare del diritto ad agire in giudizio per la soddisfazione del credito retributivo sarà proprio il lavoratore danneggiato: egli dovrà inoltre necessariamente agire a titolo individuale, data la mancata previsione di un’azione collettiva a tal fine.⁴⁹

È stato tuttavia rilevato come i lavoratori che avrebbero diritto a ricevere il Mindestlohn, ossia i lavoratori a basso reddito, siano spesso disincentivati a intentare una simile causa, stante la difficoltà di soddisfare l’onere della prova, lo sfavorevole limite di prescrizione (3 anni) e il timore di ripercussioni sul posto di lavoro.⁵⁰

⁴⁶ C. WEINKOPF, F. HÜTTENHOFF, *Compliance with and enforcement of minimum wages in Germany*, ILERA Conference, 2019, p. 5-8.

⁴⁷ C. WEINKOPF, F. HÜTTENHOFF, *op. cit.* p. 8.

⁴⁸ C. WEINKOPF, F. HÜTTENHOFF, *op. cit.* p. 9.

⁴⁹ C. WEINKOPF, F. HÜTTENHOFF, *op. cit.* p. 13.

⁵⁰ C. WEINKOPF, F. HÜTTENHOFF, *op. cit.*, p. 16.

1.2. I risultati raggiunti

L'introduzione del salario minimo legale era stata osteggiata principalmente dalle associazioni datoriali tedesche e da alcuni economisti, i quali sostenevano che una tale normativa avrebbe avuto come conseguenza un aumento considerevole della disoccupazione nel paese.⁵¹

Tale effetto, tuttavia, non si è realizzato: al contrario, dopo un anno di vigenza della Mindestlohngesetz si è registrato un rilevante aumento dell'occupazione, e questo soprattutto nei settori in cui il maggior numero dei lavoratori ha ricevuto il salario minimo legale. Ciò sembrerebbe essere una conseguenza del fatto che, in seguito a un aumento del potere d'acquisto di tali lavoratori, si sia registrato altresì un incremento della domanda interna, circostanza che ha avuto l'effetto di creare nuovi posti di lavoro.⁵²

Anche i mini-jobbers sembrano aver beneficiato dell'introduzione del salario minimo legale: già nel 2015 il numero di questo tipo di contratti era significativamente diminuito, mentre si registrava un aumento dei rapporti di lavoro subordinato standard.⁵³

⁵¹ T. SCHULTEN, M. AMLINGER, R. BISPICK, *The German Minimum Wage: experiences and perspectives after one year*, Reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-german-minimum-wage-experiences-and-perspectives-after-one-year>, 2016.

⁵² E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 58.

⁵³ R. JANSSEN, *The German Minimum Wage Is Not A Job Killer*, reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-german-minimum-wage-is-not-a-job-killer>, 2015.

Dopo cinque anni dall'introduzione della Mindestlohngesetz, gli economisti continuano a segnalare come i suoi effetti sull'occupazione siano "appena percettibili".⁵⁴

Per quanto riguarda invece i rapporti del salario minimo legale con il sistema della contrattazione collettiva, si rileva come sia stata concessa ai contratti collettivi la possibilità di derogare a tale importo nei due anni successivi all'introduzione della legge, al fine di permettere un adattamento graduale dei minimi in essi contenuti.

Nonostante tale previsione, si è tuttavia registrato un allineamento immediato dei minimi contrattuali all'importo legale, ma non solo: gli stessi contratti collettivi hanno in poco tempo addirittura provveduto a fissare salari più alti nella maggior parte dei settori.⁵⁵

In conclusione, l'introduzione contestuale del minimo salariale legale e della rinnovata disciplina in merito all'estensione erga omnes dei contratti collettivi sembra avere "potenziato la contrattazione collettiva salariale, nei settori dove da tempo faceva fatica ad affermarsi":⁵⁶ del resto, come sottolineato da vari autori, in Germania "il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo, ma una causa".⁵⁷

Il modello di salario minimo legale tedesco è stato spesso oggetto di analisi da parte della dottrina italiana data la circostanza per cui, prima della sua introduzione, il sistema della fissazione dei minimi salariali in Germania era ritenuto "molto simile a quello italiano",

⁵⁴ T. PUSCH, A. HEISE, *The minimum wage in Germany five years on*, reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-minimum-wage-in-germany-five-years-on>, 2020.

⁵⁵ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁶ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁷ A. GARNERO, *Un salario minimo per legge in Italia? Proposte per il dibattito*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, n. 3, p. 810 e ss.

a causa del ruolo in esso giocato dalla contrattazione collettiva e dalla giurisprudenza.⁵⁸

Oltre alle differenze già evidenziate nei precedenti paragrafi per quanto riguarda il mercato del lavoro, non sembra tuttavia possibile prescindere dall'evidenziare come la situazione della contrattazione collettiva tedesca sia molto differente da quella italiana, e non solo per quanto riguarda il suo livello di copertura: come segnalato in precedenza,⁵⁹ i minimi retributivi stabiliti dai CCNL sono in media piuttosto alti, e la possibilità di introduzione di un salario minimo legale provoca in verità il ragionevole timore di un abbassamento dei livelli delle retribuzioni nel Paese, non certo di un loro innalzamento.

Anche il “potenziamento” della contrattazione collettiva sembra non essere uno scenario realistico, secondo le associazioni sindacali che osteggiano l'introduzione di un tale provvedimento: la tentazione di non essere più vincolati ai maggiori minimi retributivi previsti dai CCNL provocherebbe al contrario una “fuga” dei datori di lavoro dal sistema di relazioni industriali.

Alcuni autori individuano infine la principale differenza tra il modello di salario minimo legale tedesco e un possibile modello italiano nella circostanza per cui il primo “è concepito come sostegno alla contrattazione collettiva”, mentre in Italia potrebbe prodursi una “concorrenza non auspicabile” tra la stessa e la legge.⁶⁰

Tuttavia, queste riflessioni erano state compiute prima del deposito dei disegni di legge 1132/2019 e 658/2018, prendendo quindi come modello unicamente le legislazioni settoriali in tema di minimi retributivi e la delega della legge 183/2014: in questo scritto si è tentato di dimostrare come entrambi i nuovi progetti sembrano

⁵⁸ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 52.

⁵⁹ Capitolo 1.

⁶⁰ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 150.

in verità discostarsi dal modello “concorrenziale” e costituire al contrario un vero e proprio strumento di supporto della contrattazione collettiva nazionale, similmente al modello tedesco.

2. Il modello britannico: il National Minimum Wage Act del 1998

Alcuni autori sostengono che la storia delle relazioni industriali inglesi sia “dominata dalla retribuzione”, dato che il livello dei salari costituisce da sempre il principale tema sociale sul quale si concentra l’attenzione delle organizzazioni sindacali britanniche, e di conseguenza la prevalente causa degli scioperi dalle stesse organizzati: la prova di tale centralità sarebbe anche costituita dal fatto che le prime campagne per la fissazione di un salario minimo legale sono molto risalenti nel tempo.⁶¹

Fu infatti la rilevazione del bassissimo livello dei salari corrisposti alla fine dell’800 ai lavoratori impiegati nelle fabbriche inglesi, in particolare nel settore tessile, ad accendere tale dibattito nella società britannica: il risultato di tale confronto fu la promulgazione della prima legislazione riguardante la fissazione di un salario minimo nel Regno Unito, ossia il Trade Board Act del 1909.⁶²

Tale provvedimento istituiva quattro Trade Boards, ossia organi partecipati da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché da membri indipendenti, i quali avevano il compito di fissare i minimi salariali: la loro creazione aveva lo scopo di

⁶¹ B. SIMPSON, *A Milestone in the Legal Regulation of Pay: The National Minimum Wage Act 1998*, in *Industrial Law Journal*, 1999, vol. 28.

⁶² D. METCALF (1999), *The Low Pay Commission and the National Minimum Wage*, in *The Economic Journal*, vol. 109, no. 453, Features (Feb 1999), p. F47.

temporaneamente sostituire e in un secondo tempo stimolare la tradizionalmente debole contrattazione collettiva volontaria britannica.⁶³

Nell'ottica del tema trattato in questo scritto, è importante sottolineare come le decisioni di tali organi avessero a tutti gli effetti forza di legge.⁶⁴

I Trade Boards acquisirono il nuovo nome di Wage Councils nel 1945, e il loro positivo operato fece sì che il loro numero aumentasse progressivamente negli anni immediatamente successivi: nel 1953, anno in cui arrivarono a coprire 3.5 milioni di lavoratori, erano addirittura 66.

Coerentemente con la ratio della loro istituzione, l'efficacia dell'azione di tali organi si riscontrava principalmente nei settori in cui la contrattazione collettiva era scarsamente diffusa, come il commercio al dettaglio, il tessile e l'alberghiero.⁶⁵

I Wage Councils costituirono parte integrante del sistema retributivo britannico fino all'ultimo decennio del XX secolo.

Già negli anni '70 tuttavia i loro interventi di fissazione dei minimi salariali furono oggetto di aspre critiche da parte dei sindacati, i quali sostenevano che l'esistenza dei Wage Councils non rafforzasse i meccanismi della contrattazione collettiva, ma anzi ne impedisse il pieno sviluppo:⁶⁶ una simile opinione era condivisa dal Partito Laburista.⁶⁷

Come è noto, l'azione di governo del Partito Conservatore inglese, alla guida del paese per tutti gli anni '80, non aveva di certo lo scopo di incrementare il potere contrattuale dei sindacati: ciò nonostante però anche tale forza politica si schierò contro la

⁶³ D. METCALF, *op. cit.*, p. F47.

⁶⁴ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 39.

⁶⁵ D. METCALF, *op. cit.*, p. F47.

⁶⁶ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 39.

⁶⁷ D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

fissazione legale dei minimi salariali, argomentando che a un tale intervento non potesse che conseguire un aumento del tasso di disoccupazione.⁶⁸

Fu quindi nel periodo thatcheriano che iniziò il progressivo indebolimento dei Wage Councils, ai quali fu inizialmente impedito di fissare i minimi retributivi per i lavoratori che avessero meno di 21 anni, ma che in seguito videro altresì affievoliti i controlli sull'effettivo rispetto delle tariffe da essi fissate.⁶⁹

Infine, i Wage Councils furono definitivamente aboliti nel 1993.

La soppressione di tali organi tuttavia non ebbe l'effetto sperato dalle associazioni rappresentative dei lavoratori, ma al contrario comportò un secco crollo nel tasso di sindacalizzazione e una generale riduzione dei salari dei lavoratori scarsamente qualificati.

Queste circostanze portarono le associazioni sindacali e, curiosamente, anche quelle datoriali, a schierarsi a favore di una vera e propria legge parlamentare (statute) che fissasse minimi salariali: tale progetto fu infine realizzato dal Partito Laburista guidato da Tony Blair, il quale nel 1998 promulgò il National Minimum Wage Act.⁷⁰

2.1. L'ambito di applicazione soggettivo e i livelli salariali

Il National Minimum Wage Act ha un campo di applicazione soggettivo piuttosto vasto, per quanto concerne la platea delle categorie di lavoratori che ne possono beneficiare.

L'articolo 1(2) della legge, infatti, afferma che tutti i "workers" che svolgano ordinariamente la propria attività lavorativa nel Regno

⁶⁸ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 39.

⁶⁹ D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

⁷⁰ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 40-41.

Unito e che abbiano un'età superiore a quella dell'obbligo scolastico abbiano il diritto di ricevere il salario minimo legale.

Prendendo in considerazione una traduzione letterale del termine “workers”, si potrebbe pensare che tutti i “lavoratori” in senso ampio siano titolari di tale diritto retributivo: tuttavia, la sezione 54 del NMWA descrive compiutamente quali soggetti rientrino effettivamente in tale definizione.

Tale sezione, infatti, chiarisce che questi sono da individuare sia nei lavoratori parte di un “contract of employment”, ossia un contratto di lavoro subordinato standard o di apprendistato, sia in coloro i quali svolgano qualsiasi tipo di prestazione verso la controparte, purché “personalmente”.

La norma afferma anche che, perché il lavoratore in oggetto possa essere definito “worker”, la controparte non deve assumere i connotati di “cliente” della stessa: in altri termini, non si può parlare di “worker” qualora un lavoratore “rivesta la qualifica di professionista o imprenditore”.⁷¹

La circostanza per cui la prestazione del worker debba essere fornita “personalmente” ricorda la formulazione delle norme definitorie italiane aventi ad oggetto le collaborazioni coordinate e continuative, le quali allo stesso modo sottolineano questo dato: si può affermare quindi che la categoria dei worker comprenda senza dubbio anche i lavoratori parasubordinati, ma estrometta invece i lavoratori autonomi.

Tale estensione dell'ambito di applicazione della legge fu apprezzata da alcuni commentatori britannici, i quali sottolinearono come qualora essa fosse stata limitata unicamente ai lavoratori subordinati (employees), “avrebbe escluso un ampio numero di

⁷¹ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 41.

categorie lavorative che il salario minimo aveva lo scopo di aiutare”.⁷²

Peculiari disposizioni del NMWA concernono lo status dei lavoratori interinali, o “agency workers”: la sezione 34 infatti dispone che anche qualora non sia presente un worker’s contract tra il lavoratore interinale e colui che riceve la prestazione,⁷³ quest’ultimo dovrà comunque corrispondere all’agency worker un salario minimo coerente con le previsioni della legge.

Anche i lavoratori domestici (home workers), ossia coloro che ai sensi della legge svolgono una prestazione in un luogo che “non è sotto la gestione o il controllo” della controparte, sono oggetto di una disciplina particolare: la sezione 35 del NMWA prevede che tali lavoratori, al fine di essere ricompresi nell’ambito dei workers e ricevere quindi il salario minimo legale, non debbano necessariamente fornire personalmente la prestazione oggetto del contratto: l’avverbio “personalmente” dovrà in questo caso intendersi come sostituito dalle parole “sia personalmente che in altro modo”.

Questa variazione nella formulazione della norma fa sì che anche i lavoratori domestici che a loro volta impieghino ulteriori soggetti possano comunque beneficiare del salario minimo legale.⁷⁴

Non vi sono differenziazioni tra i lavoratori impiegati nel privato o nel pubblico: anche i cosiddetti “Crown employees” (dipendenti della Corona) sono soggetti alle medesime disposizioni che regolano i rapporti dei lavoratori del settore privato.⁷⁵

Sono esclusi dal novero dei beneficiari del salario minimo i lavoratori familiari, le forze armate, coloro che sono attualmente detenuti in strutture carcerarie o in centri di espulsione e i lavoratori

⁷² B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 4.

⁷³ Ossia un contratto dove non sia specificata la natura personale della prestazione.

⁷⁴ B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁵ NMWA, sezione 37.

impiegati presso associazioni di volontariato il cui compenso sia composto unicamente dall'alloggio o dai rimborsi spese.⁷⁶

Forse la più rilevante peculiarità per quanto riguarda l'ambito di applicazione del National Minimum Wage Act è però ravvisabile alla sezione 41, la quale contiene una sorta di "norma di chiusura": essa, infatti, permette al Segretario di Stato competente (una figura assimilabile al Ministro del Lavoro) di estendere l'applicazione del salario minimo legale anche a lavoratori che non rientrino nella definizione legale di worker.

Si segnala come tale operazione non necessiterebbe di una vera e propria riforma della legge, e quindi lo svolgimento del complesso iter parlamentare, ma si realizzerebbe invece attraverso l'emissione di un apposito regolamento ministeriale.

Tale disposizione fu prevista originariamente al fine di prevenire i tentativi di elusione della normativa da parte dei datori di lavoro, i quali, si prevedeva, avrebbero potuto classificare i rapporti lavorativi dei dipendenti in contratti di nuova fattura, al fine di non farli rientrare nella definizione di worker:⁷⁷ tuttavia, si rileva oggi come la sezione 41 abbia prevalentemente l'effetto di garantire un alto livello di flessibilità al National Minimum Wage Act, rendendolo celermente adattabile ai continui cambiamenti in atto nel mercato del lavoro moderno.

Altresì legata alla ratio di protezione del diritto alla retribuzione dei lavoratori è la sezione 28 del NMWA, la quale infatti dispone che, qualora durante un giudizio sorgesse una questione in merito all'appartenenza di un lavoratore al novero dei beneficiari del salario minimo legale, sussista una presunzione *iuris tantum* in tal senso.

⁷⁶ NMWA, paragrafo "Exclusions".

⁷⁷ B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 5.

Per quanto riguarda le differenziazioni del livello del salario minimo, la sezione 3 (2) del National Minimum Wage Act prevede, con disposizione speculare a quella contenuta nella sezione 41, che il Ministro del Lavoro possa esentare i datori di lavoro dal corrispondere il salario minimo a determinate categorie di soggetti indicati dalla sezione 3 (1) e (1A), tra i quali spiccano i lavoratori con meno di 26 anni: tuttavia, nel paragrafo successivo la normativa specifica come tale differenziazione non possa essere compiuta sulla base dell'area territoriale, settore dell'economia, occupazione o grandezza dell'impresa in cui essi sono impiegati.

Tale norma esemplifica in realtà quale è l'impostazione dell'intera legislazione per quanto riguarda il salario minimo: per evitare che si ritorni a un sistema simile a quello che vedeva protagonisti i Wage Councils,⁷⁸ sono infatti corrisposti importi retributivi diversi unicamente in dipendenza dell'età del lavoratore.

Al momento dell'introduzione del National Minimum Wage Act esso infatti prevedeva un salario minimo orario di 3.60£ per la generalità dei lavoratori, ma per coloro che avessero meno di 22 anni l'importo scendeva a 3 sterline orarie: una tariffa intermedia di 3.20£ era invece prevista per i lavoratori che avessero più di 22 anni, ma che fossero impiegati presso un nuovo datore di lavoro da meno di 6 mesi e a patto che stessero svolgendo un periodo di formazione presso lo stesso.⁷⁹

Come rilevato in precedenza, erano (e sono tuttora) inoltre esclusi dall'ambito di applicazione della norma tutti i lavoratori di età inferiore a quella dell'obbligo scolastico, ossia 18 anni.

Tale previsione sembra avere una ratio differente da quella che di solito giustifica le differenziazioni per quanto riguarda l'importo

⁷⁸ B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹ C. BOUNDY, *The National Minimum Wage Act 1998: An Out-line Guide*, in *Business Law Review*, 1999, pp. 3-5.

del salario minimo, ossia il diverso livello di produttività o “desiderabilità” dei lavoratori: si ritiene infatti che essa sia volta a ritardare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, almeno fino a quando essi non abbiano acquisito un adeguato livello di competenze.⁸⁰

Chiaramente i livelli del salario minimo britannico sono notevolmente aumentati dal 1998, coerentemente con l’aumento del costo della vita registratosi nell’ultimo ventennio, ma restano comunque rilevanti le differenze nei livelli dello stesso in base all’età dei lavoratori. In più, oggi anche i lavoratori tra i 16 e i 18 anni possono oggi ricevere il salario minimo legale, dato l’abbassamento dell’età dell’obbligo scolastico.⁸¹

Il quadro dei livelli salariali è poi stato notevolmente complicato nel 2016, a causa dell’introduzione di una nuova normativa sul salario minimo, il cosiddetto National Living Wage, su iniziativa dell’allora Cancelliere dello Scacchiere (Ministro dell’Economia e delle finanze) George Osborne, appartenente al Partito Conservatore.

Tale innovazione è stata introdotta nella forma di un emendamento al National Minimum Wage Act, ed ha ad oggetto un aumento della tariffa prevista da tale legge, ma solo per i lavoratori che hanno più di 25 anni: a quelli di età compresa tra i 16 e i 24 anni continuano ad essere applicate le disposizioni del NMWA.

La ratio di un tale incremento, esplicitata dallo stesso Governo di allora, è la volontà di passare da un sistema che prevedeva bassi salari, un’alta pressione fiscale e un alto livello di welfare a uno in

⁸⁰ B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 10.

⁸¹ <https://www.gov.uk/know-when-you-can-leave-school>.

cui il maggiore livello dei salari permetta ai lavoratori di non dipendere dalle prestazioni suppletive dello stato.⁸²

Si nota poi che, ai sensi del National Living Wage, gli apprendisti ricevono, durante il loro primo anno di impiego, l'importo salariale più basso tra tutti quelli previsti dalla legge: tale previsione è coerente con l'originaria volontà del legislatore, il quale secondo alcuni aveva introdotto simili disposizioni nel NMWA ai fini di incentivare i datori a offrire posizioni lavorative che includessero un certo grado di formazione, e quindi aumentare il livello generale di qualificazione professionale della forza lavoro britannica.⁸³

Appare evidente come il sistema dei minimi salariali fin qui descritto sia caratterizzato da una ragguardevole complessità, e che possa quindi non risultare immediatamente comprensibile da un lavoratore che desideri conoscere con precisione i diritti retributivi di cui è titolare.

È tuttavia lo stesso National Minimum Wage Act ad occuparsi di tale problema, assegnando al Segretario di Stato competente il compito di pubblicare tale legge e i suoi regolamenti “con i mezzi che riterrà più idonei per attirare l'attenzione delle persone interessate”: in particolare, la popolazione britannica dovrà essere chiaramente informata in merito all'importo orario del salario minimo, alle categorie di lavoratori che ne beneficiano e ai metodi con cui fare valere i propri diritti retributivi.⁸⁴

I cittadini del Regno Unito possono oggi reperire tali informazioni sul sito dell'Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS), un ente pubblico finanziato dal Dipartimento per gli

⁸² <https://www.gov.uk/government/publications/national-living-wage-nlw/national-living-wage-nlw>.

⁸³ B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁴ NMWA, sezione 50.

Affari Economici, l'Energia e la Strategia Industriale del Governo britannico.

Tale ente mette altresì a disposizione dei lavoratori una specifica linea telefonica attraverso la quale essi possono, anche in forma anonima, ricevere consigli e chiarimenti relativamente a qualunque tipo di problema che affligga il loro rapporto lavorativo, ivi compresa la corresponsione del salario minimo legale.⁸⁵

2.2. I meccanismi di adeguamento: la Low Pay Commission

Il livello del salario minimo legale per i lavoratori adulti nel 1998 era fissato a 3.60£, come indicato nel precedente paragrafo.

Tale importo era stato calcolato dalla cosiddetta Low Pay Commission, organo istituito nel Luglio 1997, ossia circa un anno prima dell'entrata in vigore del National Minimum Wage Act: la commissione aveva altresì proposto un salario di 3.20£ orari per i lavoratori che avessero meno di 20 anni, cifra che fu ritenuta troppo alta dal Governo dell'epoca.⁸⁶

La Low Pay Commission è infatti un organo pubblico indipendente, il quale esprime valutazioni non giuridicamente vincolanti per quanto riguarda l'importo del salario minimo legale e le sue rivalutazioni periodiche.

Tali raccomandazioni potranno essere accolte o meno dal Governo, al quale spetta tuttavia la decisione finale sul punto:⁸⁷ è evidente come questo dato classifichi il modello di adeguamento salariale britannico come di tipo consultivo.

⁸⁵ <https://www.acas.org.uk/contact>.

⁸⁶ D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

⁸⁷ E. MENEGATTI *op. cit.*, p. 41.

La Commissione è composta da nove membri, ossia tre rappresentanti delle organizzazioni datoriali, tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali, due rappresentanti della comunità accademica e un Presidente.⁸⁸

È importante sottolineare come tali soggetti, tuttavia, non “agiscano come delegati, ma come individui”:⁸⁹ questi potrebbero quindi assumere posizioni indipendenti da quelle delle organizzazioni a cui appartengono.

Il National Minimum Wage Act non prevede scadenze precise entro cui gli importi salariali debbano essere rivalutati: sarà il Segretario di Stato competente, quando lo ritenga congruo, a dovere necessariamente chiedere alla Low Pay Commission di formulare le proprie raccomandazioni in merito.⁹⁰

La normativa inglese non propone nemmeno particolari indici economici sulla base dei quali l’adeguamento salariale debba essere effettuato: si registra tuttavia che gli aumenti del salario minimo hanno in verità fin ora seguito le variazioni dell’indice dei prezzi al consumo.⁹¹

Fin dalle sue origini, la Low Pay Commission ha sempre seguito un approccio di tipo empirico per quanto concerne la determinazione degli importi salariali.

Viene riportato infatti come, immediatamente dopo la sua creazione nel 1997, essa abbia condotto un’indagine di notevole portata al fine di determinare i primi minimi legali: in quell’occasione i commissari hanno non solo raccolto una considerevole quantità di documentazione da oltre 500 organizzazioni datoriali e sindacali, ma hanno altresì visitato personalmente oltre 60 città del

⁸⁸ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁹ D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

⁹⁰ NMWA, sezione 5(1). L’obbligo è espresso dalla locuzione “shall refer the matters [...] to the Low Pay Commission for their consideration”.

⁹¹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 44.

Regno Unito, conducendo oltre 200 incontri con organizzazioni locali.⁹²

Lo stesso National Minimum Wage Act ha successivamente recepito, seppur parzialmente, tale approccio, prevedendo che la LPC, prima di fornire le proprie raccomandazioni, abbia l'onere di consultare almeno le organizzazioni datoriali e sindacali: potrà altresì interpellare “qualunque altro organismo o persona” ma solo se lo ritiene necessario.⁹³

Nonostante tali scarse indicazioni legislative, la Commissione mantiene ancora quell'approccio di “open consultation”⁹⁴ che ne aveva caratterizzato l'operato agli esordi: consultando l'apposita pagina Web del Governo britannico è possibile, infatti, visionare l'invito della LPC a fornire osservazioni via e-mail sul possibile impatto economico dell'aumento del minimo salariale programmato per il 2021, nonché il programma delle visite e degli incontri bilaterali che i commissari hanno intenzione di condurre nei prossimi mesi.⁹⁵

Al termine delle proprie indagini, la Low Pay Commission dovrà inserire i risultati ottenuti in un report, da presentare al Segretario di Stato che lo ha richiesto: in tale documento saranno chiaramente inserite anche le raccomandazioni della Commissione sul tema.⁹⁶

Data la natura meramente consultiva di tale organo, il Segretario di Stato è libero di non recepire o recepire solo parzialmente quanto suggerito dalla Commissione: in tal caso sarà tuttavia obbligato a giustificare tale decisione presentando una dichiarazione

⁹² D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

⁹³ NMWA, sezione 7(4).

⁹⁴ D. METCALF, *op. cit.*, p. F48.

⁹⁵ <https://www.gov.uk/government/consultations/low-pay-commission-consultation-2020>.

⁹⁶ NMWA, sezione 5(3).

che esplicita le proprie ragioni a entrambe le Camere del Parlamento.⁹⁷

Si registra tuttavia come nella prassi i report della Commissione siano stati in larga misura determinanti per le decisioni del Governo in merito ai minimi salariali: alcuni autori ritrovano la giustificazione di tale circostanza nel fatto che la Commissione di norma deliberi all'unanimità, “conferendo così alle proprie raccomandazioni un indiscutibile maggiore peso politico”.⁹⁸

Grazie agli aggiornamenti proposti dalla Low Pay Commission, oggi il livello del salario minimo legale per i lavoratori britannici che abbiano più di 25 anni è quello di 8,72 sterline orarie,⁹⁹ dato che colloca il Regno Unito nella fascia dei paesi OCSE che corrispondono i minimi salariali più alti.¹⁰⁰

2.3. Le tutele

Il National Minimum Wage Act presenta alcune peculiarità anche per quanto riguarda il sistema sanzionatorio a tutela dei diritti retributivi dei lavoratori.

In primo luogo, ai sensi della sezione 9 del NMWA i datori di lavoro sono obbligati a conservare le scritture contabili, le quali attestino che siano stati corrisposti salari conformi alla legge ai dipendenti.

Il lavoratore il quale abbia il sospetto che sia stata perpetrata una violazione dei propri diritti retributivi avrà il diritto di accedere ai suddetti documenti, nonché di esaminarli e produrne copie: egli potrà svolgere quest'operazione in prima persona, e potrà essere

⁹⁷ NMWA, sezione 5(4).

⁹⁸ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁹ <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>.

¹⁰⁰ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>.

altresì accompagnato da “qualunque persona che egli ritenga opportuna”,¹⁰¹ come un legale o un rappresentante sindacale.

Tale previsione è stata ritenuta destinata al fine di incoraggiare i lavoratori a basso salario, di solito riluttanti a intentare procedimenti legali verso i propri datori, ad esercitare i propri diritti,¹⁰² ma alcuni commentatori rilevano altresì come essa sembri costituire un segnale del nuovo ruolo individuato per le associazioni sindacali britanniche, focalizzato maggiormente sul controllo del rispetto dei minimi salariali che sulla loro effettiva fissazione.¹⁰³

È necessario infatti rimarcare che il tasso di sindacalizzazione britannico non si è mai più risollevato dal forte declino avvenuto durante il Governo Thatcher,¹⁰⁴ eliminando di conseguenza qualunque prospettiva per le trade unions relativamente al proprio ruolo di autorità salariali: si è infatti registrato come oggi tali associazioni non concentrino le proprie battaglie sulla richiesta di revoca del National Minimum Wage Act, ma si limitino a contestarne frequentemente i meccanismi di adeguamento.¹⁰⁵

Qualora il datore di lavoro non produca le scritture contabili nei termini prestabiliti o non le produca affatto, il lavoratore potrà presentare un reclamo di fronte a un tribunale del lavoro: se tale reclamo risulterà fondato, il datore di lavoro sarà condannato a pagare una somma equivalente a 80 volte l'importo del salario minimo vigente al momento della sentenza.¹⁰⁶

¹⁰¹ NMWA, sezione 10(4).

¹⁰² B. SIMPSON, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰³ F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva: verso nuovi equilibri?*, Relazione alle giornate di studio AIDLSS, 2016.

¹⁰⁴ Esso si attestava nel 2018 al 23,4%, secondo il Trade Union Statistical Bulletin di quell'anno, reperibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/statistics/trade-union-statistics-2018>.

¹⁰⁵ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 199.

¹⁰⁶ NMWA, sezione 11(1)(2).

Non solamente i lavoratori hanno diritto d'accesso alle scritture contabili dei loro employers, dato che il NMWA prevede che il suddetto diritto, insieme al potere di esaminare tale documentazione e di accedere in ogni momento ai locali dove si svolge l'attività lavorativa, sia altresì attribuito ai funzionari governativi con mansioni di vigilanza sul rispetto dei minimi salariali:¹⁰⁷ tali sono oggi i membri dell'Ispettorato fiscale britannico (HM Revenue and Custom).¹⁰⁸

Se i suddetti ispettori rilevassero che il datore di lavoro ha effettivamente corrisposto a uno o più lavoratori un salario inferiore a quello minimo nei sei anni precedenti all'ispezione, potrebbero inviare una cosiddetta notice of underpayment, ossia un avviso di mancato pagamento, il quale inviterebbe il datore a pagare entro 28 giorni la differenza tra l'inferiore salario corrisposto e quello che il lavoratore avrebbe dovuto ricevere ai sensi del NMWA.¹⁰⁹

Tale avviso è altresì corredato, nella maggior parte dei casi, da una sanzione pari al 200% di tale differenza: la stessa sarà essere effettivamente comminata unicamente se gli arretrati non saranno pagati entro i 28 giorni menzionati.¹¹⁰

Si segnala come che tutte le sanzioni menzionate fino ad ora abbiano rilievo penale.¹¹¹

In aggiunta, il lavoratore che denunci il proprio datore di lavoro per violazioni delle norme relative alle scritture contabili o per la mancata corresponsione del salario minimo legale non potrà subire per questo motivo alcun tipo di pregiudizio:¹¹² se il suo contratto di lavoro fosse poi addirittura rescisso, si ricadrebbe tra le

¹⁰⁷ NMWA, sezione 11(1)(2).

¹⁰⁸ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁹ NMWA, sezione 19 e 19 A.

¹¹⁰ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 45.

¹¹¹ NMWA, sezione 31.

¹¹² NMWA, sezione 23.

ipotesi di licenziamento ingiustificato, grazie alle modifiche che il National Minimum Wage Act ha apportato all'Employment Rights Act del 1996.

Infine, la già citata sezione 28 del NMWA prevede l'inversione dell'onere della prova, ma non solamente in relazione all'appartenenza del lavoratore a una delle categorie che dovrebbero beneficiare del salario minimo legale: qualora un lavoratore agisca in giudizio per la mancata percezione di una retribuzione adeguata ai minimi, o per essere stato ingiustamente licenziato a causa delle ipotesi sopra indicate, sussisterà infatti una presunzione di non sufficienza del salario a questi corrisposto, e spetterà al datore di lavoro convenuto fornire la prova contraria.

L'intero impianto sanzionatorio del National Minimum Wage Act ha portato alcuni commentatori ad affermare che tale legge "has teeth":¹¹³ con ciò riferendosi al suo efficace mordente nel garantire il rispetto delle previsioni in essa contenute.

Alcuni ritengono che la presenza di tali disposizioni sia necessaria in ragione della complessa struttura salariale che la legge delinea: durante le consultazioni effettuate dalla Low Pay Commission nel 1997, è infatti emersa l'opinione secondo la quale quanto più 73 la legge fosse stata di semplice comprensione, tanto più sarebbe stata automaticamente applicata da un ampio numero di soggetti.¹¹⁴

Nonostante anche le indicazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro citate nei precedenti paragrafi esprimano effettivamente una preferenza per un modello di minimi salariali che risulti il più lineare possibile, a parere di chi scrive nel caso italiano ciò non sarebbe sufficiente per garantire un efficace rispetto delle regole in tema di minimi salariali legali.

¹¹³ C. BOUNDY, *op. cit.*, p.3.

¹¹⁴ B. SIMPSON, *op. cit.*, p.28.

La storica refrattarietà delle organizzazioni sindacali e datoriali all'introduzione di una legge in tema di salari minimi, ma soprattutto l'ampia diffusione del lavoro sommerso, renderebbe infatti necessario che un'eventuale normativa nazionale in tema di minimi retributivi fosse corredata da un corposo impianto sanzionatorio e di vigilanza, similmente a quanto previsto dal National Minimum Wage Act.

La vigilanza dovrebbe essere altresì esercitata da funzionari amministrativi specificatamente preposti a tale scopo, evitando quindi un irragionevole affidamento sulle denunce individuali dei lavoratori: l'esperienza inglese infatti insegna che nonostante la previsione delle disposizioni legislative a tutela dei denunciati, i lavoratori a basso reddito restano comunque molto riluttanti a intraprendere tale tipo di azione, per fondati timori di ritorsioni da parte dei propri datori di lavoro.¹¹⁵

D'altra parte, come già osservato per quanto riguarda le azioni giudiziarie volte a garantire il rispetto del diritto alla giusta retribuzione,¹¹⁶ non pare opportuno condizionare l'effettiva applicazione di tale diritto precipuamente all'iniziativa del singolo lavoratore, tanto più che nell'ordinamento italiano esso ha portata costituzionale.

¹¹⁵ R. CROUCHER, G. WHITE, *Enforcing a national minimum wage: the British case*, in *Policy Studies*, 2007, 28(2), pp.145-161.

¹¹⁶ Capitolo 1.

3. Il modello francese: il *Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance* (SMIC)

La Francia possiede una legislazione riguardante il salario minimo da circa 70 anni: risale infatti al 1950 l'introduzione del *Salaire minimum interprofessionnel garanti* (SMIG).

Come si evince dalla sua stessa denominazione, lo SMIG costituiva un minimo interprofessionale, ossia di uguale importo per i lavoratori di tutte le categorie: tale quantum era tuttavia parametrato sugli “elementari bisogni di una famiglia della classe operaia”, e garantiva quindi ai lavoratori unicamente la “mera sussistenza”.¹¹⁷

In più, lo SMIG aveva differenti importi su base regionale, ed era affiancato da un diverso sistema di minimi per i lavoratori del settore agricolo.¹¹⁸

Per quanto concerne i meccanismi di adeguamento, si rileva come l'importo del “minimo salariale garantito” fosse periodicamente ed automaticamente rivalutato sulla base dell'aumento del costo della vita e dell'inflazione: tale sistema ebbe come effetto un suo stabile aumento del 3-4% annuo nel periodo compreso tra la sua introduzione e i primi anni '60.¹¹⁹

Negli anni immediatamente successivi fu tuttavia rilevato come tale percentuale di aumento non fosse in realtà sufficiente affinché lo SMIG riuscisse a tenere il passo con il costante aumento del

¹¹⁷ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁸ D.J.B. MITCHELL, *Incomes Policy and the Labor Market in France*, in *25 Industrial & Labour Relations Review*, 1972, 315, p. 317.

¹¹⁹ M. DESPAX, J. LABORDE, J. ROJOT, *Part I. The Individual Employment Relation*, in *IEL Labour Law*, 2017, p. 136.

salario medio orario dei lavoratori francesi, particolarmente accentuato in quegli anni di grande sviluppo economico.¹²⁰

In seguito alle proteste del maggio 1968, il Governo francese tentò di tenere in vita il *salair minimum garanti* negoziando con le associazioni sindacali e datoriali i cosiddetti *Accords de Grenelle*, i quali ne disposero uno straordinario aumento del 35%: nonostante questa notevole variazione, solamente due anni dopo tale modello salariale fu definitivamente abbandonato.

Risale infatti al 1970 l'istituzione dello SMIC (*Salair minimum interprofessionnel de croissance*), strumento che decretò un sostanziale cambiamento di prospettiva per quanto riguarda il ruolo che i minimi salariali legali dovevano ricoprire nella società francese.¹²¹

L'inserimento della parola “*croissance*” (crescita) nello stesso nome del nuovo salario minimo legale esplicita la funzione che viene a questo assegnata: non più quella di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini francesi, ma quella di “spingere tutti i lavoratori verso la classe media”.¹²²

In più, la “crescita” dello SMIC è assicurata dagli svariati meccanismi di rivalutazione previsti per lo stesso: risulta evidente la forte volontà del legislatore del 1970 di evitare che il nuovo salario minimo legale fosse un'altra volta “superato” dallo sviluppo dei salari medi, come era avvenuto per la sua versione precedente.¹²³

Il *Salair minimum interprofessionnel de croissance* è ancora in vigore nell'ordinamento francese, e le norme relative allo stesso sono contenute nel capitolo ad esso dedicato del *Code du Travail*, dall'articolo L3231-1 all'articolo L3231-12.

¹²⁰ M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Minimum Wage in France*, 2020, p. 2.

¹²¹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 45.

¹²² E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 48.

¹²³ M. DESPAX, J. LABORDE, J. ROJOT, *Part I. The Individual Employment Relation*, in *IEL Labour Law*, 2017, p. 136.

La seconda di tali norme esplicita quelle che sono le *rationes legis* di tale strumento, ossia, appunto, quella di “garantire il potere d’acquisto” ai lavoratori che conseguono le remunerazioni più basse, ma anche di “assicurarne la partecipazione allo sviluppo economico della nazione”.

Secondo alcuni commentatori tale previsione rende evidente come lo SMIC, al contrario dello SMIG, sia stato concepito come un istituto di tipo dinamico, avente non solo il fine di garantire la mera sussistenza ai lavoratori francesi ma altresì quello di ridurre le diseguaglianze salariali tra gli stessi.¹²⁴

3.1. I meccanismi di adeguamento

Il meccanismo di adeguamento del *Salaire minimum interprofessionnel de croissance* è a parere di chi scrive il tratto più interessante dell’intero istituto: esso è infatti definibile come un sistema “misto”, caratterizzato principalmente da un meccanismo di rivalutazione automatica, ma che lascia tuttavia spazio a un notevole grado di discrezionalità da parte del Governo.

L’articolo 3234-4 infatti prevede che l’adeguamento dello SMIC debba essere parametrato sull’indice dei prezzi al consumo: una disposizione che non marca una sostanziale differenza con quanto previsto dalle legislazioni degli altri paesi europei, dato che anche negli ordinamenti in cui la rivalutazione dei minimi salariali legali sia affidata alle valutazioni di uno specifico organo, è indubbio che non sia possibile esimersi dal tenere in considerazione tale indicatore statistico.

¹²⁴ M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT (2020) *Minimum Wage in France*, p.2.

Tuttavia, l'elemento che caratterizza in modo più rilevante il sistema francese è contenuto nella previsione immediatamente successiva, ossia l'articolo L3234-5: tale norma prevede infatti che ogniqualvolta si registri un aumento di almeno il 2% dell'indice dei prezzi al consumo rispetto allo stesso dato rilevato al momento della determinazione dello SMIC immediatamente precedente, il minimo salariale dovrà essere aumentato nella medesima proporzione.

Il nuovo importo del salario così determinato dovrà essere reso noto ai cittadini attraverso un decreto congiunto del Ministro del lavoro, dell'agricoltura e dell'economia.¹²⁵

Tale meccanismo, di natura puramente automatica, è istituito allo specifico fine di soddisfare una delle due rationes legis dello SMIC, ossia quella di garantire il potere d'acquisto ai lavoratori: ciò è reso evidente dalla struttura del Code du Travail, il quale posiziona tale norma nella sottosezione rubricata appunto in tal senso.

La sottosezione seguente, denominata invece "Partecipazione dei lavoratori allo sviluppo economico della nazione", contiene le norme relative ai poteri del Governo in merito all'adeguamento dei salari.

Secondo quanto disciplinato dagli articoli L3231-6 e L3231-7, l'importo dello SMIC dovrà infatti essere rivalutato annualmente, per via regolamentare: tale incremento, tuttavia, non potrà essere inferiore alla metà dell'aumento del potere d'acquisto del salario orario medio, il quale sarà rilevato grazie a un'apposita indagine trimestrale, condotta dal Ministero del Lavoro.¹²⁶

Oltre a dover tenere in considerazione il suddetto parametro, ai fini dell'adeguamento periodico del salario il Governo francese dovrà altresì consultare la "Commissione nazionale della

¹²⁵ Code du Travail, art R*3231-4.

¹²⁶ Code du Travail, art L3231-8.

negoziiazione collettiva”, composta da rappresentanti dello Stato e delle associazioni sindacali e datoriali.¹²⁷

L’articolo L2271-1 del Code du Travail infatti elenca, tra i vari compiti di tale organo, quello di fornire un parere motivato al Ministro del Lavoro francese in merito al futuro importo dello SMIC: questo, tuttavia, non prima di avere preso conoscenza del “rapporto annuale fornito da un gruppo di esperti”, ossia una commissione tecnica e indipendente formata da cinque economisti introdotta nell’ordinamento francese nel 2008.¹²⁸

La presenza del parametro economico sopra indicato e la necessità di consultare la Commissione tripartita potrebbero indurre a pensare che la discrezionalità del Governo francese in merito agli adeguamenti salariali periodici sia, se non azzerata, quantomeno molto limitata: tuttavia, alcune precisazioni in merito a tali meccanismi rendono evidente quanto la suddetta diagnosi sia errata.

In primo luogo, il parere motivato della Commissione nazionale della negoziazione collettiva non è in alcun modo vincolante per il Governo: se nella pratica le osservazioni di simili organi consultivi in merito alla fissazione dei minimi sono pedissequamente recepite in altri ordinamenti,¹²⁹ è stato al contrario rilevato come la consultazione della Commissione francese “abbia di fatto avuto la valenza di una pura formalità”.¹³⁰

Secondariamente, l’articolo L3231-10 sancisce il principio per cui il Governo, nel corso dell’anno, può stabilire un incremento dello SMIC per via regolamentare, anche in misura non proporzionale all’aumento dell’indice dei prezzi al consumo: tale operazione è detta *coup de pouce* (colpo di pollice).

¹²⁷ Code du Travail, art L2272-1

¹²⁸ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 49.

¹²⁹ Come quello inglese: vedi § 2.2.

¹³⁰ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 49.

Chiaramente anche la raccomandazione di un *coup de pouce* può essere oggetto di discussione in seno alla Commissione della negoziazione collettiva: alcuni rilevano anzi come tale operazione costituisca “il principale terreno del contendere fra le parti sociali rappresentate in seno alla Commissione”.¹³¹

Tali precisazioni chiarificano i tratti del meccanismo francese di adeguamento dei minimi: strettamente legato ai mutamenti degli indici economici citati, ma che comunque mantiene un forte protagonismo in materia da parte dello Stato.

Un modello quindi classificabile come consultivo, ma che si discosta significativamente dalla definizione classica.¹³²

In conclusione, è necessario segnalare come il meccanismo delineato dal Code du Travail abbia indubbiamente raggiunto uno dei principali obiettivi per cui era stato coniato, ossia il tempestivo aggiornamento dei minimi legali in relazione all'aumento del livello dei salari medi orari nel paese.

Tuttavia, è stato recentemente rilevato come in realtà l'incremento dello SMIC nel periodo 1990-2010 sia stato del 28%, a fronte di un aumento dei salari medi di appena il 10%,¹³³ causando quindi una notevole sproporzione tra questi due valori.

3.2. L'ambito di applicazione soggettivo e le tutele

L'attuale valore dello SMIC è di 10,15 euro lordi all'ora.

Tale importo comprende il salario base, i benefici in natura e “gli aumenti aventi di fatto il carattere di un supplemento di

¹³¹ S. LEONARDI, *op. cit.*, p.199.

¹³² Capitolo 1.

¹³³ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 50.

stipendio”,¹³⁴ tra i quali sono compresi i premi legati alla produttività.¹³⁵ Sono invece esclusi i rimborsi spese, le retribuzioni per il lavoro subordinato e l’indennità di trasporto.¹³⁶

I beneficiari dello SMIC comprendono tutti i lavoratori subordinati del settore privato,¹³⁷ ma anche il personale delle istituzioni pubbliche di natura industriale e commerciale e il personale di diritto privato delle istituzioni amministrative pubbliche.¹³⁸

Non è fatta menzione né della categoria dei lavoratori parasubordinati, né degli autonomi.

Similmente a quanto previsto dalla normativa inglese sul salario minimo, è invece prevista una riduzione del salario minimo legale per i lavoratori più giovani.

I titolari di un rapporto di lavoro subordinato che abbiano meno di 17 anni subiranno infatti una decurtazione del 20% del minimo salariale, portando tale importo a 8,12 euro lordi orari; i lavoratori di età compresa tra i 17 e i 18 anni vedranno invece la propria remunerazione minima ridotta del 10%, e riceveranno quindi 9,14 euro lordi all’ora.¹³⁹

L’importo dello SMIC dovrà essere tuttavia ricondotto all’importo base nel momento in cui il minore completi un periodo di pratica professionale di sei mesi nel proprio ramo di attività.¹⁴⁰

Sono altresì previste riduzioni per i lavoratori impiegati in un contratto di apprendistato o un cosiddetto “contratto di professionalizzazione”, ossia un contratto con causa formativa il quale permetta al salariato di acquisire una determinata qualifica

¹³⁴ Code du Travail, art D3231-6.

¹³⁵ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

¹³⁶ Code du Travail, art D3231-6.

¹³⁷ Code du Travail, art L3211-1.

¹³⁸ Code du Travail, art L3231-1.

¹³⁹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

¹⁴⁰ Code du Travail, art D3231-3.

professionale alla sua scadenza. Tuttavia, qualora i lavoratori parte di questo genere di contratti abbiano più di 26 anni, dovranno necessariamente ricevere l'intera tariffa dello SMIC.¹⁴¹

Chiaramente il sistema di fissazione dei salari in Francia non è composto unicamente dalle previsioni legali contenute nel *Code du Travail*, ma esiste altresì un sistema di contrattazione collettiva che fissa annualmente nei diversi settori industriali il cosiddetto salario minimo convenzionale.

Ebbene, la normativa francese prevede che il salario negoziato dalle associazioni datoriali e sindacali debba essere in qualche modo “indipendente” dall'importo del salario minimo legale: sono infatti nulle le clausole, inserite nel contratto collettivo di categoria, che dispongano la rivalutazione del salario convenzionale in base all'aumento dello SMIC.¹⁴²

È necessario, tuttavia, specificare che in verità tale previsione non vieta l'istituzione di clausole che si limitino a impegnare le parti del contratto collettivo a ridiscutere i minimi convenzionali quando l'importo legale varii: la norma citata impedisce infatti unicamente l'introduzione di meccanismi di rivalutazione automatica.¹⁴³

L'articolo R3233-1 del Code du Travail prevede poi che la mancata corrispondenza del salario minimo legale a un lavoratore che ne abbia diritto costituisca una “contravvenzione della quinta classe”, la quale secondo il Code Pénal francese deve essere punita attraverso un'ammenda di importo non inferiore a 1500 euro, che può aumentare fino a 3000 in caso di recidiva:¹⁴⁴ tale importo dovrà essere moltiplicato per il numero dei lavoratori la cui remunerazione non sia in linea con il minimo legale.

¹⁴¹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

¹⁴² Code du Travail, art L3231-3.

¹⁴³ M. DESPAX, J. LABORDE, J. ROJOT, *op. cit.*, p. 138.

¹⁴⁴ Code Pénal, art 131-13.

3.3. I rapporti dello SMIC con la contrattazione collettiva

La copertura sindacale in Francia è estremamente bassa: solo l'8% circa dei lavoratori è infatti iscritto ad un'associazione sindacale. Tuttavia, grazie ad un meccanismo di estensione erga omnes dei contratti collettivi tramite decreto governativo, il 90% dei lavoratori riceve copertura da uno di essi:¹⁴⁵ fin dal 1936 infatti, gli accordi negoziati tra le grandi aziende di un particolare settore sono applicabili a tutti i datori di lavoro che svolgano simili attività, siano essi iscritti ad associazioni rappresentative o meno.¹⁴⁶

Tale sistema di fissazione convenzionale dei salari convive nell'ordinamento francese con le previsioni legislative relative al *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, dando così origine a un modello retributivo di tipo "duale".

Il datore di lavoro che è vincolato da un contratto collettivo il quale fissi un minimo convenzionale superiore allo SMIC è obbligato a corrispondere tale importo ai propri lavoratori: nel caso in cui il contratto collettivo fissasse invece salari inferiori al minimo legale, il datore sarebbe altresì obbligato a versare un "supplemento di salario" per raggiungere l'importo dello SMIC.¹⁴⁷

Chiaramente, lo SMIC non è modificabile in pejus nemmeno dal contratto di lavoro individuale.¹⁴⁸

È evidente quindi come il minimo legale dovrebbe influenzare notevolmente l'importo dei minimi convenzionali: sembrerebbe naturale che le associazioni datoriali e sindacali stipulassero

¹⁴⁵ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁶ M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Minimum Wage in France*, 2020, p. 6.

¹⁴⁷ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

¹⁴⁸ M. DELFINO, *op. cit.*, p. 151.

periodicamente contratti collettivi i quali contenessero minimi retributivi superiori allo SMIC, al fine di conservare almeno in parte il proprio ruolo di autorità salariali.

Tuttavia, tale meccanismo non sembra essersi attivato: nel panorama francese si registrano infatti molti contratti, soprattutto nei settori a bassa retribuzione, i quali prevedono minimi convenzionali che risultano effettivamente inferiori al minimo legale, e che sono quindi ex lege sostituiti dallo stesso.¹⁴⁹

Le ragioni di queste circostanze sono ritrovate da alcuni commentatori sia nel limitato potere contrattuale delle associazioni sindacali francesi, le quali si ritrovano quindi nell'impossibilità di contrastare la volontà dei datori di lavoro di corrispondere un salario che si attesti meramente sui livelli del salario minimo legale, sia nell'elevato importo dello SMIC.¹⁵⁰

I dati OCSE, infatti, mostrano come la tariffa oraria del *Salaire minimum interprofessionnel de croissance* costituisca il secondo minimo salariale legale più alto in Unione Europea, dopo quello del Lussemburgo.¹⁵¹

Alcuni hanno altresì rilevato come la Francia sia il paese europeo il cui minimo legale si avvicina maggiormente al salario mediano ricevuto dai lavoratori, prendendo in considerazione il cosiddetto indice di Kaitz.¹⁵²

¹⁴⁹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵⁰ S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 200.

¹⁵¹ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>

¹⁵² S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 193. Secondo la definizione dell'autore, l'indice di Kaitz è appunto "un sistema che riporta il valore del salario minimo all'indice di quello nazionale mediano, o anche medio, calcolato sul totale della forza lavoro o altrimenti a seconda dei settori a cui questo scostamento si vuole riportare."

Tale rilevante importo del minimo legale, il quale a livello mensile non può essere inferiore a 1539,42 euro lordi,¹⁵³ sembra avere infatti spinto i minimi convenzionali verso un adeguamento a tale quantum, ma abbia al contrario limitato la volontà di superarlo.

Il risultato di tali fattori è che ad oggi circa il 15% dei lavoratori francesi riceve un salario corrispondente allo SMIC:¹⁵⁴ secondo alcuni studi, il tipico beneficiario del minimo legale è “una donna che abbia un contratto part-time e lavori nel settore dei servizi”, data l’alta percentuale di lavoratori con almeno una di queste caratteristiche pagata a livello dello SMIC.¹⁵⁵

Se in Germania, come detto, l’introduzione del salario minimo legale sembra essere stata dovuta a una progressiva diminuzione della rilevanza delle associazioni rappresentative dei lavoratori, c’è chi sostiene che al contrario la debolezza dei sindacati francesi sia stata consequenziale allo storico protagonismo statale in tema di minimi salariali.¹⁵⁶

Tale scenario è precisamente quello che le associazioni sindacali italiane prospettano in caso di introduzione di una legislazione relativa ai minimi salariali, ovvero un progressivo abbandono delle proprie associazioni rappresentative da parte dei datori di lavoro e un indebolimento generale del sistema di relazioni industriali.

È da sottolineare però come il salario minimo legale sia parte dell’ordinamento francese sia dagli anni ‘50, e che quindi abbia potuto contribuire a plasmare incisivamente il sistema di relazioni industriali nel nuovo assetto della Francia del dopoguerra: al contrario, un’eventuale legislazione italiana in merito ai minimi salariali si

¹⁵³ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>

¹⁵⁴ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵⁵ M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Minimum Wage in France*, 2020, p. 6.

¹⁵⁶ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 51.

andrebbe a innestare in un sistema sindacale ormai consolidato e pertanto più difficile da scalfire.

In più, le recenti proposte di legge dei partiti di Governo italiani indicano come importo del salario minimo legale quello previsto dai contratti nazionali di categoria stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative: una tale soluzione sembrerebbe adatta a impedire una distorsione dei livelli salariali convenzionali simile a quella correntemente in atto in Francia, ed anzi con tutta probabilità incoraggerebbe un'efficace integrazione tra il sistema di fissazione dei minimi proprio della contrattazione collettiva e quello legale.

Capitolo III.

I possibili sviluppi in Unione Europea: una nuova era?

1. La competenza UE in materia di retribuzioni

Attualmente la maggioranza dei paesi appartenenti all'Unione Europea (22, ricomprendendo il Regno Unito) accoglie nella propria legislazione previsioni in materia di minimi salariali aventi portata universale, ossia applicabili a tutti i lavoratori che svolgono la propria attività nel territorio dello Stato.

Si nota tuttavia come numerosi fattori economici, tra i quali rientra a pieno titolo l'ancora significativo dislivello nell'indice del costo della vita che tuttora caratterizza i paesi dell'Est Europa rispetto agli stati occidentali, facciano sì che l'importo di tali minimi vari notevolmente da un Paese all'altro: lo Stato membro con il salario minimo legale più alto è notoriamente il Lussemburgo, con 2071 euro lordi mensili, mentre la Bulgaria si posiziona in fondo alla classifica, con appena 286 euro lordi mensili.¹

Nonostante la capillare diffusione di legislazioni in tema di salari minimi, si può tuttavia rilevare come un ampio numero di lavoratori in Unione Europea sia attualmente classificabile come

¹ Dati reperibili presso <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190131-2>.

appartenente alla categoria dei working poor,² e come tale circostanza sia l'effetto della cosiddetta "race to the bottom" subita dai salari di molti paesi UE negli ultimi decenni: un fenomeno certamente accentuato dalla crisi finanziaria del 2008 e dalle conseguenti politiche di austerità imposte a paesi in condizioni economiche particolarmente difficili, ma la cui principale origine è da ricercarsi nella strutturale competizione riscontrabile tra i vari paesi dell'UE, consistente nel tentare di attrarre nei confini nazionali aziende o altri operatori economici offrendo loro vantaggi di vario genere, tra cui un ridotto costo del lavoro.³

Sebbene molti ritengano che tale problematico fenomeno, il quale prende il nome di regulatory competition, sia da considerarsi intrinseco alla conformazione dell'Unione Europea così come delineata dai Trattati, negli ultimi anni si è diffusa l'idea per cui allo stesso potrebbe essere posto un importante freno attraverso la fissazione di un salario minimo europeo.

Chiaramente tale soluzione presenterebbe questioni pratiche di macroscopica portata, tra le quali non si possono non annoverare i già citati differenti standard economici rilevati tra i paesi dell'Unione, i quali renderebbero impossibile la fissazione di una cifra unitaria idonea a sostenere il diverso costo della vita negli Stati Membri: da sempre tuttavia i sostenitori di siffatta iniziativa, tra cui si annoverano studiosi vicini alla Confederazione Europea dei Sindacati, se ne mostrano consapevoli, e argomentano che il minimo legale comune dovrebbe essere calcolato percentualmente

² Vedi capitolo 1.

³ E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017, p. 23.

sulla base sul salario mediano lordo di ogni singolo Paese dell'Unione,⁴ attraverso il cosiddetto indice di Kaitz.⁵

In più, un'iniziativa avente ad oggetto standard salariali a livello europeo dovrebbe necessariamente tenere conto delle peculiarità ordinamentali dei paesi dell'Unione i cui minimi retributivi sono fissati esclusivamente per mezzo della contrattazione collettiva, ossia Austria, Cipro, Danimarca, Svezia, Finlandia e Italia: le organizzazioni sindacali di tali paesi hanno infatti costantemente mostrato una forte insofferenza a qualunque tipo di proposta a livello sovranazionale che ne andrebbe a limitare il ruolo di autorità salariali.⁶

La fissazione di un salario minimo europeo comune tuttavia non presenta solamente impedimenti di tipo economico-politico, bensì anche di natura strettamente giuridica: numerosi studiosi che si sono confrontati con il tema⁷ hanno posto come base di partenza delle loro elaborazioni l'apparentemente insormontabile ostacolo rappresentato dall'articolo 153 del TFUE, il quale al paragrafo 5 esclude la competenza dell'Unione Europea proprio in tema di retribuzioni.

L'articolo 153 è contenuto nel titolo X del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, rubricato "Politica sociale", e definisce in quali settori l'Unione può esercitare la propria competenza, in questa materia concorrente con quella degli Stati Membri, al fine di perseguire gli obiettivi elencati all'articolo 151 TFUE: questi ultimi si identificano con "la promozione dell'occupazione, il

⁴ Da ultimo, T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *The European Minimum Wage on the Doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, n° 1/2020, p. 3.

⁵ Per una definizione dell'indice di Kaitz, vedi nota 153.

⁶ Tali posizioni saranno meglio esplicitate nei paragrafi finali di questo capitolo.

⁷ Uno fra tutti, M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019, p.123.

miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro [...] una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione”.

L'articolo 151 rimanda altresì ad altre fonti normative di livello europeo, come la Carta sociale europea del 1961 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989: si segnala come in entrambi tali documenti siano rinvenibili riferimenti alla necessità di garantire ai lavoratori un livello di retribuzione sufficiente poiché essi possano godere di un tenore di vita dignitoso.

Per quanto riguarda la Carta Sociale Europea, si rileva come la sufficienza della retribuzione, tutelata dall'articolo 4, sia stata effettivamente individuata in un livello salariale concreto: negli anni '90 è stato infatti stabilito che una retribuzione è definibile sufficiente quando essa sia equivalente o superiore al 60% del salario netto medio nazionale, e ancora oggi il Consiglio d'Europa utilizza tale parametro per verificare se il diritto sancito dalla Carta sia stato rispettato.⁸

Al contrario, l'implementazione del diritto a una retribuzione sufficiente contenuto all'articolo 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori non è mai stata realizzata a livello eurounitario: la principale ragione di tale inerzia delle istituzioni EU è stata individuata nella persistente resistenza da parte degli Stati Membri.⁹

La Commissione Europea tentò infatti di affrontare il problema dei bassi salari nel periodo immediatamente successivo alla

⁸ T. SCHULTEN, T. Müller, L. ELDRING (2015) *Prospects and obstacles of a European minimum wage policy*, in *Wage bargaining under the new European Economic Governance - Alternative strategies for inclusive growth*, p. 341-343.

⁹ Vedi nota precedente.

pubblicazione della Carta, istituendo prima un comitato di esperti e pubblicando poi un parere con il quale sollecitava in primo luogo gli Stati e le parti sociali a prendere misure adeguate alla protezione del diritto alla giusta retribuzione: in tale occasione, essa si impegnava altresì a monitorare lo sviluppo dei livelli salariali nell'Unione.¹⁰

Gli Stati Membri furono tuttavia da subito reticenti nel fornire informazioni alla Commissione, sostenendo che la materia della retribuzione dovesse unicamente rimanere di competenza nazionale: la previsione contenuta all'articolo 153(5) TFUE, introdotta per la prima volta nel 1991 con il Protocollo Sociale del Trattato di Maastricht, sembra essere la necessaria conseguenza di tale posizione.¹¹ Alcuni commentatori hanno altresì sostenuto che il diritto alla giusta retribuzione sia desumibile da un'altra importante fonte del diritto europeo, ossia la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la quale infatti, pur non sancendolo esplicitamente, al suo articolo 31 nondimeno statuisce che ogni lavoratore abbia “diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”: tuttavia, gli stessi autori hanno immediatamente provveduto a ridimensionare la portata di tale diritto, escludendo in ogni caso che esso possa comportare l'ampliamento delle competenze dell'Unione Europea in materia di retribuzione, dato il tenore dell'articolo 51(2) della Carta stessa.

Ai sensi di tale articolo, infatti, la Carta di Nizza non può né stabilire alcun nuovo potere o compito per l'Unione né modificare le competenze definite dai Trattati, e questo pur avendo acquisito lo

¹⁰ T. SCHULTEN, T. MÜLLER, L. ELDRING, *Prospects and obstacles of a European minimum wage policy*, in *Wage bargaining under the new European Economic Governance - Alternative strategies for inclusive growth*, 2015, p. 341-343.

¹¹ Vedi nota precedente.

status di fonte di rango primario in seguito al Trattato di Lisbona del 2009.¹²

Un più promettente appiglio normativo per l'implementazione di un salario minimo europeo potrebbe invece essere rinvenuto nell'articolo 6 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, un documento proclamato dalla Commissione Europea, dal Consiglio Europeo e dal Parlamento Europeo durante il Vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita tenutosi a Göteborg nel 2017: particolarmente interessante risulta infatti la menzione della necessità di garantire “retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro”.

Tuttavia, il dibattito sull'effettivo valore giuridico del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali può considerarsi ancora aperto:¹³ se alcuni commentatori lo definiscono come un “Testo unico dei diritti sociali europei”, sottolineandone quindi la natura meramente ricognitiva, volta a riunire in un'unica sede principi e diritti già facenti saldamente parte dell'acquis comunitario,¹⁴ altri ritengono che tale documento contenga previsioni di natura parzialmente innovativa,¹⁵ e che quindi esso possa giocare un ruolo determinante nella futura evoluzione delle politiche dell'Unione Europea.

¹² E. MENEGATTI, *Challenging the EU Downward Pressure on National Wage Policy*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, 2017, p. 4.

¹³ Per una più completa valutazione del valore legale del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, si rimanda al § 2 del presente capitolo.

¹⁴ M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2/2017.

¹⁵ Tra cui L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in W. CHIAROMONTE, D.M. FERRARA (a cura di), *Bisogni*

Qualunque posizione si decida di condividere, non è comunque possibile ignorare la circostanza per cui il citato principio del Pilastro Sociale relativo ai minimi salariali è più volte menzionato nel Consultation Document del 14 gennaio 2020, indirizzato dalla recentemente insediatasi Commissione Europea alle parti sociali a livello dell'Unione al fine di vagliarne l'opinione in merito a una possibile azione europea per quanto concerne appunto la materia dei salari minimi.¹⁶

In ogni caso, molti degli studiosi che si sono confrontati con il tema dell'introduzione di un salario minimo europeo negli anni precedenti l'introduzione del Pilastro hanno rilevato come l'Unione Europea negli ultimi decenni sia in realtà spesso intervenuta più o meno indirettamente nella materia della retribuzione, nonostante l'esplicita esclusione della sua competenza in materia prevista dall'articolo 153(5) TFUE: in particolare, è stato evidenziato come il nuovo sistema di governance economica europea post-crisi abbia comportato pesanti interventi da parte delle istituzioni dell'Unione nell'entità e nel metodo di fissazione dei minimi salariali di numerosi paesi europei,¹⁷ ma si annoverano altresì “sovrapposizioni di competenze” in tema di diritto antidiscriminatorio e di libera circolazione dei lavoratori.¹⁸

Nei successivi paragrafi si esamineranno tali “interferenze”,¹⁹ al fine di portare alla luce l'effettiva portata dei passati interventi dell'Unione Europea in materia di retribuzione.

sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future, Milano, 2018, p. 11.

¹⁶ Il Consultation Document sarà esaminato al § 3.1. del presente capitolo.

¹⁷ Uno fra tutti, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 128 e ss.

¹⁸ E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017, p. 29.

¹⁹ M. MAROCCO, *op. cit.*, p.341.

1.1. Il diritto antidiscriminatorio dell'Unione Europea

Scorrendo il titolo del TFUE relativo alla “Politica Sociale” dell’Unione Europea, si rileva immediatamente come uno dei suoi articoli più corposi tocchi esplicitamente la materia della retribuzione: si tratta dell’articolo 157 TFUE, relativo al principio di parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile che svolgono “uno stesso lavoro, o un lavoro di pari valore”.

Tale principio era già contenuto nei Trattati di Roma del 1957, all’articolo 119: come è noto, esso fu originariamente introdotto per evitare che i paesi della Comunità Economica Europea le cui legislazioni nazionali già sancivano la parità di retribuzione tra uomo e donna fossero posti in una posizione di svantaggio competitivo rispetto agli Stati Membri che non disponevano di tali normative, i quali avrebbero potuto di conseguenza disporre di manodopera femminile a basso costo.²⁰

Malgrado la sua ratio originaria, eminentemente legata a ragioni di mercato, tale articolo ha finito per assumere un significato molto più ampio, costituendo oggi la base giuridica per l’intero settore del diritto antidiscriminatorio europeo che vieta le differenziazioni tra i lavoratori basate sul loro genere.

Tale legislazione inizia infatti a svilupparsi già dagli anni ‘70, attraverso numerose direttive concernenti non solo la parità salariale tra uomo e donna, ma anche la parità di trattamento nelle condizioni di lavoro, la parità nei regimi di previdenza sociale e molto altro:²¹ i principi relativi al divieto di discriminazione fondata sul

²⁰ A.C.L. DAVIES, *EU Labour Law*, 2015.

²¹ Per una disamina più completa, si rinvia a M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, M. NOVELLA, *Diritto Del Lavoro*. 3, Giappichelli, ed. riveduta e aggiornata settembre 2017, p. 283.

genere sono oggi contenuti per l'intero nella direttiva 2006/54/CE (Refusion).

Il principio di parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e femminile ha quindi origini molto più risalenti nel tempo rispetto a quello relativo all'esclusione della competenza dell'UE in materia salariale, introdotto quasi quarant'anni dopo, e sembra essere in contraddizione con lo stesso anche per quanto riguarda la ratio legis: se il primo è stato originariamente introdotto nei Trattati per non offrire un indebito vantaggio concorrenziale a taluni paesi a scapito degli altri, il secondo è stato invece interpretato come uno strumento utile a far sì che gli Stati Membri, mantenendo la competenza nazionale in tema di retribuzione, se ne possano servire proprio come mezzo "da utilizzare nella concorrenza tra gli stessi".²²

Tuttavia, come rilevato da alcuni autori,²³ la contraddittorietà tra i due principi è stata negata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in svariate pronunce aventi ad oggetto proprio il diritto derivato in materia di non discriminazione, che, è opportuno specificare, oggi non concerne unicamente le discriminazioni tra i lavoratori fondate sul loro genere, ma altresì quelle determinate da una pluralità di ulteriori fattori, elencati all'articolo 19(1) TFUE.

Per avere un quadro piuttosto completo della posizione della Corte di Giustizia in merito alla compatibilità tra i due principi citati è utile consultare la sentenza Impact del 2008, in particolare nella parte in cui la Corte risolve una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione di una clausola dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE.

²² D. GOTTARDI, "Vuoti" e "pieni": la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Lavoro e diritto*, 2011, n. 4.

²³ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p. 30.

Tale clausola sanciva che “per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato”: la Corte di Giustizia fu adita poiché il Governo britannico e quello irlandese ritenevano che nelle “condizioni di impiego” citate non potessero essere ricomprese le retribuzioni, data l’incompetenza dell’Unione Europea in materia.²⁴ La sentenza *Impact* è particolarmente rilevante ai fini di questo scritto poiché, nel confutare l’interpretazione appena esposta, la Corte delinea l’effettiva portata del divieto contenuto all’articolo 153(5) TFUE (al momento della causa, sancito dall’art. 137, n. 5, CE) richiamando numerose sentenze precedenti della stessa Corte, le quali mettono in luce come la mancanza di competenza dell’UE in tema di retribuzioni, in quanto derogante alle norme previste dai precedenti paragrafi dello stesso articolo, debba essere interpretata restrittivamente,²⁵ non potendosi quindi estendere “a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione”,²⁶ ma solo a quelle che “implicherebbero un’ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità”.²⁷

Tra le questioni aventi le caratteristiche da ultimo indicate la sentenza cita esplicitamente, seppur a titolo di esempio, l’istituzione di un salario minimo comunitario: si segnala come nel redigere il Consultation Document del 14 gennaio 2020 la Commissione Europea si sia mostrata ben consapevole dell’opinione della Corte di

²⁴ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 15 aprile 2008, *Impact c. Minister for Agriculture and Food e altri*, causa C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punto 120.

²⁵ Corte di giustizia dell’Unione europea, C-268/06, punto 122.

²⁶ Corte di giustizia dell’Unione europea, C-268/06, punto 125.

²⁷ Corte di giustizia dell’Unione europea, C-268/06, punto 124.

Giustizia, citando più volte tale passaggio del caso Impact e classificandolo esplicitamente come un “limite” a una possibile azione europea in materia.²⁸

Nello stesso documento, la Commissione peraltro ribadisce che le direttive aventi ad oggetto il contrasto alle discriminazioni sul posto di lavoro²⁹ costituiscono a tutti gli effetti un esempio di “iniziativa dell’Unione Europea avente un impatto indiretto sulla retribuzione”.³⁰

1.2. La direttiva 96/71/CE e la relativa giurisprudenza

Come notato da diversi autori,³¹ nonostante l’assenza di competenze dell’Unione Europea in tema di retribuzione siffatta materia assume in verità un rilevante ruolo nella struttura di una fondamentale direttiva europea, ossia la direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione transnazionale di servizi: proprio le disposizioni in materia retributiva contenute in tale atto di diritto derivato sono state peraltro il centro di alcune delle più note e discusse sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, come il caso Laval³² e il caso Rüffert.³³

²⁸ Consultation Document 14 Gennaio 2020, p.10.

²⁹ Direttiva 2000/78/CE, 2000/43/CE, Direttiva 2006/54/CE.

³⁰ Consultation Document 14 gennaio 2020, p. 7.

³¹ E. MENEGATTI, *op. cit.*, p. 29.

³² Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 18 dicembre 2007, Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet, causa C 341/05.

³³ Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. 3 aprile 2008, Dirk Rüffert, in qualità di curatore fallimentare della Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen, causa C 346/06.

La direttiva 96/71/CE infatti prevede che ai lavoratori distaccati in un altro Paese dell'Unione Europea debbano essere garantite le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste per i lavoratori del Paese ospitante, in relazione a specifiche materie elencate dall'articolo 3.1: tra di esse, oltre alla parità di trattamento tra uomo e donna, alla sicurezza sul lavoro e molte altre, rientrano anche le "tariffe minime salariali".³⁴

La ratio di tale norma sembra essere quella di garantire il principio della parità di trattamento retributivo tra i lavoratori dei diversi Paesi, evitando così che si crei un'indebita concorrenza tra i lavoratori del Paese ospitante e quelli distaccati, derivante da un eventuale differente costo del lavoro degli stessi.

Tuttavia, la direttiva 96/71/CE prevede che ai lavoratori distaccati debbano essere applicati i medesimi minimi salariali garantiti ai lavoratori del Paese ospitante unicamente qualora essi siano stabiliti da "disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale":³⁵ proprio tale previsione fece scaturire contrasti interpretativi nei casi sopraccitati, caratterizzati dalla circostanza per cui gli Stati Membri ospitanti al momento del giudizio non disponevano né di un sistema di fissazione dei minimi salariali a livello legale, né di un meccanismo di estensione erga omnes dei contratti collettivi.³⁶ Il caso *Laval* aveva infatti ad oggetto il distacco di lavoratori di un'impresa edilizia lettone, la *Laval un Partneri*, la quale aveva

³⁴ Articolo 3.1(c), Direttiva 96/71/CE.

³⁵ Articolo 3.1, Direttiva 96/71/CE.

³⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, causa C 341/05, Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 3 aprile 2008, *Dirk Ruffert*, in qualità di curatore fallimentare della *Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, causa C 346/06.

vinto una gara d'appalto pubblica per la costruzione di una scuola in Svezia, Paese in cui i minimi salariali sono tuttora stabiliti interamente attraverso la contrattazione collettiva: la causa ebbe origine dal fallimento delle trattative tra la Laval e alcuni sindacati svedesi, i quali pretendevano che la società firmasse il contratto collettivo dell'edilizia svedese, recante minimi salariali di gran lunga superiori allo standard retributivo lettone.

Il caso Ruffert invece riguardava la compatibilità con la libertà della prestazione dei servizi ex articolo 56 TFUE di una legge di un Land tedesco, la quale prevedeva che gli appalti pubblici nel suo territorio potessero essere unicamente affidati alle imprese disposte a pagare i salari previsti dal relativo contratto collettivo di settore: si noti che il giudizio si tenne circa 10 anni prima dell'introduzione della Mindestlohngesetz,³⁷ ossia in un periodo in cui i sindacati tedeschi svolgevano ancora il ruolo di uniche autorità salariali del Paese.

Nell'ambito di entrambi tali giudizi fu proposta l'argomentazione secondo la quale la peculiarità rappresentata dal sistema di fissazione dei minimi salariali svedese e tedesco potesse essere superata (e quindi potessero essere applicati ai lavoratori distaccati i minimi salariali previsti dai contratti collettivi di settore del Paese ospitante) considerando un'altra particolare disposizione della direttiva 96/71/CE, contenuta all'articolo 3.7: esso infatti prevede che “i paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori”.

Tuttavia, la Corte di Giustizia, nonostante il parere contrario degli Avvocati Generali coinvolti nei casi in questione,³⁸ statuì che una tale interpretazione avrebbe finito per “privare di effetto utile la

³⁷ Vedi capitolo 2.

³⁸ Come riportato da J. KOKOTT, *The ECJ's Interpretation of the Posting Directive in the Laval and Ruffert Judgements*, Baden-Baden, 2009, pp. 165-172.

direttiva in esame”,³⁹ avendo la stessa già “esplicitamente previsto il livello di protezione di cui lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere il rispetto da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri a favore dei loro lavoratori distaccati sul suo territorio”.⁴⁰ Il bilanciamento tra la libertà di prestazione di servizi e la protezione dei lavoratori risulta quindi secondo la Corte sostanzialmente già risolto dal legislatore europeo,⁴¹ il quale ha sì previsto un “nucleo di norme imperative di protezione minima”⁴² in materia salariale che circoscrive la citata libertà fondamentale, ma che, attraverso tale operazione, ha allo stesso tempo imposto un limite particolarmente stringente a ogni possibile richiesta di maggiore tutela a favore dei lavoratori distaccati, nonché alla possibilità dei lavoratori del Paese ospitante di non subirne la concorrenza.

In particolare, emblematico della posizione della Corte è a parere di chi scrive il rifiuto dell’argomentazione, proposta dall’Avvocato Generale Bot nella sua opinione relativa al caso Rüffert, secondo la quale l’ulteriore limitazione della libertà di prestazione dei servizi, individuabile nel riconoscimento ai lavoratori distaccati dei minimi salariali contenuti nei contratti collettivi di categoria del Paese ospitante, potesse essere giustificata nell’ottica di prevenire il fenomeno del dumping sociale.⁴³

Entrambi i giudizi da cui sono tratte queste conclusioni si sono infatti verificati nel periodo 2004-2007, anni durante i quali si è verificata un’ampia espansione dell’Unione Europea ad Est, e coinvolgono proprio imprese stabilite in due paesi dell’ex blocco sovietico (Lettonia e Polonia) di recente entrati a far parte del

³⁹ Corte di giustizia dell’Unione europea, C-341/05, punto 80 e Corte di giustizia dell’Unione europea, C-346/06, punto 33.

⁴⁰ Corte di giustizia dell’Unione europea, C-346/06, punto 33.

⁴¹ J. KOKOTT, *op. cit.*, p. 170.

⁴² Corte di giustizia dell’Unione europea, C-341/05, punto 73.

⁴³ Come riportato da J. KOKOTT, *op. cit.*, p. 168.

mercato unico: l'impiego di imprese provenienti da tali paesi in entrambi i casi era evidentemente finalizzata a obiettivi di contenimento dei costi, raggiungibili altresì grazie all'inferiore retribuzione da corrispondere ai loro dipendenti in confronto al salario che sarebbe dovuto essere conferito ai lavoratori del Paese ospitante.

Come in parte evidenziato all'inizio di questo capitolo, il divario salariale tra i paesi dell'Est Europa e i restanti Stati membri è, 15 anni dopo, ancora molto ampio: da ciò si può evincere perciò il motivo per il quale i livelli retributivi siano ancora oggi considerati "fattori di competitività irrinunciabile" da parte di tali paesi.⁴⁴

In dottrina viene tuttavia altresì rilevato come in verità le politiche salariali siano da sempre "gelosamente custodite" da tutti i paesi dell'Unione Europea, compresi i suoi membri "storici":⁴⁵ emblematico in tal senso è il famoso caso Commissione delle Comunità europee v Granducato di Lussemburgo.⁴⁶

Tale caso infatti concerneva, tra le altre questioni, il fatto che una legge dello Stato membro parte del giudizio classificasse le disposizioni nazionali relative al salario sociale minimo e all'adeguamento automatico della retribuzione al costo della vita come "disposizioni imperative di ordine pubblico nazionale", le quali sarebbero dovute di conseguenza essere applicate a tutti i lavoratori che svolgessero la propria attività in territorio lussemburghese.

La previsione legislativa oggetto del giudizio era evidentemente mirata ad aggirare le limitazioni della direttiva 96/71/CE in merito alle tutele retributive minime da fornire ai lavoratori distaccati (le quali non comprendono l'indicizzazione dei salari), utilizzando a

⁴⁴ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p.25.

⁴⁵ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p.24, ma vedi anche il § 1.

⁴⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 19 giugno 2008, Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo, causa C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350.

tal fine l'eccezione contenuta dal suo articolo 3.10.: tale disposizione infatti permette agli Stati membri ospitanti di imporre "condizioni di lavoro e di occupazione riguardanti materie diverse da quelle contemplate" ai lavoratori distaccati "laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico".

Il caso giurisprudenziale appena riportato a parere di chi scrive contribuisce a chiarificare la portata delle resistenze che gli Stati membri hanno tradizionalmente opposto alla limitazione della propria competenza in materia salariale, nonché, di conseguenza, a evidenziare come la proposta della Commissione Europea recentemente insediata, avente ad oggetto la fissazione di uno standard minimo retributivo comune a livello europeo, non potrà che incontrare enormi difficoltà lungo il suo percorso.

In conclusione, si segnala come la direttiva del 1996 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi sia stata parzialmente modificata nel 2018, in particolare, per quanto qui interessa, nella parte relativa alla retribuzione da corrispondere ai lavoratori distaccati: quest'ultima infatti non risulta equivalere più unicamente alle "tariffe minime salariali" garantite ai lavoratori del Paese ospitante, ma a "tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati che sono stati dichiarati di applicazione generale nello Stato membro in questione".⁴⁷

Alcuni studiosi hanno rilevato come tale recente modifica, la quale si innesterebbe nel quadro di un "rinnovato attivismo in ambito sociale della Commissione Juncker" possa effettivamente garantire agli Stati membri un "potere più ampio nel contrastare il dumping

⁴⁷ Direttiva 2018/957/UE, articolo 1, par. 2, lett. a).

operato da imprese straniere sul loro territorio”,⁴⁸ dato che il vantaggio economico derivato dall’impiego di lavoratori provenienti da paesi con un inferiore costo del lavoro risulta grazie ad essa notevolmente ridotto: viene tuttavia allo stesso tempo notato che la posizione dei (pochi) paesi dell’Unione il cui ordinamento non presenti un sistema di fissazione dei salari a livello legale o i cui contratti collettivi non abbiano efficacia erga omnes sia in realtà rimasta invariata.⁴⁹

1.3. Il sistema di governance economica post-crisi

È indubbio che la crisi finanziaria del 2008 abbia avuto un notevole impatto sullo sviluppo del sistema di governance economica dell’Unione Europea.

A partire dal 2010 infatti, nel suddetto settore del diritto europeo furono poste in atto specifiche riforme al fine di limitare il peggioramento di tale crisi, la quale aveva colpito duramente alcuni paesi dell’Eurozona e non solo: alcuni definiscono tale svolta come il passaggio da un approccio “attendista” dell’Unione in tema di coordinamento delle politiche economiche a uno invece focalizzato sul “rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza finanziaria”.⁵⁰

Proprio due anni dopo la crisi, infatti, la Commissione Europea pubblicò una Comunicazione,⁵¹ intitolata “Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, la quale individuava una serie di obiettivi fondamentali per il

⁴⁸ G. ORLANDINI, *Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell’UE*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, p. 65.

⁴⁹ G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁰ M. MAROCCO *op. cit.*, p. 339.

⁵¹ COM (2010) 2020.

decennio successivo, nonché la strategia per raggiungerli: tra i primi figurava la stabilità finanziaria dei singoli paesi dell'Unione e, riconosciuta l'interdipendenza delle rispettive economie nazionali, dell'intera Eurozona.

Uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo è individuato dalla Comunicazione citata nel cosiddetto “Country Reporting” ossia nella necessità di un monitoraggio e di una rendicontazione periodica da parte dell'Unione Europea per quanto riguarda le finanze di tutti gli Stati membri, i quali, se si fossero trovati in situazioni di difficoltà, sarebbero così stati aiutati “a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, [...] e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche”.⁵²

I Country Reports sono oggi emessi annualmente dalla Commissione Europea nell'ambito del ciclo di governance economica chiamato “Semestre Europeo”, anch'esso introdotto nel 2010: sulla base di tali relazioni la stessa Commissione può decidere di indirizzare specifiche raccomandazioni agli Stati membri per la correzione degli squilibri economici individuati, le quali prendono il nome di Country Specific Recommendations (CSR).

Gli Stati membri dovranno in seguito affrontare i contenuti di tali raccomandazioni al momento della redazione delle leggi di bilancio nazionali nel mese di ottobre, implementando riforme ad esse coerenti.

Le CSR, adottate formalmente dal Consiglio dell'Unione Europea, ma che necessitano altresì dell'approvazione da parte del Consiglio Europeo, sono quindi evidentemente strumenti creati al fine di prevenire una futura crisi, attraverso l'analisi della situazione

⁵² L'intero documento è reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52010DC2020>.

economica dei vari Stati membri e la produzione di proposte per correggerne le carenze.⁵³

Come messo in rilievo da vari studiosi, le politiche salariali adottate da parte di alcuni Stati membri sono state spesso oggetto di critiche da parte della Commissione Europea, che ha utilizzato proprio le CSR per sollecitare, e in certi casi indirizzare, modifiche strutturali in tali settori.⁵⁴

Viene riportato infatti l'esempio della Francia,⁵⁵ il cui salario minimo legale (SMIC) è uno dei più alti d'Europa e possiede un meccanismo di indicizzazione alquanto peculiare, il quale lo ha portato nel tempo ad aumentare in modo decisamente più rapido dell'incremento dei salari medi nel Paese:⁵⁶ proprio quest'ultimo meccanismo è stato messo ripetutamente sotto accusa da parte delle istituzioni europee coinvolte nel sistema di governance, le quali nella CSR del 2014 indirizzata a tale Paese lo hanno addirittura indicato come responsabile di "distorsioni nella struttura salariale".

La Francia ha accolto le indicazioni contenute in tale raccomandazione, ponendo un significativo freno agli aumenti del salario minimo legale nell'anno successivo, ma, come evidenziato da chi ha analizzato dettagliatamente lo sviluppo della vicenda,⁵⁷ nel 2016 la Commissione Europea ha ciò nonostante espresso disappunto per la mancata modifica del sistema di indicizzazione del salario: rendendo così evidente che ciò che in realtà era richiesto non fosse la

⁵³ M. MAROCCO, *op. cit.*, p. 343.

⁵⁴ T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining*, in *Social developments in the European Union 2012. Fourteenth annual report*, ETUI, 2012, p. 188.

⁵⁵ E. MENEGATTI, *Challenging the EU Downward Pressure on National Wage Policy*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, 2017, p. 11.

⁵⁶ Vedi capitolo 2.

⁵⁷ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p.12.

limitazione delle conseguenze distorsive di tale meccanismo, ma la vera e propria eliminazione di un istituto della legislazione lavoristica nazionale francese ritenuto incompatibile con le politiche economiche europee.

Interessante è poi notare come, nell'ultimo decennio, la Commissione Europea abbia indirizzato raccomandazioni di simile tenore anche nei confronti di Stati membri le cui retribuzioni minime sono tra le più basse dell'Unione, come la Bulgaria e la Slovenia, che si sono di conseguenza trovati nella necessità di modificare il proprio sistema di fissazione dei minimi salariali al fine di “supportare la competitività” del Paese.⁵⁸

Per quanto riguarda le Country Specific Recommendations dirette all'Italia, è stato notato come le istituzioni europee coinvolte nel sistema di governance abbiano spesso rimarcato la necessità di una “decentralizzazione” del sistema di contrattazione collettiva nazionale a favore della diffusione della contrattazione a livello aziendale, al fine di promuovere la reattività delle retribuzioni agli andamenti della produzione, dell'inflazione e alle condizioni del mercato del lavoro:⁵⁹ il medesimo intervento era peraltro già stato inserito tra le riforme strutturali richieste dalla Banca Centrale Europea all'Italia nella ormai notissima lettera del 2011.⁶⁰

Simili incisivi interventi (di cui le vicende appena descritte sono solo un esempio)⁶¹ sembrerebbero incompatibili con la mancanza di competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzione, sancita dall'articolo 153(5) del TFUE: tale contrasto è stato tuttavia

⁵⁸ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p.12-15.

⁵⁹ M. MAROCCO, *op. cit.*, p. 345.

⁶⁰ Il cui testo integrale è ritrovabile al seguente indirizzo: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>.

⁶¹ Vedi l'elenco delle CSR in materia salariale nell'opera di M. MAROCCO, *op. cit.*, p. 343-344.

negato facendo leva sulla circostanza che le Country Specific Recommendations non siano atti vincolanti sul piano giuridico, ma abbiano unicamente una valenza politica.

Tuttavia, il sistema di governance macroeconomica europea dispone anche di altri strumenti, peraltro strettamente collegati alle CSR, la mancata osservanza dei quali da parte degli Stati membri può avere effetti di portata maggiore.

Parte integrante di tale sistema sono infatti altresì quattro regolamenti e due direttive emesse nel 2011 (il cosiddetto Six-Pack), i quali delineano una procedura mirata a contrastare gli squilibri macroeconomici eventualmente caratterizzanti le economie degli Stati membri dell'Eurozona: ai sensi di tali normative, si intende per squilibrio “ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione”.⁶²

La procedura di squilibrio macroeconomico si basa sulla redazione da parte della Commissione Europea di una relazione annuale contenente una valutazione economica e finanziaria di ogni Stato membro, basata su una specifica serie di indicatori (Macroeconomic imbalance procedure scoreboard) e trasmessa tempestivamente al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione Europea e al Comitato economico e sociale europeo.⁶³

Gli Stati membri che, in seguito alla valutazione della Commissione, presentano squilibri o corrono il rischio di presentarli saranno sottoposti a un'approfondita analisi del loro sistema economico da parte della stessa Commissione: se essa ne accerterà l'effettiva presenza, il Consiglio potrà “rivolgere allo Stato le

⁶² Articolo 2. Reg. 1176/2011.

⁶³ Articolo 3 Reg 1176/2011.

necessarie raccomandazioni”,⁶⁴ e adattare le CSR in conformità con le stesse.⁶⁵

Tuttavia, qualora dall’analisi approfondita della Commissione Europea risulti invece uno squilibrio economico eccessivo, si aprirà una procedura differente, all’inizio della quale il Consiglio dovrà fornire “raccomandazioni strategiche”, che dovranno essere tenute in conto dallo Stato membro coinvolto al momento della redazione del proprio “piano d’azione correttivo”. Tale piano d’azione, se approvato dal Consiglio, dovrà essere attuato entro un calendario stabilito dalla stessa istituzione, la quale ne monitorerà altresì l’effettiva applicazione.⁶⁶

Se lo Stato membro risulterà inadempiente poiché non conformatosi alle misure correttive segnalate dal Consiglio, potrà essere soggetto a una sanzione pari allo 0,1% del PIL nazionale, su raccomandazione della Commissione Europea.⁶⁷

È quindi evidente come le raccomandazioni del Consiglio emesse in seno a questa particolare procedura assumano un carattere piuttosto vincolante, o almeno fortemente persuasivo, per gli Stati membri che appartengono all’Eurozona, i quali dovranno infatti necessariamente attuare le proposte in esse contenute al fine di non incappare in pesanti sanzioni economiche.⁶⁸

Ai fini di questo scritto è importante rilevare che tra gli indicatori utilizzati dalla Commissione per valutare se uno Stato membro

⁶⁴ Articolo 6.1. Reg. 1176/2011

⁶⁵ Articolo 6.4. Reg. 1176/2011.

⁶⁶ Artt 7, 8, 9, 10 Reg. 1176/2011.

⁶⁷ Art 3.5. Reg. 1174/2011.

⁶⁸ E. MENEGATTI, *op. ult. cit.*, p. 16, il quale analizza altresì la possibilità che esse possano essere sottoposte a scrutinio da parte della Corte di Giustizia dell’Unione.

presenti squilibri macroeconomici,⁶⁹ o quantomeno corra il rischio di presentarli, sia presente anche la variazione percentuale del costo nominale unitario del lavoro, da calcolare in un periodo di tre anni,⁷⁰ il quale altro non indica che il rapporto tra i redditi da lavoro dipendente per unità standard di lavoro e la produttività media.⁷¹

La Commissione e il Consiglio, durante la procedura appena descritta, hanno quindi l'effettiva possibilità di monitorare la variazione di tale parametro nei diversi Stati membri, proporre provvedimenti al fine di farlo rientrare nelle soglie previste dallo Scoreboard ed eventualmente sanzionare la protratta discrepanza rispetto a queste ultime: risulta così evidente la possibile ingerenza di tali istituzioni dell'Unione per quanto concerne il livello delle retribuzioni nazionali.

Al fine di rendere ancora più esplicativo il quadro delineato nel presente paragrafo, è poi utile citare altri strumenti utilizzati dall'UE per fronteggiare le pesanti conseguenze che avevano colpito alcuni Stati membri in seguito alla crisi finanziaria del 2008. Come è noto, infatti, negli anni immediatamente successivi alla crisi sei paesi (Cipro, Grecia, Irlanda, Portogallo, Romania e Spagna) hanno ricevuto assistenza economica da parte dell'Unione Europea, in forma di prestiti approvati dalla cosiddetta Troika (Commissione Europea, Fondo monetario internazionale e Banca Centrale Europea), al fine di evitare il default finanziario.

⁶⁹ Gli altri indicatori sono consultabili all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalance-procedure/scoreboard_en.

⁷⁰ Come rilevato da T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. ult. cit.*, p. 184.

⁷¹ Definizione presentata da http://www.treccani.it/enciclopedia/clup-costo-del-lavoro-per-unita-di-prodotto_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

Tali programmi di bailout erano tuttavia sottoposti a pesanti condizionalità, delineate nei cosiddetti Memorandum of Understanding, ossia accordi bilaterali sottoscritti sia dalla Troika che dagli Stati membri ai quali era corrisposto il prestito: spesso in tali memoranda era infatti richiesto ai paesi in difficoltà di mettere in atto riforme strutturali relative al proprio welfare, compresi, per quanto concerne questo scritto, interventi relativi ai salari.

Particolarmente interessante a tal proposito risulta essere l'analisi di alcuni Memorandum of Understanding sottoscritti dalla Troika e delle autorità greche, in seguito alle pesanti conseguenze economiche subite dal Paese in seguito alla crisi finanziaria del 2008.

Leggendo il primo tra essi, intitolato “The Economic Adjustment Programme for Greece”⁷² si nota infatti che tale documento, oltre a prevedere tagli dei bonus festivi per i lavoratori pubblici con un guadagno lordo inferiore ai 3000 euro annui e il taglio delle indennità per i lavoratori che si posizionassero in range salariali più elevati (entrambi poi abrogati del tutto nel 2013)⁷³, presenta un intero paragrafo dedicato alle “riforme del mercato del lavoro”.

In tale paragrafo viene specificato che il programma di bailout non avrebbe previsto condizionalità per quanto riguarda l'entità dei salari dei lavoratori del settore privato, ma che si sarebbe concentrato principalmente sui meccanismi di fissazione degli stessi: il governo avrebbe dovuto infatti stringere un patto con le parti sociali al fine di creare consenso in merito al decentramento della contrattazione collettiva (per consentire ai contratti collettivi a livello locale di rinunciare agli aumenti salariali concordati invece a livello

⁷² Il cui testo integrale è reperibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64c89a77-ddc4-46f4-9bb0-18d7e80f6f0c/language-en>.

⁷³ M. YANNAKOUROU, *Austerity Measures Reducing Wage and Labour Costs before the Greek Courts: a case law analysis*, in *Irish Employment Law Journal*, 2014, vol. 11, n. 2, p. 37.

settoriale), e all'introduzione di salari inferiori ai minimi contrattuali per i giovani e i disoccupati di lunga durata.

L'adozione di queste misure, o perlomeno la forte pressione perché venissero adottate, sembrano già essere notevolmente in contrasto con la supposta mancanza di competenza dell'Unione Europea in tema di retribuzioni: tuttavia, l'"invasione"⁷⁴ di tale competenza risulta ancora più evidente esaminando il secondo Memorandum of Understanding,⁷⁵ stipulato tra le autorità greche e la Troika due anni dopo il primo, nel momento in cui si rese evidente l'insufficienza delle risorse precedentemente stanziare per salvare la Grecia dal default finanziario.

Tale documento infatti descrive come, in seguito al fallimento del dialogo con le parti sociali, il governo greco e i rappresentanti delle istituzioni europee coinvolte abbiano convenuto l'adozione di "misure di emergenza", che, tra le altre, comprendevano una generale riduzione dei minimi salariali del 22%, la quale arrivava fino al 32% per i lavoratori con meno di 25 anni.

In più, il programma di riforma prevedeva altresì l'istituzione di un salario minimo universale stabilito per legge, quando fino ad allora i minimi salariali in Grecia erano fissati dalla contrattazione collettiva, in particolare da un contratto collettivo nazionale inter-settoriale: le previgenti diversificazioni che caratterizzavano l'entità dei minimi salariali contrattuali, disposte in base a tipo di lavoro, istruzione, stato civile e anzianità di servizio dei lavoratori furono ritenute eliminabili, in quanto esse "non riflettevano necessariamente la produttività" dei lavoratori stessi.⁷⁶

⁷⁴ Riprendendo la descrizione di E. MENEGATTI, *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Torino, 2017, p. 31.

⁷⁵ Il cui testo integrale è reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op94_en.htm

⁷⁶ Per informazioni su ulteriori riforme, consultare M. YANNAKOUROU, *op. cit.*

Le appena descritte riforme legislative richieste dalla Troika alla Grecia rappresentano sicuramente l'esempio più lampante di ingerenza diretta delle istituzioni europee in materia retributiva, della quale tuttavia potrebbe essere argomentata la giustificabilità in ragione delle condizioni di eccezionale gravità in cui tale Paese indubbiamente versava.

Si rileva tuttavia come, in verità, i Memorandum of Understanding siano stati utilizzati in più occasioni dalle istituzioni europee al fine di esortare i paesi dell'Unione maggiormente colpiti dalla crisi economica ad apportare modifiche ai minimi salariali.

In primo luogo, si può citare l'esempio dell'Irlanda, il primo Stato membro in ordine cronologico a richiedere assistenza economica all'Unione Europea: in tale occasione, il bailout fu condizionato a una riduzione del salario minimo legale del 12%.

L'alto livello delle retribuzioni minime nazionali fu infatti considerato dalle istituzioni europee coinvolte nell'accordo come un "ostacolo strutturale alla competitività e creazione di posti di lavoro": si segnala altresì come la riduzione dei minimi, tra gli altri obiettivi, avesse altresì quello di esercitare una generale "pressione al ribasso" sui salari del Paese.⁷⁷

Analizzando poi il Memorandum of Understanding concluso con il Portogallo, si nota come il Governo nazionale si impegnava ad apportare aumenti al salario minimo unicamente se tale operazione risultasse "giustificata dall'andamento dell'economia e del mercato del lavoro" e addirittura fosse "concordata nel quadro della revisione del programma di assistenza finanziaria" stipulato con l'Unione: anche in questo caso fu inoltre ritenuto indispensabile

⁷⁷ *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, 2011. Il testo integrale del documento è reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op76_en.htm

promuovere il decentramento della contrattazione collettiva a livello aziendale.⁷⁸

Per concludere, dall'analisi dell'attuale sistema di governance economica europea si può evincere come per l'Unione sia stato e sia attualmente possibile intervenire ripetutamente, e anche piuttosto incisivamente, sulla materia della retribuzione, la quale tuttavia secondo il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sarebbe, come si ricorda, competenza esclusiva degli Stati membri: il fatto le operazioni descritte nel presente paragrafo siano state portate avanti in contesti emergenziali (come in particolare nel caso greco) o attraverso strumenti di soft law quali le raccomandazioni del Consiglio e della Commissione, astrattamente non vincolanti ex articolo 288 TFUE, non sembrano a parere di chi scrive sufficientemente rilevanti a neutralizzare il rilievo di tale circostanza.

2. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali: il valore legale e il possibile ruolo in una legislazione europea sul salario minimo

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali fu ufficialmente proclamato dalla Commissione Europea, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio Europeo durante il Vertice Sociale per l'Occupazione equa e la crescita tenutosi a Göteborg nel 2017.

Tale documento è tuttavia il frutto di un lungo processo di elaborazione, sviluppatosi principalmente a partire dall'insediamento

⁷⁸ *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, 2011. Il testo integrale del documento è reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/op79_en.htm

della Commissione a guida Juncker: fu proprio il neo-eletto presidente della Commissione Europea durante un suo discorso al Parlamento Europeo nel 2014 ad esprimere la volontà che l'Unione acquisisse una "Tripla A" in materia sociale, utilizzando metaforicamente il sistema valutativo delle più famose agenzie di rating finanziario.⁷⁹

Durante il discorso sullo Stato dell'Unione del 2015, sempre l'ex Presidente della Commissione Europea rivelò poi il vero e proprio nome del progetto che avrebbe portato l'Unione a raggiungere gli obiettivi prefissati in tale ambito, tra cui si segnala rientrare quello di "promuovere e salvaguardare il libero movimento dei cittadini [...] evitando abusi e rischi di dumping sociale".⁸⁰

L'uso del termine "Pilastro" ha sorpreso numerosi autori,⁸¹ dato che esso inevitabilmente richiama la struttura dell'Unione Europea post-trattato di Maastricht, formata appunto da tre pilastri rispettivamente relativi alla dimensione comunitaria, alla politica estera e sicurezza sociale, e alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

Essendo tale struttura stata definitivamente abbandonata in seguito alla ratificazione del Trattato di Lisbona del 2009, l'utilizzo del termine "Pilastro" sembra avere in questa occasione principalmente uno scopo simbolico, atto a rimarcare la centralità dei diritti sociali nell'architettura dell'Unione Europea: non si può non rilevare infatti come tale iniziativa segua un periodo storico in cui le istituzioni europee erano state percepite (a torto o a ragione) come

⁷⁹ https://www.repubblica.it/economia/2014/10/22/news/stabilit_in_arrivo_la_lettera_ue_a_roma_juncker_all_europa_serve_la_trippla_a_sociale-98717533/

⁸⁰ Per un più dettagliato resoconto dello sviluppo del Pilastro, consultare K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, in *ETUI Report 139*, Bruxelles, 2016.

⁸¹ Tra cui L. RATTI, *op. cit.*, p. 11.

propense ad accantonare tali diritti quando posti in relazione alla necessità di preservare la stabilità economica del mercato unico.

L'anno seguente il discorso del Presidente Jean-Claude Juncker, la Commissione Europea pubblicò una Comunicazione che, presentando una prima stesura del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, lanciava una consultazione pubblica sul suo contenuto: inoltre, la medesima Comunicazione invitava i partecipanti sia a fornire opinioni in merito all'adeguatezza dell'acquis comunitario in materia sociale a fronteggiare le sfide del futuro, sia a mettere in evidenza eventuali lacune nell'implementazione dello stesso.⁸²

Il contenuto del Pilastro Sociale presentato in tale occasione dalla Commissione Europea fu curato da Valdis Dombrovkis, allora Commissario all'euro e al dialogo sociale, e da Marianne Thyssen, allora Commissaria al lavoro e affari sociali: tale circostanza è stata da alcuni interpretata come volta a “suggellare lo spirito di compromesso tra ortodossia liberista e apertura alle istanze sociali”.⁸³ Tale Comunicazione incontrò immediatamente numerose critiche, tra cui quelle dell'Istituto Sindacale Europeo: esso ne mise infatti in evidenza alcuni rilevanti aspetti, come il fatto che esso classificasse le disposizioni in esso contenute come meri “principi” e non come “diritti”, oppure come la definizione stessa del Pilastro per cui la Commissione aveva optato, ossia “un quadro di riferimento per vagliare i risultati occupazionali e sociali degli Stati membri al fine di guidare le riforme” ne rendesse dubbio l'effettivo valore giuridico.⁸⁴

Ciò nonostante, la consultazione pubblica fu molto partecipata, e vide anche il contributo del Parlamento Europeo: esso, infatti,

⁸² L'intero testo della Comunicazione è reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_544.

⁸³ F. GUARRIELLO, *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, p. 57.

⁸⁴ K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *op. cit.*, p. 18-19.

approvò un'importante Risoluzione nel 2017,⁸⁵ la quale a parere di chi scrive manifestava un parziale disaccordo rispetto ai contenuti della Comunicazione, o che, quantomeno, suggeriva un'azione più incisiva di quella nella stessa delineata.

In primo luogo, la Risoluzione infatti sottolinea l'importanza del dibattito sul Pilastro, in quanto esso costituisce un documento avente il potenziale di “contribuire a rafforzare le fondamenta su cui poggia il progetto europeo”, nonché di “migliorare il senso di appartenenza delle persone al processo di integrazione europea”. Di conseguenza, il Parlamento prosegue nell'esortare la Commissione Europea a “presentare proposte su un Pilastro Europeo dei diritti sociali che sia solido, e non si limiti a una dichiarazione di principi e di buone intenzioni ma rafforzi i diritti sociali mediante strumenti concreti e specifici”.

Non solo: contrariamente a quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione, la quale limitava l'applicazione del Pilastro solo ai paesi dell'Eurozona, con la possibilità per gli altri paesi di scegliere di parteciparvi (opt-in), il Parlamento Europeo sostiene che i contenuti di tale documento dovessero essere applicati a tutti i paesi che partecipano al mercato unico, e che invece “i vincoli specifici dell'appartenenza alla zona euro” richiedessero “obiettivi sociali [...] supplementari”.

Si rileva oltretutto che il Parlamento Europeo, nella Risoluzione qui descritta, pone altresì attenzione al tema dei minimi retributivi, descrivendoli come “uno strumento fondamentale per la preservazione della dignità umana, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale”: auspica quindi che sia portata avanti un'iniziativa congiunta in materia da parte della Commissione Europea e degli

⁸⁵ Risoluzione 2016/2095, il cui testo integrale è reperibile all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010_IT.html

Stati membri, in primo luogo al fine di “valutare i regimi di reddito minimo nell’Unione Europea, anche esaminando se tali regimi consentano alle famiglie di soddisfare le loro esigenze” e in un secondo momento per “valutare su tale base le modalità e gli strumenti per fornire redditi minimi adeguati in tutti gli Stati membri”. Infine, il Parlamento sottolinea la necessità che l’adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali sia accompagnata dal “coinvolgimento delle parti sociali e della società civile al più alto livello”.

I passaggi citati della Risoluzione rendono evidente come il Parlamento Europeo abbia assunto in tale occasione una posizione nettamente favorevole all’ampliamento del novero dei diritti sociali all’interno dell’ordinamento eurounitario, e abbia altresì ribadito la necessità di conferire agli stessi una chiara vincolatività anche quando sia necessario “bilanciarli” con la protezione della stabilità economica dell’UE o con le libertà fondamentali previste dai Trattati: si condivide qui l’opinione di chi ritiene che attraverso questo documento il PE abbia voluto altresì esprimere le proprie perplessità in merito alle politiche di austerità adottate dall’Unione (segnatamente, dalla Commissione e dal Consiglio) negli anni precedenti, e abbia quindi voluto manifestare la necessità di un deciso cambio di rotta nelle priorità della stessa.⁸⁶

Al termine del periodo di consultazione pubblica, la Commissione Juncker nel 2017 pubblicò il testo definitivo del Pilastro Sociale, utilizzando a tal fine una Raccomandazione ex art 292 TFUE,⁸⁷ la quale fu altresì corredata da una Proposta di proclamazione interistituzionale indirizzata al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale europeo.⁸⁸

⁸⁶ G. BRONZINI, *La risoluzione del Parlamento europeo sul pilastro sociale*, in *L’Unità europea*, 2017, n. 1, p. 15.

⁸⁷ COM(2017) 2600 final, testo integrale reperibile presso l’indirizzo <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17625&langId=en>

⁸⁸ COM(2017) 251 final.

Nei suoi primi considerando, la Raccomandazione cita alcuni fondamentali articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come l'articolo 9, il quale sancisce che “Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”, ma anche il già citato articolo 151, appartenente al titolo del Trattato relativo alla Politica sociale, e l'articolo 152, relativo al riconoscimento del ruolo delle parti sociali e alla promozione del dialogo tra le stesse.

Il considerando 15 chiarifica poi l'ambito di applicazione soggettivo del Pilastro Europeo dei diritti sociali, il quale non comprende unicamente i cittadini europei ma anche i cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'Unione, attualmente occupati o meno.

La dottrina ha poi sottolineato come la nozione di “lavoratore” accolta in questa occasione dalla Commissione, ossia “tutti coloro che, per un certo lasso di tempo, prestano servizi a un'altra persona ricevendo in cambio una retribuzione e agendo sotto la direzione di tale persona, in particolare per quanto riguarda la definizione della durata, del luogo e del contenuto di tale lavoro”, corrisponda a quella tradizionalmente adottata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, e sia ritenuta comprendere anche i soggetti coinvolti in rapporti di lavoro differenti dalla subordinazione in senso stretto.⁸⁹

Particolarmente interessanti ai fini di questo scritto sono tuttavia i considerando 16, 17, e 18 della Raccomandazione, i quali difatti rendono evidenti quali siano i limiti del Pilastro e chiarificano le modalità della sua futura applicazione.

⁸⁹ Per una disamina più completa della nozione di “lavoratore” nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, consultare L. RATTI, *op. cit.*, p. 17 e ss.

Se il considerando 16 dispone che “nessuna disposizione del Pilastro Europeo dei diritti sociali deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti e dei principi riconosciuti dal diritto dell’Unione o dal diritto internazionale e dagli accordi internazionali di cui l’Unione o tutti gli Stati membri sono parte”, nei successivi considerando viene tuttavia specificato che “i principi e i diritti stabiliti dal Pilastro Europeo dei diritti sociali dovrebbero essere attuati sia a livello dell’Unione che degli Stati membri, nell’ambito delle rispettive competenze”, ma soprattutto che il Pilastro “non comporta un’estensione delle competenze dell’Unione definite dai Trattati” ma al contrario “dovrebbe essere attuato nei limiti di tali competenze.”

Tale affermazione non sembra in verità essere particolarmente sorprendente, dato che la scelta della Commissione Europea per quanto riguarda il valore giuridico da assegnare al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali era già desumibile dal tenore della Comunicazione del 2016, ed è stata resa ancora più evidente dalla scelta di utilizzare atti di soft law per la sua implementazione: come è noto infatti l’articolo 288 del TFUE sancisce chiaramente che le raccomandazioni della Commissione Europea “non sono vincolanti”. La Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni che accompagna la Raccomandazione e la Proposta di proclamazione interistituzionale del 2017⁹⁰ è poi particolarmente esplicita nel ribadire la natura principalmente ricognitiva del Pilastro, il quale infatti “ribadisce i diritti già presenti nell’acquis dell’UE e nelle normative internazionali, integrandoli in modo da tener conto delle nuove realtà” e “mira a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i

⁹⁰ COM(2017) 250 final, il cui testo integrale è reperibile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0250&from=IT>.

cittadini e per gli attori a tutti i livelli”: in più, in tale documento si chiarisce che i diritti, o meglio, principi, riformulati nel Pilastro “non sono direttamente applicabili”, e come tali non suscettibili di essere invocati davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione in caso di mancata applicazione degli stessi da parte degli Stati membri.⁹¹ L’esito finale del lavoro della Commissione Europea, definito in questi termini, ha tuttavia comprensibilmente suscitato delusione in alcuni commentatori, specie in seguito alle grandi aspettative in esso riposte grazie alle enfatiche parole dell’ex Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker che ne avevano annunciato la creazione: il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è stato da alcuni addirittura giudicato come un arretramento rispetto al rilievo di livello “costituzionale” che i diritti sociali avevano acquisito in seguito all’entrata in vigore della Carta di Nizza, soprattutto successivamente alla sua elevazione al rango di fonte primaria grazie al Trattato di Lisbona.⁹²

Si potrebbe tuttavia argomentare che, dato l’attuale tenore dei Trattati europei, i quali indiscutibilmente attribuiscono agli Stati membri la competenza esclusiva in numerosi settori relativi alla dimensione dei diritti sociali,⁹³ sarebbe stato impossibile implementare riforme più decise in materia senza procedere a una revisione dei Trattati stessi, tanto agognata dalla parte più radicale dell’opinione pubblica ma verosimilmente non attuabile nell’attuale frammentato contesto socio-politico: l’uso di strumenti di soft law potrebbe invece essere interpretato come un modo di “aggirare” le limitazioni di competenza presenti nei Trattati e tuttavia

⁹¹ Come desunto da M. D’ONGHIA, *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*. In G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, p.35.

⁹² S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti Sociali*, in *Quaderni costituzionali*, dicembre 2017, n. 4, p. 960.

⁹³ Così come ribadito dalla stessa comunicazione COM(2017) 250 final.

orientare le politiche dell'Unione in un'ottica maggiormente connotata dall'attenzione ai diritti sociali.

In dottrina è stato altresì evidenziato come l'adozione del Pilastro potrebbe indirizzare la Corte di Giustizia dell'Unione Europea verso una posizione meno sbilanciata in favore delle libertà economiche nei casi in cui esse si trovassero in una posizione di contrasto rispetto ai diritti dei lavoratori: la Corte potrebbe infatti utilizzare tale documento come “fonte ausiliaria di interpretazione, come già avvenuto per la Carta di Nizza prima che assumesse natura giuridica di fonte primaria”.⁹⁴

In più, chi scrive condivide l'opinione di chi individua nel Pilastro almeno due “principi” particolarmente innovativi, suscettibili di causare “un'accelerazione nell'espansione delle politiche europee in materia sociale”:⁹⁵ essi sono contenuti all'articolo 14, il quale prevede che “chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi” ma in particolare all'articolo 6, nella misura in cui esso sancisce la necessità di garantire “retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali” nonché di prevenire il fenomeno della in-work poverty.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, quest'ultimo articolo è infatti più volte menzionato nel Consultation Document del 14 gennaio 2020, avente ad oggetto una possibile azione europea in materia di minimi salariali: sembra quindi evidente che tale principio abbia in effetti raggiunto l'obiettivo di influenzare le future politiche europee.

⁹⁴ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, p.58.

⁹⁵ L. RATTI, *op. cit.*, p.25.

Per quanto riguarda la restante parte del Pilastro Europeo dei diritti sociali, si nota che i venti principi che lo compongono sono divisi in tre capi, intitolati rispettivamente “Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro”, “Condizioni di lavoro eque” e “Protezione sociale e inclusione”:⁹⁶ è stato rilevato come tale ordine sia analogo a quello in cui sono posizionati i diritti sociali all’interno della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, e che di conseguenza esso ricalchi “la sequenza logico-temporale che procede dai diritti che precedono la costituzione del rapporto di lavoro ai diritti che ne accompagnano lo svolgimento, sino a quelli che seguono alla sua cessazione”.⁹⁶

Se nel primo capo ritroviamo infatti principi relativi al diritto ad un’istruzione adeguata a “gestire le transizioni del mercato del lavoro”, alla parità di genere e alle pari opportunità, nonché indicazioni piuttosto precise in merito al “sostegno attivo all’occupazione” di giovani e disoccupati, il secondo presenta, tra le altre, disposizioni che sanciscono l’importanza del “dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori”, di un “ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato”, ma anche dell’“equilibrio tra attività professionale e vita familiare”: il terzo capo infine conclude il documento con principi concernenti materie quali le “prestazioni di disoccupazione” e il citato “reddito minimo”.

Nel capo del Pilastro relativo alle “condizioni di lavoro eque” si riscontra altresì la presenza di una disposizione, rubricata “Occupazione flessibile e sicura”, la quale è stata oggetto di critiche da vari commentatori, poiché ritenuta in contrasto con la rottura rispetto alle politiche del passato che tale documento dovrebbe simboleggiare.

Siffatto principio, nel suo enunciare la circostanza per cui debba essere “garantita ai datori di lavoro la necessaria flessibilità per

⁹⁶ S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 958.

adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico”, ma anche nel suo implicare che il lavoro a tempo indeterminato sia necessariamente il risultato di una “transizione” da forme di lavoro atipiche, è stato infatti ritenuto da alcuni un “omaggio” alla flexicurity:⁹⁷ tale termine identifica la ben nota strategia per l’occupazione adottata dall’Unione Europea nel recente passato, caratterizzata da “un’elevata flessibilità in materia di assunzioni e licenziamenti, accompagnata da una altrettanto elevata sicurezza per gli individui disoccupati, grazie alla presenza di ammortizzatori sociali che forniscano adeguati strumenti di sostegno al reddito e a un efficace sistema di formazione che faciliti le transizioni da un impiego all’altro”.⁹⁸

Si segnala inoltre come, secondo tale prospettiva, nemmeno il principio del Pilastro relativo alla garanzia di retribuzioni minime adeguate sfugge alla contaminazione flessicuritaria nel momento in cui quegli stessi minimi risultano condizionati alla “salvaguardia dell’accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro”.⁹⁹

Il richiamo alla flexicurity da parte delle istituzioni europee era già stato criticato dall’Istituto Sindacale Europeo nella sua analisi della prima stesura del Pilastro Europeo dei diritti sociali, risalente al 2016: in particolare, ne era stata evidenziata l’inadeguatezza al nuovo contesto storico-politico europeo, caratterizzato da un sistema di contrattazione collettiva non più adatto a garantire un’efficace protezione dei lavoratori.¹⁰⁰

Come è stato fatto notare da altra dottrina tuttavia, l’influenza dell’ideologia della flexicurity nelle recenti politiche di occupazione europee risulta “decisamente attenuata” rispetto al

⁹⁷ Vedi nota precedente.

⁹⁸ http://www.treccani.it/enciclopedia/flexicurity_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

⁹⁹ S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 959.

¹⁰⁰ K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *op. cit.*, p. 6.

passato:¹⁰¹ si aggiunge qui come la disposizione del Pilastro oggetto della maggior parte delle critiche, ossia il principio 5, sembri in verità bilanciare le sue affermazioni in merito alla flessibilità del mercato del lavoro con una decisa presa di posizione contro “i rapporti di lavoro che portano a condizioni di lavoro precarie”, il divieto dell’abuso dei contratti atipici e la ragionevolezza dei periodi di prova.

A prescindere dalle valutazioni sulla natura più o meno innovativa delle disposizioni del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali rispetto alle politiche occupazionali del passato, non si può tuttavia fare a meno di notare come tale fonte del diritto europeo abbia in ogni caso a tutti gli effetti assunto il ruolo di perno intorno al quale sembra ruotare l’azione della nuova Commissione Europea a guida Von der Leyen.

Nella Comunicazione che descrive gli intenti della Commissione per quanto riguarda i suoi cinque anni di mandato, intitolato “Un’ Europa sociale forte per transizioni giuste”, il Pilastro Sociale viene infatti descritto come “la risposta europea” alle sfide che caratterizzeranno il futuro dell’Unione, ossia la “strategia sociale per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti”.¹⁰²

Tali dichiarazioni sono poi chiaramente concretizzate nell’allegato a tale Comunicazione, il quale elenca le iniziative che la Commissione Europea ha intenzione di adottare nel suo primo anno di mandato: tra esse si rilevano infatti, oltre alla già citata

¹⁰¹ B. CARUSO, *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, 2018, Fondazione Basso.

¹⁰² COM(2020) 14 final, il cui testo integrale è reperibile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0014&from=EN>

consultazione delle parti sociali sulla materia del salario minimo, anche iniziative come lo “Spazio europeo dell’istruzione”, o la “Strategia europea per la parità di genere”, ma anche il “Regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione”, le quali sembrano infatti presentare un’intima connessione ai principi delineati del Pilastro.

Si può altresì notare come con tale documento la nuova Commissione abbia inteso avviare una consultazione che coinvolge tutti gli Stati membri e le parti sociali a livello dell’UE, accogliendo peraltro quanto auspicato dal Parlamento Europeo nella Risoluzione del 2017: i partecipanti sono infatti invitati a presentare entro novembre 2020 le loro osservazioni in merito alle ulteriori iniziative necessarie per attuare il Pilastro Sociale, al fine di permettere alla stessa CE di elaborare “un piano d’azione” a tal fine.

Oltre a tali importanti conseguenze per quanto riguarda le future politiche dell’Unione, si segnala come l’adozione del Pilastro Europeo dei diritti sociali abbia altresì comportato un notevole cambio di passo per quanto riguarda alcuni aspetti della governance europea: è infatti strettamente connessa alla proclamazione di tale documento l’adozione del cosiddetto Social Scoreboard (quadro di valutazione della situazione sociale) ossia una serie di nuovi indicatori che si vanno ad aggiungere a quelli utilizzati dalla Commissione e dal Consiglio dell’Unione Europea nell’ambito del periodico monitoraggio della situazione economica degli Stati membri.

La menzione della necessità di fornire una maggiore attenzione alle “questioni sociali” durante il Semestre Europeo era già presente nel Five Presidents’ Report del 2015,¹⁰³ documento nel quale gli

¹⁰³ Consultabile presso l’indirizzo https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

allora Presidenti della Commissione, del Consiglio, del Parlamento, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale Europea delineavano le future strategie per il "completamento dell'Unione Economica e Monetaria": uno specifico quadro di valutazione comprensivo di indicatori sociali fu tuttavia presentato ufficialmente solo nel 2018, nell'ambito del Joint Employment Report del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO).¹⁰⁴

Il Social Scoreboard elenca appunto trentacinque indicatori di diversa natura, ma caratterizzati dall'essere tutti "incentrati sulla persona":¹⁰⁵ essi sono divisi in dodici aree, a loro volta ricomprese in tre "dimensioni", denominate "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", "Dinamicità dei mercati del lavoro e condizioni di lavoro eque" e "Sostegno pubblico / Protezione sociale e inclusione".

Come risulta evidente, tali "dimensioni" corrispondono precisamente ai tre capi che compongono il Pilastro Europeo dei diritti sociali.

Ai fini del presente scritto è utile rilevare come nella seconda "dimensione", sia presente un indicatore relativo al "reddito disponibile lordo delle famiglie in termini reali, pro capite", da calcolarsi in relazione ai dati nazionali sul potere d'acquisto: è quindi realistico aspettarsi che nel prossimo futuro saranno emesse valutazioni sui livelli retributivi presenti nei vari Stati membri da parte delle istituzioni europee coinvolte nel sistema di governance, le quali peraltro saranno in tale sede vincolate a tenere conto del

¹⁰⁴ Consultabile presso l'indirizzo <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pagere.offset=5&advSearchKey=joint+employment+report&mode=advancedSubmit&catId=22&policyAreaSub=0&country=0>

¹⁰⁵ <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>

diritto dei lavoratori a una retribuzione equa e dignitosa, specificato proprio dall'articolo 6 del Pilastro Sociale.

I parametri contenuti nel Social Scoreboard sono stati utilizzati per la prima volta durante la redazione dei Country Reports emessi dalla Commissione Europea nel 2018:¹⁰⁶ consultando per esempio la relazione di quell'anno concernente l'Italia, si osserva come uno specifico paragrafo sia dedicato appunto all'insoddisfazione delle istituzioni europee in relazione al livello di alcuni indicatori del quadro di valutazione sociale, quali il tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, la partecipazione femminile al mercato del lavoro e l'impatto delle politiche pubbliche sulla riduzione della povertà.

Tali rilevazioni sono state in seguito tradotte in precise sollecitazioni contenute nella Country Specific Recommendation indirizzata al nostro Paese qualche mese dopo.

Si rileva quindi come le modalità di concretizzazione dei principi del Pilastro siano in realtà piuttosto simili, in termini di valore giuridico, a quelle previste per l'implementazione delle politiche economiche dell'Unione, e anzi come le due appaiano oggi in qualche misura integrate.

Tuttavia, alcuna dottrina ha giustamente segnalato la mancanza di chiarezza in merito alla sussistenza di misure sanzionatorie, assimilabili a quelle previste per il mancato rispetto dei vincoli di bilancio e di riduzione del debito pubblico, atte però a colpire l'assenza di iniziative degli Stati membri nei settori coperti dal Pilastro:¹⁰⁷ tale circostanza rischia quindi di non rendere la sorveglianza delle istituzioni europee in materia sociale altrettanto efficace.

¹⁰⁶ Consultabili presso l'indirizzo https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en

¹⁰⁷ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, p. 59.

3. Il Consultation Document del 14 gennaio 2020

L'introduzione di un salario minimo applicabile a tutti i paesi dell'Unione non è un'idea del tutto nuova negli ambienti europei. Se infatti la necessità di tale iniziativa viene sostenuta da studiosi vicini alla Confederazione Europea dei Sindacati ormai da anni,¹⁰⁸ aperture in tal senso si erano avute anche da parte dell'ex Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, il quale vi espresse il suo sostegno per la prima volta durante il discorso al Parlamento Europeo immediatamente precedente alla sua elezione, nel 2014: in tale occasione egli infatti dichiarò che “In tutti i paesi dell'Unione Europea sarà stabilito un salario sociale minimo, un reddito minimo garantito.”¹⁰⁹

La medesima volontà politica fu in seguito reiterata dallo stesso Juncker tre anni dopo, durante una conferenza relativa ai diritti sociali tenutasi a Bruxelles nel 2017,¹¹⁰ ma, come è noto, nessuna concreta iniziativa in tema di minimi salariali seguì tali dichiarazioni.

Anche l'attuale Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen ha fatto riferimento al tema dei minimi salariali durante un

¹⁰⁸ Cercando l'argomento “salari minimi” (minimum wages) nella pagina web dell'European Trade Union Institute, si possono consultare una varietà di pubblicazioni, anche risalenti nel tempo. Per approfondimenti, vedi <https://www.etui.org/content/search?SearchText=minimum+wages&x=0&y=0>

¹⁰⁹ <https://www.reuters.com/article/us-eu-commission-juncker-wage-idUSKBN0FK0TR20140715>

¹¹⁰ <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-labor-juncker-idUKKBN15729W>

discorso nel 2019¹¹¹ davanti alla sessione plenaria del Parlamento Europeo: in tale occasione ella infatti, ribadendo la necessità di garantire il diritto alla giusta ed equa retribuzione per ogni lavoratore, ha dichiarato che la Commissione avrebbe sviluppato a tal fine “un quadro di riferimento, naturalmente nel rispetto dei diversi mercati del lavoro”.

Il discorso della neo-eletta Presidente è particolarmente importante ai fini di questo scritto poiché delinea le principali caratteristiche dell’azione europea per quanto concerne il tema dei minimi salariali: oltre alla menzione della scelta di stabilire unicamente un framework per la regolazione della materia, in tale occasione fu sottolineato come “l’opzione ottimale” per raggiungere tale obiettivo fosse “la contrattazione collettiva da parte delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, perché essi sono in grado di adattare il salario minimo al settore o alla loro regione di riferimento”.

Tale approccio appare coerente con le disposizioni contenute nel Consultation Document del 14 gennaio 2020, allegato alla precedentemente menzionata Comunicazione della Commissione “Un’ Europa sociale forte per transizioni giuste”, il quale avvia la prima fase della consultazione delle parti sociali sul tema, secondo la procedura delineata dall’articolo 154 TFUE.

Il suddetto articolo, infatti, oltre a disporre che la Commissione Europea abbia il compito di promuovere la consultazione e il dialogo tra le parti sociali a livello dell’Unione, descrive lo specifico percorso che tale istituzione deve intraprendere qualora intenda presentare proposte in tema di politica sociale.

¹¹¹ L’intero discorso è reperibile all’indirizzo https://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-leyen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo_it

Essa infatti sarà in primo luogo tenuta a “consultare le parti sociali sul possibile orientamento di un’azione dell’Unione” e solo se, in seguito alla consultazione, ritenga ancora opportuna tale azione, la Commissione potrà presentare una vera e propria proposta: quindi procederà a una seconda consultazione delle parti sociali in merito allo specifico contenuto di quest’ultima, il cui risultato sarà trasmesso alla stessa Commissione nella forma di un parere o di una raccomandazione.

Il Consultation Document si inserisce quindi a pieno titolo nelle previsioni dell’articolo 154(2) TFUE, e al fine di agevolare la consultazione delle parti sociali, provvede in primo luogo a fornire loro dati riguardanti i diversi livelli retributivi nei vari paesi dell’Unione Europea, a descrivere poi l’attuale acquis comunitario in materia, e infine a delineare le possibili azioni che potrebbero essere intraprese dall’Unione.

Dopo avere espresso il principio per cui “condizioni di lavoro eque sono al centro di un’economia sociale di mercato che lavora per le persone”, nell’introduzione del documento la Commissione chiarisce tuttavia immediatamente che, avendo riguardo agli articoli del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e le sentenze della Corte di Giustizia citate nella prima parte di questo scritto,¹¹² “qualsiasi possibile azione dell’UE nel campo dei salari minimi non cercherebbe di armonizzare direttamente il livello dei salari minimi in tutta l’UE”, ma nemmeno “cercherebbe di stabilire un meccanismo uniforme per fissare il salario minimo”, e in ultimo “non stabilirebbe il livello delle retribuzioni, il quale rientra [...] nella competenza degli Stati membri”.

Tale precisazione, seppur fondata su inoppugnabili argomenti giuridici, a parere di chi scrive non è stata inserita tanto al fine di chiarire in via definitiva la competenza dell’Unione Europea in materia

¹¹² Paragrafo 1 e 1.1 del presente capitolo.

salariale, ma è invece principalmente mirata a rassicurare le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati della mancanza di volontà della Commissione di esercitare azioni particolarmente invasive: ciò viene desunto anche dalle successive frasi del documento, nelle quali si specifica che l'azione europea non ha il fine di modificare il sistema di fissazione dei minimi salariali nei singoli ordinamenti europei, introducendo per esempio specifiche normative in materia nei paesi in cui il ruolo di autorità salariale è esercitato unicamente dalla contrattazione collettiva.

Interpretando in questo senso il frammento del Consultation Document qui menzionato, è facile individuarne i principali destinatari, ossia i sindacati dei paesi scandinavi, i quali infatti rappresentavano storicamente i più feroci avversari dell'introduzione di salari minimi a livello europeo in seno alla Confederazione Europea dei Sindacati: se un tempo tale posizione era fermamente sostenuta anche dai sindacati italiani, principalmente poiché convinti che un intervento europeo in materia di minimi salariali ne avrebbe determinato una sensibile diminuzione,¹¹³ c'è oggi chi registra invece un minore coinvolgimento degli stessi sulla materia in oggetto.¹¹⁴

Dopo avere puntualizzato le proprie effettive competenze in materia di retribuzione, la Commissione Europea prosegue descrivendo “perché i minimi salariali sono importanti”.¹¹⁵

Essa infatti riconosce che il fenomeno della in-work poverty sia in crescita in Unione Europea, e come ad essere colpiti da questo fenomeno siano principalmente i lavoratori con un basso livello di

¹¹³ <http://www.cgil.it/lavoro-cgil-contrari-a-un-intervento-della-commissione-europea-sul-salario-minimo/>

¹¹⁴ A. GARNERO, *Sul salario minimo la Commissione lancia le sue idee*, reperibile all'indirizzo <https://www.lavoce.info/archives/63023/sul-salario-minimo-la-commissione-lancia-le-sue-idee//>, 2020.

¹¹⁵ Si tratta del vero e proprio nome del secondo paragrafo del Consultation Document.

formazione e/o parte di contratti “atipici”, come contratti a tempo determinato, part-time, o a chiamata: seppure nel documento si affermi che tali forme contrattuali giochino un importante ruolo nella riduzione della disoccupazione e nell’aumento della flessibilità per le aziende, si riconosce altresì che esse spesso non forniscono il medesimo livello di protezione per i lavoratori rispetto ai contratti di lavoro “standard”, comprese le retribuzioni.

Tale posizione intermedia sembra in verità affine al tenore del principio 5 del Pilastro Europeo dei diritti sociali, il quale, come segnalato nel precedente paragrafo, sembra rappresentare un “passo indietro” sulla politica della flexicurity, riconoscendone le debolezze pur senza rinnegarla completamente.

La Commissione prosegue quindi sostenendo che la fissazione di minimi salariali adeguati possa contribuire proprio alla lotta all’aumento dei working poor, aggiungendo che una tale operazione avrebbe altresì l’effetto di sostenere la crescita complessiva dei salari: una circostanza, peraltro, che potrebbe incentivare le imprese alla produttività e a investire sul capitale umano, nonché supportare la domanda interna.

Si ritiene importante segnalare tale passaggio del Consultation Document in quanto si condivide l’opinione di chi ritiene che il riconoscimento delle menzionate circostanze da parte della Commissione Europea marchi un “un cambio di rotta significativo nelle priorità di Bruxelles”:¹¹⁶ in questo scritto è già stato infatti segnalato come, solo pochi anni prima, gli alti livelli dei minimi salariali di alcuni Stati membri fossero stati additati come fattori incidenti in senso negativo sulla competitività degli stessi paesi.¹¹⁷

¹¹⁶ A. GARNERO, *Sul salario minimo la Commissione lancia le sue idee*, reperibile all’indirizzo <https://www.lavoce.info/archives/63023/sul-salario-minimo-la-commissione-lancia-le-sue-idee/>, 2020.

¹¹⁷ § 1.3.

Per quanto riguarda poi la ricognizione dell'acquis comunitario in materia di minimi salariali, la Commissione menziona in primo luogo diversi articoli dei Trattati connessi agli obiettivi UE in tema di politica sociale, tra cui si segnala l'articolo 3 del TUE, il quale definisce l'Unione come "un'economia sociale di mercato [...] che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" nonché gli articoli 9, 151 e 153 del TFUE e l'articolo 31 della Carta di Nizza, già citati in questo scritto.

In tale sezione del Consultation Document tuttavia è altresì sottolineata l'importanza di altri due articoli del TFUE, ossia l'articolo 8, il quale impegna l'Unione Europea a promuovere il principio della parità di genere, e l'articolo 10, il quale vieta le discriminazioni basate su "sesso, razza od origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale": come già messo in evidenza nella prima parte di questo capitolo,¹¹⁸ nel documento qui analizzato la Commissione esplicitamente classifica le direttive europee relative al diritto antidiscriminatorio come "iniziative aventi un effetto indiretto sui salari".

Si rileva in seguito che, nel citare come esempio la direttiva 2000/78/CE, atto di diritto derivato volto a "stabilire un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", la Commissione sottolinea come essa vieti le discriminazioni, tra gli altri fattori, in base all'età dei lavoratori, e stabilisca come tale circostanza sia "rilevante per la fissazione dei salari minimi, in particolare nella definizione di possibili eccezioni o variazioni."

La Commissione sembra qui riferirsi alla pratica, molto diffusa tra i paesi con un salario minimo fissato a livello legislativo, di prevedere minimi inferiori per i lavoratori più giovani, in ragione della loro limitata esperienza professionale e della loro conseguente

¹¹⁸ § 1.1.

minore produttività:¹¹⁹ è naturale quindi chiedersi se le parole della Commissione potrebbero implicare il rifiuto di una tale tecnica nell'eventuale futura fissazione di standard retributivi a livello europeo, in quanto appunto consistente in una misura discriminatoria in base all'età dei lavoratori.

Tuttavia, nell'effettuare una simile valutazione, è necessario considerare la ratio per la quale un buon numero di legislazioni nazionali stabiliscono un salario minimo inferiore per i lavoratori giovani, ossia quella di facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro associando vantaggi economici alla loro assunzione, e raffrontarla con l'articolo 6 della direttiva 2000/78/CE, rubricato "giustificazioni di disparità di trattamento in base all'età".

Tale articolo prevede infatti che "gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate [...] da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro [...], e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari".

È chiaro come il sostegno all'occupazione giovanile possa rientrare perfettamente tra gli "obiettivi di politica del lavoro" adatti a giustificare misure discriminatorie in base all'età: in aggiunta, il secondo paragrafo dell'articolo 6 classifica espressamente le "condizioni di licenziamento e di retribuzione" come "disparità di trattamento" ammissibili ai sensi della direttiva.

Da tali dati normativi è quindi possibile evincere che un futuro "quadro di riferimento" europeo in materia di retribuzione non potrebbe in realtà vietare differenziazioni salariali in base all'età, pena il risultare in palese contraddizione con uno strumento di

¹¹⁹ Emblematica in tal senso è la legislazione britannica, descritta al capitolo 2.

hard law di fondamentale importanza nel panorama legislativo dell'Unione Europea.

La descrizione dell'acquis comunitario in tema salariale continua poi con la menzione dell'ormai noto principio 6 del Pilastro Europeo dei diritti sociali, richiamando in particolare l'attenzione sul suo sancire che le retribuzioni debbano essere fissate “conforme alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali”: viene altresì ribadito il ruolo acquisito dal Semestre Europeo nella concretizzazione di tale principio, soprattutto in seguito all'implementazione del Social Scoreboard.

In particolare, il Consultation Document cita a tal fine la decisione del Consiglio dell'Unione Europea relativa agli “orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione”¹²⁰ relativa all'anno 2018, la quale infatti invita gli Stati membri e le parti sociali a “garantire livelli salariali minimi adeguati, tenendo conto degli effetti sulla competitività, sulla creazione di posti di lavoro e sui livelli di povertà lavorativa”.

Esso tuttavia segnala anche come una “guida politica su misura” sulla materia dei minimi salariali sia già stata fornita ad alcuni Stati membri per mezzo delle Country Specific Recommendations: prendendo come esempio le CSR indirizzate alla Germania, è infatti possibile notare come sia nel 2018¹²¹ che nel 2019¹²² la Commissione abbia invitato il governo di tale Paese a mettere in atto misure per promuovere la crescita dei salari reali, pur riconoscendo gli effetti benefici derivanti dall'introduzione della legislazione sul salario minimo (Mindestlohngesetz) nel 2015.

¹²⁰ Decisione 2018/1215, adottata ex art 148(2) TFUE.

¹²¹ CSR 2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0405&from=EN>

¹²² CSR 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0505&from=EN>

In conclusione di tale sezione sono poi richiamate alcune fonti internazionali al cui rispetto l'Unione Europea è vincolata, come gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU,¹²³ in particolare in materia di lotta alla povertà, riduzione delle diseguaglianze e tutela del lavoro dignitoso, ma anche la recentemente sottoscritta “Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro”,¹²⁴ nella parte in cui essa sancisce che “tutti i lavoratori dovrebbero godere di una protezione adeguata in conformità con l'Agenda del lavoro dignitoso, tenendo in considerazione [...] un salario minimo adeguato”.

In ultimo, viene altresì menzionato l'articolo 4 della Carta Sociale Europea,¹²⁵ in particolare nella parte in cui esso sancisce che il diritto a un'equa retribuzione possa essere garantito sia da “convenzioni collettive liberamente concluse” che da “meccanismi legali di determinazione dei salari”: emerge qui nuovamente la volontà di negare l'introduzione di qualunque modifica ai sistemi di fissazione dei minimi così come determinati dagli ordinamenti nazionali.

Considerate tutte le fonti richiamate, la Commissione Europea passa poi a descrivere quali sarebbero gli effetti benefici di un'azione europea in tema di minimi salariali, tra i quali è necessario evidenziare l'influenza che essa eserciterebbe sugli Stati membri nell'adozione di significative riforme in materia, le quali si sostiene non siano state fino ad oggi realizzate anche a causa della “percezione del rischio che ciò potesse influenzare negativamente la loro competitività, [...] e mettere le loro aziende in posizione di svantaggio”: viene altresì riconosciuto che il perpetrarsi di tale

¹²³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

¹²⁴ https://www.ilo.org/newyork/news/WCMS_713396/lang--en/index.htm

¹²⁵ Vedi § 1 del presente capitolo.

meccanismo potrebbe “innescare una competizione al ribasso nelle condizioni di lavoro”.

A parere di chi scrive, da tali parole si possono trarre due significative conseguenze.

In primo luogo, si può rilevare come l’Unione Europea, nonostante le recenti aperture, continui a identificare il livello nazionale come quello più adeguato per quanto concerne gli interventi in materia salariale.

Secondariamente, non si può non riscontrare l’effettiva volontà politica di attuare meccanismi al fine di contrastare il dumping sociale, e questo proprio attraverso lo strumento della fissazione di minimi retributivi: si segnala come uno sviluppo della legislazione eurounitaria in tal senso potrebbe con il tempo altresì modificare il tradizionale orientamento della Corte di Giustizia sul tema.¹²⁶

D’altra parte, il rinnovato impegno sul fronte del contrasto al dumping sociale da parte delle istituzioni europee era già stato notato dalla dottrina nel periodo immediatamente successivo alla proclamazione del Pilastro Europeo dei diritti sociali:¹²⁷ nella prima Comunicazione della Commissione Europea relativa appunto al monitoraggio dell’implementazione del Pilastro, risalente al 2018,¹²⁸ sono infatti elencate una serie di iniziative che vanno in questa direzione.

Tra di esse in particolare spiccano la già citata revisione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco transnazionale dei lavoratori¹²⁹ e l’istituzione dell’Autorità Europea del Lavoro, ossia un organismo che, assistendo gli Stati membri e la Commissione

¹²⁶ § 1.2.

¹²⁷ G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 64.

¹²⁸ COM(2018) 130 final. Testo integrale reperibile all’indirizzo https://ec.europa.eu/commission/publications/monitoring-implementation-european-pillar-social-rights_en

¹²⁹ § 1.2.

nell'effettiva applicazione ed esecuzione del diritto dell'Unione in materia di mobilità dei lavoratori,¹³⁰ secondo alcuni “rende possibile una effettiva cooperazione transfrontaliera tra servizi ispettivi nazionali e permette di perseguire abusi e frodi specie in materia di sicurezza sociale”.¹³¹

Nella parte finale del Consultation Document la Commissione Europea pone infine tre domande fondamentali alle parti sociali interpellate, ossia se le possibili aree di intervento per un'azione europea sui minimi salariali siano state correttamente identificate, se tale azione sia secondo il loro parere effettivamente necessaria, e infine se prenderebbero in considerazione l'inizio di un dialogo ex articolo 155 TFUE.

Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (art 151), il “dialogo sociale” costituisce uno degli obiettivi dell'Unione, il quale può condurre a “relazioni contrattuali, ivi compresi accordi” attuabili “secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri” o “in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione”:¹³² quest'ultima modalità di attuazione è tuttavia possibile unicamente per le materie elencate dall'articolo 153, il quale, si ricorda, esclude esplicitamente la retribuzione dai settori nell'ambito dei quali l'Unione può esercitare la propria azione.

Da queste ultime considerazioni si può quindi evincere come, anche qualora il dialogo tra le parti sociali europee sui minimi salariali andasse a buon fine, (il che non è affatto scontato, visto la sensibilità della materia e la strenua opposizione delle associazioni datoriali a iniziative in tale ambito)¹³³, l'eventuale accordo raggiunto

¹³⁰ Reg. 2019/1149, art 1.2.

¹³¹ G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 64.

¹³² Art 155 TFUE.

¹³³ <https://www.businesseurope.eu/publications/response-first-phase-social-partner-consultation-possible-action-addressing-challenges>

ex art 155 TFUE non avrebbe alcuna possibilità di essere attuato a livello sovranazionale.

Rimangono quindi centrali le altre due domande poste dalla Commissione alle parti sociali europee, le risposte alle quali saranno determinanti per consentire alle istituzioni europee di calibrare efficacemente la propria azione.

4. Previsioni sulla natura di una futura legislazione sul salario minimo europeo

Considerato l'attuale panorama legislativo europeo in materia sociale, le cui principali innovazioni si è cercato di descrivere nei precedenti paragrafi, a parere di chi scrive è indiscutibile che le condizioni politiche per l'introduzione di misure relative a minimi salariali a livello europeo non siano mai state così favorevoli.

La necessità di un mutamento delle priorità dell'Unione, come precedentemente menzionato, era stata già avvertita negli anni della Presidenza della Commissione Europea a guida Juncker, la quale si era infatti trovata a "ereditare" le pesanti conseguenze di precedenti e ben note strategie che hanno secondo alcuni non solo aggravato la situazione sociale negli Stati membri, ma hanno altresì contribuito a rallentare la ripresa economica del mercato unico:¹³⁴ si ribadisce che, a parere di chi scrive, l'adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali incarna pienamente tale volontà di un "cambio di passo" nelle politiche dell'Unione.

Peraltro, nonostante la natura di atto di soft law che connota tale documento, e il suo contenuto secondo alcuni troppo poco deciso

¹³⁴ M. MONACO, *Il punto di vista del sindacato europeo sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Roma, 2018, p. 25.

nel rinnegare in modo netto la strategia della flexicurity,¹³⁵ l'introduzione del Pilastro sembra in verità avere efficacemente adempiuto alla funzione di indirizzare le politiche dell'Unione Europea verso un'ottica, appunto "sociale": ne costituisce un lampante esempio la più volte citata Comunicazione del 2020, "Un' Europa sociale forte per transizioni giuste", la quale definisce la road map dell'azione della Commissione Von der Leyen.

Sembra possibile quindi affermare che le correnti più progressiste nelle istituzioni europee dispongano oggi di una fonte particolarmente rilevante nel novero dell'acquis comunitario, sulla base della quale esercitare pressioni per l'implementazione di decise riforme in campo sociale che vadano in senso contrario alle politiche di austerità che hanno caratterizzato il passato decennio (ma che, analizzando le recenti iniziative europee, sembrano per la verità essere state definitivamente abbandonate): la battagliera Risoluzione del Parlamento Europeo precedentemente menzionata potrebbe di conseguenza essere solo la prima di una lunga serie.

Per quanto riguarda invece le innovazioni strettamente connesse all'adozione del Pilastro Europeo dei diritti sociali che sono già state introdotte nel panorama normativo europeo, a parere di chi scrive l'implementazione del Social Scoreboard nel principale sistema di governance dell'Unione costituisce un elemento da non sottovalutare, e questo in particolare per quanto concerne la materia delle retribuzioni.

Come evidenziato in precedenza, le Country Specific Recommendations emesse dalla Commissione Europea durante il Semestre Europeo hanno nel decennio passato infatti costituito strumenti particolarmente incisivi nell'indirizzare le politiche salariali degli Stati membri, e quindi sembrerebbe ragionevole aspettarsi che anche le raccomandazioni integrate dai nuovi parametri sociali

¹³⁵ S. GIUBBONI, *op. cit.*, p. 958.

possano in futuro esercitare una simile influenza, anche se verosimilmente in direzione opposta al passato.

Un eventuale “quadro di riferimento” europeo in materia di minimi salariali potrebbe quindi trovare la sua preminente applicazione proprio attraverso siffatti strumenti di soft law, specie considerati i limiti di competenza delineati dalle disposizioni dei Trattati e dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea: una tale operazione non sembrerebbe infatti incompatibile con l’articolo 153(5) TFUE, data la natura pacificamente non giuridicamente vincolante delle Country Specific Recommendations.

Si segnala come la possibilità dell’adozione di una tale soluzione sia stata altresì affermata da BusinessEurope, la principale associazione datoriale a livello dell’Unione Europea, nel suo documento di risposta al Consultation Document.¹³⁶

D’altro canto, non si nega come l’attuale assenza di misure utili a sanzionare l’inerzia degli Stati membri nel conformarsi agli indicatori del Social Scoreboard, speculari a quelle previste per il mancato rispetto dei vincoli economici e di bilancio,¹³⁷ potrebbe risultare particolarmente efficace nel rinsaldare l’opinione di chi ritiene che, al momento, la transizione verso un’Europa sociale abbia la natura di una mera dichiarazione di intenti: spetterà alla Commissione prevedere misure in grado di rendere la nuova governance sociale dell’Unione effettivamente fruttuosa.

Si segnala poi che alcuni studiosi, nel commentare la prima stesura del Pilastro Europeo dei diritti sociali e in particolare il suo principio numero 6, relativo alla necessità di “garantire minimi salariali adeguati”, abbiano affermato che la mancanza di competenza dell’Unione Europea in materia di retribuzioni non sia in verità

¹³⁶ <https://www.businesseurope.eu/publications/response-first-phase-social-partner-consultation-possible-action-addressing-challenges>

¹³⁷ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, p. 59

classificabile come assoluta: tale conclusione è stata tratta dal tenore dell'articolo 156 TFUE, il quale sancisce la facoltà della Commissione Europea di emettere pareri in materia di politica sociale, al fine di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione.¹³⁸

La circostanza per cui i pareri siano, come noto, atti non vincolanti,¹³⁹ nonché l'ampiezza del settore di potenziale intervento della Commissione denominato "diritto del lavoro e condizioni di lavoro", hanno quindi portato tale dottrina a individuare proprio in siffatto articolo un possibile spiraglio normativo attraverso il quale concretizzare il principio del Pilastro Sociale in materia di minimi salariali.¹⁴⁰

Come specificato nel precedente paragrafo, in realtà il Consultation Document della Commissione non fornisce indicazioni particolarmente precise sul vero e proprio strumento normativo attraverso il quale essa intenda implementare il framework relativo agli standard retributivi UE, e men che meno quale previsione a livello dei Trattati potrebbe costituirne la specifica base giuridica: tuttavia, considerando i già ben noti limiti di competenza dell'Unione Europea nella materia in esame, nonché il fatto che la Commissione nel Consultation Document ribadisca più volte che l'implementazione di minimi salariali costituisca una "responsabilità condivisa" tra Unione e Stati membri, a parere di chi scrive l'uso del metodo aperto di coordinamento in materia sociale ex art 156 TFUE appare particolarmente verosimile.

Tale soluzione sembra peraltro presentare le caratteristiche che la Corte di Giustizia traccia nel caso *Impact* per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi europei in materia salariale, non

¹³⁸ K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *op. cit.*, p. 61.

¹³⁹ Art 288 TFUE.

¹⁴⁰ K. LÖRCHER, e I. SCHÖMANN, *op. cit.*, p. 61.

apparendo tanto come “un’ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni in seno alla Comunità”, quanto un intervento di natura indiretta.

Considerato poi il già segnalato forte dislivello tra i minimi retributivi dei vari Stati dell’Unione, non serve specificare quanto ancora più complessa risulti una qualunque previsione per quanto riguarda il contenuto del “quadro di riferimento” evocato dalla Commissione: nella specie, risulta particolarmente arduo valutare quale standard retributivo possa essere ritenuto idoneo a soddisfare “i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali”.¹⁴¹

Nel Consultation Document la Commissione Europea menziona la circostanza per cui, a livello europeo, un lavoratore è considerato a rischio di povertà qualora riceva un salario netto inferiore al 60% del reddito familiare mediano dello Stato di riferimento, ed espone la possibilità di calibrare i minimi salariali su quella soglia: essa si mostra altresì consapevole dell’importanza della valutazione dell’indice dei prezzi al consumo nei vari paesi UE, al fine di determinare l’effettivo potere d’acquisto dei differenti salari nominali.

Alcuni studiosi hanno poi notato che la definizione di “salario equo” adottata dalla Commissione implica la necessità che esso garantisca un “tenore di vita dignitoso” ai propri destinatari: da questo elemento è stato desunto che un eventuale standard salariale minimo europeo dovrebbe essere concepito nei termini di un cosiddetto living wage, ossia di entità tale a essere utile a “provvedere a qualcosa in più della mera sussistenza, consentendo ai

¹⁴¹ Principio 6, Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

lavoratori la partecipazione alla società e la possibilità di assicurarsi contro shock imprevisti”.¹⁴²

Gli stessi studiosi hanno altresì accolto con favore il suggerimento della Commissione di calibrare gli standard salariali minimi a livello europeo su base percentuale, prendendo come riferimento il salario mediano dei diversi Stati membri: tale tecnica, viene segnalato, è stata nondimeno recentemente utilizzata da diversi governi nazionali nell’ambito della programmazione dei futuri incrementi dei propri minimi legali.¹⁴³

Considerate queste risibili indicazioni, le linee guida che la Commissione detta nel Consultation Document per la creazione di un framework europeo in tema di minimi salariali non possono fare a meno di apparire assai vaghe: tale circostanza secondo alcuni è in verità frutto di una scelta oculata, la quale avrebbe il fine di favorire le libere negoziazioni tra le associazioni datoriali e sindacali,¹⁴⁴ e che trova il suo fondamento nel principio del rispetto dell’autonomia delle parti sociali, sancito dall’articolo 152 TFUE.

Tale modalità di azione costituisce, a parere di chi scrive, un’ulteriore prova della recente rivalutazione del ruolo che le parti sociali dovrebbero assumere in materia salariale: un atteggiamento che, secondo alcuna dottrina, caratterizza le attuali politiche europee¹⁴⁵ e che sembra essere in decisa discontinuità rispetto al passato.

Se infatti nell’ultimo decennio la costante spinta delle istituzioni europee verso il decentramento della contrattazione collettiva a livello aziendale ha favorito una progressiva perdita di rappresentatività delle associazioni sindacali e un declino nella copertura dei contratti collettivi, oggi si rileva come l’azione delle parti sociali sia

¹⁴² T. SCHULTEN, T. MÜLLER (2020), *The European Minimum Wage on the Doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, n. 1/2020, p. 2.

¹⁴³ T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. ult. cit.*, p. 2-3.

¹⁴⁴ T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. ult. cit.*, p. 2.

¹⁴⁵ F. GUARRIELLO, *op. cit.*, p. 61.

dalle stesse istituzioni ritenuta determinante per garantire salari adeguati negli Stati membri: lo stesso documento cardine della “svolta sociale” dell’Unione Europea, ossia il Pilastro Europeo dei diritti sociali, sottolinea il fondamentale ruolo delle parti sociali in materia.

Siffatto cambiamento di prospettiva secondo alcuni autori è altresì desumibile dall’analisi di alcune recenti Country Specific Recommendations, indirizzate a diversi paesi dell’ex blocco sovietico: l’implementazione del Social Scoreboard nel Semestre Europeo ha infatti consentito alla Commissione Europea di sollecitare tali Stati a “migliorare le pratiche di dialogo sociale esistenti e il coinvolgimento delle parti sociali, contribuendo a rafforzare gli attori del sistema”, anche al fine di ridurre il dislivello salariale sussistente tra essi e i restanti Stati membri dell’Unione Europea.¹⁴⁶

La prospettiva delle stesse associazioni sindacali in merito al ruolo che esse dovrebbero assumere in materia salariale è poi esplicitata in modo particolarmente deciso nel documento di risposta al Consultation Document della Commissione, pubblicato dalla Confederazione Europea dei Sindacati nel febbraio 2020.¹⁴⁷

Tale documento mette infatti immediatamente in evidenza come le associazioni dei lavoratori individuino le origini della corrente “tetra” situazione dei livelli salariali nell’Unione Europea nelle politiche di austerità messe in campo dalle stesse istituzioni europee negli ultimi anni, le quali sono infatti ritenute avere perpetrato continui “attacchi” alla contrattazione collettiva: si segnala come le condizionalità poste dalla Troika per il bailout in favore della Grecia, in parte analizzate nei precedenti paragrafi, vengano addirittura

¹⁴⁶ Vedi nota precedente.

¹⁴⁷ <https://www.etuc.org/en/document/etuc-reply-first-phase-consultation-social-partners-under-article-154-tfeu-possible-action>

definite come “un caso di abolizione totale dei diritti di contrattazione collettiva per la fissazione di salari minimi”.

Secondo la CES, di conseguenza, il Consultation Document fallisce nell’obiettivo di individuare compiutamente le misure necessarie per garantire il diritto a salari minimi adeguati nell’Unione nel momento in cui esso omette di proporre iniziative in favore della protezione della contrattazione collettiva, l’unico vero mezzo per innalzare il livello generale delle retribuzioni in maniera duratura, nonché del diritto di associazione sindacale dei lavoratori, il quale risulta spesso negato in numerosi Stati Membri.

Proseguendo nell’analisi del documento di risposta al Consultation Document, si sottolinea inoltre come che la cautela con la quale la Commissione Europea ha approcciato il tema degli ordinamenti nazionali in cui la contrattazione collettiva è l’unico metodo di fissazione dei minimi salariali non è stata sufficiente ad evitare critiche da parte dei sindacati europei, i quali infatti chiedono alla Commissione maggiore chiarezza nello specificare che “qualsiasi specifico criterio e meccanismo di fissazione dei salari deve applicarsi solo ai salari minimi previsti dalla legge e al ruolo delle autorità pubbliche nel fissarli e farli rispettare, non ai salari fissati attraverso i contratti collettivi”.

Per quanto riguarda invece la possibilità di iniziare un dialogo ex articolo 155 TFUE con le associazioni datoriali, la CES si mostra disponibile, anche se ritiene che ad esso debbano precedere alcune chiarificazioni da parte della Commissione Europea in merito ad argomenti specificamente individuati, tra i quali è inclusa l’effettiva forma giuridica che l’azione europea relativa ai minimi salariali dovrebbe assumere.

Viene infatti sottolineata la necessità che un eventuale intervento europeo in materia di minimi salariali sia “fermamente fondato” sugli articoli 151 e 153 del TFUE, dato che una tale base giuridica

è ritenuta essere “più sicura per i lavoratori” rispetto a “un’oscura base giuridica relativa al mercato interno o alla libertà dei servizi”. È interessante notare come, nonostante i noti limiti di competenza dell’Unione Europea in materia retributiva siano delineati proprio da uno degli articoli del TFUE appena menzionati, la CES ritenga che un’azione europea in materia di minimi salariali potrebbe estrinsecarsi nella forma di una direttiva, della quale si richiede altresì una preliminare descrizione da parte della Commissione nella seconda fase della consultazione.

Come si può desumere da quanto segnalato fin ora in questo scritto, l’uso di uno strumento di *hard law* al fine di fissare standard salariali a livello europeo non appare a prima vista idoneo a superare l’esame di compatibilità di tale atto con le disposizioni dei Trattati concernenti la retribuzione, dato che sembrerebbe oltrepassare i limiti fissati dalla Corte di Giustizia in materia: qualora la Commissione Europea intendesse effettivamente utilizzare una direttiva, ne dovrebbe quindi calibrare il contenuto al fine di metterla al riparo da eventuali questioni pregiudiziali di validità *ex art 267 TFUE*.

In conclusione, la via europea al salario minimo sembra costellata di ostacoli non trascurabili: solo una forte volontà politica e un lungo lavoro di negoziazione potranno riuscire ad implementare una tra le misure a parere di chi scrive fondamentali per iniziare a ricostruire la fiducia in un’Unione Europea da qualche tempo percepita come lontana dagli interessi dei suoi cittadini, e per questo in equilibrio sempre più precario.

Una vera e propria “svolta sociale” dell’Unione potrebbe infatti essere l’unica via per evitarne la progressiva disgregazione: una sfida non da poco, alla luce delle tendenze centrifughe che si vanno diffondendo nel Continente da qualche anno a questa parte.

In relazione a ciò, sembra quantomai opportuno richiamare uno dei testi fondanti dell’Unione Europea, redatto ormai quasi

ottant'anni fa ma sorprendentemente attuale: “La via da percorrere non è facile né sicura, ma deve essere percorsa e lo sarà”.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Manifesto di Ventotene, 1941.

Bibliografia

BALLESTRERO M.V., DE SIMONE G., NOVELLA M. (2017) *Diritto Del Lavoro*. 3, ed. riveduta e aggiornata (settembre 2017), Giappichelli

BAVARO V. (2019) *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge N.658 del 2018*, in *ildiariodellavoro.it*

BAVARO V. (2014) *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *ildiariodellavoro.it*

BELLAVISTA A. (2014) *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 741-753

BELLOMO S. (2002), *Retribuzione Sufficiente e Autonomia Collettiva*, Giappichelli

BIASI M. (2015), *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?* Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", Università di Catania, Working Paper 241/2015

BOUNDY C. (1999), *The National Minimum Wage Act 1998: An Outline Guide*, in *Business Law Review*, pp. 3-5

BRONZINI G. (2017) *La risoluzione del Parlamento europeo sul pilastro sociale*, in *L'Unità europea*, n. 1

CARUSO B. (2018) *I diritti dei lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale*, in BRONZINI G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso

Corte Cost. 120/1963

Corte Cost 75/1964

Corte Cost. 74/1966

Corte Cost. 141/1980

Corte Cost. 34/1985

Corte Cost. 124/1991

Corte Cost. 51/2015

Corte Cost. 178/2015

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, causa C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 3 aprile 2008, *Dirk Ruffert*, in qualità di curatore fallimentare della *Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, causa C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 15 aprile 2008, Impact c. Minister for Agriculture and Food e altri, causa C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223

Corte di giustizia dell'Unione europea, sent. 19 giugno 2008, Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo, causa C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350

CORTI M. (2014) *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2014, n. 3, pp. 637-661

CROUCHER R., WHITE G. (2007), *Enforcing a national minimum wage: the British case*, in *Policy Studies* 28, n. 2, pp.145-161

D'ONGHIA M. (2018), *Le tutele welfaristiche nel Social Pillar*, in BRONZINI G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso

DAVIES A.C.L. (2015), *EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing

DELFINO M. (2019), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica

DESPAX M., LABORDE J., ROJOT J. (2017), *Part I. The Individual Employment Relation*, in *IEL Labour Law*, pp. 79-212

FRATTOLA E., GALLI G. (2019), *Una legge sul salario minimo?*, OCPI

GARNERO A. (2020), *Sul salario minimo la Commissione lancia le sue idee*, Reperibile all'indirizzo

<https://www.lavoce.info/archives/63023/sul-salario-minimo-la-commissione-lancia-le-sue-idee/>

GARNERO A. (2019), *Un salario minimo per legge in Italia? Proposte per il dibattito*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, p. 810 e ss.

GIUBBONI S. (2017), *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti Sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4

GOTTARDI D. (2011), *“Vuoti” e “pieni”: la retribuzione e la parità di trattamento nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Lavoro e diritto*, n. 4

GUARRIELLO F. (2018), *Il Pilastro europeo e la riscoperta del ruolo delle parti sociali*, in BRONZINI G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso

GUARRIELLO F. (2016), *Legge e contrattazione collettiva: verso nuovi equilibri?*, Relazione alle giornate di studio AIDLSS

GUARRIELLO F. (2014), *Verso l’introduzione del salario minimo legale?*, in CARINCI F. (a cura di). *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, ADAPT University Press

HU Q. (2018), *An incomplete breakthrough: Questioning the momentum and efficiency of Germany’s minimum wage law*, in *European Labour Law Journal*, 9(1), pp. 73-96

HUSSON M. & SOMMEILLER E. & VINCENT C. (2020), *Minimum Wage in France*, in *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe*, Palgrave Macmillan

JANSSEN R. (2015), *The German Minimum Wage Is Not A Job Killer*, Reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-german-minimum-wage-is-not-a-job-killer>

KNABE A., AND SCHÖB R. (2009), *Minimum Wage Incidence: The Case for Germany*, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol. 65, n. 4, pp. 403–441

KOKOTT J. (2009), *The ECJ's Interpretation of the Posting Directive in the Laval and Rüffert Judgements*, Baden-Baden, pp. 165–172

ICHINO P. (2014), *Minimum Wage: perché non piace ai sindacati*, in *Colloqui giuridici sul lavoro*

ICHINO P. (2010), *La nozione di “giusta retribuzione” nell’articolo 36 della Costituzione*, Relazione al Convegno promosso dall’Accademia dei Lincei, Roma

LEONARDI S. (2019), *La proposta del M5S sul salario minimo legale: qualche progresso e varie insidie*, reperibile all'indirizzo <https://www.eticaeconomia.it/la-proposta-del-m5s-sul-salario-minimo-legale-qualche-progresso-e-varie-insidie/>

LEONARDI S. (2019), *Salario minimo, perché la proposta M5S non convince*, reperibile all'indirizzo <https://www.rassegna.it/articoli/salario-minimo-perche-la-proposta-m5s-non-convince>

LEONARDI S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1

LÖRCHER K. E SCHÖMANN I. (2016), *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*, in *ETUI Report 139*, Bruxelles

MAGNANI M. (2014), *Salario minimo legale*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, ADAPT University Press

MAROCCO M. (2017), *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2

MENEGATTI E. (2017), *Il Salario Minimo Legale. Aspettative e Prospettive*, Giappichelli

MENEGATTI E. (2017), *Challenging the EU Downward Pressure on National Wage Policy*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, vol. 33, n. 2

METCALF D. (1999), *The Low Pay Commission and the National Minimum Wage*, in *The Economic Journal*, Vol. 109, n. 453, Features (Feb 1999), p. F47

MITCHELL D. J. B. (1972), *Incomes Policy and the Labor Market in France*, in *25 Industrial & Labour Relations Review* n. 315

MONACO M. (2018), *Il punto di vista del sindacato europeo sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in BRONZINI G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso

ORLANDINI G. (2018), *Pilastro sociale e concorrenza deregolativa nell'UE*, in BRONZINI G. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso

PASCUCCI P. (2018), *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Relazione Congresso AIDLASS

PUSCH T., HEISE A. (2020), *The minimum wage in Germany five years on*, reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-minimum-wage-in-germany-five-years-on>

RAPPORTO CNEL (2014), *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*

RATTI L. (2018), *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in CHIAROMONTE W., FERRARA D.M. (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica, Questioni aperte e prospettive future*, Franco Angeli

RICCI G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli

SCHULTEN T., MÜLLER T. (2020), *The European Minimum Wage on the Doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, n° 1/2020

SCHULTEN T., MÜLLER T., ELDRING, L. (2015), *Prospects and obstacles of a European minimum wage policy*, in *Wage bargaining under the new European Economic Governance - Alternative strategies for inclusive growth*

SCHULTEN T., AMLINGER M., BISPICK R. (2016), *The German Minimum Wage: experiences and perspectives after one year*, reperibile all'indirizzo <https://www.socialeurope.eu/the-german-minimum-wage-experiences-and-perspectives-after-one-year>

SCHULTEN T., MÜLLER T. (2012), *A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective*

bargaining, in *Social developments in the European Union 2012, Fourteenth annual report*, ETUI

SIMPSON B. (1999), *A Milestone in the Legal Regulation of Pay: The National Minimum Wage Act 1998*, in *Industrial Law Journal*, vol. 28

SPEZIALE V. (2015) *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, Working Paper 233

SPIELBERGER M., SCHILLING A. (2014), *Minimum wages in Germany - you might be affected, too: an overview of the new German minimum wage act (Mindestlohngesetz, MiLoG)*, in *Labor Law Journal*, 65(3), 163-170

TREU T. (2019), *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*. Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”, Working Paper 386

WEINKOPF C., HÜTTENHOFF F. (2019), *Compliance with and enforcement of minimum wages in Germany*, ILERA Conference, p. 5-8

YANNAKOUROU M. (2014), *Austerity Measures Reducing Wage and Labour Costs before the Greek Courts: a case law analysis*, in *Irish Employment Law Journal*, vol. 11, n. 2

Notizie sull'autrice

Diletta Porcheddu

Dottoranda di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena, ADAPT

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013

16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014

34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016

53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017

71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani. Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020

SOCI ADAPT

| | | |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Adecco Group | Coopfond-Legacoop nazionale | Gi Group |
| ANC | Cremonini | Heineken |
| ANCL Veneto | Day Ristoservice | Ifoa |
| Angelini | Edenred | IHI Charging Systems International |
| Aninsei | Elettra Sincrotone Trieste | Inail |
| Assindustria Venetocentro | Enel | Lavoropiù |
| Assoimprenditori Alto Adige | Eni | Manageritalia |
| Assolavoro | ERG | Manpower |
| Assolombarda | Esselunga | Manutencoop |
| ASSTRA | Farindustria | MCL |
| Bracco | Federalberghi | Nexi |
| Cisl | Federdistribuzione | Randstad Italia |
| CNA | FederlegnoArredo | Scuola Centrale Formazione |
| Coesia | Federmanager | SNFIA |
| Coldiretti | Federmeccanica | Sodexo Motivation Solutions Italia |
| Confagricoltura Verona | Femca-Cisl | Synergie Italia |
| Confartigianato | Fim-Cisl | UBI Banca |
| Confcommercio | Fincantieri | UGL |
| Confcooperative | Fipe | UILTEC |
| Confesercenti | Fisascat | Umana |
| Confimi Industria | Fondazione Bruno Kessler | Unindustria Reggio Emilia |
| Confindustria Bergamo | Fondazione E. Mach | Well Work |
| Confindustria Verona | Fondazione Fai-Cisl | World Employment Confederation |
| Confprofessioni | Generali Italia | |

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

