



**Regione Umbria**  
Assemblea legislativa

Servizio Commissioni, Legislazione e Affari europei

---

***Il Salario minimo adeguato.***  
**La proposta della Commissione europea**

\*\*\*

Novembre 2020

**NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 10/2020**

## Indice

1. Introduzione
2. I contenuti della direttiva
- 3 Standard minimi e parti sociali

## In sintesi

### (1) Contesto generale

Il 28 ottobre la Commissione europea ha proposto una direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Negli ultimi decenni, scrive la Commissione, i salari bassi non si sono mantenuti al passo con gli altri salari in molti Stati membri. È emersa una maggiore polarizzazione del lavoro, che ha generato più posti di lavoro a bassa retribuzione e a bassa qualifica, contribuendo a un indebolimento delle strutture di contrattazione collettiva tradizionali. Ciò ha causato un aumento della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali. Proprio nei periodi di recessione economica, poi, il ruolo dei salari minimi riveste un'importanza ancora maggiore.

### (2) Perché una direttiva e perché *standard minimi*

La competenza in merito alle retribuzioni spetta agli Stati membri. Tuttavia, l'Unione può sostenere e completare la loro azione nel settore delle *condizioni di lavoro*, anche mediante *direttive*, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La proposta, perciò, istituisce un *quadro* relativo a *standard minimi*: non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi e non impone agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo.

### (3) I contenuti

La direttiva è rivolta sia ai paesi in cui esiste un salario minimo legale, sia a quelli che si basano sulla contrattazione collettiva. Per tutti gli Stati, la proposta prevede disposizioni per la promozione della contrattazione collettiva, la tutela dei salari negli appalti, la garanzia del diritto di ricorso e della protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli. Per gli Stati in cui è previsto un salario minimo legale, invece, la direttiva propone dei criteri per la loro determinazione, limitazioni dell'uso delle variazioni nel salario e protezione dalle trattenute, coinvolgimento delle parti sociali e garanzie di accesso effettivo ai salari minimi legali.

### (4) Le parti sociali

Nelle consultazioni svolte, i sindacati hanno invitato la Commissione a proporre una direttiva con prescrizioni minime vincolanti, sottolineando che le tradizioni nazionali e l'autonomia delle parti sociali dovrebbero essere rispettate. Nessuna delle organizzazioni dei datori di lavoro, scrive la Commissione, pur esprimendo un generale sostegno sulla maggior parte degli obiettivi della proposta, si è detta favorevole a una direttiva vincolante in materia di salari minimi.

## 1. Introduzione

---

### Il contesto della proposta

Dopo nove mesi di consultazioni, il 28 ottobre la Commissione europea [ha proposto una direttiva](#) relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (*On adequate minimum wages in the European Union*). La direttiva si inserisce nel percorso che punta a costruire una Europa *più sociale*, in attuazione del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#).

La Presidente della Commissione Ursula von der Leyen aveva promesso di presentare uno strumento giuridico per garantire un salario minimo equo per i lavoratori dell'Unione fin dall'inizio del suo mandato, ribadendo questo impegno nel [discorso sullo stato dell'Unione](#) il 16 settembre 2020<sup>1</sup>. In occasione della presentazione della direttiva, la Presidente ha dichiarato che la proposta "è un segnale importante del fatto che, anche in tempi di crisi, la dignità del lavoro è intoccabile. Sappiamo che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo", mentre i lavoratori dovrebbero avere accesso a un tenore di vita dignitoso. "Oggi proponiamo un quadro per i salari minimi che rispetta appieno le tradizioni nazionali e la libertà delle parti sociali. Migliorare le condizioni di vita e di lavoro tutelerà non solo i lavoratori ma anche i datori di lavoro che offrono retribuzioni dignitose, e creerà le basi per una ripresa equa, inclusiva e resiliente" ([Commissione Europea](#)).

Visti la gravità delle conseguenze della pandemia e i profondi cambiamenti vissuti nel mondo del lavoro, è apparso necessario "che le istituzioni europee ribadissero con un provvedimento formale e forte come una direttiva che la dignità del lavoro è un valore importante e fondamentale per il modello di sviluppo europeo" ed "è al tempo stesso un requisito imprescindibile se davvero si vuole edificare un Europa *più sociale*". La direttiva e la valutazione d'impatto che l'accompagna mettono "a nudo una grande ipocrisia che continua ad essere alimentata in troppe dichiarazioni di politici e *opinion makers*: ovvero quella di affermare la centralità del lavoro e la lotta alla povertà e alle diseguaglianze, facendo finta di non sapere che oggi vi sono in Europa troppe persone per cui il lavoro non solo non è più remunerativo, ma nemmeno adeguato e conseguire o mantenere un tenore di vita dignitoso" ([Secondo Welfare](#)).

Si tratta senz'altro di un notevole cambio di paradigma politico, "dopo decenni in cui l'attenzione era stata posta quasi esclusivamente sulla flessibilità salariale"; di fatto, questa è consistita "nel ridurre al minimo il ruolo della contrattazione collettiva e dei salari minimi legali" ([Lavoce.info](#)). La direttiva, inoltre, "interviene in un ambito nuovo e

---

1 "Nella nostra Unione la dignità del lavoro è intoccabile. Ma la verità è che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per il salario minimo. Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali. Sono una fervente sostenitrice della contrattazione collettiva e la proposta rispetterà pienamente le competenze e le tradizioni nazionali. In molti Stati membri abbiamo visto come un salario minimo ben negoziato tuteli posti di lavoro e crei equità, a beneficio dei lavoratori ma anche delle imprese che li valorizzano davvero. I salari minimi funzionano, ed è ora che il lavoro paghi" ([Discorso sullo stato dell'Unione](#)).

politicamente sensibile": innanzitutto, perché la Commissione non ha competenza in materia di regolazione salariale, come vedremo; poi, perché anche se la contrattazione collettiva è diffusa nei paesi dell'Unione, "di fatto l'articolazione in livelli, il coordinamento tra i settori, il tasso di copertura e la durata dei contratti, così come le regole di estensione (obbligatoria o di fatto) sono così diversi da rendere problematico qualsiasi tipo di intervento" ([Lavoce.info](#)).

Il testo è "il risultato di un compromesso tra posizioni molto distanti", come avviene per la maggior parte delle disposizioni legislative dell'UE; occorrerà vedere come procederà il percorso di approvazione nel Parlamento Europeo "e soprattutto nel Consiglio Europeo, dove le posizioni dei Governi si confronteranno duramente" ([Secondo Welfare](#)).

Nel Parlamento italiano giacciono da tempo numerose proposte per introdurre un salario minimo per legge, "che di fatto coprono tutto lo spettro politico". Sulla carta, quindi, "esiste un'ampia maggioranza favorevole all'introduzione del salario minimo, ma quando si entra nei dettagli, ci si rende presto conto che in realtà si è ancora ben lontani da una proposta concreta e attuabile" ([Lavoce.info](#)).

## **La dinamica salariale**

La tutela garantita dal salario minimo può essere fornita mediante contratti collettivi, come accade in sei Stati membri dell'UE (Danimarca, Italia, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia), o mediante salari minimi legali stabiliti per legge, come accade negli altri 21 Stati membri.

La Commissione, nell'illustrazione della proposta, scrive che negli ultimi decenni i salari bassi non si sono mantenuti al passo con gli altri salari in molti Stati membri. Le tendenze strutturali che hanno rimodellato i mercati del lavoro (globalizzazione, digitalizzazione e aumento delle forme di lavoro atipiche, in particolare nel settore dei servizi) "hanno portato a una maggiore polarizzazione del lavoro che ha a sua volta generato un aumento della percentuale di posti di lavoro a bassa retribuzione e a bassa qualifica", contribuendo a un indebolimento delle strutture di contrattazione collettiva tradizionali. Ciò ha causato un aumento della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali.

Proprio nei periodi di recessione economica, il ruolo dei salari minimi riveste un'importanza ancora maggiore. La crisi da pandemia "ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio e il turismo, e ha avuto un impatto maggiore sui gruppi più svantaggiati della popolazione".

Come scrive Lavoce.info, proprio sui lavoratori a basse qualifiche e a basso salario si è riversato l'onere maggiore della crisi, "anche per il crollo delle ore lavorate e il massiccio ricorso a schemi temporanei di integrazione al reddito per quelli in esubero (i cosiddetti *furlough scheme* equivalenti alla nostra cassa integrazione)". Nei paesi UE, "anche prima dell'attuale crisi, circa il 10% dei lavoratori viveva in condizioni di povertà relativa. In Italia questa quota era al di sopra della media europea e pari al 12,3%"<sup>2</sup>. Inoltre "la

---

2 Dati di fonte Eurostat.

percezione di ricevere un reddito ingiustamente basso è condivisa dalla maggioranza dei cittadini europei e dal 67% degli italiani"<sup>3</sup>. La crisi "ha senza dubbio peggiorato le cose, sia ampliando la forbice tra i lavoratori maggiormente protetti e i cosiddetti *working poors*, sia aumentando la percezione di redditi ingiustamente bassi nella popolazione" ([Lavoce.info](#)).

Secondo la Commissione, molti lavoratori dell'UE attualmente non beneficiano della tutela garantita da salari minimi adeguati:

- I salari minimi, "pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi rispetto ad altri salari o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali";
- I salari minimi legali nazionali "sono inferiori al 60% del salario lordo mediano e/o al 50% del salario lordo medio in quasi tutti gli Stati membri";
- Nel 2018, "in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà";
- Esistono gruppi specifici di lavoratori che sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali;
- Gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva "tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati"; ma anche anche negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva, alcuni lavoratori non hanno accesso alla tutela garantita dal salario minimo. "La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20% in quattro paesi e raggiunge il 55% in un quinto paese".

Un recente studio della Fondazione Di Vittorio analizza le dinamiche salariali nelle sei maggiori economie dell'Eurozona dal 2000 al 2019<sup>4</sup>. Per l'Italia, emerge un quadro caratterizzato da una stagnazione di lungo periodo, con il salario lordo medio a livelli di molto inferiori rispetto alla media degli altri paesi e di poco superiore solo a quello spagnolo. L'Italia è anche l'unico tra i sei paesi dell'Eurozona che non ha ancora recuperato il livello salariale precedente alla Grande Recessione del 2008. Passando dal salario individuale lordo a quello familiare netto, la situazione italiana è ancora più allarmante. Lo studio sottolinea i cambiamenti intervenuti nella struttura della forza lavoro italiana occupata che, rispetto all'Eurozona, si caratterizza per una maggiore presenza di professioni meno qualificate; quelle, cioè, meno retribuite, che contribuiscono ad alimentare la dinamica salariale negativa. L'Italia presenta anche un alto numero medio di ore lavorate all'anno per dipendente, ma, allo stesso tempo, la minor quota salari in percentuale del PIL: insomma, "si lavora di più - a causa della scarsa capacità tecnologica e ai bassi investimenti in innovazione del nostro sistema economico - ma si viene retribuiti molto meno". Analizzando i lavoratori dipendenti privati, "nel 2018 il salario effettivo medio lordo varia dai 5,6 mila euro del tempo determinato, part-time e discontinuo ai 35,9 mila euro del tempo indeterminato, full-time e senza discontinuità", con una generale forte disparità tra lavoratori *standard* e *non-standard* (la cui componente è

---

3 Dati di fonte European Social Survey.

4 L'indagine tiene giustamente conto "che tra il salario guadagnato e quello che si spende ci sono tre passaggi: la tassazione e/o i trasferimenti che lo modificano da salario lordo a netto; l'inflazione che lo trasforma da salario nominale a reale; e infine l'effetto familiare che può determinare l'aggregazione di diversi salari".

umentata dal 2017). Inoltre, "dei 15,7 milioni di lavoratori dipendenti privati presenti nella banca dati dell'INPS relativa all'anno 2018, 12,4 milioni (il 78,7% del totale) hanno un salario inferiore al salario medio (30 mila euro) e soltanto 3,3 milioni (il 21,3%) hanno un salario sopra la media". I dati parziali del 2020 indicano, come da previsione, un aggravamento ulteriore della situazione salariale e occupazionale, contenuto grazie all'utilizzo degli ammortizzatori sociali e al blocco dei licenziamenti ([Fondazione Di Vittorio](#))<sup>5</sup>.

## Perché abbiamo bisogno di salari minimi adeguati?



La percentuale di persone che si trovano in condizioni di povertà pur avendo un lavoro **è aumentata, tra il 2007 e il 2018, dall'8,3 % al 9,4 %** del totale della forza lavoro dell'UE.

**Molti lavoratori in prima linea nella lotta contro la COVID-19 percepiscono il salario minimo**



Prestatori di assistenza



Operatori sanitari

**I lavoratori con un salario minimo faticano ad arrivare alla fine del mese (%)**



Fonte: calcoli Eurofound basati sulle statistiche EU-SILC 2018



Addetti alle pulizie



Lavoratori agricoli



**La maggioranza (quasi il 60 % a livello dell'UE) dei lavoratori che percepiscono un salario minimo è costituita da donne**

Fonte: Commissione europea.

5 Secondo gli estensori dello studio, la "polarizzazione verso il basso in termini salariali e occupazionali è il risultato di politiche economiche decise dai governi e implementate dalle imprese, con maggior vigore proprio a partire dal 2008, con l'obiettivo di recuperare competitività attraverso la moderazione salariale". Una scelta che "ha aggravato il declino economico italiano e aumentato le nostre divergenze con il resto delle maggiori economie dell'Eurozona perché in un quadro di consolidamento fiscale - caratterizzato da tagli alla spesa pubblica e da un aumento della tassazione verso i redditi più bassi - e con una struttura produttiva composta prevalentemente da micro e piccole imprese, la moderazione salariale ha disincentivato gli investimenti privati e ha contribuito a peggiorare le aspettative delle imprese stesse. Infatti, una diminuzione salariale ha un duplice risvolto: è un minor costo per la singola impresa ma a livello macroeconomico si riflette negativamente sulla domanda aggregata tramite minori consumi"



## L'economia sociale di mercato

I salari adeguati costituiscono, per la Commissione, un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato dell'UE: la convergenza tra gli Stati membri in questo settore "contribuisce alla promessa di una prosperità condivisa nell'Unione". La garanzia che "i lavoratori nell'Unione siano adeguatamente retribuiti è essenziale per assicurare condizioni di vita e di lavoro adeguate, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti, conformemente all'[Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#) delle Nazioni Unite"<sup>6</sup>.

### L'economia sociale di mercato

L'economia sociale di mercato è il sistema economico previsto dal Trattato di Lisbona. Si tratta di un tipo di sistema economico "caratterizzato allo stesso tempo da libertà di mercato e giustizia sociale". I suoi fondamenti si trovano "nella constatazione che il puro liberalismo non è in grado di garantire una soddisfacente equità sociale, ritenuta invece indispensabile proprio perché i singoli individui siano in grado di operare liberamente e in condizioni di pari opportunità; di converso, anche la piena realizzazione dell'individuo non può compiersi se non vengono garantite la libera iniziativa, la libertà di impresa, di mercato e la proprietà privata. È quindi necessario un ruolo 'regolatore' dell'autorità statale, i cui confini di intervento sono però problematici da definire con esattezza e, soprattutto, in modo oggettivo. L'intervento dello Stato, infatti, non deve guidare il mercato o interferire con i suoi esiti naturali: deve semplicemente intervenire laddove esso fallisce nella sua funzione sociale".

In definitiva, "i sostenitori dell'economia sociale di mercato sono strenui critici sia della concentrazione del potere economico e politico sia dello sfrenato antagonismo tra classi sociali. La loro proposta 'riformista' si pone contro qualsiasi idea di pianificazione e collettivismo e anche contro il liberalismo sfrenato" ([Treccani – Dizionario di Economia e Finanza](#)).

Per la Commissione, la tutela garantita dal salario minimo fissata a livelli adeguati:

- Assicura una vita dignitosa ai lavoratori;
- Contribuisce a sostenere la domanda interna;
- Rafforza gli incentivi al lavoro;
- Riduce la povertà lavorativa e le disuguaglianze nella fascia più bassa dei lavoratori;
- Promuove la parità di genere, perché, tra i lavoratori che percepiscono un salario pari o vicino al salario minimo, le donne sono più numerose degli uomini.

È importante sottolineare che migliori condizioni di vita e di lavoro "apportano vantaggi sia ai lavoratori sia alle imprese dell'Unione". Colmare le disparità nella copertura e nell'adeguatezza dei salari minimi "contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, a stimolare miglioramenti della produttività e a promuovere il progresso economico e sociale".

---

6 Gli obiettivi della direttiva sono coerenti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare con l'articolo 31, paragrafo 1, sulle condizioni di lavoro giuste ed eque, che recita: "Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose". La proposta facilita inoltre l'esercizio dei diritti riconosciuti all'articolo 231 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui si fa espressamente riferimento alla parità tra uomini e donne, poiché tale parità agevola la riduzione del divario retributivo di genere.

## La promozione della contrattazione collettiva

La direttiva mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri. Secondo la Commissione, la contrattazione collettiva svolge un ruolo di grande rilevanza per una tutela garantita dal salario minimo adeguata. Infatti, i paesi dove è elevata la sua copertura tendono ad avere una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati.

Anche negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva incide sull'adeguatezza del salario minimo, perché, influenzando l'evoluzione generale delle retribuzioni, garantisce che esse siano superiori al livello minimo stabilito per legge, stimolando anche l'incremento della produttività.

### Le definizioni contenute nella proposta

#### → **Salario minimo**

La retribuzione minima che un datore di lavoro è tenuto a versare ai lavoratori per il lavoro svolto in un dato periodo, calcolato sulla base del tempo o dei risultati prodotti;

#### → **Salario minimo legale**

Un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti;

#### → **Contrattazione collettiva**

L'insieme delle negoziazioni che avvengono tra un datore di lavoro, un gruppo di datori di lavoro o una o più organizzazioni di datori di lavoro, da un lato, e una o più organizzazioni di lavoratori, dall'altro, per determinare le condizioni di lavoro e di impiego, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro o le loro organizzazioni e una o più organizzazioni di lavoratori;

#### → **Contratto collettivo**

Ogni accordo scritto relativo alle condizioni di lavoro e di impiego concluso dalle parti sociali a seguito della contrattazione collettiva;

#### → **Copertura della contrattazione collettiva**

La percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo.

## 2. I contenuti della direttiva

---

La direttiva prevede disposizioni (da attuare entro due anni dalla data di entrata in vigore) che riguardano sia i paesi in cui esiste un salario minimo legale, sia quelli che si basano sulla contrattazione collettiva. Alcune previsioni, tuttavia, sono rivolte ai soli Stati membri in cui è previsto un salario minimo legale.

### a) Disposizioni per tutti gli Stati

#### ▪ **Istituzione di un quadro generale per il salario minimo**

La direttiva, al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, istituisce (art. 1) un *quadro* per la determinazione di livelli adeguati di salari minimi e l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, laddove esistente.



### ▪ Libertà di scelta per gli Stati membri

La direttiva non interferisce (art. 1) con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi (in linea con le tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali). Non impone (art. 1) agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili<sup>7</sup>.

### ▪ Promozione della contrattazione collettiva

La direttiva fa salvo (art. 1) il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali e il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi. Nello specifico, gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, adottano (art. 4) almeno le seguenti misure:

- Promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale;
- Incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali.

Inoltre, gli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70% dei lavoratori prevedono un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva (per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime) e definiscono un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva.

Infine, gli Stati membri possono affidare (art. 13) alle parti sociali l'attuazione della presente direttiva, laddove queste lo richiedano congiuntamente. Nel farlo, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla direttiva.

### ▪ Tutela dei salari negli appalti

Gli Stati membri adottano (art. 9) misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti.

### ▪ Diritto di ricorso

Gli Stati membri provvedono (art. 11) affinché i lavoratori, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è terminato, abbiano accesso a una risoluzione efficace e imparziale delle controversie e sia loro garantito il diritto di ricorso (compreso il diritto a una compensazione adeguata) in caso di violazione dei loro diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi<sup>8</sup>.

---

7 "Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre agli Stati membri nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili" (art. 1).

8 Fatte salve le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie previste, ove applicabile, dai contratti collettivi.

#### ▪ **Protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli**

Gli Stati membri adottano (art. 11) le misure necessarie a proteggere i lavoratori, compresi quelli che sono rappresentanti dei lavoratori, da qualsiasi trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro o da qualsiasi conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo presentato nei confronti del datore di lavoro o da una procedura promossa al fine di ottenere il rispetto dei diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi.

#### ▪ **Previsione di sanzioni**

Gli Stati membri stabiliscono (art. 12) le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

### **b) Disposizioni per gli Stati in cui è previsto un salario minimo legale**

#### ▪ **Adeguatezza del salario minimo legale**

Gli Stati membri devono adottare (art. 5) le misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti, in modo stabile e chiaro, per promuovere l'adeguatezza al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto. Tali criteri devono comprendere:

- Il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali;
- Il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione;
- Il tasso di crescita dei salari lordi;
- L'andamento della produttività del lavoro.

#### ▪ **Limitazioni dell'uso delle variazioni nel salario**

Gli Stati membri possono autorizzare (art. 6) salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori. Essi devono comunque mantenere tali variazioni al minimo e garantire che ognuna di esse sia non discriminatoria, proporzionata, limitata nel tempo, se pertinente, e obiettivamente e ragionevolmente giustificata da un obiettivo legittimo.

#### ▪ **Protezione dalle trattenute**

Gli Stati membri possono consentire (art. 6) trattenute per legge che riducono la retribuzione versata ai lavoratori portandola a un livello inferiore a quello del salario minimo legale; nel farlo, però, devono garantire che tali trattenute siano necessarie, obiettivamente giustificate e proporzionate.

#### ▪ **Coinvolgimento delle parti sociali**

Gli Stati membri adottano (art. 7) le misure necessarie a garantire che le parti sociali siano coinvolte in maniera tempestiva ed efficace nella determinazione dei salari minimi legali (in particolare per quanto riguarda: selezione e applicazione dei criteri e dei valori di riferimento; determinazione delle variazioni e delle trattenute; raccolta dati e realizzazione di studi).

### ▪ **Accesso effettivo ai salari minimi legali**

Gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, adottano (art. 8) delle misure per migliorare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale:

- Rafforzano i controlli e le ispezioni effettuati dagli ispettorati del lavoro o dagli organismi responsabili dell'applicazione dei salari minimi legali (i controlli e le ispezioni devono essere proporzionati e non discriminatori);
- Elaborano orientamenti affinché le autorità responsabili dell'applicazione individuino e perseguano in maniera proattiva le imprese non conformi;
- Garantiscono che le informazioni sui salari minimi legali siano messe a disposizione del pubblico in maniera chiara, completa e facilmente accessibile.

#### **Quadro riassuntivo delle disposizioni previste nella proposta di direttiva**

<b>Per tutti gli Stati</b>	<b>Per gli Stati in cui è previsto un salario minimo legale</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Istituzione di un quadro generale per il salario minimo</li><li>▪ Libertà di scelta per gli Stati membri</li><li>▪ Promozione della contrattazione collettiva</li><li>▪ Tutela dei salari negli appalti</li><li>▪ Diritto di ricorso</li><li>▪ Protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli</li><li>▪ Previsione di sanzioni</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Adeguatezza del salario minimo legale</li><li>▪ Limitazioni dell'uso delle variazioni nel salario</li><li>▪ Protezione dalle trattenute</li><li>▪ Coinvolgimento delle parti sociali</li><li>▪ Accesso effettivo ai salari minimi legali</li></ul>

#### **La valutazione d'impatto della Commissione**

La Commissione ha svolto una valutazione di impatto attraverso un'analisi quantitativa basata su uno scenario che prevede un aumento dei salari minimi fino al 60% del salario lordo mediano. Di seguito i principali risultati.

##### ▪ **Impatto sui lavoratori**

Un simile aumento migliorerebbe l'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri. Tra 10 e 20 milioni di lavoratori ne beneficerebbero. In numerosi paesi, i miglioramenti della tutela garantita dal salario minimo comporterebbero una riduzione superiore al 10% della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali e una riduzione pari almeno al 5% circa del divario retributivo di genere.

##### ▪ **Impatto sull'economia**

Gli impatti economici previsti comprendono un incremento dei costi del lavoro per le imprese, l'aumento dei prezzi e, in misura minore, la riduzione dei profitti. L'impatto sulle imprese sarebbe attenuato, però, da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario, che sosterrrebbe la domanda interna. Le imprese, e le PMI in particolare, trarrebbero inoltre vantaggio da aumenti più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale.

##### ▪ **Impatto sull'occupazione**

L'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarà limitato, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto dello 0,5 % del tasso di occupazione totale, ma raggiungendo l'1% in tre Stati membri. I benefici generati dal miglioramento della tutela garantita dal salario minimo per i lavoratori interessati sarebbero di gran lunga superiori all'eventuale impatto negativo sull'occupazione di tali lavoratori.

##### ▪ **Impatto sulla competitività**

Gli impatti sulla competitività a livello aggregato sarebbero ridotti. Le misure previste garantirebbero una flessibilità sufficiente per consentire agli Stati membri di determinare il ritmo

del miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi alla luce delle condizioni economiche e dei rischi a livello economico, anche in specifici settori, regioni e PMI.

### 3. Standard minimi e parti sociali

---

#### Sussidiarietà e proporzionalità: perché la direttiva fissa solo "standard minimi"

Come detto, la direttiva:

- Non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi;
- Non impone agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Questo perché, scrive la Commissione, la competenza in merito alle retribuzioni a livello nazionale spetta *inequivocabilmente* agli Stati membri. Tuttavia:

- L'articolo 153, paragrafo 1, lettera b) del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) stabilisce che l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore, tra gli altri, delle *condizioni di lavoro*, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- L'articolo 153, paragrafo 2 del TFUE consente l'adozione di prescrizioni minime mediante *direttive* che evitino di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

#### Gli atti legislativi dell'UE

Per realizzare gli obiettivi stabiliti nei trattati, l'UE adotta diversi tipi di atti legislativi. Alcuni sono vincolanti, altri no. Alcuni si applicano in tutti i paesi dell'UE, altri solo in alcuni di essi.

##### → **Regolamenti**

Un regolamento è un atto legislativo vincolante. Deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell'intera Unione europea.

##### → **Direttive**

Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono realizzare. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti.

##### → **Decisioni**

Una decisione è vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile.

##### → **Raccomandazioni**

Una raccomandazione non è vincolante.

##### → **Pareri**

Un parere è uno strumento che permette alle istituzioni europee di esprimere la loro posizione senza imporre obblighi giuridici ai destinatari. Un parere non è vincolante. Può essere emesso dalle principali istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio, Parlamento), dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale europeo ([Unione Europea](#)).

Perciò, la direttiva "non contiene misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni" (e non richiede lo stanziamento di ulteriori risorse dal bilancio dell'UE), ma *prescrizioni minime* sul salario minimo legale. La proposta "stabilisce un *quadro* relativo a standard minimi e rispetta le competenze degli Stati membri per quanto concerne la

fissazione di standard più elevati" (fatto salvo il ruolo che gli Stati membri possono affidare alle parti sociali), conformemente alle tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale.

Quanto detto deriva dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, stabiliti dall'articolo 5 del [Trattato sull'Unione Europea](#). La *delimitazione* delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di *attribuzione*, in base al quale "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"; per cui, "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri". A sua volta, l'*esercizio* delle competenze attribuite si basa sui principi di *sussidiarietà e proporzionalità*.

▪ Secondo il principio di sussidiarietà, "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

▪ Secondo il principio di proporzionalità, "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati".

Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, la Commissione scrive che nel corso degli ultimi anni, diversi Stati membri hanno adottato provvedimenti volti a migliorare i loro sistemi relativi ai salari minimi, ma "le azioni a livello nazionale non sono bastate a far fronte al problema dell'insufficiente adeguatezza e/o copertura della tutela garantita dal salario minimo". Perciò, "senza un'azione politica a livello dell'UE, i singoli paesi possono essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo". L'azione a livello dell'UE, nelle intenzioni della Commissione, "sarà più efficace di quella a livello nazionale nel rafforzare i sistemi di determinazione dei salari minimi", perché "stabilirà aspettative più chiare, garantirà che i progressi compiuti non siano parziali o disomogenei e rafforzerà la fiducia tra gli Stati membri e le parti sociali". Questo "contribuirà a fornire lo slancio necessario per la riforma dei meccanismi di determinazione dei salari minimi a livello nazionale". La direttiva "contribuirà pertanto a garantire la parità di condizioni nel mercato unico aiutando a colmare le grandi differenze, in termini di copertura e adeguatezza dei salari minimi, che non sono giustificate da condizioni economiche di fondo". Questi "obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente mediante un'azione non coordinata degli Stati membri", frase che esprime in sintesi come si concretizza il principio di sussidiarietà.

Quanto invece al principio di proporzionalità, la direttiva stabilisce standard minimi, "garantendo in tal modo che il livello di intervento sia mantenuto al minimo necessario per conseguire gli obiettivi". Gli Stati membri in cui sono già in vigore disposizioni più favorevoli "non saranno tenuti a modificare i loro sistemi di determinazione dei salari minimi". Ovviamente, i paesi dell'UE possono decidere di andare oltre le prescrizioni minime stabilite<sup>9</sup>. La proposta, poi, rispetta le tradizioni nazionali in materia: la tutela

---

9 L'art. 16 ribadisce che "la presente direttiva lascia impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai

garantita dal salario minimo "continuerà a essere fornita mediante contratti collettivi o disposizioni giuridiche", nel rispetto delle competenze nazionali, della libertà contrattuale delle parti sociali e tenendo in considerazione le circostanze economiche di ogni paese. La proposta lascia perciò "quanto più margine possibile per le decisioni nazionali, conseguendo al contempo gli obiettivi relativi al miglioramento delle condizioni di lavoro attraverso l'istituzione di un quadro che consenta ai lavoratori dell'Unione di avere accesso alla tutela garantita dal salario minimo".

## **Il parere delle parti sociali**

La direttiva "nasce dopo un percorso di preparazione tutt'altro che lineare e semplice, con 15 Paesi membri dell'UE che si sono sempre dichiarati contrari a tale ipotesi, [...] un parere contrario da parte di *Business Europe* (la Confindustria Europea), che avrebbe preferito un provvedimento più leggero, come una raccomandazione, e una posizione tiepida dei sindacati dei lavoratori, che invece sono favorevoli ad una direttiva ma che non sono entusiasti dei contenuti". Bisogna quindi "riconoscere il coraggio e la determinazione della Presidente Ursula von der Leyen e del Commissario agli Affari Sociali e all'Occupazione Nicolas Schmit, che con queste premesse hanno comunque deciso di procedere con la presentazione della direttiva" ([Secondo Welfare](#)).

Quanto detto emerge anche nella relazione introduttiva della Commissione, che ha condotto una lunga consultazione delle parti sociali in due fasi. Le organizzazioni dei lavoratori, si legge, "hanno concordato in generale con gli obiettivi e il possibile contenuto dell'iniziativa" e "hanno sottolineato che le tradizioni nazionali e l'autonomia delle parti sociali dovrebbero essere rispettate". Le organizzazioni dei datori di lavoro "hanno generalmente espresso sostegno per quanto riguarda la maggior parte degli obiettivi e il possibile orientamento di un'iniziativa dell'UE". Alcune di esse, tuttavia, hanno "sollevato dubbi sul valore aggiunto di un'azione normativa dell'UE in materia di determinazione dei salari minimi in considerazione della diversità dei quadri nazionali e hanno sottolineato la necessità di garantire il pieno rispetto delle competenze degli Stati membri e/o delle parti sociali". Insomma, "sebbene i sindacati abbiano invitato la Commissione a proporre una direttiva con prescrizioni minime vincolanti, nessuna delle organizzazioni dei datori di lavoro si è detta favorevole a una direttiva vincolante in materia di salari minimi".

Inoltre, "non si è pervenuti a un accordo tra le parti sociali sull'avvio di negoziati in vista della conclusione di un accordo a livello dell'Unione, come previsto dall'articolo 155 TFUE". Questo articolo stabilisce, appunto, che "il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi".

C'è da dire che la stragrande maggioranza dei sindacati europei, in rappresentanza di 45 milioni di lavoratori, ha votato a favore di una disposizione che sostenga salari minimi equi e la contrattazione collettiva: "a seguito di un dibattito aperto e completo, i membri della Confederazione europea dei sindacati (Ces) hanno approvato la richiesta di una direttiva europea con l'85% dei voti a favore". Secondo la Ces, la direttiva, accanto all'obiettivo di assicurare che gli Stati membri non possano fissare il salario minimo legale

---

lavoratori".

al di sotto di una soglia di decenza (tra il 50 e il 60% dei salari medi lordi nazionali) e porre fine alle pratiche sleali dei datori di lavoro, deve anche garantire il diritto alla contrattazione collettiva, con una condizione, tuttavia: "la garanzia che gli Stati membri [tra cui l'Italia] che attualmente determinano i salari solo attraverso la contrattazione collettiva non saranno mai obbligati a introdurre un sistema di salario minimo obbligatorio" ([Collettiva](#))<sup>10</sup>.

### Il Pilastro europeo dei diritti sociali

La direttiva contribuisce all'attuazione del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), per quanto riguarda le retribuzioni, il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori, la parità di genere e le pari opportunità. Del resto, la Commissione scrive che:

- Nell'[agenda strategica 2019-2024](#), concordata al Consiglio europeo del giugno 2019, è formulato l'invito ad attuare il pilastro a livello dell'UE e nazionale;
- Un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro, comprensivo di un'iniziativa su salari minimi equi, è stato annunciato negli [orientamenti politici per la Commissione 2019-2024](#);
- La comunicazione [Un'Europa sociale forte per transizioni giuste](#) (gennaio 2020) "ha stabilito una tabella di marcia per la preparazione del piano d'azione e ha ribadito l'impegno a favore di un'iniziativa sui salari minimi tra le azioni fondamentali da intraprendere in tale contesto a livello dell'UE. Lo stesso giorno è stata lanciata la prima fase di una consultazione delle parti sociali sulle modalità per garantire salari minimi adeguati ai lavoratori nell'Unione".

Nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali che, come si legge nei punti 12 e 14 del Preambolo, "mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e per garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali" ed "esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo".

Esso si basa su 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. La proposta di direttiva contribuisce ad attuare alcuni principi del Pilastro:

- Il principio 6 (Retribuzioni), in base al quale i lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso (con retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni individuali e familiari), la povertà lavorativa va prevenuta e le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali;
- Il principio 8 (Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori), per cui le parti sociali, che devono essere consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali, sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi e i lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile sulle questioni di loro interesse (trasferimento, ristrutturazione, fusione di imprese e licenziamenti collettivi);
- Il principio 2 (Parità di genere), secondo il quale la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la

---

10 L'introduzione di un salario minimo legale nel nostro ordinamento "ha sempre visto sindacati e organizzazioni datoriali uniti nel rigettare l'idea, sostenendo che non ce ne sia bisogno. I fatti in realtà dicono il contrario, soprattutto se viene considerata anche la vasta platea di lavoratori con contratti parasubordinati, o eterodiretti che – tranne rare eccezioni – sono generalmente esclusi dalla copertura dei contratti collettivi. Resta dunque da vedere se la direttiva, indipendentemente dall'attuale congiuntura, riuscirà a rafforzare la contrattazione collettiva, elevare i minimi retributivi e combattere il lavoro povero in gran parte dei paesi europei e, nel caso dell'Italia, invertendo la tendenza alla frammentazione contrattuale e all'erosione della copertura dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi. Molti obiettivi con un solo strumento, c'è ragione di dubitare" ([Lavoce.info](#)).



partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro, l'avanzamento di carriera e il diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore;

▪ Il principio 3 (Pari opportunità), in base al quale, a prescindere da sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, ogni persona ha diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, protezione sociale, istruzione e accesso a beni e servizi disponibili al pubblico e sono promosse le pari opportunità dei gruppi sottorappresentati.

\*\*\*

*La Nota Informativa è stata redatta da Ugo Carlone.*

### **Note Informative Politiche Europee già pubblicate**

- 1/2020: *Emergenza Covid-19. La sospensione del Patto di stabilità e le iniziative a livello europeo*, aprile.
- 2/2020: *Emergenza Covid-19. Recovery fund, MES, SURE e altre iniziative a livello europeo*, maggio.
- 3/2020: *Emergenza Covid-19. Piano per la ripresa e condizioni socio-economiche*, giugno.
- 4/2020: *Il Programma di lavoro 2020 della Commissione europea adattato*, luglio.
- 5/2020: *Il piano per la ripresa: l'accordo in Consiglio europeo e le reazioni del Parlamento europeo*, agosto.
- 6/2020: *Lo strumento SURE dell'Unione Europea: 27,4 miliardi per l'Italia*, settembre.
- 7/2020: *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Linee guida e posizione delle Regioni*, ottobre.
- 8/2020: *Le Linee Guida della Commissione europea per i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, ottobre.
- 9/2020: *Le obbligazioni SURE: la prima forma di debito comune sociale dell'UE*, novembre.