



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

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

**SALARIO**



**Audizione presso la XIV Commissione Politiche della UE del Senato**

**Roma, 14 dicembre 2020**





## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

### IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea” COM(2020) 682;

VISTA la nota 5 dicembre 2020, di convocazione del Presidente del Cnel all’audizione informale, in videoconferenza, fissata per lunedì 14 dicembre, concernente la proposta di direttiva di cui al punto precedente, a firma della segreteria della 14a Commissione permanente, Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica;

VISTO il verbale della seduta 7 dicembre dell’Ufficio di Presidenza;

VISTO l’elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, nelle materie oggetto della citata proposta di direttiva;

RITENUTO di trasmettere alla richiedente Commissione una memoria scritta sui temi oggetto della citata proposta di direttiva da sottoporre alla ratifica dell’Assemblea nella seduta fissata per il 17 dicembre 2020;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

#### ADOTTA

le unite Osservazioni e Proposte del CNEL relativamente all’atto COM(2020) 682 concernente “*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*”.

.

Prof. Tiziano Treu



OSSERVAZIONI E PROPOSTE DEL CNEL RELATIVAMENTE ALL' ATTO  
COM(2020) 682 CONCERNENTE:

*“PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO,  
RELATIVA A SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UNIONE EUROPEA”*

La proposta di direttiva europea sulla adeguatezza salariale è il primo intervento d'iniziativa legislativa dell'Unione riguardante direttamente la materia della retribuzione.

Con tale proposta la commissione affronta un tema, quello del salario minimo, da tempo alquanto controverso nei vari stati membri, a cominciare dalla Italia, e circondato dalla diffidenza o dalla contrarietà soprattutto dei sindacati.

Inoltre, la proposta segnala un cambio netto di orientamento, dopo che per anni si erano moltiplicate le raccomandazioni europee sul contenimento delle dinamiche salariali.

Questo cambiamento è un segno dei tempi, perché la questione salariale è tornata ad essere al centro delle preoccupazioni delle parti sociali, già prima e ancora più dopo lo scoppio della emergenza COVID.

D' altra parte hanno spinto per prendere tale iniziativa l'influenza della Germania che, vincendo storiche resistenze dei sindacati, ha approvato una legge sul salario minimo e poi la nuova presidenza della Commissione europea a guida Ursula Von der Leyen, che si è mostrata subito molto attiva in iniziative di politica sociale che dessero consistenza al pilastro europeo dei diritti sociali (dal SURE, alle proposte su una possibile indennità di disoccupazione finanziata da fondi europei e su un reddito minimo europeo).

In realtà il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa è sancito da tempo nelle principali fonti internazionali: dall' art 4 della Carta sociale europea, all' art. 31 della carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, alla convenzione OIL 131 del 1970, ma queste indicazioni hanno avuto seguito solo parziale anche in Europa da norme attuative e spesso sono rimaste disattese in pratica.

Il documento ora in esame sui “minimi salariali adeguati” (così è intitolato) è stato presentato, a riprova della determinatezza della commissione, nonostante una prima fase di consultazione avesse ricevuto risposte negative dalle parti sociali.

In questa seconda versione la proposta, ampiamente modificata, ha trovato un'ampia adesione da parte sindacale, l'ETUC riferisce di un 85% di consensi delle organizzazioni nazionali, con riserve limitate ai paesi nordici.

Mentre il fronte datoriale, in primis business europee, mantiene una contrarietà anzitutto allo strumento della direttiva, ritenendo praticabile solo una raccomandazione. Ma significativamente, come ci è stato riferito anche nel dibattito in sede Cnel, le organizzazioni datoriali di Italia e Francia non hanno manifestato contrarietà pregiudiziale, ma riserve e obiezioni specifiche di merito.

Sulla proposta in esame la Commissione, per raccogliere ulteriori elementi, ha avviato una ulteriore fase di consultazione, che presumibilmente occuperà buona parte del 2021.

Il documento della Commissione contiene importanti precisazioni dirette sia a superare le principali obiezioni delle organizzazioni sindacali in materia di salario minimo legale sia a chiarire le basi giuridiche della direttiva.

Anzitutto si rende esplicito quello che la direttiva non vuole fare. Per usare le parole di Ursula Von der Leyen: “i lavoratori in Europa dovrebbero disporre di un salario minimo equo che consenta di vivere in modo dignitoso. Ciò non significa stabilire lo stesso salario minimo per ogni lavoratore nell’UE. I salari minimi dovrebbero essere fissati nel rispetto delle tradizioni nazionali, per mezzo di contratti collettivi o disposizioni giuridiche”.

Inoltre, si specifica che l’intervento europeo non intende né armonizzare i livelli di salario minimo in Europa e neppure stabilire un meccanismo uniforme per fissare i minimi.

Sulla base di tale indicazione la commissione precisa la base giuridica della proposta di direttiva, un punto decisivo per procedere e che in questo caso presenta particolare difficoltà dati i limiti di competenza dell’Unione in materia di retribuzione.

Per ovviare a tali limiti la commissione riconduce la proposta a una base giuridica diversa dal n 5 dell’art. 153, cioè alla possibilità di deliberare (a maggioranza qualificata) in tema di condizioni di lavoro (art. 153, c.1, lett. b, del TFUE); questa disposizione è stata utilizzata spesso per intervenire in materie attinenti alla regolazione dei rapporti di lavoro aventi implicazioni anche sulla retribuzione, ad es. divieti di discriminazione, tutela dei lavoratori in caso di insolvenza, disciplina dei contratti a termine ecc.

In questa scelta la commissione si può avvalere della giurisprudenza della corte europea di giustizia secondo cui la norma dell’art. 153, c. 5, costituendo una deroga alle competenze della Unione previste nei commi 1 e 4 dello stesso articolo, deve essere oggetto di interpretazione restrittiva.

Di conseguenza tale disposizione legittima la esclusione di interventi comunitari solo se questi costituiscono una ingerenza diretta nella determinazione delle retribuzioni degli stati membri, come sarebbe una uniformazione dei salari nazionali o la istituzione di un salario minimo comunitario. Non sarebbero viceversa preclusi interventi, come quelli della proposta, che mirano a coordinare le forme di fissazione dei salari minimi già esistenti nei vari ordinamenti statali.

Nonostante tale argomentazione, la scelta si presta a varie possibili obiezioni, già sollevate anche dai commentatori. Alcuni esperti hanno ritenuto più pertinente per giustificare la competenza comunitaria in questo caso il richiamo alle norme del trattato sulla libera circolazione dei servizi, le stesse utilizzate per fondare la normativa sul distacco che è rivolta a tutelare la situazione retributiva dei lavoratori distaccati.

Questa diversa base giudica sarebbe coerente anche con le finalità della proposta che sono duplici: una di contrastare i bassi salari e una *antidumping*, cioè di impedire la concorrenza al ribasso fra gli stati in materia salariale e di incrementare la *fairness* del mercato del lavoro della Unione.

Coerentemente con la dichiarata intenzione di rispettare le tradizioni degli ordinamenti nazionali, la proposta di direttiva indica due percorsi nettamente diversi che riflettono le situazioni dei vari paesi, distinguendo il gruppo di stati (21) che ha già una legislazione sui minimi salariali, dai paesi (6) che invece affidano la fissazione di tali minimi alla contrattazione collettiva, pur con diverse varianti di regolazione.

Per il primo gruppo di stati la proposta indica alcune condizioni necessarie per garantire che i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati secondo criteri definiti in maniera chiara e stabile, che garantiscano un effettivo coinvolgimento delle parti sociali e aggiornamenti periodici e puntuali dei minimi.

Queste precisazioni sono tutt'altro che formali, se si considera che, come rileva la relazione della commissione, in non pochi stati membri il salario minimo legale non garantisce ai lavoratori un reddito sufficiente a raggiungere la soglia della povertà, talché una parte crescente dei lavoratori europei, attualmente il 10%, è al di sotto di tale soglia. Per di più un lavoratore europeo su sei è qualificabile come *low wage earner* (salario inferiore ai 2/3 del salario mediano).

Di conseguenza si è rilevato che le misure proposte dalla commissione potrebbero essere necessarie anche nei paesi ove esiste un salario minimo legale e viceversa non esserlo negli Stati dove opera solo la contrattazione collettiva.

Per questo secondo gruppo di paesi il criterio decisivo per eventuali interventi correttivi ai sensi della direttiva è il tasso di copertura effettivo dei contratti collettivi nazionali, fissato al 70% dei dipendenti interessati. A tale proposito la relazione precisa che di questa protezione salariale dei contratti collettivi dovrebbero godere direttamente o indirettamente tutti i lavoratori, comprese le varie forme di lavoro, atipico.

La proposta non precisa i meccanismi con cui tale risultato dovrebbe essere garantito, anche se da atto che una estensione per via amministrativa o legale dei contratti è stata oggetto di richiesta da parte dell'ETUC in fase di consultazione.

Il punto viene lasciato aperto e definirlo sarà evidentemente molto importante per il futuro della proposta. Fra gli strumenti di estensione indiretta dei minimi salariali viene invece menzionata la clausola sociale negli appalti pubblici.

Il giudizio sostanzialmente positivo dei sindacati europei, confermato anche dalle maggiori confederazioni italiane, comprese quelle rappresentate nella commissione del CNEL, è motivato anzitutto dalla preferenza riconosciuta dalla proposta alla via contrattuale rispetto a quella legislativa per la fissazione dei minimi salariali. E su questo punto converge anche la valutazione del rappresentante della Confindustria nella commissione Cnel.



Viene peraltro sottolineata la necessità di precisazioni e di miglioramenti al testo della proposta.

Una prima precisazione riguarda il riferimento alla contrattazione collettiva nazionale, che è formulato in modo troppo indifferenziato, tale da comprendere potenzialmente anche contratti stipulati da organizzazioni non rappresentative.

Per correggere tale punto andrebbe indicato che deve tenersi conto, anche nel valutare la copertura contrattuale, dei soli contratti collettivi nazionali conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali maggiormente rappresentative, come definite dalle leggi nazionali.

In secondo luogo, si rileva la necessità che gli stati membri siano sollecitati ad azioni dirette a rafforzare la estensione della copertura contrattuale, e in generale il ruolo delle parti sociali, perché questo in molti casi non è adeguatamente sostenuto e anzi in qualche stato è indebolito dalla situazione economica e dalle politiche adottate.

Una richiesta sindacale, anche in sede europea, è di rendere esplicito che i sistemi nazionali, come quello italiano, che hanno una copertura contrattuale nazionale (mediamente) superiore al 70% possono essere considerati ben funzionanti e quindi non necessitano d'interventi legislativi in materia di salario minimo.

Altre osservazioni avanzate da sindacati anche italiani, richiedono che i piani di azione da adottare per rafforzare la contrattazione e la sua copertura siano obbligatori e abbiano contenuti definiti.

Nei paesi ove esiste la sanzione legale del salario minimo si richiede di fissare in modo vincolante, e non solo opzionale, gli obiettivi minimi di adeguatezza pari al 50% del salario medio e 60% del mediano, con il pieno coinvolgimento delle parti sociali.

Per garantire la effettiva applicazione delle indicazioni comunitarie in materia si ritiene importante che da una parte si rafforzino i sistemi di enforcement e di ispezione del lavoro e dall'altra si metta in atto un efficace sistema di monitoraggio e di raccolta dati, trasparente e pubblicamente accessibile, sul funzionamento degli strumenti legali e contrattuali esistenti nei vari paesi, in particolare ,per quanto ci riguarda ,sulla copertura dei contratti collettivi nazionali .

Su questo aspetto l'archivio dei contratti gestito dal Cnel , in collaborazione con INPS , contiene informazioni preziose che vengono via via integrate e aggiornate .Da tali informazioni si può rilevare come il tasso di copertura dei contratti nazionali nei principali settori sia molto alto ,superiore alla soglia indicata dalla Unione ,ma come in alcuni altri comparti necessiti di un rafforzamento, per i quali il nostro sistema deve prevedere le misure auspiccate anche dalla proposta di direttiva.





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)