

La direttiva dell'Unione europea sul salario minimo: tanto rumore per nulla?

Maura La Terza

Sommario: *1. La direttiva n. 2022/2041 dell'Unione europea.-2. L'impatto della direttiva sugli Stati membri.-3. Conseguenze concrete della direttiva in Italia.- 4. Proposte legislative all'esame del Parlamento.*

1. La direttiva n. 2022/2041 dell'Unione europea

È stata pubblicata il 25 ottobre scorso, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, la direttiva sul salario minimo n. 2022/2041, che intende garantire ai lavoratori dell'Unione condizioni dignitose. Il Parlamento l'ha approvata nella versione definitiva nella seduta del 19 ottobre/30 novembre 2022.

L'obiettivo dichiarato della direttiva è di promuovere e creare condizioni favorevoli al fine di garantire ai lavoratori degli Stati Membri una retribuzione minima adeguata, che può essere assicurata mediante contratto collettivo oppure per legge.

Si stabilisce una serie di principi che fungono da guida per garantire condizioni di lavoro eque, ribadendo il diritto dei lavoratori a una retribuzione "equa" che offra un tenore di vita dignitoso. Secondo tale principio devono inoltre essere garantite 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. Si ricorda infine che la povertà lavorativa deve essere prevenuta e che tutti i salari devono essere fissati in maniera trasparente e prevedibile, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

Alla prima impressione non ci si può sottrarre ad un senso di incredulità per il fatto che l'Unione europea sia riuscita a "dettare legge" su questo aspetto così centrale nella disciplina dei rapporti di lavoro e che incide non secondariamente sull'economia dei singoli

Stati membri, i quali hanno sempre rivendicato e reclamato vivacemente la loro piena autonomia in materia.

Non solo, ma anche perché ogni velleità di introdurre una omogeneità, anche limitata, in questo settore si scontra, oggettivamente, con la spiccata diversità dei singoli ordinamenti, che difficilmente ne consente la *reductio ad unum*.

Ma se si esamina poi l'effettivo contenuto della direttiva, si nota subito che la sua forza cogente è particolarmente limitata: nessun salario unico minimo viene imposto agli Stati membri, e neppure alcuna obbligatorietà della contrattazione collettiva, ma fondamentalmente una serie di "esortazioni" ai singoli Stati membri nel senso di garantire ai lavoratori dipendenti una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso.

Quindi, ad una più attenta ricognizione, appaiono infondate sia le espressioni di allarme, sia le espressioni di "giubilo" che hanno salutato, nel nostro paese, l'emanazione della direttiva.

2. L'impatto della direttiva sugli Stati membri

In primo luogo, nella direttiva si opera una netta distinzione: Stati membri che hanno già introdotto nei loro ordinamenti un salario minimo e Stati membri che non lo hanno invece introdotto.

Inopinatamente, come di seguito si illustra, le regole più stringenti sono dirette proprio ai primi, perché questi sono fatti oggetto di prescrizioni più incisive.

Infatti, il Capo II della direttiva è dedicato ai salari minimi legali ed è rivolto solo agli Stati membri che hanno adottato tale strumento.

In particolare, si prevede la definizione di una procedura per fissare e aggiornare i salari minimi legali (con il coinvolgimento delle parti sociali, art. 7) per garantire nel tempo la loro adeguatezza e si individuano come valori di riferimento indicativi quelli comunemente utilizzati a livello internazionale: il 60 % del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio.

L'Italia è uno dei sei paesi UE senza salario minimo. La proposta oggi in discussione prevede un reddito minimo pari al 60% del salario mediano lordo oppure al 50 % del salario medio lordo. In Italia, nel

solo settore privato, questi due valori corrispondono a 10,59 e 7,60 euro, quindi la cifra media è di 9 euro (giugno 2022).

Come detto, nell'ambito della UE, diversamente da quello che ci si potrebbe attendere, l'impatto della direttiva sembra poter essere maggiore sugli Stati membri che adottano salari minimi legali.

Infatti, almeno per il 2020, i dati dimostrano che solo in tre Paesi il livello del salario minimo legale è adeguato secondo i criteri suggeriti dalla direttiva con riferimento alla percentuale rispetto al salario mediano (o sono molto prossimi secondo il criterio della percentuale rispetto al salario medio). Per la maggior parte dei paesi, il livello del salario minimo non risulta adeguato secondo i menzionati parametri (si veda anche, Eurofound, *Minimum wages in 2020*). Benché questi siano soltanto indicativi nell'orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali, è comunque evidente che tendenzialmente gli importi dei salari minimi legali dovrebbero essere aumentati.

Attualmente non hanno una legislazione sul salario minimo: Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Svezia e Italia.

Cosa allora impone la direttiva per gli Stati che non hanno ancora introdotto un salario minimo?

Tra questi si opera poi una ulteriore distinzione tra Stati con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% e Stati con una copertura pari o superiore (ancorché questa dicotomia sembra poi stemperarsi alla luce del carattere piuttosto vago delle rispettive prescrizioni).

Per i primi la regola è la seguente: gli Stati membri con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% devono prevedere condizioni favorevoli a detta contrattazione, anche attraverso la definizione di un piano d'azione per promuoverla e incrementare progressivamente il tasso di copertura.

Tuttavia, non solo ogni iniziativa sul tema deve essere presa previa consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con le stesse o tra le stesse, ma si specifica altresì che la soglia dell'80% della copertura della contrattazione collettiva deve essere considerata solo come un "indicatore" per l'obbligo di elaborare un piano d'azione, senza che tale soglia debba essere poi necessariamente raggiunta dagli

Stati membri, dal momento che l'autonomia collettiva esclude la possibilità di obbligare le parti sociali a concludere contratti collettivi (*considerando* 25).

A prescindere dalla modalità di determinazione delle retribuzioni minime adeguate, la direttiva promuove la contrattazione collettiva (art. 4), in particolare a livello settoriale o intersettoriale, con riferimento alla determinazione dei salari, per estenderne il tasso di copertura, poiché si ritiene (v. *considerando* 16 della direttiva) che sia «un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi», avendo verificato che dove è presente una elevata copertura della contrattazione collettiva è tendenzialmente limitata la quota di lavoratori a basso salario, oltre a rilevarsi salari minimi elevati rispetto al salario medio.

Ma allora, come si vede, anche l'obbligo di potenziare la contrattazione collettiva, per coloro che hanno una copertura inferiore all'80%, risulta annacquato, dal momento che le parti sociali non possono certo essere obbligate a concludere contratti collettivi.

Ancor meno cogente risulta la direttiva per gli Stati con un tasso di copertura della contrattazione collettiva pari o superiore all'80%; infatti, per costoro vige solo un obbligo generico (art. 4) di:

a) promuovere lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare a livello settoriale o intersettoriale;

b) incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali, su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate per svolgere le loro funzioni.

Riassumendo, come è stato osservato, la direttiva ha due gambe: una serve per garantire salari minimi adeguati e si rivolge ai Paesi che hanno un salario minimo per legge, quindi non all'Italia. Un'altra, per promuovere la contrattazione collettiva in materia salariale, in particolare in quei Paesi in cui la percentuale di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva è inferiore all'80 %.

Questo ha portato alcuni commentatori a definire “insipida” la direttiva.

È una definizione ingenerosa, visto il cambio di passo che rappresenta dal punto di vista politico e sociale: fino a pochi anni fa il mantra era “flessibilità salariale e decentralizzazione”.

Però è vero che la sua natura è principalmente procedurale. La direttiva non obbliga a introdurre un salario minimo e non impone un livello, ma si concentra sulla *governance* del salario minimo, in particolare per rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali, sul monitoraggio e raccolta dati e sull’applicazione dei minimi salariali.

3. Conseguenze concrete della direttiva in Italia

Quali conseguenze concrete avrà in Italia?

Molto scarse. Soprattutto se non si vorrà cogliere l’occasione per una riflessione più profonda, andando oltre la lettera della norma comunitaria.

Per l’Italia, che ha un tasso di copertura della contrattazione collettiva ben superiore all’80%, rimane solo il generico obiettivo della direttiva a promuovere salari minimi adeguati e al miglioramento dell’accesso effettivo dei lavoratori al diritto al salario minimo, anche se viene specificato che la direttiva non interviene sul livello delle retribuzioni stabilito dalla contrattazione collettiva, poiché questo rientra nell’autonomia collettiva.

Il termine per l’adeguamento per i Paesi membri è fissato al 15 novembre 2024.

Per l’Italia, nonostante l’alto tasso di copertura, permane il problema di alcuni settori in cui i contratti collettivi fissano minimi tabellari oggettivamente troppo bassi.

Purtroppo, è presente sempre di più anche il fenomeno del dumping contrattuale, cioè di contratti "civetta" fatti da organizzazioni poco rappresentative che non garantiscono tutele minime (sono oltre 1000 i contratti collettivi nazionali registrati al CNEL).

Di ciò risulta avere consapevolezza la medesima direttiva, laddove osserva che *" Sebbene una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l’altro, di spostamenti strutturali*

dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008".

In Italia il numero di contratti collettivi nazionali depositati al CNEL continua a crescere, dai circa trecento di metà anni duemila si è arrivati ai mille di oggi. Solo il 22 per cento sono firmati da Cgil, Cisl o Uil (mentre erano il 57 per cento nel 2011) e il resto da altre sigle. Alcune sono organizzazioni di lavoratori vere, seppure fuori dalla triplice, come Ugl e Confsal che si sono fatte spazio negli ultimi anni. Altre, invece, sono sigle sostanzialmente inventate *ad hoc* per firmare contratti di comodo, detti "pirata", per pagare salari inferiori a quelli previsti dal Ccnl di settore.

La gran parte di questi nuovi contratti si applica ad un numero esiguo di lavoratori. Il grosso dei lavoratori dipendenti è ancora garantito da contratti Cgil, Cisl e Uil. Ma, pur restando confinati a un numero molto limitato di lavoratori, i contratti "pirata" (non essendoci una definizione univoca è anche difficile misurarli) esercitano una pressione al ribasso sul resto della contrattazione collettiva.

In conclusione, non sarà la direttiva europea sul salario minimo a risolvere i problemi della contrattazione collettiva italiana, in particolare quello dei contratti pirata. Tuttavia, il lavoro di monitoraggio e raccolta dati potrebbe però aiutare a fare qualche passo avanti.

4. Proposte legislative all'esame del Parlamento

Da parte della sinistra sono state avanzate proposte legislative in merito, mentre per i partiti di centro destra non sono necessarie nuove leggi perché si può continuare a fare affidamento sulla tutela garantita dalla contrattazione collettiva che nel nostro paese è molto più sviluppata che altrove.

Le proposte di legge con l'adozione poi di un testo unico erano ferme al Senato al momento della crisi del Governo Draghi.

In estrema sintesi il testo del ddl Catalfo intendeva introdurre: un salario minimo orario di 9 euro lordi l'ora; il riconoscimento dei Ccnl

maggiormente rappresentativi, in chiave anti-dumping; un meccanismo di rivalutazione legata all'indice dei prezzi al consumo, automatica in caso di contratti scaduti o disdettati e non rinnovati (simile alla vecchia "scala mobile").

Come detto, il provvedimento non è considerato prioritario dai partiti di centro destra, che temono il pericolo di gravare eccessivamente con nuovi costi le Piccole e Medie imprese e i lavoratori autonomi.

La proposta più condivisa era ed è invece quella, sostenuta anche da Confindustria, di aumentare i salari attraverso un intervento di riduzione del cuneo fiscale ovvero un alleggerimento del prelievo fiscale e contributivo sui salari lordi, che oggi si attesta all'80 per cento della retribuzione, indirizzo oggi seguito dal nuovo Governo Meloni.

Per cuneo fiscale si intende la somma delle imposte e dei contributi previdenziali che incidono sul costo del lavoro. In sostanza il "cuneo fiscale" è la differenza tra lo stipendio lordo versato dal datore di lavoro e la paga netta ricevuta dal lavoratore. Attualmente il peso del cuneo fiscale è del 46,5%, uno dei più alti tra i paesi dell'OCSE.

Il taglio del cuneo fiscale per i lavoratori con redditi più bassi aumenta con la nuova legge di bilancio 2023. (legge n. 197 del 29.12.2022).

Viene infatti introdotto uno sgravio del 3% per i lavoratori con i redditi sotto i 20.000 euro e uno sgravio del 2% per i lavoratori con i redditi sotto i 35.000 euro annuali.

Il taglio permetterà a chi percepisce un reddito da lavoro più basso di avere più soldi in busta paga aumentando così il suo potere d'acquisto, e quindi, non può che essere visto favorevolmente da parte di tutti.