

# **Il salario minimo, costituzionalmente orientato, alla luce della Direttiva europea.**

## **Introduzione:**

La questione salariale in Italia negli ultimi anni è tornata ad essere al centro del dibattito pubblico, così come la povertà. I dati sono così impietosi che resta difficile ignorarli anche se, come spesso accade per i temi “sensibili”, si fa presto a riporli nel dimenticatoio. Il malessere sociale, anche tra chi lavora stabilmente, però rimane e le conseguenze del perdurare o addirittura il peggioramento di questo malessere può produrre effetti non prevedibili. I dati Ocse, Inps, Istat, Inapp, confermano che nel nostro paese esistono milioni di persone che pur lavorando sono povere. La definizione di lavoratore povero rappresenta quasi una contraddizione in termini, in un paese dove intere generazioni sono cresciute con l’idea che il lavoro fosse garanzia di una vita dignitosa in un contesto di mobilità sociale dove i figli vedevano migliorare la propria condizione rispetto a quella dei genitori. Non è più così o almeno non lo è per la gran parte dei lavoratori dipendenti che vivono sempre più la difficoltà di far quadrare i conti a fine mese. L’impennata inflazionistica di questi mesi ha reso ancor più insopportabile la situazione. I fattori che incidono sui livelli salariali sono diversi e concorrono all’impoverimento di milioni di lavoratori. Il dato sulle retribuzioni medie lorde al di sotto della media europea è determinato da diversi fattori, uno di questi è il livello salariale, che è il tema di questa trattazione, gli altri sono la discontinuità lavorativa, dovuta ad un incremento di utilizzo di contratti a tempo determinato negli ultimi anni, gli orari di lavoro ridotti, in buona parte subiti (la percentuale di part-time involontario è superiore alla media europea), l’alta percentuale di basse qualifiche, quindi bassi stipendi, anche queste con una percentuale superiore alla media europea. Questi, insieme al salario per ora lavorata, i principali fattori che determinano una retribuzione media che è l’unica in Europa ad essere diminuita negli ultimi trent’anni. Altri fattori ancora sono quelli che poi

incidono sulla retribuzione reale cioè sul potere d'acquisto e sulla adeguatezza di un salario a garantire una vita dignitosa che significa la possibilità di far studiare i propri figli e ancor prima di poterli mantenere, di curarsi, di abitare in uno spazio giusto e decoroso, di avere un'auto, di poter fare un viaggio ogni tanto, di vestire dignitosamente, etc. Questo elenco non è esaustivo ma è indicativo di ciò che si può intendere per vita dignitosa così come recita l'art.36 della Costituzione. Questi fattori sono l'erosione del salario dall'inflazione, il prelievo fiscale, il livello di accessibilità all'istruzione e al sistema sanitario, all'acquisto o all'affitto di una abitazione e quindi il livello di welfare pubblico. Si può affermare che la tenuta della capacità della retribuzione, nel suo complesso, di garantire una vita dignitosa è determinata dall'insieme di questi fattori.

In questa sede si affronta, in primo luogo, il tema della retribuzione dovuta ai lavoratori, intesa come il prezzo del lavoro, quindi il ruolo della contrattazione collettiva e dello Stato nel determinare la sua entità anche alla luce della Direttiva europea sul salario minimo adeguato. Direttiva che ha prodotto come primo effetto quello di stimolare un'ampia discussione sul salario minimo nel nostro Paese e che illustrerò nella prima parte di questo lavoro. Discussione che non può prescindere dal ruolo che ha esercitato e che esercita la contrattazione collettiva quale strumento principale di determinazione del salario. Si tratterà, in seguito, il concetto di salario adeguato, così come costituzionalmente garantito, e il ruolo dello Stato che ha svolto e può svolgere in sintonia con l'autonomia collettiva per garantire una giusta retribuzione. Quindi si illustreranno gli scenari possibili per garantire un salario minimo adeguato nel rispetto dei principi costituzionali enunciati negli articoli 36 e 39 della Costituzione, analizzando alcune proposte di legge depositate in Parlamento. Infine si sosterrà la necessità di un salario minimo per legge che affianchi l'efficacia erga omnes dei contratti nazionali, rendendo così effettivo il precetto dell'art.36 e finalmente applicata la seconda parte dell'art.39 Cost., al fine di contrastare la povertà lavorativa e difendere la dignità del lavoro.

## Capitolo I

### La Direttiva europea sul salario minimo

Il 19 ottobre 2022 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea la Direttiva 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea, la prima Direttiva che tratta direttamente la materia della retribuzione e rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alla moderazione salariale di cui le istituzioni europee si sono fatte promotrici rispetto ad alcuni Paesi europei per un lungo periodo di tempo <sup>1</sup>. Il fondamento giuridico indicato dalla Direttiva stessa è nell'art.153 del TFUE paragrafo 1, lettera b “condizioni di lavoro” con i limiti previsti nello stesso articolo al § 5 che esclude un intervento diretto sulla retribuzione, materia questa di competenza degli stati nazionali. Infatti la Direttiva non si occupa direttamente della retribuzione, nel senso di stabilire un salario minimo europeo, ma in coerenza con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea art.31 paragrafo 1 “ogni lavoratore ha diritto a condizioni sane, sicure e dignitose”, promuove una politica europea per garantire condizioni di lavoro dignitose che per essere tali non possono prescindere da un salario minimo adeguato, così come sancito anche dal Pilastro europeo dei diritti sociali richiamato nel Considerando 5 “...il principio 6 del pilastro ribadisce il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. Secondo tale principio devono essere garantiti salari minimi adeguati che soddisfino i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca del lavoro...” Finalità della Direttiva è anche quella di ridurre le diseguaglianze tra gli Stati dell'Unione e al proprio interno, perseguendo una concorrenza nel mercato interno basata su “standard sociali elevati” quindi di contrastare il dumping salariale. La Direttiva riguarda tutti i lavoratori, pubblici e privati, e tutte le tipologie di rapporti di lavoro, quindi anche precari, atipici, compreso il lavoro domestico. Viene escluso il lavoro autonomo purché genuino. Il riferimento è comunque al rapporto di lavoro, di fatto, quello reale e non alla forma adottata. La Direttiva si pone l'obiettivo di “migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione,

---

<sup>1</sup> Emanuele Menegatti Il salario minimo legale 2017, Massimo Delfino Salario legale contrattazione e concorrenza 2016

in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive..."<sup>2</sup>

Il salario minimo può essere stabilito dalla legge o dalla contrattazione collettiva. In tutti gli stati membri comunque va promossa e rafforzata la contrattazione collettiva e laddove il tasso di copertura sia inferiore all'80% scatta l'obbligo di prevedere un piano di azione per aumentare la copertura della contrattazione collettiva, con il coinvolgimento delle parti sociali. La Direttiva non si esprime su quale strumento sia più efficace al fine di raggiungere "il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso..."<sup>3</sup>, ponendo sullo stesso piano sia il salario minimo legale che quello contrattuale. Non esclude l'utilizzo di entrambi gli strumenti, come di fatto si è realizzato in diversi paesi europei, ma riconosce che "nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce pertanto un tenore di vita dignitoso,.. In diversi Stati membri i salari minimi legali sono solitamente bassi rispetto ad altri salari offerti dal sistema economico. Nel 2018, in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a superare la soglia di rischio di povertà"<sup>4</sup>. Quindi pur riconoscendo, al paragrafo 16, un indebolimento della contrattazione collettiva negli ultimi decenni, considera il ruolo della contrattazione collettiva essenziale al fine di realizzare il principio di adeguatezza dei salari anche nei paesi che hanno adottato un salario minimo per legge. Dalla lettura della Direttiva si deduce che l'Unione europea ritiene che il salario minimo per legge non sia sufficiente, da solo, a garantire un salario dignitoso, ma lo si presume riguardo la sola contrattazione collettiva, purché raggiunga una copertura dell'80%. Tale limite è ritenuto nella Direttiva quale condizione minima per raggiungere la finalità di promuovere salari minimi adeguati in tutta la UE, anche in presenza di un salario minimo legale. Quindi una normativa europea a sostegno della contrattazione che, anche se avrà un impatto diverso in ogni paese membro, rappresenta un forte riconoscimento del ruolo delle organizzazioni sindacali nel determinare o codeterminare l'adeguatezza dei salari.

Quindi l'obiettivo della Direttiva è quello di indurre gli Stati membri ad adeguare i salari minimi legali e ad estendere la copertura del numero dei lavoratori dalla contrattazione collettiva, a prescindere dalla validità erga omnes dei contratti collettivi e dalla effettiva

---

<sup>2</sup> Art. 1 comma 1 Direttiva (UE) 2022/2041

<sup>3</sup> Paragrafo 5 Direttiva (UE) cit.

<sup>4</sup> Paragrafo 13 Direttiva (UE) cit.

rappresentatività dei soggetti firmatari, quindi anche dei cosiddetti “contratti pirata”. Questi due aspetti, come vedremo in seguito, per l’Italia significano non incidere sui nodi centrali che riguardano la contrattazione e un salario dignitoso. In ogni caso e in generale risulta incomprensibile come si possa definire un salario minimo per via contrattuale, senza regole certe sull’efficacia erga omnes e sulla titolarità dei soggetti firmatari dei contratti. La direttiva a questo proposito infatti dichiara che non vi è alcun obbligo per i paesi dell’Unione di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile, neanche nei paesi in cui è l’unico strumento di determinazione del salario minimo, come appunto in Italia.

“Nell’ordinamento italiano, per contro, l’equazione “salario contrattuale = salario adeguato a condizione che sia sufficientemente applicato” non sempre funziona, e lasciare dunque la garanzia dei salari adeguati affidata solo al tasso di copertura di contratti collettivi non meglio specificati- come essenzialmente la proposta si limita a fare-potrebbe non essere una opzione risolutiva.”<sup>5</sup>

Sembrerebbe quindi che per l’Unione europea l’adeguatezza dei salari passi attraverso l’aggiornamento, anche con forme di indicizzazione automatica, di quelli legali e la mera estensione di quelli contrattuali, dando per scontato che l’adeguatezza degli stessi sia garantita dalla contrattazione collettiva, così come “volutamente non definita” dalla Direttiva. E non indica un livello minimo sotto il quale, sia il salario minimo legale che quello di natura contrattuale, non possa attestarsi, ossia non introduce criteri e parametri oggettivi ai quali i paesi dell’Unione debbano attenersi ma indica un possibile riferimento, quello utilizzato a livello internazionale quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio nazionale (art.5). Tale riferimento, che è soltanto indicativo, riguarda esclusivamente i salari minimi legali, per cui la Direttiva europea si astiene completamente dal dare indicazioni puntuali alla contrattazione collettiva così come, sempre all’art.5, la Direttiva individua alcuni criteri generali a cui attenersi nella determinazione del solo salario minimo legale: il potere di acquisto, tenuto conto del costo della vita, il livello generale dei salari e la loro distribuzione, i tassi di crescita dei salari, i livelli e l’andamento nazionale a lungo termine della produttività.

---

<sup>5</sup> Antonio Lo Faro in Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva Cnel 2021