

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII  
N. 28

---

## XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO SU:**

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 final)

Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto (SWD(2020) 246 final)

---

*Approvato il 15 aprile 2021*

---

La XI Commissione,

esaminati, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea e il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte sul documento;

preso atto altresì del parere favorevole con osservazioni approvato sul documento dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea nella seduta del 7 aprile 2021;

considerato che appare di primaria importanza, in particolar modo nel momento attuale, in cui la pandemia da SARS-CoV-2 ha duramente colpito l'economia europea, che negli Stati membri dell'Unione europea siano assicurati salari minimi adeguati, sufficienti ad assicurare ai lavoratori e alle loro famiglie un'esistenza libera e dignitosa, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione, in coerenza con il punto n. 6 della Raccomandazione (UE) n. 2017/761 sul Pilastro europeo dei diritti sociali;

preso atto che i salari minimi legali sono stabiliti in ventuno Stati membri dell'Unione europea, mentre in sei Stati membri, tra cui l'Italia, la determinazione dei salari è affidata alla contrattazione collettiva, per via tanto di una applicazione diretta, quanto dell'assunzione giurisprudenziale della stessa come parametro per la definizione della retribuzione contrattualmente dovuta;

rilevato che la proposta di direttiva contiene regole volte a rendere più efficaci i sistemi adottati dai Paesi dell'Unione europea, perseguendo l'obiettivo comune di migliorare l'adeguatezza dei salari e rendere accessibile a tutti i lavoratori la

tutela di un trattamento salariale minimo, rafforzando ed estendendo la copertura della contrattazione collettiva, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

rilevato che, ai sensi dell'articolo 4 della proposta di direttiva, al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva, gli Stati membri adottano misure per la promozione dello sviluppo e del rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e incoraggiano negoziazioni costruttive, significative ed informate sui salari tra le parti sociali;

considerato che, dal momento che la fissazione di salari minimi adeguati deve essere garantita da decisioni assunte a livello degli Stati membri e dall'azione delle parti sociali nella definizione degli elementi essenziali del contratto di lavoro, la proposta non interferisce con la tradizione e le specificità di ciascun Paese, lasciando intatta la potestà del legislatore nazionale di scegliere se demandare la determinazione del salario minimo a norme di legge o alla contrattazione collettiva, pur nel rispetto dell'obiettivo comune di garantire un livello del salario minimo non inferiore ad indicatori adottati a livello internazionale, quali il 60 per cento del salario lordo mediano o il 50 per cento del salario lordo medio;

osservato che il ricorso allo strumento giuridico della direttiva vale a conferire copertura e legittimazione « europea » alla normativa degli Stati membri in materia, attraverso una prima, seppur minima, armonizzazione;

ritenuto che, al contrario, l'adozione di una raccomandazione europea, nella prospettiva di salvaguardare la specificità di ogni singolo Stato membro, nonché il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, finirebbe per privare il lavoratore degli

strumenti di tutela apprestati anche dall'ordinamento europeo nel caso di violazione dei suoi atti normativi;

apprezzato che la proposta non prende posizione sulla scelta nazionale di garantire l'adeguatezza dei salari mediante l'introduzione di un salario minimo legale ovvero mediante un rafforzamento della contrattazione collettiva e che, dunque, la scelta di un salario minimo legale, in aggiunta al sistema della contrattazione collettiva, rimane nell'ambito delle competenze degli Stati membri;

rilevata, infine, la necessità che il presente documento conclusivo sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico,

esprime una

#### VALUTAZIONE POSITIVA

con le seguenti osservazioni:

a) si rileva l'opportunità di calibrare meglio la proposta, precisando che la contrattazione collettiva cui si fa riferimento nel testo debba essere quella determinata dalla partecipazione di organizzazioni datoriali e dei lavoratori maggiormente rappresentative, attraverso una cornice normativa che rimandi al legislatore nazionale il compito di definire la disciplina della rappresentanza sindacale, per salvaguardare il salario minimo da fenomeni distorsivi; più precisamente, per non lasciare spazio a lacune normative, occorrerebbe una definizione delle organizzazioni qualificate, in ossequio al criterio della rappresentatività, alla contrattazione collettiva, così da inverare il principio di adeguatezza che la direttiva promuove, anche al fine di contrastare fenomeni di *dumping* salariale, nonché di tutelare il più possibile i lavoratori e la leale concorrenza tra imprese;

b) al fine di consentire l'affermazione del principio dell'adeguatezza del salario minimo, si rileva l'opportunità di intro-

durare un principio in base al quale, negli Stati membri in cui i salari sono determinati dalla contrattazione collettiva, sia assicurata comunque a tutti i lavoratori l'applicazione di un contratto collettivo di settore idoneo a garantire una retribuzione dignitosa, lasciando ai medesimi Stati membri la discrezionalità nella fissazione dei parametri di adeguatezza ai quali la contrattazione dovrà conformarsi; introducendo un principio siffatto in una direttiva europea, si otterrebbe lo stesso effetto che, oggi, nell'ordinamento interno viene realizzato solo attraverso le decisioni degli organi giurisdizionali, chiamati a dare attuazione all'articolo 36 della Costituzione, e si raggiungerebbe una quota quanto più vicina alla totalità dei lavoratori a cui viene garantito un salario minimo; la garanzia di una retribuzione dignitosa e adeguata per tutti i lavoratori, inoltre, favorirebbe senz'altro la realizzazione di un mercato del lavoro più inclusivo, più equo e paritario, abbattendo le disuguaglianze, anche in termini di *gender pay gap*;

c) si ravvisa l'esigenza di garantire l'effettiva applicazione della disciplina attraverso il rafforzamento dei controlli e delle ispezioni sul campo effettuate dai soggetti istituzionali deputati ai compiti di vigilanza circa l'applicazione dei salari minimi legali, nonché mediante una più capillare azione di formazione e di informazione dei prestatori di lavoro, anche rafforzando gli obblighi di informazione sui contenuti contrattuali già previsti dalla legislazione vigente;

d) al fine di agevolare gli Stati membri nel recepimento delle prescrizioni contenute nella proposta di direttiva e di sostenere gli aumenti del costo del lavoro, si invita a valutare l'opportunità di introdurre politiche del lavoro volte ad aumentare la produttività delle imprese, considerando anche gli effetti sul sistema produttivo dell'emergenza generata dalla pandemia da COVID-19;

e) al fine di dare attuazione al principio di adeguatezza dei salari minimi, come peraltro indicato nel considerando

21 della presente proposta di direttiva e come specificato dall'articolo 36 della Costituzione italiana, si consideri l'opportunità di prevedere, a livello nazionale, una soglia minima salariale inderogabile, che offra maggiori tutele e dignità ai lavoratori relativamente ai rischi di un'offerta inferiore alla soglia minima, ma che lasci alla contrattazione collettiva la regolazione delle voci retributive, rafforzando così il ruolo del contratto collettivo; si dovrà, quindi, tenere conto del ruolo centrale e della funzione propria della contrattazione collettiva, assicurando a tal fine alle parti sociali condizioni ottimali, anche mediante organismi ad hoc, per sostenere negoziazioni costruttive, significative e informate

sui salari, in linea con quanto richiesto dall'articolo 4 della proposta, anche in considerazione della eterogenea complessità dei settori produttivi e delle relative attività professionali;

f) al fine di garantire in Europa l'adeguatezza del salario minimo legale, contestualmente alla necessità di intensificare l'azione di controllo e applicazione, si ravvisa, altresì, l'esigenza di individuare parametri unici intersettoriali omogenei a livello unionale per definire l'ammontare del salario minimo nei vari Stati membri, al fine di rendere il costo del lavoro uniforme e concorrenziale in ambito europeo.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE**

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020)682 final) e il relativo « Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto » (SWD(2020) 246 final);

premessi che:

la proposta di direttiva istituisce un quadro per la determinazione di livelli adeguati di salari minimi, nonché 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;

la proposta contempla i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in relazione al diritto dei lavoratori a condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), e contribuisce all'attuazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, e segnatamente del Principio 2 « Parità di genere » – poiché infatti la maggior parte dei lavoratori che percepiscono un salario minimo è costituita da donne, sostenendo salari minimi adeguati la proposta promuoverà la parità di genere e contribuirà a ridurre il divario retributivo di genere e del principio n. 6 concernente la garanzia di retribuzioni minime adeguate;

l'iniziativa della Commissione, che si inserisce nel solco di un dibattito da tempo avviato in Europa, ha ora assunto

una dimensione ancora più rilevante e urgente nel contesto della gravissima crisi economica e sociale generata dall'epidemia di COVID-19, che ha colpito e sta colpendo in modo particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario;

il tema ha una dimensione sociale molto rilevante, con particolare riguardo al fenomeno della cosiddetta « povertà lavorativa » e alla questione delle disuguaglianze salariali, anche di genere, e del contrasto al *dumping* salariale come elemento distorsivo della concorrenza sul mercato interno;

in ventuno Stati membri si applicano salari minimi legali, mentre in sei Stati membri, tra cui l'Italia, la protezione del salario minimo è fornita dai contratti collettivi;

considerato che:

la direttiva proposta è basata sull'articolo 153, paragrafo 1, lettera *b*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che stabilisce che l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, ritenendo i salari, compresi quelli minimi, una componente fondamentale delle condizioni di lavoro stesse;

la direttiva proposta rispetta i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE, che proibisce l'adozione di iniziative a livello unionale in materia di retribuzioni, divieto che è stato interpretato dalla Corte di Giustizia come avente ad oggetto tutte le misure che inci-

dano direttamente sulla determinazione delle retribuzioni negli Stati membri;

il paragrafo 2 del citato articolo 153 consente all'Unione di adottare, mediante direttive, prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro;

la proposta fa seguito a una consultazione in due fasi delle parti sociali, a norma dell'articolo 154 del TFUE, in cui sono emerse posizioni diverse anche in ordine allo strumento giuridico da utilizzare;

la scelta dello strumento giuridico della direttiva risulta opportuna, poiché le grandi differenze nelle norme per l'accesso a un salario minimo adeguato rientrano nel campo delle condizioni di lavoro e creano notevoli discrepanze nel mercato unico che possono essere affrontate al meglio a livello dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà;

il Servizio giuridico del Consiglio ha formulato, su richiesta di alcuni Stati membri, un parere in cui ritiene appropriata la base giuridica;

rilevato che:

la proposta non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di 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;

la proposta 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;

pertanto, sono indicati due percorsi, che riflettono le situazioni dei vari Paesi e che distinguono il gruppo di Paesi, che hanno già una legislazione sui minimi salariali, da quelli che invece affidano la fissazione di tali minimi alla contrattazione collettiva, pur con differenti varianti di regolazione;

secondo la Commissione, la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale per una tutela garantita dal salario minimo adeguata: a tal fine, l'articolo 4 prevede che gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, adottino almeno misure volte a promuovere lo sviluppo della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale e a incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate in materia di salari;

in particolare nei Paesi in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70 per cento dei lavoratori — inclusi quelli atipici — si prevede un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e l'istituzione di un piano d'azione per promuoverla;

il capo II della proposta (articoli 5-8) reca una serie di prescrizioni applicabili solo agli Stati membri in cui si applicano salari minimi legali, con riguardo ai criteri per promuoverne l'adeguatezza, al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto, nonché al coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi legali e nel relativo aggiornamento;

nello specifico, l'articolo 5 elenca gli elementi di cui devono tenere conto i criteri nazionali per l'adeguatezza dei salari minimi in cui sono compresi, tra l'altro, almeno il potere d'acquisto dei salari minimi, 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 e l'andamento della produttività del lavoro;

inoltre, per orientare la valutazione circa l'adeguatezza dei loro salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi, il medesimo articolo 5 dispone che gli Stati membri utilizzino indicatori comunemente impiegati a livello internazionale: a tale riguardo, il considerando 21 fa riferimento al 60 per cento del salario

loro mediano e al 50 per cento del salario lordo medio;

valutato che:

l'attuazione della direttiva potrebbe costituire un'occasione per una riflessione più generale a livello nazionale sulle tematiche oggetto della direttiva medesima, alla luce della crescita esponenziale dei cosiddetti « contratti pirata », della rilevante presenza di lavoratori atipici e tenuto conto degli effetti economici e sociali provocati dalla pandemia;

appare necessario adottare misure volte a contrastare il diffondersi dei « contratti pirata », stipulati da organizzazioni sindacali con rappresentatività scarsa o nulla, che rischiano di determinare fenomeni di *dumping* contrattuale con effetti peggiorativi sulle retribuzioni dei lavoratori;

pertanto occorre esplicitare il riferimento alla contrattazione collettiva nazionale nel testo della direttiva poiché è formulato in modo indifferenziato, tale da comprendere potenzialmente anche contratti stipulati da organizzazioni non rappresentative;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte sul documento;

sottolineata, altresì, la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare, nelle competenti sedi europee, che:

a) merita apprezzamento l'iniziativa della Commissione europea, che si è assunta la responsabilità di avanzare una

proposta concreta su un tema particolarmente rilevante da un punto di vista sociale ed occupazionale, in linea con quanto sancito dal Pilastro europeo dei diritti sociali; in particolare, la tutela garantita dal salario minimo, in linea con il Principio 2 del Pilastro europeo dei diritti sociali, contribuirà a promuovere la parità di genere e la riduzione del divario retributivo di genere, poiché tra i lavoratori che percepiscono un salario pari o vicino al salario minimo le donne risultano più numerose degli uomini;

b) la base giuridica della proposta risulta appropriata e la scelta dello strumento della direttiva appare idonea al perseguimento degli obiettivi dell'azione dell'Unione europea nel sostenere e completare l'azione degli Stati membri volta a rafforzare i sistemi di determinazione dei salari minimi;

c) il riferimento alla contrattazione collettiva presente nel testo dovrebbe essere esplicitato al fine di tenere conto, anche ai fini della valutazione della copertura contrattuale, solo dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni delle parti sociali comparativamente più rappresentative nella categoria, anche al fine di contrastare il cosiddetto fenomeno dei « contratti pirata », che rischia di compromettere l'effettività della fissazione di un salario minimo, e quello del cosiddetto *dumping* salariale, quale elemento distorsivo della concorrenza sul mercato interno fra gli Stati membri; disponendo altrimenti, si finirebbe per non distinguere tra la contrattazione collettiva siglata dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, che è l'unica che sarebbe necessario promuovere, e la contrattazione collettiva fatta dalle organizzazioni scarsamente rappresentative, dalla quale possono nascere fenomeni di *dumping* contrattuale;

d) all'articolo 4, paragrafo 2, potrebbe essere altresì opportuno specificare il contenuto dei piani d'azione, che dovrebbero essere adottati da parte degli Stati membri in cui la copertura della

contrattazione collettiva è inferiore al 70 per cento dei lavoratori;

*e)* la direttiva dovrebbe fare riferimento, in via generale, all'esigenza di garantire l'effettiva applicazione della disciplina dei salari minimi legali attraverso il potenziamento dell'attività di vigilanza e controllo e il rafforzamento delle ispezioni sul campo da parte degli organi preposti, nonché mediante una più capillare azione di formazione e informazione dei prestatori di lavoro, anche rafforzando gli obblighi di informazione sui contenuti contrattuali già prevista dalla legislazione vi-

gente, allo scopo di assicurare l'effettiva applicazione dei diversi regimi nazionali di determinazione di salari minimi adeguati;

*f)* al fine di garantire in Europa l'adeguatezza del salario minimo legale, contestualmente alla necessità di intensificarne l'azione di controllo e applicazione, si ravvisa, altresì, l'esigenza di individuare parametri unici intersettoriali omogenei a livello unionale per definire l'ammontare del salario minimo nei vari Stati membri, al fine di rendere il costo del lavoro uniforme e concorrenziale in ambito europeo.

