

**Il Corriere delle Paghe** Approfondimento

# Direttiva sul salario minimo: un recepimento non scontato

di Luca Failla e Paola Salazar  
N. 44 - 20 Novembre 2024

## I. Guida al Lavoro

Il particolare contesto italiano di contrattazione collettiva

Il 15 novembre 2024, come è noto, è scaduto il termine per il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

Al di là delle implicazioni politiche che hanno accompagnato in questi anni sia l'iter di approvazione che la previsione di una sua trasposizione nell'ordinamento interno, quello che emerge ora, in occasione di questa scadenza, è la circostanza che tale recepimento stia passando un po' in sordina (se non per l'emendamento riammesso in questi giorni dalla Commissione Bilancio della Camera).

L'Italia ha approvato a inizio 2024 la Legge di delegazione europea 2022/2023 (L. n. 15/2024) nel cui allegato compare anche la Direttiva in argomento, ma senza una indicazione precisa di linee guida sulla delega, a differenza di quanto emerge, invece, nell'art. 9 per il recepimento della Direttiva 2023/970 del 10 maggio 2023 volta a garantire il principio di trasparenza ed il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Da tale norma emerge infatti l'obiettivo di *"introdurre disposizioni volte a individuare gli strumenti o le metodologie per valutare e raffrontare il valore del lavoro, prevedendo anche un coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di tale valore ed evitando incertezze interpretative e applicative"*.

## La direttiva sul salario minimo

Il che ci porta ad alcune valutazioni di merito sulle possibili motivazioni alla base di questo silenzio che potrebbe essere legato a valutazioni di contesto proprio sul ruolo da sempre decisivo che in questa materia hanno le parti sociali e la contrattazione collettiva. Quel ruolo che costituisce il fulcro della disciplina introdotta dalla Direttiva sul salario minimo, non potendo la materia dei salari in senso stretto essere oggetto di disciplina a livello comunitario perché in contrasto con i Trattati. Tanto che la stessa Commissione in fase di presentazione della proposta di Direttiva aveva opportunamente argomentato 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, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (articolo 5, paragrafi 3 e 4 TUE). Poiché non contiene misure che hanno un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, la direttiva proposta rispetta pienamente i limiti imposti all'azione dell'Unione dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE"*.

Sono quindi le condizioni di lavoro la base giuridica di riferimento della Direttiva, quelle condizioni di lavoro che la storia stessa della contrattazione collettiva nel nostro ordinamento giuridico e l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi anni hanno contribuito a delineare ed a definire: dal lavoro femminile – appunto – imbrigliato da tempo entro parametri retributivi in alcuni casi strutturati al ribasso, per inquadramento, per riduzione (a volte forzata) dell'orario di lavoro, per la marginalizzazione verso lavori di basso profilo tecnico-intellettuale, alla posizione dei lavoratori della gig economy (che ha visto il parallelo sviluppo della Direttiva sul lavoro attraverso piattaforma definitivamente approvata e pubblicata nella GUCE del 23 ottobre 2024 - Direttiva (UE) n. 2024/2831. Fino alla posizione di quei lavoratori che non svolgendo attività ad alto valore tecnologico e concretamente misurabili in termini di produttività, hanno iniziato a subire i contraccolpi di un mercato del lavoro che – seppure consapevole del loro ruolo – li ha alla fine marginalizzati: si fa riferimento ad esempio alle attività di cura, all'assistenza familiare, al lavoro domestico, alla vigilanza privata dei quali si è ampiamente interessata la giurisprudenza negli ultimi due anni (si veda L. Failla, P. Salazar, Giusta retribuzione, ancora nuovi orientamenti giurisprudenziali – Il Corriere delle Paghe n. 10/2024).

Si tratta di lavori per i quali il concreto valore economico si è sempre più ridotto non tanto – o non solo – a causa della spinta inflazionistica ma, soprattutto, per la oggettiva difficoltà di definirne i parametri in termini di produttività al fine di valorizzarne concretamente l'apporto umano. Quell'apporto umano che, quando non misurabile - in un mondo sempre più pervaso dalla tecnologia - finisce per essere travolto e marginalizzato. Ma se di condizioni di lavoro si tratta, è necessario valutare, al di là delle implicazioni politiche, se e come la contrattazione collettiva abbia (e ce l'abbia ancora oggi) un ruolo determinante nella loro definizione all'interno del nostro ordinamento giuridico e come tale ruolo decisivo influisca sul recepimento della Direttiva, posto che la Direttiva non impone l'introduzione per legge di un salario minimo, specie laddove il tasso di copertura da parte della contrattazione collettiva sia non inferiore all'80%.

## Il particolare contesto italiano di contrattazione collettiva

L'Italia è tra i paesi nei quali questo presupposto esiste ed infatti condivide con altri paesi europei (Svezia e Danimarca, che tra l'altro hanno proposto un'azione per l'annullamento della Direttiva proprio per non sminuire il ruolo della contrattazione collettiva) una significativa estensione da parte della contrattazione collettiva (ancorché i CCNL in vigore siano davvero troppi, oltre 900 come rilevato dallo stesso CNEL).

La presenza di un esteso e consolidato sistema di contrattazione collettiva non è tuttavia di per sé condizione sufficiente per raggiungere l'obiettivo indicato dalla Direttiva europea di una retribuzione adeguata. Per questo motivo essa stessa pone particolare attenzione al cosiddetto "tasso di copertura" della contrattazione collettiva, e cioè alla percentuale di lavoratori a cui si applicano i contratti collettivi (tasso di copertura individuato appunto in una percentuale non inferiore all'80%).

È questo il presupposto fondamentale dal quale partire, come evidenziato anche dalla CISL in occasione del dibattito sindacale e politico sorto durante l'iter di approvazione finale della Direttiva, e dal CNEL nelle proprie osservazioni pubblicate nell'ottobre 2023 con il proprio documento di analisi (*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*).

Nella relazione si evidenzia come, sulla base dei dati risultati presso il CNEL, ma anche da altre fonti (Banca d'Italia e ISTAT), il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia sia di gran lunga superiore al parametro previsto dalla Direttiva. Si legge, infatti, che secondo Banca d'Italia *"in Italia esiste un sistema ampio e pervasivo di contrattazione collettiva nazionale che, secondo i dati disponibili basati sui rapporti di lavoro regolari di fonte INPS-Uniemens (anno 2021), interessa la quasi totalità dei lavoratori dipendenti del settore privato: si tratta di circa il 98 per cento, in base ai dati disponibili di fonte INPS-Uniemens; per il restante 2 per cento il dato è mancante e quindi non è necessariamente riconducibile a mancata copertura"*.

## Osservazioni conclusive


Pur nella consapevolezza del permanere di alcune criticità ai fini delle rilevazioni (tra cui il mancato allineamento del sistema informativo Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro con il sistema della banca dati CNEL-INPS; la non conoscibilità della reale applicazione di tutte le voci retributive, ossia di quali voci retributive previste dai contratti collettivi concorrono cioè a definire il concetto di salario minimo adeguato previsto dalla direttiva europea; i criteri di applicazione del concetto di tasso di copertura, posto che restano scoperti, rispetto ai flussi informativi, settori critici in materia di salari adeguati come il lavoro agricolo e il lavoro domestico; l'abuso di alcune forme di lavoro quali la para-subordinazione ed il tirocinio), il sistema italiano appare nel suo complesso adeguato a soddisfare i criteri previsti dalla Direttiva.

Resta tuttavia il problema di quello che sta iniziando ad affermarsi come "lavoro povero" che, come già messo in evidenza, interessa – per altre ragioni legate in molti casi ai mancati rinnovi contrattuali - larga parte della popolazione, pur nel quadro della regolarità nell'applicazione della contrattazione collettiva che, come messo in evidenza anche dall'ultima giurisprudenza (v. sentenze Cass. civ. sez. lav. n. 27711/2023 e n. 28320/2023) non appare utile a soddisfare pienamente i criteri di sufficienza e proporzionalità stabiliti dall'art. 36 Cost., proprio in termini di "dignità" nell'accesso anche a beni e servizi che non siano di prima necessità.

Un problema sociale, che nulla ha a che vedere con il mercato del lavoro e che è forse il più evidente meccanismo distorsivo dell'evoluzione continua dell'organizzazione del lavoro che la tecnologia porta con sé, marginalizzando appunto i lavori a basso contenuto tecnico-scientifico ed intellettuale, pur nella consapevolezza del loro fondamentale ruolo.

L'Italia potrebbe essere comunque soggetta a procedura di infrazione qualora non provveda al recepimento della Direttiva. In caso di mancato recepimento, in ogni caso, entro gennaio 2025 dovrà dare comunicazione alla Commissione in merito alle previsioni della Direttiva già recepite indicando la normativa di riferimento. Si attendono pertanto sviluppi.

---

Il Sole 24 ORE aderisce a  **The Trust Project**

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati  
ISSN 2499-2070 - Norme & Tributi Plus Lavoro [<https://ntpluslavoro.ilssole24ore.com>]

Il Sole  
**24 ORE**