



16 NOVEMBRE 2022

Suggerimenti (non richiesti) per il  
recepimento della direttiva europea sui  
salari minimi adeguati

di Gianluca Bonanomi  
Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Palermo



# Suggerimenti (non richiesti) per il recepimento della direttiva europea sui salari minimi adeguati\*

**di Gianluca Bonanomi**

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Palermo

**Abstract [It]:** Il saggio analizza le disposizioni sulla contrattazione collettiva contenute nella direttiva europea sui salari minimi, concentrandosi sulle problematiche relative alla misurazione del relativo tasso di copertura. Vengono, inoltre, esaminati gli effetti del suo recepimento nell'ordinamento nazionale, individuando le possibili modalità di definizione dell'ammontare del salario minimo adeguato.

**Title:** (Unsolicited) Suggestions about the Transposition of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the Italian Legal System

**Abstract [En]:** The essay analyses the provisions on collective bargaining of the EU minimum wage directive, focusing on the issues related to the measurement of its coverage rate. The paper also examines the effects of its transposition in the national legal system, identifying the possible ways to define the amount of the adequate minimum wage.

**Parole chiave:** salario minimo; direttiva UE; recepimento; parti sociali; contrattazione collettiva

**Keywords:** minimum wage; EU directive; national transposition; social partners; collective bargaining

**Sommario:** **1.** La direttiva europea sui salari minimi adeguati. **2.** Le disposizioni in materia di contrattazione collettiva. **3.** Il tasso di copertura della contrattazione collettiva. **3.1.** L'ambito "soggettivo" di misurazione. **3.2.** L'ambito "oggettivo" di misurazione. **3.3.** La contrattazione collettiva rilevante. **4.** L'impatto sull'ordinamento italiano. **5.** L'individuazione del salario minimo adeguato. **6.** La misurazione della rappresentatività.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. La direttiva europea sui salari minimi adeguati

A poco meno di due anni dalla sua presentazione ad opera della Commissione Europea<sup>1</sup>, dopo il voto favorevole del Parlamento Europeo, arrivato il 14 settembre 2022, anche il Consiglio dell'Unione Europea, il 4 ottobre 2022<sup>2</sup>, ha approvato la direttiva sui salari minimi adeguati<sup>3</sup>.

La nozione di salario minimo, nella sua accezione europea, richiede, sin da subito, una precisazione terminologica. E', infatti, necessario chiarire che la direttiva non intende stabilire il livello delle retribuzioni, né armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione Europea o istituire un meccanismo uniforme per la determinazione degli stessi (considerando 19<sup>4</sup>).

Quello prefigurato dalla direttiva non è, quindi, un salario minimo omogeneo per l'intero territorio dell'Unione Europea, circostanza che non sarebbe, peraltro, nemmeno possibile in ragione dell'assenza di competenze in materia<sup>5</sup>.

La direttiva contiene, invece, una serie di disposizioni che, nel rispetto delle tradizioni nazionali (considerando 12), fanno salva la competenza dei singoli Stati membri di stabilire il livello dei salari minimi, attraverso la fissazione di un importo per legge, l'accesso ai salari stabiliti nei contratti collettivi o entrambi tali meccanismi (art. 1 co. 3).

La direttiva non impone l'obbligo di introdurre per legge un salario minimo ove lo stesso sia attualmente garantito esclusivamente mediante contratti collettivi, né l'obbligo di rendere questi ultimi universalmente

---

<sup>1</sup> Sulla proposta di direttiva, si v., senza pretesa di esaustività, AA.VV., *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, DRI, 2021, pp. 1 ss., con i contributi di T. TREU, G. PROIA, E. MENEGATTI e L. RATTI, nonché AA.VV., *Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, DRI, 2021, pp. 387 ss., con i contributi di M. BARBIERI, A. BELLAVISTA e M. DELFINO. Si v., inoltre, AA.VV., *Prospettive in tema di salario minimo*, LDE, 2021, n. 2, con i contributi di O. RAZZOLINI ed E. MENEGATTI, nonché AA.VV., *Prospettive e proposte in materia di salario minimo*, LDE, 2022, n. 2, con i contributi di A. BELLAVISTA, T. TREU, A. TURSI, M. MAGNANI, P. TULLINI, G. PROIA, P. ALLEVA, M. MARTONE, O. RAZZOLINI, V. BAVARO, M. BARBIERI, E. MENEGATTI, G.M. BALLISTRERI e R. SANTUCCI. Per una analisi delle vicende che hanno portato alla proposta di direttiva si v. A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, LD, 2020, pp. 539 ss.

<sup>2</sup> Sulla posizione "espansiva" del [Parlamento Europeo](#) e su quella "riduttiva" del [Consiglio dell'Unione Europea](#) si v. A. LO FARO, *La proposta europea per «salari minimi adeguati»: work in progress*, WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT, 2022, n. 157, nonché A. BELLAVISTA, *Il problema del salario minimo e la direttiva europea*, DML, 2021, pp. 565 ss.

<sup>3</sup> Si v. la [direttiva UE 18 ottobre 2022, n. 2041](#).

<sup>4</sup> La funzione assegnata ai "considerando" è quella di motivare gli atti dell'Unione Europea (art. 296 TfUE), senza, però, che gli stessi abbiano alcun valore giuridico vincolante. È consentito fare riferimento agli stessi per chiarire eventuali dubbi del testo normativo (si v. C. Giust. CE 9 febbraio 1995, C-412/93 e C. Giust. CE 14 dicembre 1989, C-346/88), fermo restando che non possono essere utilizzati per derogare o per fornire interpretazioni in contrasto con la formulazione dell'articolato normativo (tra le tante, si v. C. Giust. UE 19 giugno 2014, C-345/13 e C. Giust. CE 2 aprile 2009, C-134/08).

<sup>5</sup> Pur rientrando la politica sociale tra le materie di competenza concorrente (art. 4 co. 2 lett. b), TfUE), l'art. 153 co. 5 TfUE esclude espressamente un possibile intervento dell'Unione Europea in materia di retribuzione, diritto di associazione, diritto di sciopero e serrata. Tale previsione, seppur non consenta un intervento diretto di fissazione delle retribuzioni, non è, però, in grado di escludere un'ingerenza indiretta che si fonda sulla competenza in materia di «condizioni di lavoro» riconosciuta all'Unione Europea dall'art. 153, co. 1, lett. b) e co. 2, lett. b) TfUE. Sul dibattito in merito alla base giuridica della proposta di direttiva si v. G. DI FEDERICO, *The minimum wage directive proposal and the external limits of art. 153 TFUE*, *ILLe-J*, 2020, 13, 2, pp. 107 ss.

applicabili (art. 1 co. 4). La volontà che emerge dal testo della direttiva è, quindi, quella di garantire salari minimi adeguati, salvaguardando, però, l'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi (art. 1 co. 2).

## **2. Le disposizioni in materia di contrattazione collettiva**

La direttiva prevede, in particolare, un quadro di regole volte, al contempo, a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, a garantire l'adeguatezza dei salari minimi stabiliti per legge (ove esistenti), nonché a favorire l'effettivo accesso dei lavoratori al salario minimo, sia esso legale o contrattuale (art. 1 co. 1). Le relative disposizioni trovano, quindi, applicazione nei confronti dei singoli Stati membri, e dovranno essere oggetto di recepimento<sup>6</sup>, in ragione del sistema di determinazione dei salari minimi esistente.

Quanto all'impatto che la direttiva potrà avere in Italia, allo stato, in assenza di un salario minimo legale, è sufficiente analizzare le sole disposizioni riguardanti la contrattazione collettiva.

Nelle logiche della direttiva è essenziale che gli Stati membri, anche ove sia presente un salario minimo legale, promuovano e rafforzino la contrattazione collettiva e ne agevolino l'esercizio in funzione della determinazione dei salari, in particolare, a livello settoriale e intersettoriale (considerando 16 e 24).

La *ratio* di tale volontà deve essere individuata nella circostanza che una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali e/o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi (considerando 22). Peraltro, gli Stati membri in cui i salari sono previsti esclusivamente mediante la negoziazione collettiva sono, di regola, caratterizzati da una copertura estremamente elevata della contrattazione e da alti livelli di affiliazione sia alle associazioni datoriali che alle organizzazioni sindacali. Tali fattori garantiscono, generalmente, salari medi tra i più alti nell'Unione Europea (considerando 23).

In ragione di ciò, la direttiva prevede che tutti gli Stati membri siano chiamati ad approntare, con la partecipazione delle parti sociali e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, una serie di misure volte ad aumentare la copertura ed a facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (art. 4 co. 1)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Il termine ultimo concesso agli Stati membri per l'adozione della normativa interna di recepimento è il 15 novembre 2024 (art. 17 co. 1).

<sup>7</sup> In particolare, gli Stati membri «a) promuovono 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) incoraggiano 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 in materia di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; c) adottano, se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti che li discriminino nel loro impiego per il fatto di partecipare o di voler partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; d) al fine di promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, adottano

Accanto a tali misure, negli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva è inferiore alla soglia dell'80%<sup>8</sup>, dovrà essere previsto un quadro ulteriore di interventi. Se da un lato, quindi, tutti gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare meccanismi di promozione della contrattazione collettiva, dall'altro, ove i tassi di copertura della stessa non raggiungano la predetta soglia, viene richiesto un impegno ulteriore.

In tali ipotesi, la direttiva prevede, infatti, che, previo coinvolgimento delle parti sociali debba essere definito ed implementato un piano d'azione volto a promuovere la contrattazione collettiva. Il piano d'azione – che è reso pubblico e notificato alla Commissione Europea – deve stabilire un calendario chiaro e misure concrete per aumentarne progressivamente il tasso di copertura, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali. L'intervento dello Stato membro deve, quindi, essere volto a supportare – e non, invece, a regolamentare – l'agire delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Il piano d'azione deve essere riesaminato periodicamente (almeno ogni cinque anni) e, se necessario, aggiornato, sempre con il coinvolgimento delle parti sociali (art. 4 co. 2).

A ciascuno Stato membro è lasciata la scelta in merito alle misure da adottare nell'ambito del piano d'azione (considerando 25)<sup>9</sup>.

### 3. Il tasso di copertura della contrattazione collettiva

L'impatto che la direttiva potrà avere negli ordinamenti nazionali (ed, in particolare, in quello italiano) dipende, quindi, principalmente dal tasso di copertura della contrattazione collettiva. Alla luce della direttiva, infatti, ove lo stesso sia superiore all'80% non sarà necessario predisporre il piano d'azione. Quest'ultimo sarà, invece, necessario ove tale soglia non sia raggiunta.

---

misure, se del caso, per proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione». Con riferimento a tale disposizione, G. PROIA, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, *LDE*, 2022, n. 2, p. 4 mette, correttamente, in luce come sia lasciato «un notevolissimo margine di discrezionalità ai legislatori nazionali».

<sup>8</sup> La direttiva chiarisce espressamente che la soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva deve essere intesa solo come un indicatore che fa scattare l'obbligo di elaborare il piano d'azione (considerando 25) e non, invece, come obiettivo a cui tendere.

<sup>9</sup> Al riguardo, secondo E. MENEGATTI, *Verso uno strumento europeo sul salario minimo*, *Menabò di Etica ed Economia*, 2020, n. 142, p. 4, «Si possono immaginare in questo contesto iniziative volte a creare le condizioni che agevolino lo sviluppo e la diffusione di un'autonoma contrattazione *multi-employer*: dal *training*, al rafforzamento dei diritti sindacali nei posti di lavoro, fino ad incentivi o benefici alle imprese collegati all'applicazione dei contratti collettivi. Nei Paesi dove, poi, una contrattazione collettiva di categoria esiste già, al fine di incrementarne la copertura, si potrebbero pensare benefici/incentivi per i datori di lavoro collegati all'adesione ad un'associazione di categoria, considerato che un po' ovunque, di norma, l'adesione all'organizzazione datoriale stipulante porta con sé l'applicazione del contratto collettivo a lavoratori sindacalizzati e non. Quello che la direttiva invece non si spinge ad imporre è un intervento eteronomo di sostegno diretto della contrattazione collettiva, che potrebbe realizzarsi, ad esempio, imponendo obblighi a negoziare e/o meccanismi di estensione della contrattazione di categoria o intercategoriale. Nulla toglie ovviamente che una simile tipologia di interventi passi attraverso una libera scelta dei Paesi membri, in accordo con le parti sociali».

Nonostante a prima vista possa non sembrarlo, tale previsione pone non pochi dubbi e problemi applicativi con riferimento all'ambito e alle modalità per il calcolo del tasso di copertura.

Nel darne la definizione, la direttiva si limita, infatti, a chiarire che, per copertura della contrattazione collettiva, si intende la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali (art. 3 n. 5).

### 3.1. L'ambito "soggettivo" di misurazione

Ai fini della misurazione del tasso di copertura viene in rilievo, anzitutto, la questione dell'individuazione dei soggetti da prendere in considerazione. Al riguardo, nel definire il proprio ambito di applicazione, la direttiva stabilisce la propria applicabilità ai lavoratori che hanno un contratto o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi dello Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (art. 2)<sup>10</sup>.

In particolare, la direttiva, chiarendo che è opportuno che la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto, richiama, tra gli altri, i lavoratori a *voucher*, i tirocinanti, i lavoratori atipici, i falsi lavoratori autonomi ed i lavoratori "in nero" (considerando 21).

Potrebbero, pertanto, rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva anche soggetti che, di regola, non sono considerati nelle stime esistenti<sup>11</sup>. Ed è indubbio che tale circostanza ridurrebbe sensibilmente il tasso stimato di copertura della contrattazione collettiva.

### 3.2. L'ambito "oggettivo" di misurazione

Accanto a quella relativa alle tipologie contrattuali ed ai soggetti da prendere in considerazione, altra tematica da affrontare è quella relativa all'ambito "oggettivo" in cui effettuare la valutazione del tasso di copertura. Al riguardo, la direttiva si limita a fare riferimento alla percentuale di lavoratori a livello nazionale a cui si applica un contratto collettivo (art. 3 n. 5).

Ove il richiamo al "livello nazionale" dovesse essere inteso come sinonimo di dato complessivo, un tasso medio di copertura che raggiunga la soglia dell'80% consentirebbe allo Stato membro di sottrarsi alla necessaria adozione del piano d'azione richiesto dalla direttiva. Non deve, però, sfuggire che, nonostante

<sup>10</sup> In argomento, si v. L. BATTISTA, *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, ADL, 2021, pp. 624 ss., nonché E. MENEGATTI, *The evolving concept of «worker» in EU law*, ILLe-J, 2019, 12, 1, pp. 71 ss.

<sup>11</sup> In questo senso, si v. M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, LDE, 2022, n. 2, p. 4.

tale dato medio possa risultare superiore alla percentuale richiesta dalla direttiva<sup>12</sup>, vi possono essere aree del Paese e/o settori in cui il livello di copertura si abbassa in modo significativo, anche in ragione della dimensione aziendale<sup>13</sup>.

Per non vanificare la direttiva ed il ruolo di promozione della contrattazione collettiva alla base della stessa<sup>14</sup>, il tasso di copertura dovrebbe essere, quindi, calcolato con riferimento ad ambiti più ristretti e non, invece, come media a livello di Stato membro. Il richiamo al tasso medio, infatti, non è sufficiente e può essere fuorviante perché la copertura della contrattazione collettiva nei singoli settori può essere alquanto diseguale e non raggiungere la soglia dell'80%<sup>15</sup>.

Ovviamente, non si può negare che resti aperta la questione relativa alla definizione dei perimetri all'interno dei quali effettuare la misurazione. Sotto questo profilo, però, possono assumere un rilievo determinante le disposizioni contenute nella direttiva e relative al monitoraggio.

Sul presupposto che il monitoraggio e la raccolta dei dati sono essenziali per un'effettiva tutela dei salari minimi (considerando 33), gli Stati membri sono chiamati a predisporre i necessari strumenti (art. 10 co. 1). In particolare, nei Paesi (come il nostro) in cui non esiste un salario minimo legale, accanto a quelli relativi al tasso ed allo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva, i dati e le informazioni da comunicare (ogni due anni) alla Commissione Europea hanno ad oggetto le retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario e la percentuale di lavoratori da esse coperta, nonché il livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi.

---

<sup>12</sup> Si v. J. VISSER, *ICTWSS Data base, Version 5.1.*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, September 2016, secondo il quale, nel 2010, l'80% dei lavoratori dipendenti in Italia era coperto da un contratto collettivo. A. LO FARO, *La proposta ...*, cit., p. 5, mette, però, in luce «come in quell'80% di copertura di cui l'ordinamento italiano viene accreditato rientrano presumibilmente anche una serie di contratti collettivi le cui tabelle salariali non rispondono certo al canone di adeguatezza».

<sup>13</sup> In questo senso, si v. A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, DLRI, 2020, pp. 297 e 301.

<sup>14</sup> O. RAZZOLINI, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia*, LDE, 2022, n. 2, pp. 4-5, paventa «il rischio di una direttiva che, per l'Italia, si risolva in “molto rumore per nulla” consentendo di nascondere i molti problemi esistenti dietro l'escamotage di una contrattazione collettiva che, almeno stando ai dati, copre dall'80% sino al 100% dei lavoratori se nella percentuale si includono coloro che potenzialmente potrebbero ottenere i salari minimi tabellari ricorrendo al giudice, in base all'art. 36 Cost. e all'art. 2099 cod. civ.».

<sup>15</sup> T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, LDE, 2022, n. 2, p. 10. A conferma, si v. la [Memoria Inapp sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea](#), presentata alla Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica il 20 gennaio 2021. Alla luce dei dati raccolti nell'ambito della Rilevazione Longitudinale su Imprese e Lavoro 2018, emerge che la quota di copertura della contrattazione collettiva complessiva è pari all'88,9% dei lavoratori dipendenti. Includendo nel campione anche le altre tipologie di lavoro non dipendente, il tasso di copertura “allargato” scende all'82,3%. Esaminando le dimensioni aziendali, nelle imprese con meno di 5 dipendenti il tasso di copertura si attesta al 64,6%. Con riferimento ai dati settoriali, emerge che nella ristorazione/accoglienza la copertura è pari al 76%, mentre nel settore istruzione, sanità e altri servizi sociali e personali è del 67,3%. Infine, analizzando il dato territoriale, nel mezzogiorno e nelle isole la copertura è al 77,6%.



Tali dati devono essere comunicati almeno per quanto riguarda i contratti collettivi settoriali, territoriali e gli altri contratti collettivi che coinvolgono più datori di lavoro, compresi i contratti collettivi che sono stati dichiarati di applicazione generale. Gli Stati membri forniscono le statistiche e le informazioni disaggregate per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore, nella misura in cui tali dati siano disponibili (art. 10 co. 2)<sup>16</sup>.

Ai fini del monitoraggio, pertanto, la raccolta di dati deve essere fatta, non solo a livello generale, ma con riferimento ad ambiti (contratti collettivi settoriali, territoriali e gli altri contratti collettivi che coinvolgono più datori di lavoro) e parametri (dimensioni dell'impresa e settore) più ristretti. E proprio tali ambiti/parametri potrebbero essere presi a riferimento ai fini della misurazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva.

Peraltro, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione Europea i dati sul tasso di copertura, nonché i piani d'azione adottati affinché questa possa analizzarli e riferirne (ogni due anni) al Parlamento e al Consiglio Europeo (art. 10 co. 3). Gli effetti delle misure adottate dovrebbero, inoltre, essere monitorati anche nel quadro del processo di coordinamento a livello dell'Unione Europea delle politiche economiche e dell'occupazione (considerando 33).

Non è, quindi, da escludere che nell'ambito di tali verifiche, a fronte di eventuali tassi di copertura della contrattazione collettiva (anche settoriali, territoriali o per specifiche classi dimensionali aziendali) inferiori alla soglia dell'80%, possano essere inviate agli Stati membri richieste di predisposizione/integrazione del piano di azione.

### **3.3. La contrattazione collettiva rilevante.**

Ulteriore profilo significativo è quello relativo alla contrattazione collettiva da prendere in considerazione ai fini della verifica del raggiungimento della soglia dell'80%. Tale tematica è dirimente nel nostro Paese, specie in ragione dei fenomeni di *dumping* contrattuale conseguenti alla proliferazione delle parti sociali ed alla coesistenza di differenti Ccnl nel medesimo settore<sup>17</sup> a cui si è assistito nell'ultimo decennio.

Il quadro che emerge dall'Archivio nazionale dei contratti collettivi istituito presso il Cnel è impietoso. Al 31 dicembre 2021, il Cnel catalogava ben 992 differenti Ccnl relativi al settore privato<sup>18</sup>. Nel I Report

---

<sup>16</sup> La direttiva prevede che, ai fini della raccolta dei dati, gli Stati membri possono basarsi su indagini per campione sufficientemente rappresentative, banche dati nazionali, dati armonizzati provenienti da Eurostat e altre fonti accessibili al pubblico come l'Ocse. Nei casi eccezionali in cui non siano disponibili dati accurati, gli Stati membri possono avvalersi di stime (considerando 33).

<sup>17</sup> Sul tema si v. S. CIUCCIOVINO, *La proliferazione continua dei contratti collettivi nazionali: l'importanza dell'archivio Cnel*, in CNEL, *XX rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva (2017-2018)*, pp. 253 ss., nonché S. CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei CCNL: un'esigenza indifferibile*, DLRI, 2018, pp. 227 ss.

<sup>18</sup> Si v. il *XIV Report periodico dei Ccnl vigenti depositati nell'Archivio Cnel*.



(redatto sulla base dei dati disponibili al marzo 2015) i Ccnl depositati nell'Archivio erano 708, mentre nel 2008 gli stessi erano all'incirca 400<sup>19</sup>.

Le ragioni di tale incremento sono note. Nuovi soggetti (sia sul lato sindacale che su quello datoriale), sfruttando un sistema basato esclusivamente sul reciproco riconoscimento tra le parti stipulanti, hanno dato vita ad una contrattazione parallela che, in aperta concorrenza, riconosce trattamenti economici e – sempre più spesso – normativi<sup>20</sup> deteriori. Si tratta di fenomeni che vanno ben oltre la normale e fisiologica manifestazione della libertà sindacale e che mettono anche in dubbio la genuinità dei soggetti firmatari e dei prodotti della relativa negoziazione<sup>21</sup>.

Ai fini della misurazione del tasso di copertura, oltre all'ambito “soggettivo” ed “oggettivo” di riferimento, è, quindi, indispensabile anche individuare quale sia la contrattazione collettiva da prendere in considerazione. È indubbio, infatti, che, essendo lo scopo della direttiva quello di garantire salari adeguati, non potranno essere presi a riferimento Ccnl sottoscritti da organizzazioni sindacali e associazioni datoriali non rappresentative, che basano la propria capacità concorrenziale proprio su condizioni economiche e normative meno tutelanti<sup>22</sup>. A tal fine, appare indispensabile introdurre, nella disciplina interna di recepimento, uno specifico richiamo ai principi di rappresentatività per l'individuazione della contrattazione collettiva idonea a fungere da parametro per il salario minimo adeguato<sup>23</sup>.

Ciò a maggior ragione nella misura in cui la direttiva non prevede una valutazione dei salari minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva, lasciando che la stessa venga effettuata dalle parti sociali ed introducendo una sorta di “presunzione di adeguatezza” derivante dal fatto di essere stati oggetto di negoziazione<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Un'analisi dell'evoluzione della contrattazione collettiva è svolta da G. OLINI, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, DLRI, 2016, pp. 427 ss.

<sup>20</sup> Si v. M. FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, DLM, 2020, pp. 292-296

<sup>21</sup> S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, LD, 2020, p. 189.

<sup>22</sup> E. MENEGATTI, *Opinione*, in AA.VV., *La proposta di direttiva UE sui salari minimi adeguati*, DLM, 2021, p. 471.

<sup>23</sup> A. LO FARO, *Al andar se hace camino: la Proposta di Direttiva sul salario minimo tra ottimismo della volontà e...*, *Menabò di Etica ed Economia*, 2020, n. 142, p. 3. Tale necessità è segnalata anche nei documenti approvati dal Parlamento italiano in sede di esame della proposta di direttiva. Si v., in particolare, la [Risoluzione del 20 gennaio 2021 dalla Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica \(Documento XVIII-bis n. 7\)](#), la [Risoluzione del 16 marzo 2021 dalla Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica \(Documento XVIII n. 22\)](#), il [Documento finale del 15 aprile 2021 della Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati](#), nonché il [Parere del 7 aprile 2021 della Commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati](#). Secondo A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, DRI, 2021, pp. 419-421, la necessità di selezionare la contrattazione collettiva rilevante discenderebbe dal considerando 18 della proposta di direttiva secondo cui la stessa dovrebbe caratterizzarsi come «solida e ben funzionante».

<sup>24</sup> A. LO FARO, *La proposta ...*, *cit.*, p. 12.

#### 4. L'impatto sull'ordinamento italiano

A fronte delle numerose problematiche evidenziate, non si può ritenere che, almeno ad oggi, il nostro sistema contrattuale soddisfi pienamente i criteri dalla direttiva, né che il nostro Paese possa essere esentato dalla necessità di intraprendere un piano d'azione volto a rafforzare la contrattazione collettiva<sup>25</sup>, quanto meno con riferimento ai settori in cui emergono criticità<sup>26</sup>. Resta, però, da capire quali debbano essere i contenuti di tale piano d'azione che, ad ogni modo, dovrebbe mantenere un sistema di determinazione della retribuzione basato sulla contrattazione collettiva, evitando un'eccessiva compressione delle prerogative delle parti sociali, nonché ogni interferenza sulla sfera della libertà sindacale.

Pur non potendosi escludere il ricorso a soluzioni differenti, l'intervento maggiormente rispondente a tali requisiti è un utilizzo "rafforzato" della contrattazione collettiva<sup>27</sup>. Solo attraverso la generalizzazione della retribuzione prevista dai Ccnl è, infatti, possibile assicurare che il sistema contrattuale offra una garanzia salariale equivalente a quella offerta da un salario minimo legale<sup>28</sup>. Peraltro, seppur dettato per specifici settori<sup>29</sup>, il meccanismo di rinvio al Ccnl comparativamente più rappresentativo come parametro esterno di commisurazione della retribuzione, operando sotto la copertura dell'art. 36 Cost. – in linea con quanto statuito da C. Cost. n. 51/2015<sup>30</sup> – deve, infatti, considerarsi ammissibile ed estensibile in via generalizzata<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Si esprime in senso contrario E. MENEGATTI, *Opinione ...*, cit., p. 469.

<sup>26</sup> In questo senso, si v. T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, DRI, 2021, p. 12, secondo cui «sarebbe opportuno, ed è possibile, riservare l'intervento sui minimi salariali a quei settori in cui fosse accertata la carenza di copertura contrattuale (è una ipotesi teorica) o una copertura inferiore al livello chiesto dalla direttiva oppure anche un tasso di evasione tale da pregiudicare la effettività della tutela contrattuale». Tale alternativa, con un impatto più circoscritto e parziale, è ipotizzata anche da P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, LDE, 2022, n. 2, p. 9.

<sup>27</sup> V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, RIDL, 2021, I, p. 310, individuano nelle previsioni dell'art. 4 della proposta di direttiva «uno stimolo al legislatore a fornire un sostegno giuridico al Ccnl leader di settore, onde scongiurare il *dumping* operato dai Ccnl concorrenti».

<sup>28</sup> T. TREU, *Salario ...*, cit., pp. 9 e 11.

<sup>29</sup> Si v., per il settore cooperativo, l'art. 7, co. 4, d.l. n. 248/2007. Un meccanismo simile è previsto anche dall'art. 13, d.lgs. n. 112/2017 in tema di impresa sociale e dall'art. 16, d.lgs. n. 117/2017 relativamente ai lavoratori del c.d. terzo settore (anche se tali disposizioni richiamano non solo i trattamenti economici ma anche quelli normativi previsti dal Ccnl), dall'art. 4, d.lgs. n. 136/2016 (come modificato dal d.lgs. n. 122/2020) per le imprese straniere che distaccano lavoratori sul territorio italiano, nonché dalle disposizioni penali in materia di caporalato (art. 603 bis cod. pen.). Con riferimento al settore aereo, si v. l'art. 203, d.l. n. 34/2020.

<sup>30</sup> In questo senso, si v. P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi*, LD, 2019, pp. 76-77, nonché T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT, 2019, n. 386, p. 9.

<sup>31</sup> In questo senso, si v. G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, LD, 2018, pp. 15-17. Solleva, invece, dubbi sulla compatibilità con l'art. 39 co. 4 Cost. di una previsione legislativa che preveda un'applicazione generalizzata di tale meccanismo M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, RGL, 2019, I, p. 253.

Trattandosi di un'estensione per specifici fini<sup>32</sup>, tale soluzione sarebbe in grado di assicurare – attraverso un'equilibrata integrazione tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale<sup>33</sup> – una copertura tendenzialmente generalizzata della retribuzione prevista dai Ccnl, garantendo, al contempo, il principio di libertà sindacale (art. 39 co. 1 Cost.).

Ricorrere a tale soluzione, inoltre, non comporterebbe nemmeno la necessaria applicazione delle disposizioni della direttiva inerenti al salario minimo legale. La direttiva prevede, infatti, espressamente che i salari minimi previsti da contratti collettivi dichiarati universalmente applicabili senza che vi sia alcun margine discrezionale per l'autorità dichiarante quanto al contenuto delle disposizioni applicabili, non sono considerati salari minimi legali (considerando 23). Analoga esclusione è contenuta nella definizione di salario minimo legale (art. 3 n. 2).

Occorre, inoltre, considerare che un intervento normativo in materia, nell'ambito del recepimento della direttiva, consentirebbe anche di superare le storture insite nell'applicazione giurisprudenziale degli artt. 36 Cost. e 2099 cod. civ.<sup>34</sup>, chiarendo espressamente che il rispetto del parametro costituzionale deve essere condizionato al riconoscimento dell'intero trattamento retributivo previsto dal Ccnl<sup>35</sup>.

## 5. L'individuazione del salario minimo adeguato

Resta, infine, da stabilire, in presenza di più Ccnl nel medesimo settore, quale sia quello da considerare ai fini dell'individuazione del salario minimo adeguato. Tendenzialmente, il criterio da utilizzare dovrebbe essere quello della rappresentatività. La misurazione della rappresentatività sottende, però, a sua volta, la (problematica della) definizione dei perimetri entro cui effettuare la comparazione. La definizione della categoria di riferimento è, quindi, presupposto necessario ed indefettibile per la misurazione della rappresentatività.

È noto che al fine di verificarne la rispondenza all'art. 36 Cost., la giurisprudenza richiama il Ccnl dell'effettiva categoria merceologica ed i minimi retributivi definiti dallo stesso<sup>36</sup>. La retribuzione prevista

<sup>32</sup> S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia ...*, cit., pp. 193-194.

<sup>33</sup> M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019, pp. 79-81.

<sup>34</sup> Per una disamina delle «operazioni “riduzionistiche” del trattamento previsto dai contratti collettivi», si v. P. PASCUCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 53-58.

<sup>35</sup> V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni ...*, cit., p. 298, mettono in luce che «Quanto più si è arricchita e complicata la parte economica del Ccnl, tanto più è evidentemente aumentato lo scarto tra la retribuzione costituzionalmente “minima” e la retribuzione identificata dalle parti sociali come controprestazione del lavoro, rendendo sempre meno giustificata la lettura riduttiva dell'art. 36 Cost. che la giurisprudenza ha continuato ad operare in modo tratlizio».

<sup>36</sup> L'art. 2070 co. 1 cod. civ. – seppur non applicabile alla contrattazione collettiva di diritto comune – ha una portata residuale nell'individuare il Ccnl rilevante ai fini del rispetto dell'art. 36 Cost.. Infatti, ove trovi applicazione il Ccnl di un comparto differente rispetto a quello dell'attività svolta, la giurisprudenza individua nel Ccnl del settore il parametro per la valutazione della congruità della retribuzione corrisposta (si v. Cass. n. 26742/2014, Cass. n. 16340/2009 e Cass. n. 11372/2008).

per una differente attività non può, infatti, fungere da parametro utile ai fini della valutazione di compatibilità con il parametro costituzionale, in quanto, appunto, parametrata alle specifiche caratteristiche di un differente settore.

Analogo ragionamento dovrebbe essere utilizzato al fine di garantire i requisiti di adeguatezza del salario minimo contrattuale previsti dalla direttiva<sup>37</sup>. Il punto di partenza per l'individuazione del Ccnl dovrebbe, quindi, essere l'attività esercitata dal datore di lavoro, attraverso l'utilizzo dei relativi codici Ateco. Individuato il codice Ateco di riferimento, dovranno essere presi in considerazione tutti i Ccnl che riportino tale codice nel proprio campo di applicazione.

Sotto questo profilo, il Cnel può giocare un ruolo di rilievo essendo in grado, attraverso il proprio sistema di archiviazione, di collegare la categoria contrattuale, con quella merceologica e, quindi, con il codice Ateco<sup>38</sup>. Per facilitare tale operazione, l'intervento legislativo di recepimento della direttiva dovrebbe prevedere l'obbligo di indicare i codici Ateco rilevanti nell'ambito della procedura di deposito dei Ccnl. Il procedimento di individuazione del Ccnl partirebbe, quindi, dalla categoria merceologica (e non da quella contrattuale), ma l'intervento eteronomo non inciderebbe sull'autonoma definizione dei perimetri contrattuali da parte delle parti sociali, salvaguardando la relativa libertà sindacale.

Al contempo, tale meccanismo consentirebbe una comparazione anche nell'ipotesi in cui i differenti Ccnl abbiano un ambito di applicazione solo in parte coincidente. Scongiurerebbe, inoltre, eventuali strategie opportunistiche, impedendo (o meglio rendendo inutile) la creazione di appositi (sotto)settori in cui le parti firmatarie del Ccnl, in quanto uniche, sarebbero automaticamente rappresentative. Come noto, infatti, la determinazione dell'ambito di applicazione del Ccnl resta liberamente determinabile dall'autonomia collettiva, influenzando anche la selezione degli agenti più rappresentativi in quell'ambito<sup>39</sup>.

## 6. La misurazione della rappresentatività

Presupposto per l'estensione *erga omnes* della retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva è l'individuazione di criteri univoci e condivisi di misurazione della rappresentatività delle parti stipulanti.

---

<sup>37</sup> Secondo V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni ...*, cit., p. 302, invece, «una legge che volesse risolvere il problema della sovrapposizione dei perimetri contrattuali, ben potrebbe prevedere come elemento discrezionale per identificare il salario equo quello del trattamento più favorevole tra quelli in ipotesi applicabili nel caso concreto».

<sup>38</sup> L. LAZZERONI, *La sposa contesa: la rappresentatività sindacale tra interventi a sostegno e prospettive di regolazione eteronoma*, RGL, 2022, I, p. 165.

<sup>39</sup> In questo senso, si v. V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, LDE, 2022, n. 2, pp. 20-21.

Individuati e comparati tutti i Ccnl rilevanti per il codice Ateco dell'attività, occorrerà stabilire quale – o, eventualmente, quali – siano quelli più rappresentativi, non potendosi escludere che nel perimetro di riferimento vi siano contemporaneamente più Ccnl che possano soddisfare tale requisito<sup>40</sup>.

La misurazione della rappresentatività dovrà necessariamente essere effettuata sulla base di indici quantitativi ed effettivamente misurabili<sup>41</sup>. Sotto questo profilo, la soluzione più coerente con il nostro sistema di relazioni sindacali è che la legge dia efficacia generale ai criteri di rappresentatività concordati tra le parti sociali<sup>42</sup>, per garantire effettività agli stessi. La normativa interna di recepimento dovrebbe, pertanto, prevedere un obbligo di raccolta e comunicazione dei dati sulla rappresentatività<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda il lato sindacale, in linea con le previsioni delle parti sociali, si dovrà fare riferimento al dato associativo ed a quello elettorale<sup>44</sup>, eventualmente integrati anche con ulteriori criteri<sup>45</sup>.

La misurazione della rappresentatività non deve, però, essere limitata al solo lato sindacale, ma deve estendersi anche a quello datoriale. L'autonomia negoziale non ha ancora individuato possibili criteri da utilizzare a tal fine. In attesa di un intervento delle parti sociali, si potrebbe fare riferimento al numero delle imprese iscritte (in regola con il pagamento dei contributi) all'associazione datoriale ed a quello dei lavoratori impiegati dalle stesse<sup>46</sup>. Nulla, ovviamente, esclude che, anche per la misurazione della rappresentatività datoriale, possano essere presi in considerazione ulteriori criteri.

Non potendosi escludere che nell'ambito del medesimo perimetro/settore siano presenti Ccnl negoziati da soggetti che hanno un diverso grado di rappresentatività sul lato datoriale rispetto a quello sindacale<sup>47</sup>, un ulteriore indice per valutare l'effettiva rappresentatività potrebbe essere quello relativo alla diffusione del Ccnl. Tale criterio – la cui misurazione è resa ora possibile dal codice alfanumerico unico Cnel/Inps<sup>48</sup> – potrebbe essere utilizzato unitamente ai dati di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e delle

---

<sup>40</sup> Le modalità proposte per l'individuazione del Ccnl da utilizzare quale parametro sono da attribuirsi a S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia ...*, cit., pp. 197-198.

<sup>41</sup> V. BAVARO, *Sul salario ...*, cit., p. 19, pur concordando «che la soluzione ottima per selezionare i contratti collettivi è quella di misurare “numericamente” la rappresentatività degli agenti negoziali» ritiene, comunque, che «il rimando agli indici presuntivi ormai consolidati nella prassi giurisprudenziale e amministrativa [sia] pur sempre una buona soluzione». In merito, si v. la Circolare Mlps n. 17/2020 e la Circolare Inl n. 2/2020.

<sup>42</sup> T. TREU, *Salario ...*, cit., pp. 13-14.

<sup>43</sup> M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, *L&LI*, 2018, 2, p. XIII.

<sup>44</sup> Si v., tra i tanti, il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, nonché l'accordo interconfederale sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil con Agci, Confcooperative e Legacoop il 28 luglio 2015.

<sup>45</sup> In tal senso, si v. i richiami al sistema della bilateralità contenuti negli accordi interconfederali sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con Confartigianato, Cna, Casartigiani e Clai il 23 novembre 2016 e con Confapi il 26 luglio 2016, nonché nell'accordo sottoscritto, il 19 giugno 2018, da Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila. Gli accordi interconfederali sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con Confcommercio, il 26 novembre 2015, e con Confesercenti, il 7 luglio 2017, invece, oltre al dato associativo ed a quello elettivo, prendono in considerazione anche le vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro e le pratiche di disoccupazione certificabili dall'Inps.

<sup>46</sup> In tal senso, si v. l'Interpello Mlps n. 27/2015 che, oltre a tali criteri, fa riferimento anche alla diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti territoriali) e al numero di Ccnl sottoscritti.

<sup>47</sup> M. MARAZZA, *Perimetri ...*, cit., p. XV.

<sup>48</sup> Si v. l'art. 16 *quater*, d.l. n. 76/2020. In merito, si v. il Messaggio Inps n. 3743/2020 e la Circolare Inps n. 170/2021.

associazioni datoriali<sup>49</sup>. Senza dimenticare, però, che il dato di rappresentatività del Ccnl non dimostra necessariamente la qualità e l'affidabilità dei soggetti stipulanti, dipendendo principalmente dalle scelte – talvolta, anche opportunistiche – dei datori di lavoro<sup>50</sup>.

Il recepimento in legge dei relativi indici di misurazione e la loro generalizzazione consentirebbe di certificare (e di aggiornare periodicamente) i dati sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali, delle associazioni datoriali e dei Ccnl, con riferimento a ciascuna categoria merceologica. Tale attività – che, in linea con la richiesta di garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione della direttiva (art. 17 co. 3), potrebbe essere assegnata al Cnel – consentirebbe di individuare, per ciascun codice Ateco, la retribuzione da utilizzare quale parametro ai fini della definizione del salario minimo adeguato.

---

<sup>49</sup> S. CIUCCIOVINO, *Le potenzialità informative della connessione delle banche dati Cnel con altre banche dati*, in CNEL, [XXI rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva \(2019\)](#), p. 314, Nello stesso senso si esprime anche M. MARAZZA, *Perimetri ...*, *cit.*, p. XVI, suggerendo di prendere in considerazione il numero dei rapporti di lavoro a cui si applica il Ccnl per guardare al suo grado di sostanziale effettività.

<sup>50</sup> G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 202.