

GIOVANNI ORLANDINI

GLI OBBLIGHI DI PROMOZIONE  
DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA  
NELLA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI,  
TRA INTERPRETAZIONE TELEOLOGICA  
E USO DELLE FONTI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. La direttiva sui salari minimi adeguati: quali obblighi di recepimento per gli Stati? – 2. *Effet utile* e interpretazione teleologica dell'art. 4. – 3. Gli obblighi di trasparenza e l'incertezza dei dati sulla copertura contrattuale in Italia. – 4. La rilevanza delle fonti internazionali esterne all'UE. – 4.1. Carta sociale europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 4.2. Le Convenzioni OIL. – 5. Conclusioni.

1. *La direttiva sui salari minimi adeguati: quali obblighi di recepimento per gli Stati?*

È opinione diffusa che la direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea costituisca un atto dal valore più politico che giuridico. Non c'è dubbio, infatti, che con essa la Commissione von der Leyen abbia inteso manifestare la volontà di chiudere la stagione dell'Austerità, contrassegnata da politiche di *internal devaluation* fondate proprio sul contenimento delle dinamiche salariali. Ma è altrettanto evidente che questa volontà politica si sia tradotta in disposizioni dall'incerta portata e vincolatività che, appunto, legittimano lo scetticismo in merito alla loro capacità di incidere significativamente sui sistemi nazionali di determinazione dei salari.

I vincoli per gli Stati, se ci sono, sono di natura meramente procedurale; ma non nel senso che da sempre caratterizza le direttive in materia di lavoro, ovvero di obblighi da imporre alle imprese attraverso la normativa di recepimento. I vincoli procedurali contenuti nella direttiva 2022/2041 sono piuttosto dettati al fine di impegnare gli Stati in un confronto con la Commissione funzionale a sostenere dinamiche virtuose di crescita salariale. Ed anche dove il legislatore europeo si è spinto ad indicare criteri e

standard sostanziali (come la faticosa soglia dell'80% prevista dall'art. 4, par. 2 o gli indici internazionali sull'adeguatezza di cui all'art. 5, par. 4), l'ha fatto adottandoli non come standard di armonizzazione sul cui rispetto possa un domani esprimersi la Corte di giustizia, ma come meri parametri da utilizzare per promuovere, appunto, il dialogo tra Stati e Commissione in materia salariale. Insomma, davvero la direttiva 2022/2041 sembra andare oltre lo stesso sperimentato modello di direttiva "soft", per configurarsi come fonte di *soft law* in senso proprio; ovvero di fonte euro-unitaria intesa non a realizzare un'armonizzazione tra gli ordinamenti nazionali, quanto piuttosto a istituire un meccanismo di coordinamento tra gli stessi guidato dall'azione di indirizzo e di monitoraggio della Commissione.

Le ragioni di un simile impianto regolatorio sono ben note e sono di natura sia giuridica che politica<sup>1</sup>: ha pesato, sotto il primo profilo, la necessità di eludere il veto posto dall'art. 153, par. 5 TFUE ad interventi normativi che incidano "direttamente" sulla materia salariale<sup>2</sup>; sotto il secondo, la ferma opposizione dei paesi scandinavi ad ogni intervento che potesse, anche solo potenzialmente, produrre qualche effetto sul loro modello di contrattazione collettiva<sup>3</sup>.

Soprattutto alle pressioni dei paesi scandinavi si deve la scelta di distinguere nettamente gli obblighi previsti (solo) per gli Stati dotati di salario minimo legale da quelli, diretti a tutti, finalizzati al sostegno ed alla promozione della contrattazione collettiva, nonché di riservare i più stringenti obblighi procedurali (l'adozione del "piano" di cui all'art. 4, par. 2) agli Stati che abbiano tassi di copertura contrattuale inferiori all'80%; con ciò introducendo nell'ordinamento dell'UE il principio per cui alti tassi di copertura contrattuale costituiscono di per sé garanzia di adeguatezza dei salari. In questo modo però non sono solo i paesi scandinavi a mettersi al sicuro da indebite intrusioni delle istituzioni europee nei sistemi di relazioni sindacali nazionali, grazie ai loro alti tassi di copertura contrattuale. Le conseguenze di tale opzione normativa si ripercuotono infatti anche sul nostro paese, accreditato di tassi di copertura contrattuale perfino superiori

---

<sup>1</sup> Sul tormentato iter che ha portato al varo della direttiva, S. D'ASCOLA, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, in questo volume

<sup>2</sup> Sulla opinabile base legale della direttiva (art. 153, par. 1, lett. b) TFUE), che inciderebbe solo "indirettamente" sulla materia salariale, si rinvia alle osservazioni di V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111 ss.

<sup>3</sup> Nonostante le concessioni fatte per ottenere il varo della direttiva nel gennaio 2023, il Governo danese ha attivato un ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE per contestarne la legittimità davanti alla Corte di giustizia, cui ha fatto seguito l'intervento a sostegno del Governo svedese.

a quelli scandinavi. Secondo la recente Comunicazione sul dialogo sociale della Commissione europea, l'Italia è infatti l'unico Stato membro in cui la totalità dei lavoratori godrebbe di copertura contrattuale<sup>4</sup>; conclusione cui è possibile giungere in virtù del nostro precipuo meccanismo pretorio di estensione della parte economica del CCNL, fondato sull'art. 36 Cost.

Un simile dato dovrebbe metterci al riparo non solo dall'obbligo di adozione del "piano" previsto dall'art. 4, par. 2, ma anche dai generali obblighi di promozione della contrattazione collettiva sanciti dal primo paragrafo della stessa norma, se è vero che tali obblighi sono dettati al «*fine di aumentare il tasso di copertura della contrattazione collettiva*»; il che, evidentemente, non è dato fare per chi gode già di un tasso pari al 100%. E così il cerchio si chiude, perché per il nostro paese anche il dialogo con le istituzioni europee – configurato dall'art. 10 – potrebbe limitarsi alla trasmissione di dati che, identificandoci come la *best practice* assoluta del continente, non implicano alcun obbligo di intervento a sostegno della contrattazione collettiva.

È evidente però come una simile lettura del sistema italiano di determinazione dei salari non sia plausibile. Anzi, proprio il confronto con i sistemi del nord Europa segnala come a tassi di copertura equiparabili non corrispondano equiparabili livelli di adeguatezza salariale. Così come è evidente che il dato che ci attribuisce il 100% di copertura nulla dica sulle caratteristiche del sistema di contrattazione italiano e sui suoi problemi di (mal) funzionamento.

Insomma, il caso italiano sembra costituire una clamorosa smentita di quella presunzione di equivalenza tra copertura contrattuale e adeguatezza salariale che ispira e giustifica l'impianto regolativo della direttiva. Si tratta allora di ricercare chiavi di lettura della stessa direttiva che permettano di risolvere questa evidente contraddizione; ciò a meno di non concludere che in essa vada semplicemente colto un (ennesimo) caso di anomalia italiana, perdendo così l'occasione storica offerta dal legislatore europeo per affrontare i problemi strutturali del nostro *wage setting system*.

## 2. Effet utile e interpretazione teleologica dell'art. 4

L'intento di trovare nella direttiva spunti utili per affrontare i nodi irrisolti del nostro sistema di determinazione dei salari, sembra ispirare chi

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, *Rafforzare il dialogo sociale nell'Unione europea: sfruttare appieno il potenziale per gestire transizioni eque*, Bruxelles 25 gennaio 2023, COM (2023) 40 def, in specie p. 4.

suggerisce di valorizzare gli indici di adeguatezza del salario minimo indicati dall'art. 5, par. 4 (50% del salario lordo medio o 60% del salario lordo mediano) per orientare la contrattazione collettiva nazionale<sup>5</sup>. D'altra parte non manca chi identifica nel rinvio *ex lege* al CCNL come parametro per determinare i minimi salariali un meccanismo legale di determinazione degli stessi, come tale riconducibile al concetto di "salario minimo legale" cui si riferisce la direttiva<sup>6</sup>; con la conseguenza di attrarre l'Italia, già oggi, nell'ambito di applicazione del suo capo II, in relazione ai diversi rinvii presenti nella legislazione (a partire da quello relativo ai soci lavoratori) e, domani, di vincolarci alle disposizioni di quel capo qualora venisse adottata una normativa di carattere generale fondata sullo stesso meccanismo regolativo<sup>7</sup>.

Sono, queste, opzioni interpretative (e di politica del diritto) che potrebbero produrre il positivo effetto di riaprire una riflessione sull'adozione di meccanismi di indicizzazione dei salari (presenti in altri Stati membri) o, quanto meno, di evidenziare gli insostenibili effetti dell'IPCA sulle attuali dinamiche salariali del nostro paese. Non si può per altro non osservare come l'identificazione degli Stati dotati di salario minimo legale sia opinabile e passi da criteri tutt'altro che chiari, se è vero che tra tali Stati è comunemente annoverato il Belgio, dove il salario minimo è determinato dalle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva di livello interconfederale e settoriale<sup>8</sup>.

Tuttavia, non è solo (e tanto) nell'art. 5, par. 4 della direttiva che vanno cercate le risposte ai molteplici problemi che affliggono il nostro sistema salariale. E ciò non solo per la salomonica ambiguità presente in questa disposizione, che ne rende intrinsecamente incerti gli effetti negli ordinamenti nazionali<sup>9</sup>. Valorizzare le disposizioni dettate per fissare parametri

<sup>5</sup> Vd le relazioni di R. GALARDI, *Il recepimento in Italia della direttiva Salari. La Costituzione come opportunità* e M. VITALETTI, *L'impatto della direttiva nell'ordinamento italiano*, in questo volume

<sup>6</sup> M. BARBIERI, *Europa/Italia. A che serve il salario minimo legale*, in LDE 2/2022, p. 14.

<sup>7</sup> Nei diversi disegni di legge giacenti in Parlamento è presente anche l'indicazione di una soglia minima legale di salario; scelta che ancor più plausibilmente ci attrarrebbe nella famiglia dei paesi dotati di salario minimo legale (P. PASCUCI, *Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021 p. 271)

<sup>8</sup> F. DORSEMONT, *Wage Setting in Belgium: Collective Autonomy under the Shadow of the Law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2, 2019, p. 11 ss.

<sup>9</sup> Il riferimento è al fatto che i due indici indicati dall'art. 5, par. 4 non sono affatto equivalenti, posto che (come rileva A. LO FARO, *La proposta europea sui salari minimi: work in progress*, in WP CSDL "Massimo D'Antona"-INT, 157/2021), in Italia il 50% del salario medio corrisponde ad un salario minimo di circa 10 euro lordi, mentre il 60% del salario mediano corrisponde ad un salario minimo di 7,50 euro.

“esterni” al sistema di contrattazione, non deve portare a sminuire le potenzialità offerte dagli obblighi di promozione della contrattazione collettiva dettati dall’art. 4; disposizione, questa, che acquista rilevanza se letta alla luce del canone ermeneutico dell’*effet utile*, comunemente utilizzato dalla Corte di giustizia per escludere interpretazioni al ribasso delle fonti di diritto dell’UE. Si tratta cioè di rifuggire da interpretazioni letterali della norma in questione che la rendano improduttiva di effetti nel nostro ordinamento; il che è ben possibile, se si considera la sua *ratio* di fondo, quale emerge dai suoi considerando e, prima ancora, dallo stesso dal titolo della direttiva. Se dai primi si ricava che il sostegno alla contrattazione collettiva deve rispondere alla fondamentale finalità anti-*dumping*<sup>10</sup>, il riferimento all’adeguatezza dei salari presente nel titolo non permette di giustificare recepimenti della direttiva che non comportino l’adozione di misure atte a promuovere dinamiche salariali virtuose.

In altre parole, se il fine ultimo della direttiva è l’adeguatezza salariale, gli interventi a sostegno della contrattazione richiesti dall’art. 4 devono implicare l’adozione di misure che la rendano idonea a garantire il perseguimento di tale fine; il che, in Italia, significa in primo luogo individuare misure che siano orientate a contrastare il *dumping* salariale. Questo fine prescinde evidentemente dai dati assoluti relativi alla copertura contrattuale; o, per meglio dire, impone di leggere criticamente quei dati quando, come nel caso italiano, essi non si accompagnano a tassi adeguati di crescita dei livelli retributivi.

Principio dell’*effet utile* e interpretazione teleologicamente orientata della direttiva permettono allora di definire il concetto stesso di copertura, precisando la vaga e amplissima nozione ricavabile dall’art. 3, punto 5)<sup>11</sup> e sciogliendo l’apparente contraddizione evidenziata dal caso italiano. I dati sulla copertura, da fornire obbligatoriamente alla Commissione ai sensi dell’art. 10, devono infatti risultare funzionali a far luce sulle effetti-

---

<sup>10</sup> La finalità anti-*dumping* emerge chiaramente dai considerando della direttiva; basti richiamare quanto si legge nel considerando 7 in merito al fatto che «*la concorrenza nel mercato dovrebbe basarsi su standard sociali elevati*», o nel considerando 18 riguardo alla «*convergenza sociale verso l’alto nell’Unione*», che la direttiva intende promuovere.

<sup>11</sup> La definizione di copertura adottata dalla direttiva è tanto ampia da includere qualsiasi livello contrattuale; ciò in ragione della necessità di tener conto di diversissimi sistemi sindacali, compresi quelli dove il livello di settore è assente. Tuttavia, la preferenza per il livello «*settoriale o intersettoriale*» è esplicitata dall’art. 4, par. 1, lett. a). Ne consegue che l’attuazione della direttiva dovrebbe implicare il sostegno alla contrattazione settoriale nei paesi dove questa esiste. Distonico con le finalità della direttiva risulta allora l’ambiguo riferimento alla contrattazione di prossimità come strumento per aumentare la copertura contrattuale, contenuto nella mozione di maggioranza approvata dalla Camera dei deputati il 20 novembre 2022.

ve caratteristiche del sistema di determinazione dei salari, onde ricavarne gli elementi di criticità ed individuare le misure necessarie per superarli.

Non basta quindi constatare che l'Italia è accreditata dei più alti tassi di copertura tra gli Stati membri, per concludere che dalla direttiva non derivino obblighi di intervento sul nostro sistema salariale. La prospettiva va piuttosto rovesciata: dal momento cioè che l'Italia non costituisce certamente il modello più virtuoso d'Europa, si deve concludere che i dati esistenti non fotografano correttamente il suo sistema di determinazione dei salari. La questione da risolvere attiene allora al modo con cui i dati sulla copertura contrattuale vanno forniti, per descrivere correttamente la realtà del caso italiano.

### 3. *Gli obblighi di trasparenza e l'incertezza dei dati sulla copertura contrattuale in Italia*

Quanto detto sin qui porta ad attribuire all'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 10 un'importanza centrale per valutare il corretto recepimento della direttiva da parte degli Stati membri. Letta in questa prospettiva, la direttiva 2022/2041 appare, in primo luogo, una direttiva sulla "trasparenza" dei sistemi di determinazione dei salari dei diversi Stati membri. La trasparenza dei sistemi di contrattazione collettiva costituisce infatti il presupposto senza il quale non è realizzabile il fine ultimo perseguito dal legislatore europeo: ovvero, la promozione della crescita salariale negli Stati membri. Ciò è affatto sintonico con i principi regolatori del mercato interno, che hanno recentemente ispirato anche l'adozione della direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: se quest'ultima declina l'obbligo di trasparenza sul piano, per così dire, "micro" dei rapporti di lavoro, la direttiva 2022/2041 configura l'obbligo di trasparenza sul piano "macro" del sistema di relazioni sindacali, imponendo agli Stati di fornire alla Commissione, con cadenza biennale, dati disaggregati sulla contrattazione per «*genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore*» (art. 10, par. 2).

Dal momento che la periodica interlocuzione tra Stati e Commissione dovrebbe permettere di far luce sulle effettive caratteristiche del sistema di contrattazione nazionale, si tratta di fornire dati attendibili sia sull'effettiva applicazione dei CCNL "leader" nei diversi settori, sia sui livelli salariali ricavabili dai vari CCNL, giacché, come noto, il *dumping* salariale si persegue in Italia non per via verticale (come di norma avviene negli altri Stati membri) ma per via orizzontale, cioè tramite lo *shopping* dei CCNL. Ma è anche necessario rendere conto delle (incerte e spesso ineffettive) regole

convenzionali che governano il sistema contrattuale e che spiegano i cronici ritardi nei rinnovi, causa prima in alcuni settori dei bassi tassi di crescita salariale rispetto agli altri paesi dell'Unione<sup>12</sup>.

Il corretto adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 10 rimanda al problema della lettura e, prima ancora, dell'attendibilità dei dati esistenti relativi alla copertura contrattuale in Italia. La questione investe, *in primis*, il più volte richiamato dato del 100 % di copertura avallato dalla Commissione; dato del tutto fuorviante perché fondato sulla supposta equivalenza tra la nostrana via giudiziaria al salario minimo fondata sull'art. 36 Cost. e l'efficacia *erga omnes* del CCNL. Un'equivalenza, questa, implausibile, non solo perché la via di fuga orizzontale dal CCNL *leader* ha messo in crisi il meccanismo pretorio di estensione di efficacia dello stesso, ma anche perché, come noto, quel meccanismo garantisce comunque un'applicazione solo parziale della parte economica del CCNL<sup>13</sup>.

Più attendibili dovrebbero considerarsi i dati ricavabili dall'archivio CNEL, che riporta i numeri di imprese e lavoratori cui si applicano i diversi CCNL, oggi identificati con codici alfanumerici. L'archivio CNEL dovrebbe dunque attestare i dati relativi all'effettiva applicazione dei CCNL, ovvero l'esatta percentuale di copertura attribuibile a ciascun CCNL. Se così fosse, il quadro resterebbe ampiamente rassicurante per l'Italia, dal momento che quei dati segnalano come circa il 97% dei lavoratori risulta coperto da CCNL firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (cioè dalle federazioni di Cgil, Cisl, Uil)<sup>14</sup>.

In realtà neppure questi dati fotografano correttamente lo stato del sistema contrattuale italiano. Non solo per le ragioni già evidenziate nel dibattito dottrinale: ovvero perché, in primo luogo, disaggregando il dato per singolo settore, emergono significative oscillazioni sul grado di copertura dei CCNL *leader*<sup>15</sup>; ed in secondo luogo, perché resta comunque ineso sia il problema del lavoro sommerso, sia il problema del lavoro autonomo

---

<sup>12</sup> Lo evidenzia anche M. VITALETTI, cit.

<sup>13</sup> Diffusamente, V. BAVARO, G. ORLANDINI, *La questione salariale in Italia, oggi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, p. 286 ss. Merita osservare come anche in Norvegia l'obbligo di rispettare il contratto collettivo di settore sia inderogabile solo con riferimento alle componenti basiche della retribuzione; eppure nessun organismo internazionale o istituto di ricerca accredita quel paese del 100% di copertura contrattuale (a conferma delle incongruenze con cui sono calcolati i tassi di copertura).

<sup>14</sup> Per tutti, vd S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Questione salariale: guardare la luna, non il dito. A proposito di dinamiche retributive, salario minimo e dei presunti 1.000 contratti collettivi nazionali di lavoro*, in *Bollettino ADAPT*, 2022, n. 18.

<sup>15</sup> Lo rileva, tra gli altri, T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE* 2/2022, che per questo propone un intervento "selettivo" a sostegno della contrattazione solo dove i dati sulla copertura dei CCNL *leader* sono più bassi.

economicamente-dipendente, che dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva<sup>16</sup>. Il fatto è che le percentuali ricavabili dall'archivio CNEL non si possono considerare attendibili, dal momento che si basano sui dati forniti dall'INPS, ovvero sui flussi delle dichiarazioni effettuate dalle aziende ai fini previdenziali tramite il modello Uniemens. Le percentuali di copertura che ne conseguono, allora, nulla dicono sul CCNL effettivamente applicato dalle singole aziende, che ben potrebbe essere diverso da quello identificato in virtù di un preciso obbligo di legge, essendo la contribuzione, come noto, calcolata sulla base dei contratti collettivi nazionali firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative (ex art. 1, legge n. 338/1989)<sup>17</sup>. Letta in quest'ottica, la percentuale del 97% sopra richiamata diventa un dato più allarmante che rassicurante, perché stride con l'esponentiale crescita di CCNL che, secondo i dati ricavabili dall'archivio CNEL, sarebbero applicati da un numero irrisorio di imprese.

Più importante sarebbe l'acquisizione dei dati relativi al numero delle imprese iscritte alle associazioni stipulanti i diversi CCNL, dal momento che l'adesione ad esse implica necessariamente l'applicazione del relativo CCNL. Ma sono questi, non a caso, dati che le associazioni imprenditoriali sono di norma poco propense a fornire. C'è da chiedersi allora se la necessità di adempiere agli obblighi di comunicazione e di trasparenza imposti dalla direttiva 2022/2041, non possa portare a configurare in capo alle associazioni firmatarie di CCNL un obbligo di trasmissione di queste informazioni alle autorità chiamate ad interfacciarsi con la Commissione.

Certo, anche i pochi dati esistenti relativi al numero delle imprese iscritte alle associazioni datoriali, bastano a confermare i dubbi circa l'attendibilità delle percentuali di copertura deducibili dall'archivio CNEL. Associazioni cui risultano iscritte migliaia di imprese sono infatti firmatarie di CCNL che, sulla base dei flussi Uniemens, sarebbero applicati a poche decine di lavoratori. Fino al caso emblematico del contratto del gruppo Fiat-Stellantis (archiviato come nazionale dal CNEL) che risulta applicato ad un numero di lavoratori pari a zero. Non c'è bisogno di un esperto statistico per capire che, evidentemente, i conti non tornano.

---

<sup>16</sup> M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 84. In merito alle ambiguità della formula utilizzata dall'art. 2 per identificare l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva, vd però S. GIUBBONI, *Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, spec. p. 70.

<sup>17</sup> Sulle questioni attinenti alla definizione della retribuzione ai fini previdenziali, A. SGROI, *La tutela del minimale contributivo nel settore delle cooperative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, p. 745 ss.



#### 4. La rilevanza delle fonti internazionali esterne all'UE

##### 4.1. Carta sociale europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'acquisizione di dati attendibili relativi alla copertura contrattuale è il presupposto per valutare se e in quali settori valga per l'Italia l'obbligo di adozione del Piano previsto dall'art. 4, par. 2, escludendo che il tasso di copertura da fornire alla Commissione possa limitarsi al mero dato medio non settoriale. L'interpretazione teleologicamente orientata della direttiva porta però a prendere sul serio anche, e soprattutto, gli obblighi di carattere generale previsti dalle disposizioni contenute nel par.1, che cessano di apparire generiche, o perfino contraddittorie<sup>18</sup>, se lette alla luce di quanto affermato nei considerando. In particolare, rilevano i molteplici riferimenti ivi presenti alle fonti internazionali esterne all'UE, sia del Consiglio d'Europa (CEDU e Carta sociale europea) sia dell'OIL<sup>19</sup>.

D'altra parte, la direttiva rende possibile invocare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (*in primis*, il suo art. 28<sup>20</sup>) in controversie relative alla sua attuazione e interpretazione, ai sensi dell'art. 51, par. 1 della stessa Carta. Il che rafforza il rilievo indiretto che acquistano le fonti *extra* UE, specie quelle del Consiglio d'Europa che sono espressamente richiamate nelle Spiegazioni alla Carta quali strumenti di interpretazione delle sue disposizioni. Si aprono così prospettive di *cross fertilization* tra fonti sovranazionali, che spetterà eventualmente alla Corte di giustizia sondare, se e quando verrà chiamata ad interpretare la direttiva per vagliarne la corretta attuazione da parte degli Stati membri. Effetto, questo, forse non debitamente ponderato dallo stesso legislatore europeo.

Invero, traspare una certa prudenza dal modo con cui la Carta sociale europea è richiamata nel considerando 4, dal momento che il legislatore europeo omette il richiamo esplicito ai suoi artt. 4 e 6, ovvero alle norme rilevanti *ratione materiae* (diritto all'equa retribuzione e diritto alla negoziazione collettiva). In relazione all'art. 4, ciò è forse imputabile alla volontà di non suggerire un'indiretta preferenza al valore di riferimento del 50% del salario lordo medio (utilizzato dal Comitato europeo dei diritti sociali

---

<sup>18</sup> S. D'ASCOLA, *op. cit.*

<sup>19</sup> In merito v., M. DELFINO, *Il ruolo delle parti sociali e l'interazione con il diritto internazionale nella direttiva europea sui salari minimi adeguati*, di prossima pubblicazione in *Riv. giur. lav.* n. 2/2023, che si sofferma diffusamente sui "debiti" della direttiva con il diritto internazionale e con le Convenzioni OIL in particolare.

<sup>20</sup> L'art. 28 della CDFUE è espressamente richiamato nel considerando 3, insieme agli artt. 31, 27 e 23.

nell'interpretare la norma<sup>21</sup>), rispetto all'indice del 60% del salario lordo mediano (c.d. indice di Kaitz, utilizzato dall'OCSE), per determinare la soglia del salario minimo legale; diversamente, ne sarebbe derivata una smentita della scelta di equidistanza tra i due indici, che emerge dal testo dell'art. 5, par. 4 e che è confermata dal considerando 28<sup>22</sup>.

Il mancato riferimento all'art. 6, invece, permette al legislatore europeo di non evocare, neppure indirettamente, la questione del diritto di sciopero, che il par. 4 della norma impegna gli Stati a tutelare. Questione, questa, delicatissima e non a caso volutamente sottaciuta nel tormentato iter legislativo che ha accompagnato il varo della direttiva: se infatti un utilizzo della direttiva per difendere l'esercizio dell'azione collettiva amplificherebbe a dismisura i problemi di sconfinamento dell'UE in ambiti di competenza riservati agli Stati, è ben difficile negare che la tutela del diritto di sciopero costituisca uno strumento imprescindibile (se non il principale) per "promuovere lo sviluppo e il rafforzamento" del potere negoziale in materia salariale (ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. a)).

A prescindere dal rilievo che s'intende dare alle disposizioni della CSE, il riferimento alla CEDU, contenuto nel considerando 24, basta comunque a far emergere principi capaci di arricchire la portata precettiva dell'art. 4, par. 1, specie tenendo a mente la recente evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa all'art. 11. Il riferimento è in particolare alla sentenza *Association of civil servants* del 5 luglio 2022<sup>23</sup>, sino ad oggi poco considerata nel dibattito dottrinale nostrano<sup>24</sup>, nonostante da essa si traggano indicazioni potenzialmente più significative per il nostro sistema sindacale di quanto non lo siano quelle ricavabili dalla celebre sentenza

<sup>21</sup> G. CALVELLINI, *Insufficienze e potenzialità della Carta sociale europea in tempo di crisi*, in *DLM* 2018, p. 107 ss.

<sup>22</sup> Come già osservato con riferimento al sistema salariale italiano (nota 9), l'indice Kaitz risulta sensibilmente meno favorevole rispetto all'indice adottato dal CEDS. Dall'applicazione dei due indici deriva anche una diversa considerazione dell'adeguatezza del salario minimo legale presente nei vari Stati membri, il che rende oltremodo complessa una valutazione riguardo alle misure che questi dovrebbero adottare per implementare la direttiva. Basti osservare che, in base all'indice Kaitz, alcuni Stati a bassi salari (come la Romania o il Portogallo) risultano dotati dei più alti standard di adeguatezza salariale tra gli Stati membri (v. European Commission, *Commission staff working document, Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, COM(2020) 682 final), con buona pace del *dumping* salariale inter-statale.

<sup>23</sup> Corte EDU, *Association of civil servants and unions for collective bargaining and others v. Germany* (App. 815/18 and 4 others), 5 luglio 2022

<sup>24</sup> Per un sintetico commento, vd I. PETRONE, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si esprime su libertà sindacale e di contrattazione di sindacati minoritari in azienda*, in *Diritti&Lavoro-Flash*, n. 5/2022

*Demir and Baykara*<sup>25</sup>.

La Corte EDU si esprime infatti sulla normativa tedesca (già oggetto del giudizio della Corte costituzionale) che, in caso di concorrenza tra più contratti collettivi applicabili alla medesima unità produttiva, garantisce la prevalenza di quello firmato dall'associazione più rappresentativa (ovvero con il maggior numero di iscritti). Se ne ricavano preziosi spunti su come affrontare, alla luce dell'art. 11 CEDU, il problema della conciliazione dell'*erga omnes* con l'esigenza di rispettare la libertà sindacale delle associazioni minoritarie. In altre parole, si potrebbe dire che la Corte EDU affronta, sul piano delle fonti internazionali, l'annosa questione del rapporto tra comma 1 e 4 dell'art. 39 Cost.. Nel farlo, giustifica la disapplicazione del contratto "minoritario" in quanto l'efficacia generale del contratto prevalente è finalizzata a garantire il buon funzionamento del sistema contrattuale («*a fair functioning of the system of collective bargaining*»). Ed in questo senso la sentenza si iscrive perfettamente nella prospettiva del recepimento della direttiva 2022/2041, dal momento che le parole della Corte trovano riflesso quasi testuale nel considerando 22, dove si identifica proprio nel "*buon funzionamento della contrattazione collettiva*" e in "*una contrattazione solida e ben funzionante*" l'obiettivo primario cui mirano gli obblighi elencati dall'art. 4, par. 1. Tale fine – concludono i giudici di Strasburgo – può ritenersi legittimamente perseguito dal legislatore tedesco in quanto è comunque assicurato il rispetto del "contenuto essenziale" della libertà sindacale dei sindacati minoritari («*essential elements of trade union freedom*»), di modo che è loro consentita l'agibilità dell'azione sindacale in azienda («*the right to be make representation to and to be heard by the employer*»), nonché la possibilità di porre in essere azioni collettive, compreso lo sciopero (che si conferma, dunque, il convitato di pietra della direttiva 2022/2041)<sup>26</sup>.

#### 4.2. Le Convenzioni OIL

L'esplicito rinvio alle Convenzioni OIL si trova sempre nel considerando 24, che si raccorda con l'art. 4 nel precisare come sia «*essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva, agevolino l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e rafforzino in tal modo la determinazione dei salari prevista dai contratti collettivi*». In specie, il legislatore europeo richiama le Convenzioni 87/48 (sulla libertà sindacale), 98/49 (sul diritto di organizzazione e negoziazione collettiva),

<sup>25</sup> Corte EDU, *Demir and Baykara v. Turkey* (App. 34503/97), 12 novembre 2008.

<sup>26</sup> Corte EDU, *Association*, punto 67.

151/81 (sulla contrattazione collettiva nei servizi pubblici) e 154/81 (sulla contrattazione collettiva) ed in tal modo evoca una ricca trama di standard internazionali che diventano riferimento ineludibile per meglio definire la portata degli obblighi elencati nel primo paragrafo dell'art. 4; tanto da poter leggere questa norma della direttiva come un canale di accesso di tali standard nell'ordinamento unionale<sup>27</sup>.

Non può d'altra parte sfuggire come l'art. 4, par. 1, lett. c) e d) riproduca alla lettera gli art. 1 e 2, par. 1 della Convenzione 98/49. Con tali disposizioni si raccorda poi la Convenzione 154/81 ed in particolare il suo art. 5, che specifica il contenuto degli obblighi di promozione della contrattazione collettiva, prevedendo, tra l'altro, che «*collective bargaining should not be hampered by the absence of rules governing the procedure to be used or by the inadequacy or inappropriateness of such rules*» (lett. d); previsione, quest'ultima, di evidente rilievo per l'ordinamento italiano<sup>28</sup>.

Il richiamo esplicito nel considerando 24 della Convenzione 154 merita particolare attenzione, dal momento che molti Stati dell'UE (compresa l'Italia) non l'hanno ratificata<sup>29</sup>; ciò al contrario delle Convenzioni 87 e 98, che per altro rientrano tra le 8 convenzioni fondamentali dalle quali derivano i *core labour standards* vincolanti per tutti gli Stati membri dell'OIL<sup>30</sup>. Il dettaglio non è di poco conto, perché da esso possono conseguire scenari affatto inediti di intreccio tra fonti internazionali, per i quali tramite il diritto derivato dell'UE (cioè la direttiva 2022/2041) una fonte esterna di diritto internazionale, di per sé priva di effetti per gli Stati membri che non

<sup>27</sup> Le Convenzioni OIL 87 e 98 sono richiamate anche nel testo, ma solo nell'art. 9 relativo agli appalti pubblici. Ciò probabilmente si spiega con il fatto che dette convenzioni sono presenti negli allegati alle direttive n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di appalti e concessioni pubbliche, per definire gli obblighi di diritto ambientale, sociale e del lavoro cui sono tenute le imprese aggiudicatarie; con il che, però, si conferma l'ambiguità di tali rinvii, che ignorano proprio la convenzione OIL n. 94 in materia di clausole sociali negli appalti (in merito G. FROSECCHI, G. ORLANDINI, *An internationally oriented interpretation of EU law on public procurement: strengthening labour clauses through ILO Convention no. 94*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona"-INT, 153/2020).

<sup>28</sup> Alla Convenzione 154 si associa poi la Raccomandazione 163 dello stesso anno sui mezzi per promuovere la contrattazione (in merito, vd il commento di A. TREBILCOCK, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds), *International and European Labour Law. Article by Article Commentary*, Hart-Beck-Nomos, Baden-Baden, München, Oxford, 2018, pp. 1508 ss.)

<sup>29</sup> Oltre all'Italia, la Convenzione 154 non risulta ratificata da Austria, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Germania, Malta, Polonia e Portogallo.

<sup>30</sup> Dal momento che le Convenzioni 87 e 98 sono ratificate da tutti gli Stati membri, esse rilevano ai sensi dell'art. 53 CDFUE anche nel determinare i livelli di protezione inderogabili nell'interpretazione dell'art. 28 della stessa Carta dei diritti (a sua volta, come detto, riferimento ineludibile per attuare la direttiva).

l'hanno ratificata, potrebbe acquisire anche per questi rilievo giuridico, in quanto strumento di interpretazione dell'*hard law* unionale.

A precisare ulteriormente il contenuto di queste disposizioni concorre poi la "giurisprudenza" dei comitati di esperti OIL (CEACR e CFA), che diviene così un riferimento, se pur indiretto, per una lettura teleologicamente orientata della direttiva. Infatti, se è pur vero che essa non può considerarsi giuridicamente vincolante per interpretare il diritto dell'UE (o per lo meno, tale ad oggi non la considera la Corte di giustizia), i suoi approdi valgono quanto meno ad orientare l'interprete (cioè, in primo luogo, la stessa Corte di giustizia), imponendo un'adeguata motivazione qualora ad essi non si intenda aderire per contrastanti e prevalenti principi deducibili dallo stesso diritto dell'UE.

Lo spazio di queste brevi note non permette di rendere conto del ricco quadro di principi elaborati dagli esperti OIL, interpretando le convenzioni elencate nel considerando 24. Qui basti osservare come, anche limitandosi alla sua attività per l'anno 2022, il CEACR si sia espresso più volte sulla portata delle Convenzioni 98 e 154, con osservazioni o "*direct request*" rivolte a Stati membri dell'UE, segnalando situazioni di possibile contrasto con gli standard internazionali. Nei confronti della Francia, ad esempio, ha precisato la portata degli obblighi di "promozione" della contrattazione collettiva (cui fa riferimento l'art. 4, par. 1, lett. *a*) della direttiva), evidenziando come questi implicino misure adeguate per garantire al sindacato di svolgere il proprio ruolo di attore negoziale anche nelle piccole aziende (questione che, evidentemente, riguarda anche il nostro sistema sindacale)<sup>31</sup>. Sempre il CEACR, nelle osservazioni rivolte ai Paesi Bassi, ha ricordato che il mancato riconoscimento al tavolo negoziale del sindacato più rappresentativo costituisce un'indebita interferenza nel suo diritto alla contrattazione incompatibile con gli obblighi previsti dalla Convenzione 98<sup>32</sup>; il che vale ad integrare la prescrizione di cui all'art. 4, par. 1, lett. *d*) della direttiva, che impone, precisamente, di adottare "*misure [...] per proteggere i sindacati [...] da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte*". Nelle stesse osservazioni relative ai Paesi Bassi, il CEACR ribadisce come il diritto alla contrattazione collettiva debba essere garantito anche ai lavoratori autonomi, in condizione di debolezza economica e contrattuale, entrando così in dialettica contrapposizione con la nota giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di

---

<sup>31</sup> CEACR, Direct request- adopted 2021, published 110th ILC session (2022): Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949 (No 98)- France

<sup>32</sup> CEACR, Observation – adopted 2021, published 110th ILC session (2022)- Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949 (No 98)- Netherlands.

concorrenza<sup>33</sup>. La giurisprudenza dei Comitati OIL suggerisce dunque di adottare una lettura estensiva dell'ambito di applicazione della direttiva (timidamente definito dall'art. 2)<sup>34</sup> e potrebbe indurre ad un *revirement* la stessa Corte di giustizia, permettendo di superare le residue ambiguità che caratterizzano anche i recenti orientamenti della Commissione europea<sup>35</sup>.

Ad implementare gli standard internazionali relativi al diritto alla contrattazione collettiva potrebbe poi concorrere, se adottata, la raccomandazione del Consiglio sul dialogo sociale nell'Unione Europea oggetto di una recente proposta della Commissione<sup>36</sup>. La proposta, pur riguardando la negoziazione tra le parti sociali in generale (non solo cioè relativa ai salari), prevede un meccanismo di monitoraggio da parte della Commissione sulle misure adottate dagli Stati per sostenere la contrattazione collettiva ed incrementarne i tassi di copertura che, inevitabilmente, finirebbe per relazionarsi, incidendovi, con quello previsto dalla direttiva 2022/2041; con il conseguente configurarsi di inedite sovrapposizioni tra meccanismi di *soft* e *hard law*, costituiti per perseguire identici obiettivi.

## 5. Conclusioni

Da una lettura teleologicamente orientata della direttiva, condotta alla luce delle fonti internazionali, si può in conclusione ricavare come, se certamente l'Italia non è tenuta a dotarsi di un salario minimo legale, è quanto meno chiamata a far ordine sul proprio anomico sistema di contrattazione in materia salariale, dal momento che tale anomia consente dinamiche di *dumping* salariale contrarie alle finalità perseguite dall'art. 4, par. 1 e, a monte, determina una situazione di assenza di trasparenza incompatibile con l'assolvimento degli obblighi di comunicazione dettati dall'art. 10. I riferimenti alla giurisprudenza degli organismi internazionali deputati ad

---

<sup>33</sup> Corte giust. 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten* nella quale l'estensione di accordi collettivi ai lavoratori genuinamente autonomi è stata giudicata in contrasto con il diritto della concorrenza dell'UE.

<sup>34</sup> Vd nota 16 *supra*.

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione UE, *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, del 29 settembre 2022, su cui v. M. CASIELLO, *Note a caldo sugli orientamenti della Commissione UE sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi individuali*, in LDE 3/2022.

<sup>36</sup> Commissione UE, *Proposta di Raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'Unione europea*, COM (2023) 38 def.

interpretare le fonti esterne all'UE (qui fatti senza alcuna pretesa di completezza e sistematicità) confermano poi come vi siano ampi margini per definire con più precisione il contenuto precettivo dell'art. 4, par. 1, scongiurando una declinazione al ribasso di questa disposizione che, per l'Italia, si tradurrebbe nel suo sostanziale svuotamento.

Resta naturalmente rimessa alla discrezionalità del legislatore nazionale la scelta in merito al tipo di intervento ad effettuare; e, come noto, diverse sono le proposte di legge in materia depositate in Parlamento, con le quali, va da sé, non si intende confrontarsi in questa sede. Qui basti osservare come anche muoversi sulla via tracciata dagli esistenti interventi settoriali in materia, possa costituire una forma corretta di implementazione della direttiva, per altro già avallata dalla Corte costituzionale<sup>37</sup>. Si tratterebbe, in particolare, di estendere alla generalità delle imprese il criterio selettivo del CCNL firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e connesso con l'attività effettivamente svolta dall'azienda, sul modello di quanto già sperimentato nell'ambito degli appalti pubblici<sup>38</sup>. Anche un simile intervento "minimale", pur lasciando invariato il problema della definizione dei perimetri contrattuali, introdurrebbe un argine al *dumping* salariale, in sintonia con la *ratio* di fondo della direttiva 2022/2041.

---

<sup>37</sup> Il riferimento è ovviamente a Corte cost., sent. n. 51/2015.

<sup>38</sup> La previsione dell'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (confermata nell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, contenente il nuovo codice dei contratti pubblici) che richiama il CCNL «il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto» (cioè materialmente svolta dai lavoratori in esso impiegati) è preferibile rispetto a quella dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 relativa ai soci lavoratori, che contiene l'ambiguo riferimento ai CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella "categoria" (sulla valorizzazione della categoria in senso "oggettivo" vd T. TREU, *Salario minimo*, cit., p. 6 che ne sottolinea la sintonia con l'uso dell'art. 2070 c.c. da parte della giurisprudenza).