



Bruxelles, 28.10.2020
COM(2020) 682 final

2020/0310 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea

{SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Garantire che i lavoratori nell'Unione siano adeguatamente retribuiti è essenziale per assicurare condizioni di vita e di lavoro adeguate, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti, conformemente all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e ai relativi obiettivi di sviluppo sostenibile. I salari adeguati sono un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato dell'UE. La convergenza tra gli Stati membri in questo settore contribuisce alla promessa di una prosperità condivisa nell'Unione.

Nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali (di seguito il "pilastro") per rispettare la promessa di prosperità, progresso e convergenza formulata dall'Europa e rendere l'Europa sociale una realtà per tutti. Il principio 6 del pilastro, "Retribuzioni", chiede retribuzioni minime adeguate, da fissare inoltre in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali. Nell'agenda strategica 2019-2024, concordata al Consiglio europeo del giugno 2019, è formulato l'invito ad attuare il pilastro a livello dell'UE e nazionale.

Un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro, comprensivo di un'iniziativa su salari minimi equi, è stato annunciato negli orientamenti politici per la Commissione 2019-2024. La comunicazione del 14 gennaio 2020 "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste"¹ ha stabilito una tabella di marcia per la preparazione del piano d'azione e ha ribadito l'impegno a favore di un'iniziativa sui salari minimi tra le azioni fondamentali da intraprendere in tale contesto a livello dell'UE. Lo stesso giorno è stata lanciata la prima fase di una consultazione delle parti sociali sulle modalità per garantire salari minimi adeguati ai lavoratori nell'Unione².

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2020 la presidente von der Leyen ha dichiarato: *"[L]a verità è che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali."*

Migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati, apportano vantaggi sia ai lavoratori sia alle imprese dell'Unione. Colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza dei salari minimi contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE, a stimolare miglioramenti della produttività e a promuovere il progresso economico e sociale. La concorrenza nel mercato unico dovrebbe essere basata su innovazione e miglioramenti della produttività, come pure su standard sociali elevati.

¹ Comunicazione della Commissione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" (COM(2020)14 final).

² Documento di consultazione "First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages" [Prima fase della consultazione delle parti sociali a norma dell'articolo 154 TFUE su un'eventuale azione per affrontare le sfide connesse a salari minimi equi] (C(2020) 83 final).

Negli ultimi decenni i salari bassi non si sono mantenuti al passo con gli altri salari in molti Stati membri. Le tendenze strutturali che hanno rimodellato i mercati del lavoro, quali la globalizzazione, la digitalizzazione e l'aumento delle forme di lavoro atipiche, in particolare nel settore dei servizi, hanno portato a una maggiore polarizzazione del lavoro che ha a sua volta generato un aumento della percentuale di posti di lavoro a bassa retribuzione e a bassa qualifica, contribuendo inoltre a un indebolimento delle strutture di contrattazione collettiva tradizionali. Ciò ha causato un aumento della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali.

Il ruolo dei salari minimi acquisisce un'importanza ancora maggiore nei periodi di recessione economica. La crisi COVID-19 ha colpito in maniera particolare i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio e il turismo, e ha avuto un impatto maggiore sui gruppi più svantaggiati della popolazione. Garantire che i lavoratori dell'Unione abbiano accesso a opportunità di impiego e a salari minimi adeguati è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva.

La tutela garantita dal salario minimo può essere fornita mediante contratti collettivi, come accade in sei Stati membri, o mediante salari minimi legali stabiliti per legge, come accade in 21 Stati membri.

Se fissata a livelli adeguati, la tutela garantita dal salario minimo assicura una vita dignitosa ai lavoratori, contribuisce a sostenere la domanda interna, rafforza gli incentivi al lavoro e riduce la povertà lavorativa e le disuguaglianze nella fascia più bassa in termini di distribuzione salariale. La tutela garantita dal salario minimo promuove inoltre la parità di genere, poiché tra i lavoratori che percepiscono un salario pari o vicino al salario minimo le donne risultano più numerose degli uomini.

Tuttavia molti lavoratori nell'UE non beneficiano al momento attuale della tutela garantita da salari minimi adeguati.

I salari minimi, pur essendo aumentati negli ultimi anni, rimangono troppo bassi rispetto ad altri salari o per garantire una vita dignitosa nella maggioranza degli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali nazionali. I salari minimi legali nazionali³ sono inferiori al 60 % del salario lordo mediano e/o al 50 % del salario lordo medio in quasi tutti gli Stati membri⁴. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà. Inoltre alcuni gruppi specifici di lavoratori sono esclusi dalla tutela garantita dai salari minimi legali nazionali. Gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Anche negli Stati membri che si avvalgono esclusivamente della contrattazione collettiva alcuni lavoratori non hanno tuttavia accesso alla tutela garantita dal salario minimo. La percentuale di lavoratori non coperti è compresa tra il 10 e il 20 % in quattro paesi e raggiunge il 55 % in un quinto paese.

In tale contesto, la direttiva proposta mira a garantire che i lavoratori nell'Unione siano tutelati da salari minimi adeguati che consentano una vita dignitosa ovunque essi lavorino. Al fine di conseguire tale obiettivo generale, la proposta istituisce un quadro per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal

³ Gli indicatori e i relativi valori di riferimento riguardano i salari minimi mensili.

⁴ Gli indicatori di adeguatezza utilizzati abitualmente a livello internazionale, ad esempio l'indice di Kaitz, confrontano il salario minimo e il salario mediano o il salario medio. Inoltre, per definire un tenore di vita dignitoso il Consiglio d'Europa mette a confronto il salario netto minimo e il salario netto medio.

salario minimo. Tali obiettivi sono pertinenti sia per i sistemi basati su un salario minimo legale sia per quelli basati sulla contrattazione collettiva. La direttiva proposta è concepita per conseguire tali obiettivi tenendo in considerazione e rispettando pienamente le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali nonché l'autonomia e la libertà contrattuale delle parti sociali. È inoltre concepita in modo tale da salvaguardare l'accesso al lavoro e da tenere conto delle conseguenze sulla creazione di posti di lavoro e sulla competitività, anche per quanto riguarda le PMI. La direttiva proposta prevede flessibilità sufficiente per tenere conto degli sviluppi economici e sociali, comprese le tendenze in termini di produttività e occupazione.

Al fine di conseguire tali obiettivi, la direttiva proposta mira a promuovere la contrattazione collettiva sui salari in tutti gli Stati membri. La contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale per una tutela garantita dal salario minimo adeguata. I paesi caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere, rispetto agli altri paesi, una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario, salari minimi più elevati rispetto al salario mediano, minori disuguaglianze salariali e salari più elevati. Negli Stati membri in cui la tutela garantita dal salario minimo è fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, la sua adeguatezza e la percentuale dei lavoratori che ne usufruiscono sono determinate direttamente dalle caratteristiche e dal funzionamento del sistema di contrattazione collettiva. Anche negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali la contrattazione collettiva incide in maniera significativa sull'adeguatezza del salario minimo. Influenzando l'evoluzione generale dei salari, la contrattazione collettiva garantisce salari superiori al livello minimo stabilito per legge e indice miglioramenti di tale livello, stimolando inoltre l'incremento della produttività.

Per quanto riguarda i paesi in cui sono in vigore salari minimi legali, scopo della direttiva proposta è garantire che gli Stati membri creino le condizioni affinché i salari minimi legali siano fissati a livelli adeguati, tenendo conto al contempo delle condizioni socioeconomiche come pure delle differenze regionali e settoriali. Criteri definiti in maniera chiara e stabile e volti a promuovere l'adeguatezza, uniti a un quadro di governance che garantisce aggiornamenti periodici e puntuali e un effettivo coinvolgimento delle parti sociali, contribuiscono ad assicurare l'adeguatezza dei salari minimi legali. La direttiva proposta mira inoltre a conseguire ulteriori miglioramenti in termini di adeguatezza, limitando al minimo l'applicazione di variazioni dei salari minimi legali per specifici gruppi di lavoratori o di trattenute sulla retribuzione.

I lavoratori potrebbero infine non essere adeguatamente tutelati dai salari minimi a causa del mancato rispetto dei contratti collettivi vigenti o delle disposizioni giuridiche nazionali: garantirne il rispetto e l'applicazione efficace è essenziale affinché i lavoratori possano beneficiare di un accesso effettivo alla tutela garantita dal salario minimo e le imprese siano protette dalla concorrenza sleale. La direttiva proposta è pertanto intesa a promuovere la conformità e a rafforzare l'applicazione e il monitoraggio in tutti gli Stati membri in maniera proporzionata, in modo da non creare un onere amministrativo eccessivo e sproporzionato per le imprese dell'Unione, comprese le micro, piccole e medie imprese.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'orientamento 5 della decisione (UE) 2020/1512⁵ del Consiglio invita gli Stati membri, compresi quelli che dispongono di salari minimi legali, a garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari, prevedendo salari equi che consentano un

⁵ Decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, *relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*.

tenore di vita dignitoso e consentendo l'adeguamento dei salari all'andamento della produttività, al fine di promuovere una convergenza verso l'alto. L'orientamento in questione invita inoltre gli Stati membri a promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Gli Stati membri e le parti sociali sono anche invitati a garantire che tutti i lavoratori percepiscano salari adeguati ed equi beneficiando di contratti collettivi o di salari minimi legali adeguati, tenendo conto del loro impatto sulla competitività, sulla creazione di posti di lavoro e sulla povertà lavorativa. Scopo generale della proposta è garantire che i lavoratori nell'Unione siano tutelati da salari minimi adeguati. Tra i suoi obiettivi figurano la promozione della contrattazione collettiva, sostenendo il coinvolgimento delle parti sociali, e la definizione di criteri chiari e stabili a sostegno dell'adeguatezza del salario minimo legale.

La direttiva (UE) 2019/1152⁶ richiede di comunicare ai lavoratori gli aspetti essenziali del loro lavoro, compresa la retribuzione. La direttiva proposta impone agli Stati membri di definire criteri chiari e stabili e di garantire aggiornamenti periodici e puntuali dei salari minimi legali, nonché un coinvolgimento efficace delle parti sociali, rendendo in tal modo più trasparente l'andamento del salario minimo legale.

La direttiva 2014/67/UE⁷ richiede il miglioramento dell'accesso all'informazione per i lavoratori distaccati, istituendo in particolare un unico sito web ufficiale a livello nazionale sul distacco dei lavoratori. Prevede inoltre che, se le condizioni di lavoro e di occupazione sono stabilite in contratti collettivi conformemente alla direttiva 96/71/CE, le pertinenti informazioni riguardino le diverse tariffe minime salariali e i loro elementi costitutivi. La direttiva 2014/67/UE prevede anche l'introduzione di un meccanismo di responsabilità di subcontratto relativo quanto meno all'industria edilizia e alle tariffe minime salariali. La facilità di accesso alle informazioni sulle tariffe minime salariali legali prevista dalla direttiva 2014/67/UE sostiene gli obiettivi della presente proposta, in particolare per quanto concerne la fornitura di una tutela garantita dal salario minimo adeguata nell'UE. La direttiva proposta, rafforzando l'applicazione di quadri relativi ai salari minimi legali, sostenendo lo sviluppo di sistemi affidabili di monitoraggio e di raccolta dei dati e garantendo ai lavoratori l'accesso a meccanismi efficaci di risoluzione delle controversie e il diritto di ricorso, contribuisce anche al conseguimento degli obiettivi della direttiva 2014/67/UE.

La direttiva 2006/54/CE⁸ mira a garantire l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Dato che la maggioranza dei lavoratori che percepiscono un salario minimo è costituita da donne, la presente proposta sostiene la parità di genere e la riduzione del divario retributivo di genere istituendo un quadro per salari minimi adeguati nell'UE. La direttiva proposta contribuisce pertanto indirettamente all'attuazione efficace degli obiettivi strategici della direttiva 2006/54/CE.

⁶ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*.

⁷ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, *concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI")*.

⁸ Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, *riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)*.

La direttiva 2000/78/CE⁹ proibisce la discriminazione diretta o indiretta in materia di occupazione, in particolare in base all'età, per quanto attiene alle condizioni di lavoro, compresa la retribuzione (articolo 3, paragrafo 1, lettera c)). Essa autorizza disparità di trattamento se oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, compresi obiettivi di politica del lavoro e di formazione professionale. La direttiva proposta è coerente con tale approccio poiché prevede che le variazioni dei salari minimi legali siano mantenute al minimo e, se pertinenti e oggettivamente e ragionevolmente giustificate da un obiettivo legittimo, siano non discriminatorie, proporzionate e limitate nel tempo.

La raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro¹⁰ pone al centro dell'azione dell'Unione e degli Stati membri la promozione di posti di lavoro di qualità attraverso un'adeguata integrazione del reddito e politiche del mercato del lavoro in grado di favorire l'inserimento, al fine di prevenire la povertà lavorativa. La direttiva proposta mira a migliorare le condizioni di lavoro e a ridurre la povertà lavorativa istituendo un quadro per livelli adeguati di salari minimi e per l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi o sancita da disposizioni giuridiche.

La direttiva proposta opera un riferimento diretto alla "clausola sociale" della direttiva 2014/24/UE¹¹ sugli appalti pubblici, altresì presente nelle direttive correlate 2014/23/UE¹² e 2014/25/UE¹³. La sopracitata "clausola sociale" impone agli Stati membri di adottare misure per garantire che gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto del lavoro nell'esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione. La direttiva proposta impone a tal fine agli Stati membri di adottare misure adeguate a garantire che, nell'esecuzione degli appalti pubblici o dei contratti di concessione, gli operatori economici si conformino ai salari definiti dai contratti collettivi pertinenti o ai salari minimi legali laddove esistenti. Ciò può contribuire a rafforzare l'applicazione delle prescrizioni fissate nella "clausola sociale" delle direttive summenzionate.

Il contenuto dei suddetti atti è stato debitamente analizzato e tenuto in considerazione durante il processo di elaborazione della direttiva proposta. Di conseguenza la proposta è, da un lato, coerente con le disposizioni vigenti e, dall'altro, introduce gli sviluppi legislativi necessari per conseguire gli obiettivi dell'Unione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La direttiva proposta contribuirà al conseguimento degli obiettivi dell'Unione di promuovere il benessere dei suoi popoli, sviluppare un'economia sociale di mercato fortemente competitiva (articolo 3 TUE) e promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (articolo 151 TFUE). Essa contempla inoltre i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE in relazione al diritto dei lavoratori a condizioni di lavoro giuste ed eque

⁹ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*.

¹⁰ Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, *relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*.

¹¹ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE*.

¹² Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*.

¹³ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*.

(articolo 31). La direttiva proposta contribuisce parimenti all'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali di seguito elencati.

- Principio 6 (Retribuzioni): in linea con tale principio, la proposta è intesa a garantire salari minimi adeguati affinché i lavoratori nell'Unione godano del diritto a salari equi che garantiscano un tenore di vita dignitoso, nel pieno rispetto delle tradizioni nazionali e dell'autonomia delle parti sociali; la proposta prevede inoltre che i salari minimi legali siano fissati in maniera trasparente e prevedibile.
- Principio 8 (Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori): la proposta è volta a incentivare la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari al fine di promuovere la tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi e il coinvolgimento delle parti sociali per quanto concerne la fissazione, l'aggiornamento e l'attuazione dei salari minimi legali.
- Principio 2 (Parità di genere): poiché la maggior parte dei lavoratori che percepiscono un salario minimo è costituita da donne, sostenendo salari minimi adeguati la proposta promuoverà la parità di genere e contribuirà a ridurre il divario retributivo di genere.
- Principio 3 (Pari opportunità): ogni persona ha diritto alla parità di trattamento e di opportunità in materia di occupazione, a prescindere da sesso, età, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità o orientamento sessuale; mirando a garantire l'accesso dei lavoratori dell'Unione a una tutela garantita dal salario minimo adeguata, la proposta contribuirà ad assicurare la parità di trattamento e a promuovere le pari opportunità in materia di occupazione.

La direttiva proposta è altresì coerente con le priorità del semestre europeo. In linea con l'orientamento 5 in materia di occupazione, l'iniziativa supporta l'invito rivolto agli Stati membri nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2021¹⁴ ad adottare misure per garantire condizioni di lavoro eque. Sostiene inoltre gli obiettivi fissati nella strategia annuale di crescita sostenibile 2020¹⁵, in base ai quali, a fronte di divari sociali crescenti, garantire a tutti i lavoratori nell'Unione una retribuzione equa costituisce un obiettivo politico importante. La presente proposta è coerente, del pari, con le raccomandazioni specifiche per paese rivolte ad alcuni Stati membri a partire dal 2011¹⁶.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

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.

¹⁴ Comunicazione della Commissione COM(2020) 575 final.

¹⁵ Comunicazione della Commissione COM(2019) 650 final.

¹⁶ Cfr. l'allegato A12.11 della valutazione d'impatto.

L'articolo 153, paragrafo 2, consente l'adozione di prescrizioni minime mediante direttive che evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

L'accesso a un salario minimo che garantisca un tenore di vita dignitoso è un elemento cardine di condizioni di lavoro adeguate. Se la competenza in merito alle retribuzioni a livello nazionale spetta inequivocabilmente agli Stati membri, le grandi differenze nelle norme per l'accesso a un salario minimo adeguato rientrano nel campo delle condizioni di lavoro e creano notevoli discrepanze nel mercato unico che possono essere affrontate al meglio a livello dell'Unione.

Nella maggior parte degli Stati membri i lavoratori risentono dell'insufficiente adeguatezza e/o delle lacune in termini di copertura della tutela garantita dal salario minimo. Tali problemi incidono sui lavoratori sia nei paesi in cui sono previsti salari minimi legali sia in quelli che si avvalgono della contrattazione collettiva. È inoltre probabile che un numero superiore di lavoratori risenta di tali problemi in futuro a causa della diminuzione strutturale della contrattazione collettiva e della crescente polarizzazione dei mercati del lavoro. In prospettiva, tale situazione darà origine a nuove sfide per quanto concerne la creazione di condizioni di parità nel mercato unico e la garanzia di una concorrenza basata su standard sociali elevati, innovazione e miglioramenti della produttività.

Le politiche in materia di salari minimi sono state soggette a una sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo e l'UE ha fornito orientamenti politici a determinati Stati membri. Cionondimeno, sebbene nel corso degli ultimi anni diversi Stati membri abbiano adottato provvedimenti volti a migliorare i loro sistemi relativi ai salari minimi, le azioni a livello nazionale non sono bastate a far fronte al problema dell'insufficiente adeguatezza e/o copertura della tutela garantita dal salario minimo. Senza un'azione politica a livello dell'UE, i singoli paesi possono essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo.

L'azione a livello dell'UE sarà più efficace di quella a livello nazionale nel rafforzare i sistemi di determinazione dei salari minimi. Stabilirà aspettative più chiare, garantirà che i progressi compiuti non siano parziali o disomogenei e rafforzerà la fiducia tra gli Stati membri e le parti sociali. Ciò contribuirà a fornire lo slancio necessario per la riforma dei meccanismi di determinazione dei salari minimi a livello nazionale. L'azione a livello dell'UE contribuirà pertanto a garantire la parità di condizioni nel mercato unico aiutando a colmare le grandi differenze, in termini di copertura e adeguatezza dei salari minimi, che non sono giustificate da condizioni economiche di fondo. Tali obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente mediante un'azione non coordinata degli Stati membri.

La direttiva proposta stabilisce un quadro relativo a standard minimi e rispetta le competenze degli Stati membri per quanto concerne la fissazione di standard più elevati, fatto salvo il ruolo che gli Stati membri possono affidare alle parti sociali, conformemente alle tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali. In linea con l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, la direttiva proposta sostiene e completa l'azione degli Stati membri mediante prescrizioni minime applicabili progressivamente.

- **Proporzionalità**

La direttiva proposta stabilisce standard minimi, garantendo in tal modo che il livello di intervento sia mantenuto al minimo necessario per conseguire gli obiettivi della proposta. Gli Stati membri in cui sono già in vigore disposizioni più favorevoli di quelle elaborate nella

presente proposta di direttiva non saranno tenuti a modificare i loro sistemi di determinazione dei salari minimi. Gli Stati membri possono anche decidere di andare oltre le prescrizioni minime stabilite dalla presente proposta di direttiva.

La proposta rispetta le tradizioni nazionali consolidate in materia di determinazione dei salari minimi. In particolare, rispetta pienamente le competenze degli Stati membri e delle parti sociali quanto alla determinazione del livello dei loro salari minimi conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. La tutela garantita dal salario minimo continuerà a essere fornita mediante contratti collettivi o disposizioni giuridiche, nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali.

La direttiva proposta consente inoltre agli Stati membri di attuare le sue disposizioni, nello specifico quelle relative alla contrattazione collettiva e ai salari minimi legali, tenendo in considerazione le rispettive circostanze economiche nazionali e le specificità dei rispettivi sistemi di determinazione dei salari minimi.

La proposta lascia pertanto quanto più margine possibile per le decisioni nazionali, conseguendo al contempo gli obiettivi relativi al miglioramento delle condizioni di lavoro attraverso l'istituzione di un quadro che consenta ai lavoratori dell'Unione di avere accesso alla tutela garantita dal salario minimo. Il principio di proporzionalità è rispettato considerate l'importanza e la natura dei problemi individuati.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, stabilisce chiaramente che le direttive possono essere utilizzate per fissare prescrizioni minime in materia di condizioni di lavoro applicabili progressivamente dagli Stati membri.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Conformemente all'articolo 154 TFUE, la Commissione ha condotto una consultazione in due fasi delle parti sociali su un'eventuale azione dell'UE nel settore dei salari minimi:

- nella prima fase, svoltasi tra il 14 gennaio e il 25 febbraio 2020, la Commissione ha consultato le parti sociali sulla necessità di un'iniziativa in materia di salari minimi e sul possibile orientamento di tale iniziativa¹⁷;
- nella seconda fase, svoltasi tra il 3 giugno e il 4 settembre 2020, la Commissione ha consultato le parti sociali sul contenuto e sullo strumento giuridico della proposta prevista¹⁸.

Le organizzazioni dei lavoratori hanno concordato in generale con gli obiettivi e il possibile contenuto dell'iniziativa quali definiti nel documento relativo alla seconda fase della

¹⁷ Documento di consultazione "First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages" [Prima fase della consultazione delle parti sociali a norma dell'articolo 154 TFUE su un'eventuale azione per affrontare le sfide connesse a salari minimi equi] (C(2020) 83 final).

¹⁸ Documento di consultazione "Second phase consultation of the Social Partners on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages" [Seconda fase della consultazione delle parti sociali su un'eventuale azione per affrontare le sfide connesse a salari minimi equi] (C(2020) 3570 final), accompagnato dal documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 105 final.

consultazione e hanno sottolineato che le tradizioni nazionali e l'autonomia delle parti sociali dovrebbero essere rispettate. Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno generalmente espresso sostegno per quanto riguarda la maggior parte degli obiettivi e il possibile orientamento di un'iniziativa dell'UE, definiti nel documento di consultazione. Alcune di tali organizzazioni hanno tuttavia sollevato dubbi sul valore aggiunto di un'azione normativa dell'UE in materia di determinazione dei salari minimi in considerazione della diversità dei quadri nazionali e hanno sottolineato la necessità di garantire il pieno rispetto delle competenze degli Stati membri e/o delle parti sociali.

Sebbene i sindacati abbiano invitato la Commissione a proporre una direttiva con prescrizioni minime vincolanti, nessuna delle organizzazioni dei datori di lavoro si è detta favorevole a una direttiva vincolante in materia di salari minimi.

Non si è pervenuti a un accordo tra le parti sociali sull'avvio di negoziati in vista della conclusione di un accordo a livello dell'Unione, come previsto dall'articolo 155 TFUE.

Sono state inoltre raccolte le opinioni del pubblico attraverso le risposte all'Eurobarometro standard 92 (autunno 2019), che comprendeva domande sulle priorità dell'Unione europea (incluso il salario minimo).

Scambi di opinioni mirati con gli Stati membri si sono svolti nell'ambito dei seguenti comitati del Consiglio: comitato per l'occupazione, comitato per la protezione sociale e comitato di politica economica¹⁹. Anche il Parlamento europeo²⁰ e il Comitato economico e sociale europeo²¹ hanno adottato pareri in relazione a un'iniziativa dell'UE su salari minimi adeguati²².

• **Assunzione e uso di perizie**

La Commissione ha commissionato studi di esperti esterni per raccogliere elementi da impiegare a sostegno della valutazione d'impatto. Tali studi comprendevano:

- uno studio su "Indexation of statutory minimum wage", a cura di Diane Delaurens ed Etienne Wasmer²³;
- uno studio su "Effects of statutory minimum wages on small and medium-sized enterprises", a cura di Attila Lindner, University College London²⁴;
- uno studio su "Effects of collectively agreed minimum wages in the Nordic countries", a cura di Per Skedinger, Research Institute of Industrial Economics (IFN)²⁵.

La Commissione ha inoltre attinto ai contratti esistenti per raccogliere gli elementi impiegati a sostegno della valutazione d'impatto, tra i quali figuravano:

¹⁹ Cfr. l'allegato A.2.3 della valutazione d'impatto.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2019 *sull'occupazione e le politiche sociali della zona euro* (2019/2111).

²¹ Parere del CESE del 18 settembre 2020 sul tema *"Salari minimi dignitosi in tutta Europa"* (SOC/632).

²² Cfr. l'allegato A.2.4 della valutazione d'impatto.

²³ Studio realizzato da un contraente esterno, commissionato a metà del 2019 ai fini della preparazione della valutazione d'impatto.

²⁴ Studio realizzato da un contraente esterno, commissionato a metà del 2019 ai fini della preparazione della valutazione d'impatto.

²⁵ Studio realizzato da un contraente esterno, commissionato a metà del 2019 ai fini della preparazione della valutazione d'impatto.

- una serie di relazioni di esperti sui sistemi di determinazione dei salari minimi degli Stati membri dell'UE (una relazione di esperti per ciascuno Stato membro), fornite dallo European Centre of Expertise (ECE);
- simulazioni, nell'ambito di un contratto vigente, sugli indicatori di adeguatezza e sugli effetti di incentivazione dei salari minimi, effettuate utilizzando il modello fiscale e previdenziale OCSE.

Nell'ambito del quadro di cooperazione in essere con Eurofound, la Commissione ha chiesto e ricevuto:

- tre relazioni per paese sulla determinazione e sull'adeguatezza dei salari minimi, nonché sui relativi dibattiti politici, incentrate rispettivamente su Austria, Italia e Cipro.

La valutazione della Commissione si è basata inoltre sulla sua mappatura delle politiche negli Stati membri, come pure sull'esame della letteratura e dei relativi dibattiti politici nel settore. Sono stati inoltre forniti contributi analitici da diverse direzioni generali della Commissione²⁶. Sono in particolare state condotte, avvalendosi del modello Euromod, analisi di microsimulazione degli impatti economici, sociali e fiscali dei salari minimi. Sono state inoltre realizzate, impiegando il modello QUEST, simulazioni basate su modelli per valutare l'impatto macroeconomico dei salari minimi. È stata infine effettuata un'analisi delle caratteristiche dei lavoratori che percepiscono il salario minimo o un salario basso, sulla base di dati anonimi individuali tratti dalle indagini EU-SILC e EU-SES.

• **Valutazione d'impatto**

Conformemente alla politica per legiferare meglio, la Commissione ha realizzato una valutazione d'impatto di diverse opzioni strategiche, sostenuta da una consultazione strutturata all'interno della Commissione mediante un gruppo direttivo interservizi.

La valutazione d'impatto è stata presentata al comitato per il controllo normativo e ivi discussa. Le raccomandazioni formulate dal comitato per il controllo normativo nel suo primo parere (negativo) del 2 ottobre 2020 sono state tenute in considerazione, in particolare, nel modo seguente: i) operando una distinzione più chiara della misura in cui i problemi, gli obiettivi specifici, le soluzioni proposte e i rispettivi impatti incidono sui diversi tipi di sistemi di determinazione dei salari minimi; ii) chiarendo ulteriormente il modo in cui è valutata, mediante un'analisi dei problemi, l'inadeguatezza dei salari minimi negli Stati membri; iii) fornendo ulteriori elementi per dimostrare in quale modo l'iniziativa legislativa è conforme alla base giuridica prescelta e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; iv) chiarendo la logica alla base della composizione dei pacchetti strategici sottoposti a valutazione. Per tenere conto delle riserve espresse dal comitato nel suo secondo parere (parere positivo con riserve) del 14 ottobre 2020, la relazione sulla valutazione d'impatto ha ulteriormente chiarito una serie di elementi: la logica alla base della composizione dei pacchetti di opzioni, le principali misure per garantire l'efficacia di ciascun pacchetto di opzioni, l'impatto sulle PMI, la selezione del pacchetto prescelto e le relative implicazioni per i paesi che fanno affidamento sulla contrattazione collettiva²⁷.

Nel quadro della valutazione d'impatto è stata presa in considerazione una serie di misure in tutti i settori importanti per far fronte all'insufficiente adeguatezza e alle lacune della

²⁶ Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, direzione generale degli Affari economici e finanziari e Centro comune di ricerca.

²⁷ Cfr. l'allegato I della valutazione d'impatto.

copertura garantita dai salari minimi. La valutazione d'impatto ha esaminato tre pacchetti strategici, ognuno composto da una combinazione di misure diverse. A seguito di una valutazione della loro efficacia, efficienza e coerenza, è stato individuato un pacchetto prescelto.

Il pacchetto prescelto chiede a tutti gli Stati membri di sostenere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva è bassa, nonché di rafforzare l'applicazione dei salari minimi e il monitoraggio della loro adeguatezza e copertura. Il pacchetto impone inoltre, per quanto riguarda gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, l'impiego di criteri chiari e stabili per orientare la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi e un ruolo rafforzato delle parti sociali. Esso limita inoltre al minimo indispensabile l'uso di trattenute sui salari minimi legali e di variazioni degli stessi.

Il pacchetto in questione è stato ritenuto il più efficace, efficiente e coerente in base alla valutazione d'impatto. L'analisi quantitativa effettuata su uno scenario basato su un aumento ipotetico dei salari minimi fino al 60 % del salario lordo mediano dimostra che un simile aumento migliorerebbe l'adeguatezza dei salari minimi in circa la metà degli Stati membri. Un numero di lavoratori compreso tra 10 e 20 milioni trarrebbe vantaggio da tali miglioramenti. In numerosi paesi, i miglioramenti della tutela garantita dal salario minimo comporterebbero una riduzione superiore al 10 % della povertà lavorativa e delle disuguaglianze salariali e una riduzione pari almeno al 5 % circa del divario retributivo di genere²⁸. Secondo le previsioni, tali miglioramenti avranno ripercussioni positive anche in materia di incentivi al lavoro, nonché in relazione al sostegno alla parità di genere, e contribuiranno a ridurre il divario retributivo di genere dato che le donne costituiscono la maggioranza dei lavoratori che percepiscono un salario minimo (il 60 % circa nell'UE).

Gli impatti economici previsti comprendono un incremento dei costi del lavoro per le imprese, l'aumento dei prezzi e, in misura minore, la riduzione dei profitti. L'impatto sulle imprese sarebbe attenuato da un incremento dei consumi dei lavoratori a basso salario, che sosterebbe la domanda interna. Le imprese, e le PMI in particolare, trarrebbero inoltre vantaggio da aumenti più progressivi e prevedibili dei salari minimi, che migliorerebbero il contesto imprenditoriale.

Secondo le previsioni, l'eventuale impatto negativo sull'occupazione sarà limitato, rimanendo nella maggior parte dei casi al di sotto dello 0,5 % del tasso di occupazione totale, ma raggiungendo l'1 % in tre Stati membri²⁹. I benefici generati dal miglioramento della tutela garantita dal salario minimo per i lavoratori interessati sarebbero di gran lunga superiori all'eventuale impatto negativo sull'occupazione di tali lavoratori.

Si prevedono inoltre impatti ridotti sulla competitività a livello aggregato. Il pacchetto prescelto garantisce una flessibilità sufficiente per consentire agli Stati membri di determinare il ritmo del miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi alla luce delle condizioni economiche e dei rischi a livello economico, anche in specifici settori, regioni e PMI.

²⁸ Risultati medi degli impatti sugli Stati membri in base a uno scenario in cui il salario minimo è aumentato fino al 60 % del salario lordo mediano o al 50 % del salario lordo medio. Cfr. l'allegato A.12.2 della valutazione d'impatto.

²⁹ La sensibilità dell'occupazione agli incrementi salariali è stata stimata sulla base del risultato medio di 48 studi internazionali elaborati da Dube A. (2019): "Impacts of minimum wages: review of the international evidence". Relazione preparata per la *Low-Pay Commission* del Regno Unito.

- **Diritti fondamentali**

Gli obiettivi della direttiva proposta sono coerenti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare con l'articolo 31, paragrafo 1, sulle condizioni di lavoro giuste ed eque, che recita: *"Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose."* La proposta facilita inoltre l'esercizio dei diritti riconosciuti all'articolo 23³⁰ della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui si fa espressamente riferimento alla parità tra uomini e donne, poiché tale parità agevola la riduzione del divario retributivo di genere.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non richiede lo stanziamento di ulteriori risorse dal bilancio dell'Unione europea.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Gli Stati membri sono tenuti a recepire la direttiva entro due anni dall'adozione e devono comunicare alla Commissione le misure di attuazione nazionali tramite la banca dati MNE. Conformemente all'articolo 153, paragrafo 3, TFUE, gli Stati membri possono affidare alle parti sociali il compito di mettere in atto la direttiva.

Per valutare l'efficacia dell'iniziativa, la Commissione riferirà ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alla propria valutazione degli sviluppi dell'adeguatezza e della copertura della tutela garantita dal salario minimo sulla base dei dati annuali e delle informazioni forniti dagli Stati membri. I progressi dovrebbero inoltre essere monitorati nel quadro del processo di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione a livello dell'UE (semestre europeo). In tale contesto il comitato per l'occupazione esaminerà ogni anno la situazione per quanto concerne la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e l'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo negli Stati membri sulla base delle relazioni elaborate dalla Commissione.

La Commissione è pronta a fornire assistenza tecnica agli Stati membri, in particolare mediante lo strumento di sostegno tecnico³¹ e il Fondo sociale europeo Plus³², ai fini dell'attuazione della direttiva.

La Commissione effettuerà altresì una valutazione della direttiva cinque anni dopo il suo recepimento. Inoltre la Commissione presenterà in seguito al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui è esaminata l'attuazione della presente direttiva.

- **ILLUSTRAZIONE DETTAGLIATA DELLE SINGOLE DISPOSIZIONI DELLA PROPOSTA**

Capo I – Disposizioni generali

³⁰ L'articolo 23 (Parità tra uomini e donne) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea così recita: *"La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".*

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (28.5.2020, COM(2020) 409 final).

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+) (COM(2018) 382 final).

Articolo 1 – Oggetto

Questa disposizione definisce l'oggetto della direttiva, ossia stabilire un quadro a livello dell'Unione per garantire sia che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato sia che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di un salario minimo legale o di salari determinati da contratti collettivi.

L'articolo chiarisce inoltre che la direttiva non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi, in linea con le tradizioni nazionali e nel pieno rispetto della libertà contrattuale delle parti sociali. La disposizione chiarisce anche che la direttiva non impone agli Stati membri in cui non esiste un salario minimo legale l'obbligo di introdurlo, né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Articolo 2 – Ambito di applicazione

Questo articolo chiarisce l'ambito di applicazione della direttiva, che comprende i lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tale approccio adottato per l'ambito di applicazione personale della direttiva proposta è stato seguito anche ai fini delle direttive (UE) 2019/1152 e (UE) 2019/1158 e consente di contrastare il rischio che dall'ambito di applicazione della direttiva proposta resti escluso un numero crescente di lavoratori atipici, quali i lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti. La direttiva proposta si applicherebbe a tali lavoratori, a condizione che rispettino i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia per quanto riguarda la definizione di "lavoratore".

Articolo 3 – Definizioni

Questa disposizione contiene le definizioni di una serie di termini e nozioni necessari per interpretare le disposizioni della direttiva.

Articolo 4 – Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari

Questa disposizione mira ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva. A tal fine gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure volte a promuovere la capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e a incoraggiare negoziazioni costruttive, significative e informate in materia di salari.

La disposizione impone inoltre agli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva (definita all'articolo 3) non raggiunge almeno il 70 % dei lavoratori di prevedere un quadro per la contrattazione collettiva e di istituire un piano d'azione per promuoverla.

Capo II – Salari minimi legali

Le disposizioni di questo capo si applicano solo agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali.

Articolo 5 – Adeguatezza

Al fine di garantire l'adeguatezza del salario minimo legale, questa disposizione impone agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali di prevedere i seguenti elementi: criteri nazionali per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, definiti in modo chiaro e stabile, aggiornamenti periodici e puntuali e l'istituzione di organi consultivi.

I criteri nazionali dovrebbero comprendere almeno il potere d'acquisto dei salari minimi, il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari lordi e l'andamento della produttività del lavoro. I criteri dovrebbero essere definiti, conformemente alle prassi nazionali, nella pertinente legislazione nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti. Agli Stati membri è inoltre imposto di utilizzare valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale³³, per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali.

Articolo 6 – Variazioni e trattenute

Al fine di promuovere l'adeguatezza dei salari minimi per tutti i gruppi di lavoratori, questa disposizione chiede agli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, di limitare l'uso delle variazioni del salario minimo legale e la loro applicazione in termini di tempo e portata.

Questo articolo prevede inoltre la protezione dei salari minimi legali dalle trattenute ingiustificate o sproporzionate. Alcune trattenute sui salari minimi legali possono infatti essere giustificate da un obiettivo legittimo, ad esempio se disposte da un'autorità giudiziaria. Altre, come le trattenute connesse alle attrezzature necessarie per svolgere un lavoro o quelle per le indennità in natura, quali l'alloggio, possono essere ingiustificate o sproporzionate.

Articolo 7 – Coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali

Questa disposizione impone il coinvolgimento efficace e tempestivo delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali, anche mediante la partecipazione agli organi consultivi di cui all'articolo 5. La disposizione impone agli Stati membri di coinvolgere le parti sociali nella definizione dei criteri di cui all'articolo 5, nell'aggiornamento dei salari minimi, nella determinazione delle variazioni e delle trattenute di cui all'articolo 6, nella raccolta dei dati e nella realizzazione di studi nel settore.

Oltre a contribuire a garantire e mantenere l'adeguatezza dei salari minimi, un coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali rappresenta un elemento di buona governance che consente un processo decisionale informato e inclusivo.

Articolo 8 – Accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali

Questa disposizione impone agli Stati membri di adottare, in cooperazione con le parti sociali, le misure necessarie a garantire l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale. Le misure necessarie consisterebbero principalmente nel rafforzare il sistema di controlli e ispezioni sul campo, fornire orientamenti alle autorità responsabili dell'applicazione e dotare i lavoratori di informazioni adeguate sui salari minimi legali applicabili.

Capo III – Disposizioni orizzontali

Articolo 9 – Appalti pubblici

Questa disposizione prevede che, nell'esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, gli operatori economici (compresa la successiva catena di subappalto) siano tenuti a conformarsi ai salari applicabili stabiliti dalle contrattazioni collettive e ai salari minimi legali, laddove esistenti. Nell'esecuzione di tali contratti è infatti possibile che le

³³ Gli indicatori di adeguatezza utilizzati abitualmente a livello internazionale, ad esempio l'indice di Kaitz, confrontano il salario minimo e il salario mediano o il salario medio. Inoltre, per definire un tenore di vita dignitoso il Consiglio d'Europa mette a confronto il salario netto minimo e il salario netto medio. Sono inoltre frequenti i confronti tra il salario minimo e il tasso di rischio di povertà.

disposizioni relative al salario minimo legale o i salari stabiliti dai contratti collettivi non siano rispettati e che di conseguenza la retribuzione dei lavoratori sia inferiore alla tutela garantita dal salario minimo applicabile.

L'obbligo stabilito da questa disposizione rientra negli obblighi applicabili in materia di diritto del lavoro di cui all'articolo 18, paragrafo 2, e all'articolo 71, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, all'articolo 36, paragrafo 2, e all'articolo 88, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e all'articolo 30, paragrafo 3, e all'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Il riferimento esplicito alle disposizioni di cui sopra e il loro chiarimento sono intesi a sostenerne e rafforzarne l'attuazione nell'ambito dei salari minimi.

Articolo 10 – Monitoraggio e raccolta dei dati

Questa disposizione è relativa all'istituzione di un sistema efficace di monitoraggio e raccolta dei dati. Gli Stati membri sono tenuti a incaricare le rispettive autorità competenti di sviluppare strumenti efficaci e affidabili di raccolta dei dati, che dovrebbero consentire agli Stati membri di comunicare annualmente alla Commissione i pertinenti dati relativi alla copertura e all'adeguatezza.

La disposizione impone agli Stati membri di garantire che le informazioni riguardanti i contratti collettivi e le relative disposizioni in materia di salari siano trasparenti e disponibili pubblicamente.

Ai fini del monitoraggio dell'attuazione della presente direttiva, la disposizione prevede inoltre che la Commissione riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alla propria valutazione degli sviluppi dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Sulla base della relazione della Commissione il comitato per l'occupazione sarebbe inoltre incaricato di esaminare la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e l'adeguatezza dei salari minimi negli Stati membri, nel quadro del processo di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione a livello dell'Unione.

Articolo 11 – Diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli

Questa disposizione, fatte salve le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie previste, ove applicabile, dai contratti collettivi, impone agli Stati membri di garantire ai lavoratori e ai loro rappresentanti l'accesso a una risoluzione efficace e imparziale delle controversie, il diritto di ricorso, compreso il diritto a una compensazione adeguata, e una protezione efficace da qualsiasi forma di pregiudizio qualora decidano di esercitare il diritto di difesa dei loro diritti relativi alla tutela garantita dal salario minimo vigente. Gli Stati membri devono garantire che i lavoratori e i loro rappresentanti siano protetti da trattamento o conseguenze sfavorevoli ad opera del datore di lavoro che potrebbero dissuaderli dal presentare reclami in caso di violazioni dei loro diritti.

Articolo 12 – Sanzioni

Questa disposizione impone agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni delle disposizioni nazionali che istituiscono la tutela garantita dal salario minimo.

Capo IV – Disposizioni finali

Articolo 13 – Attuazione

Questa disposizione sottolinea che a norma dell'articolo 153, paragrafo 3, TFUE gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della direttiva, laddove le parti sociali lo richiedano e a condizione che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla presente direttiva.

Articolo 14 – Diffusione delle informazioni

Questa disposizione mira a garantire la sensibilizzazione negli Stati membri sui diritti riconosciuti dalla presente direttiva e su altre disposizioni già esistenti nello stesso settore.

Articolo 15 – Valutazione e riesame

Questa disposizione prevede che la Commissione effettui una valutazione della direttiva cinque anni dopo il suo recepimento. La Commissione riferirà quindi ai colegislatori esaminando l'attuazione della direttiva e, se lo riterrà opportuno, presenterà proposte volte a rivederla e aggiornarla.

Articolo 16 – Non regresso e disposizioni più favorevoli

Questa è una disposizione standard che consente agli Stati membri di offrire un livello di protezione più elevato di quello garantito dalla direttiva proposta e ne vieta l'uso per abbassare gli standard esistenti negli stessi settori.

Articolo 17 – Recepimento

Queste sono disposizioni standard che stabiliscono il termine massimo entro il quale gli Stati membri devono recepire la direttiva nel diritto nazionale e comunicare i testi pertinenti alla Commissione (due anni) e prevedono l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione le informazioni relative all'applicazione della presente direttiva.

Articolo 18 – Entrata in vigore

Questa è una disposizione standard che stabilisce che la direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 19 – Destinatari

Questa è una disposizione standard sui destinatari, che precisa che gli Stati membri sono destinatari della direttiva.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 153, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera b),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹,

visto il parere del Comitato delle regioni²,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'Unione si prefigge, tra l'altro, di promuovere il benessere dei suoi popoli e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva.
- (2) L'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³ sancisce il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.
- (3) La Carta sociale europea stabilisce che tutti i lavoratori hanno diritto ad eque condizioni di lavoro. Essa riconosce il diritto di tutti i lavoratori ad un'equa retribuzione che assicuri a loro ed alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente. L'articolo 4 della Carta riconosce il ruolo delle convenzioni collettive liberamente concluse e dei meccanismi legali di determinazione dei salari minimi al fine di garantire l'esercizio effettivo di tale diritto.
- (4) Il capo II del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017, stabilisce una serie di principi che fungono da guida per garantire condizioni di lavoro eque. Il principio 6 del pilastro europeo dei diritti sociali ribadisce il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. Secondo tale principio devono inoltre essere garantite retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. Il principio ricorda infine che la povertà lavorativa deve essere prevenuta e che tutti i salari devono essere fissati in maniera trasparente e prevedibile, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

² GU C [...] del [...], pag. [...].

³ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2012/C 326/02) (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

- (5) L'orientamento 5 della decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione⁴ invita gli Stati membri a garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari, prevedendo salari equi che consentano un tenore di vita dignitoso e consentendo l'adeguamento dei salari all'andamento della produttività, nell'ottica di una convergenza verso l'alto. Gli orientamenti invitano inoltre gli Stati membri a promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Gli Stati membri e le parti sociali sono anche invitati a garantire che tutti i lavoratori ricevano salari adeguati ed equi beneficiando di contratti collettivi o di salari minimi legali adeguati, tenendo conto del loro impatto sulla competitività, sulla creazione di posti di lavoro e sulla povertà lavorativa. La strategia annuale per la crescita sostenibile 2021⁵ indica che gli Stati membri dovrebbero adottare misure per garantire condizioni di lavoro eque. La strategia annuale di crescita sostenibile 2020⁶ ha inoltre ricordato che in un contesto di crescente divario sociale è importante garantire una retribuzione adeguata a tutti i lavoratori. Ad alcuni Stati membri sono state inoltre rivolte diverse raccomandazioni specifiche per paese in materia di salari minimi. I singoli paesi possono tuttavia essere poco inclini a migliorare le loro modalità di determinazione dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo.
- (6) Migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati, apportano vantaggi sia ai lavoratori sia alle imprese dell'Unione e sono un presupposto fondamentale per conseguire una crescita inclusiva e sostenibile. Colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'UE e promuove il progresso economico e sociale e la convergenza verso l'alto. La concorrenza nel mercato unico dovrebbe essere basata su standard sociali elevati, innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano condizioni di parità.
- (7) Se fissati a livelli adeguati, i salari minimi proteggono il reddito dei lavoratori svantaggiati, contribuiscono a garantire una vita dignitosa e limitano il calo del reddito nei periodi sfavorevoli, come riconosciuto dalla Convenzione 131 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla fissazione del salario minimo. I salari minimi contribuiscono a sostenere la domanda interna, rafforzano gli incentivi al lavoro e riducono le disuguaglianze salariali e la povertà lavorativa.
- (8) Le donne, i lavoratori giovani e scarsamente qualificati e le persone con disabilità hanno maggiori probabilità di percepire salari minimi o bassi rispetto ad altri gruppi. Nei periodi di recessione economica, ad esempio durante la crisi COVID-19, il ruolo dei salari minimi nella protezione dei lavoratori a basso salario diventa sempre più importante ed è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva. Affrontare la questione del salario minimo significa contribuire alla parità di genere, a colmare il divario retributivo e pensionistico di genere e a far uscire le donne dalla povertà.

⁴ Decisione (UE) 2020/1512 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 344 del 19.10.2020, pag. 22).

⁵ Comunicazione della Commissione COM(2020) 575 final.

⁶ Comunicazione della Commissione COM(2019) 650 final.

- (9) La pandemia di COVID-19 sta avendo un impatto significativo sul settore dei servizi e sulle piccole imprese, accomunati da un'alta percentuale di lavoratori che percepiscono un salario minimo. I salari minimi sono inoltre importanti alla luce delle tendenze strutturali che stanno ridefinendo i mercati del lavoro e che sono sempre più caratterizzate da percentuali elevate di lavoro atipico e precario. Tali tendenze hanno portato a una maggiore polarizzazione del lavoro, con un conseguente aumento della percentuale di posti di lavoro a bassa retribuzione o a bassa qualifica nella maggior parte degli Stati membri, come pure delle disuguaglianze salariali in alcuni di essi.
- (10) Sebbene la tutela garantita dal salario minimo esista in tutti gli Stati membri, in alcuni di essi questa deriva da disposizioni legislative ("salari minimi legali") e da contratti collettivi, mentre in altri viene fornita esclusivamente mediante contratti collettivi.
- (11) Nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo stabilita dai contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata; in diversi Stati membri i salari minimi legali sono bassi rispetto ad altri salari dell'economia. Nel 2018 in nove Stati membri il salario minimo legale non costituiva, per un singolo lavoratore che lo percepiva, un reddito sufficiente a raggiungere la soglia di rischio di povertà. Inoltre l'uso di salari minimi ridotti (variazioni) e le trattenute sui salari minimi legali incidono negativamente sull'adeguatezza di questi ultimi.
- (12) Non tutti i lavoratori nell'Unione sono tutelati dai salari minimi. In determinati Stati membri alcuni lavoratori, anche se coperti, ricevono nella pratica una retribuzione inferiore al salario minimo legale a causa del mancato rispetto delle regole vigenti. È emerso che tale inosservanza colpisce in particolare le donne, i lavoratori giovani, le persone con disabilità e i lavoratori agricoli. Negli Stati membri in cui la tutela garantita dal salario minimo è fornita solo mediante contratti collettivi, si stima che la percentuale di lavoratori non coperti vari tra il 2 % e il 55 % del totale dei lavoratori.
- (13) Sebbene una solida contrattazione collettiva a livello settoriale o intersettoriale contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata, negli ultimi decenni le strutture di contrattazione collettiva tradizionali si sono indebolite, in parte a causa di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e in parte a causa del calo delle adesioni ai sindacati dovuto all'aumento delle nuove forme di lavoro e del lavoro atipico.
- (14) La Commissione ha consultato le parti sociali in un processo a due fasi in merito a una possibile azione volta ad affrontare le sfide connesse a una tutela garantita dai salari minimi adeguata nell'Unione, conformemente all'articolo 154 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tra le parti sociali non c'è stato accordo circa l'avvio di negoziati su tali questioni. È tuttavia importante intervenire a livello dell'Unione per garantire che i lavoratori nell'UE siano tutelati da salari minimi adeguati, tenendo conto dei risultati della consultazione delle parti sociali.
- (15) La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime a livello dell'Unione per garantire sia che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato sia che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salario minimo legale o di salari determinati nell'ambito di contratti collettivi quali definiti ai fini della presente direttiva.
- (16) Nel pieno rispetto dell'articolo 153, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la presente direttiva non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari

minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi, in linea con le tradizioni e le specificità di ciascun paese e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e della libertà contrattuale delle parti sociali. La presente direttiva non impone agli Stati membri nei quali la tutela garantita dal salario minimo sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili. La presente direttiva non stabilisce inoltre il livello delle retribuzioni, che rientra nella libertà contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri in materia.

- (17) La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per determinare lo status di lavoratore. I lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i falsi lavoratori autonomi, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva a condizione che soddisfino tali criteri. I lavoratori effettivamente autonomi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, in quanto non soddisfano tali criteri. L'abuso dello status di lavoratore autonomo, quale definito dal diritto nazionale, a livello nazionale o nelle situazioni transfrontaliere, costituisce una forma di lavoro falsamente dichiarato che è spesso associata al lavoro non dichiarato. Il falso lavoro autonomo ricorre quando il lavoratore, al fine di evitare determinati obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro. Tali persone dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva. 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.
- (18) Il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante per garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati. Negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva sostiene l'andamento generale dei salari e contribuisce quindi a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi. Negli Stati membri in cui la tutela garantita dal salario minimo è fornita esclusivamente mediante la contrattazione collettiva, il livello dei salari minimi e la percentuale dei lavoratori tutelati sono determinati direttamente dal funzionamento del sistema di contrattazione collettiva e dalla copertura della contrattazione collettiva. Una contrattazione collettiva solida e ben funzionante, unita a un'elevata copertura dei contratti collettivi settoriali o intersettoriali, rafforza l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi.
- (19) In un contesto di diminuzione della copertura della contrattazione collettiva è essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva per migliorare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi. Gli Stati membri caratterizzati da un'elevata copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una bassa percentuale di lavoratori a basso salario e salari minimi elevati. Gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore al 70 %. Analogamente, la maggior parte degli Stati membri che presentano salari minimi di livello elevato rispetto al salario mediano sono caratterizzati da una copertura della contrattazione collettiva superiore al 70 %. Se da un lato tutti gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a promuovere la contrattazione collettiva, dall'altro lato

quelli che non raggiungono tale livello di copertura dovrebbero, in consultazione e/o d'intesa con le parti sociali, prevedere un quadro di procedure facilitative e meccanismi istituzionali che favoriscano le condizioni per la contrattazione collettiva o, laddove tale quadro esista, rafforzarlo. Tale quadro dovrebbe essere istituito per legge o mediante un accordo tripartito.

- (20) Norme, procedure e prassi solide per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali sono necessarie per garantire salari minimi adeguati, salvaguardando nel contempo i posti di lavoro e la competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese. Tali norme, procedure e prassi comprendono una serie di elementi per preservare l'adeguatezza dei salari minimi legali, tra cui criteri e indicatori per valutare l'adeguatezza, aggiornamenti periodici e puntuali, l'esistenza di organi consultivi e il coinvolgimento delle parti sociali. Il coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali è un altro elemento di buona governance che consente un processo decisionale informato e inclusivo.
- (21) I salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale del paese e se consentono un tenore di vita dignitoso. L'adeguatezza dei salari minimi legali è determinata tenendo conto delle condizioni socioeconomiche nazionali, comprese la crescita dell'occupazione, la competitività e gli sviluppi regionali e settoriali. Essa dovrebbe essere valutata almeno in relazione al potere d'acquisto dei salari minimi legali, all'andamento della produttività e al loro rapporto con il livello, la distribuzione e la crescita dei salari lordi. L'uso di indicatori comunemente impiegati a livello internazionale, quali il 60 % del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio, può contribuire a orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi in relazione al livello retributivo lordo.
- (22) Per promuovere l'adeguatezza dei salari minimi per tutti i gruppi di lavoratori, le variazioni rispetto ai salari minimi legali e le trattenute su di essi dovrebbero essere ridotte al minimo, garantendo nel contempo che le parti sociali siano debitamente consultate nella loro definizione. Alcune trattenute sui salari minimi legali possono essere giustificate da un obiettivo legittimo, ad esempio qualora gli importi versati siano stati sovrastimati o in caso di trattenute disposte da un'autorità giudiziaria. Altre, come le trattenute connesse alle attrezzature necessarie per svolgere un lavoro o quelle per le indennità in natura, quali l'alloggio, possono essere ingiustificate o sproporzionate.
- (23) Per garantire il funzionamento dei quadri nazionali relativi ai salari minimi legali è necessario un sistema di applicazione efficace, che comprenda controlli e ispezioni sul campo. Per rafforzare l'efficacia delle autorità responsabili dell'applicazione è inoltre necessaria una stretta cooperazione con le parti sociali, anche per affrontare sfide cruciali come quelle connesse al subappalto, al falso lavoro autonomo o agli straordinari non registrati. I lavoratori dovrebbero inoltre poter accedere facilmente a informazioni adeguate sui salari minimi legali applicabili in modo che sia garantito un livello adeguato di trasparenza e prevedibilità circa le loro condizioni di lavoro.
- (24) L'attuazione efficace della tutela garantita dal salario minimo, introdotta da disposizioni giuridiche o fornita da contratti collettivi, è fondamentale nell'esecuzione di appalti pubblici e contratti di concessione. Il mancato rispetto dei contratti collettivi che prevedono la tutela garantita dal salario minimo in un dato settore può effettivamente verificarsi nell'esecuzione di tali contratti o nella successiva catena di subappalto, facendo sì che i lavoratori ricevano una retribuzione inferiore al livello salariale concordato nei contratti collettivi di settore. Per evitare tali situazioni gli

operatori economici devono applicare ai rispettivi lavoratori i salari determinati dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti al fine di rispettare gli obblighi applicabili in materia di diritto del lavoro, conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, e all'articolo 71, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici⁷, all'articolo 36, paragrafo 2, e all'articolo 88, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali⁸ e all'articolo 30, paragrafo 3, e all'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione⁹.

- (25) Un monitoraggio affidabile e una raccolta affidabile di dati sono fondamentali per assicurare l'effettiva tutela garantita dai salari minimi. La Commissione dovrebbe riferire ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alla propria valutazione degli sviluppi dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi sulla base dei dati annuali e delle informazioni forniti dagli Stati membri. I progressi dovrebbero inoltre essere monitorati nel quadro del processo di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione a livello dell'Unione. In tale contesto il comitato per l'occupazione dovrebbe esaminare ogni anno la situazione negli Stati membri sulla base delle relazioni elaborate dalla Commissione e di altri strumenti multilaterali di sorveglianza quali l'analisi comparativa.
- (26) I lavoratori dovrebbero poter esercitare il diritto di difesa in caso di violazione dei loro diritti relativi alla tutela garantita dal salario minimo vigente. Al fine di evitare che i lavoratori siano privati dei propri diritti, e fatte salve le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie previste dai contratti collettivi, compresi i sistemi di risoluzione delle controversie collettive, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie affinché ai lavoratori siano garantiti l'accesso a una risoluzione efficace e imparziale delle controversie e il diritto di ricorso, compreso il diritto a una compensazione adeguata, nonché una protezione efficace da qualsiasi forma di pregiudizio qualora decidano di esercitare il diritto di difesa.
- (27) La Commissione dovrebbe effettuare una valutazione che funga da base per un riesame dell'attuazione efficace della presente direttiva. Il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero essere informati dell'esito di tale riesame.
- (28) Sebbene siano passi nella giusta direzione, le riforme e le misure adottate dagli Stati membri per promuovere una tutela garantita dal salario minimo adeguata per i lavoratori non sono state complete e sistematiche. I singoli paesi possono inoltre essere poco inclini a migliorare l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi a causa della percezione che ciò potrebbe incidere negativamente sulla loro competitività esterna di costo. Poiché gli obiettivi della presente direttiva non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può

⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

⁸ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243).

⁹ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- (29) La presente direttiva stabilisce prescrizioni minime, lasciando così impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. I diritti acquisiti a norma del quadro giuridico nazionale in essere dovrebbero continuare ad applicarsi, a meno che la presente direttiva non introduca disposizioni più favorevoli. L'attuazione della presente direttiva non può né essere utilizzata per ridurre i diritti esistenti dei lavoratori, né costituire un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione riconosciuto ai lavoratori nel settore disciplinato dalla presente direttiva.
- (30) Nell'attuare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di micro, piccole e medie imprese. Gli Stati membri sono pertanto invitati a valutare l'impatto dei rispettivi atti di recepimento sulle piccole e medie imprese per accertarsi che non siano colpite in modo sproporzionato, riservando particolare attenzione alle microimprese e agli oneri amministrativi, e a pubblicare i risultati di tali valutazioni. Se risultasse che le micro, piccole e medie imprese sono colpite in modo sproporzionato, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'introduzione di misure a sostegno di tali imprese per adeguare le loro strutture di remunerazione alle nuove prescrizioni.
- (31) Lo strumento di sostegno tecnico¹⁰ e il Fondo sociale europeo Plus¹¹ sono a disposizione degli Stati membri affinché sviluppino o migliorino gli aspetti tecnici dei quadri relativi ai salari minimi, anche in materia di valutazione dell'adeguatezza, monitoraggio e raccolta dei dati e ampliamento dell'accesso, nonché per quanto riguarda l'applicazione e lo sviluppo generale delle capacità connesse all'attuazione di tali quadri,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto

1. Al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, la presente direttiva istituisce un quadro per:
 - a) la determinazione di livelli adeguati di salari minimi;

¹⁰ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (28.5.2020, COM(2020) 409 final).*

¹¹ *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+) (COM(2018) 382 final).*

- b) l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale, laddove esistente.

La presente direttiva fa salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi.

2. La presente direttiva fa salva la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali o promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi.
3. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre agli Stati membri nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale o di rendere i contratti collettivi universalmente applicabili.

Articolo 2

Ambito di applicazione

La presente direttiva si applica ai lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- 1) "salario minimo": la retribuzione minima che un datore di lavoro è tenuto a versare ai lavoratori per il lavoro svolto in un dato periodo, calcolato sulla base del tempo o dei risultati prodotti;
- 2) "salario minimo legale": un salario minimo stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti;
- 3) "contrattazione collettiva": l'insieme delle negoziazioni che avvengono tra un datore di lavoro, un gruppo di datori di lavoro o una o più organizzazioni di datori di lavoro, da un lato, e una o più organizzazioni di lavoratori, dall'altro, per determinare le condizioni di lavoro e di impiego, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori, e/o regolamentare i rapporti tra i datori di lavoro o le loro organizzazioni e una o più organizzazioni di lavoratori;
- 4) "contratto collettivo": ogni accordo scritto relativo alle condizioni di lavoro e di impiego concluso dalle parti sociali a seguito della contrattazione collettiva;
- 5) "copertura della contrattazione collettiva": la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo.

Articolo 4

Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari

1. Al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, adottano almeno le seguenti misure:

- a) promuovono lo sviluppo e il rafforzamento della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale;
 - b) incoraggiano negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali.
2. Gli Stati membri in cui la copertura della contrattazione collettiva è inferiore al 70 % dei lavoratori quali definiti ai sensi dell'articolo 2 prevedono inoltre un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime, e definiscono un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva. Il piano d'azione è reso pubblico e notificato alla Commissione europea.

CAPO II

SALARI MINIMI LEGALI

Articolo 5

Adeguatezza

1. Gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali adottano le misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti per promuovere l'adeguatezza al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto. Gli Stati membri definiscono tali criteri conformemente alle rispettive prassi nazionali, nella pertinente legislazione nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti. I criteri sono definiti in modo stabile e chiaro.
2. I criteri nazionali di cui al paragrafo 1 comprendono almeno i seguenti elementi:
 - a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali;
 - b) il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione;
 - c) il tasso di crescita dei salari lordi;
 - d) l'andamento della produttività del lavoro.
3. Gli Stati membri utilizzano valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire l'aggiornamento periodico e puntuale dei salari minimi legali al fine di mantenerne l'adeguatezza.
5. Gli Stati membri istituiscono organi consultivi per fornire consulenza alle autorità competenti sulle questioni relative ai salari minimi legali.

Articolo 6

Variazioni e trattenute

1. Gli Stati membri possono autorizzare salari minimi legali diversi per specifici gruppi di lavoratori. Gli Stati membri mantengono tali variazioni al minimo e garantiscono che ogni variazione sia non discriminatoria, proporzionata, limitata nel tempo, se pertinente, e obiettivamente e ragionevolmente giustificata da un obiettivo legittimo.
2. Gli Stati membri possono consentire trattenute per legge che riducono la retribuzione versata ai lavoratori portandola a un livello inferiore a quello del salario minimo legale. Gli Stati membri garantiscono che tali trattenute sui salari minimi legali siano necessarie, obiettivamente giustificate e proporzionate.

Articolo 7

Coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali

Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le parti sociali siano coinvolte in maniera tempestiva ed efficace nella determinazione dei salari minimi legali e nel relativo aggiornamento, anche attraverso la partecipazione agli organi consultivi di cui all'articolo 5, paragrafo 5, e in particolare per quanto riguarda:

- a) la selezione e l'applicazione dei criteri e dei valori di riferimento indicativi di cui all'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 3, per la determinazione dei livelli dei salari minimi legali;
- b) gli aggiornamenti dei livelli dei salari minimi legali di cui all'articolo 5, paragrafo 4;
- c) la determinazione delle variazioni e delle trattenute relative ai salari minimi legali di cui all'articolo 6;
- d) la raccolta di dati e la realizzazione di studi per informare le autorità preposte alla determinazione dei salari minimi legali.

Articolo 8

Accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali

Gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, adottano le seguenti misure per migliorare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale, ove opportuno:

- 1) rafforzano i controlli e le ispezioni sul campo effettuati dagli ispettorati del lavoro o dagli organismi responsabili dell'applicazione dei salari minimi legali. I controlli e le ispezioni sono proporzionati e non discriminatori;
- 2) elaborano orientamenti affinché le autorità responsabili dell'applicazione individuino e perseguano in maniera proattiva le imprese non conformi;
- 3) garantiscono che le informazioni sui salari minimi legali siano messe a disposizione del pubblico in maniera chiara, completa e facilmente accessibile.

CAPO III

DISPOSIZIONI ORIZZONTALI

Articolo 9

Appalti pubblici

Conformemente alle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, gli Stati membri adottano misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti.

Articolo 10

Monitoraggio e raccolta dei dati

1. Gli Stati membri incaricano le rispettive autorità competenti di sviluppare strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi.
2. Gli Stati membri comunicano annualmente alla Commissione, prima del 1° ottobre di ogni anno, i dati seguenti:
 - a) per i salari minimi legali:
 - i) il livello del salario minimo legale e la percentuale di lavoratori coperti da tale salario minimo legale;
 - ii) le variazioni esistenti e la percentuale di lavoratori interessati da tali variazioni;
 - iii) le trattenute esistenti;
 - iv) il tasso di copertura della contrattazione collettiva;
 - b) per la tutela garantita dal salario minimo fornita esclusivamente dai contratti collettivi:
 - i) la distribuzione in decili di tali salari ponderata in funzione della percentuale di lavoratori coperti;
 - ii) il tasso di copertura della contrattazione collettiva;
 - iii) il livello dei salari dei lavoratori che non beneficiano della tutela garantita dal salario minimo fornita da contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari dei lavoratori che beneficiano di tale tutela minima.

Gli Stati membri forniscono le statistiche e le informazioni di cui al presente paragrafo disaggregate per genere, fascia di età, disabilità, dimensioni dell'impresa e settore.

La prima relazione riguarda gli anni [X, Y, Z: i tre anni precedenti l'anno di recepimento] ed è trasmessa entro il [1° ottobre YY: anno successivo al recepimento].

Gli Stati membri possono omettere le statistiche e le informazioni non disponibili prima del [*data di recepimento*].

La Commissione può chiedere agli Stati membri, caso per caso, di fornire le informazioni supplementari che ritenga necessarie per monitorare l'attuazione efficace della presente direttiva.

3. Gli Stati membri garantiscono che le informazioni relative alla tutela garantita dal salario minimo, compresi i contratti collettivi e le disposizioni relative ai salari ivi contenute, siano trasparenti e accessibili al pubblico.
4. La Commissione valuta i dati trasmessi dagli Stati membri nelle relazioni di cui al paragrafo 2 e riferisce annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio.
5. Sulla base della relazione pubblicata dalla Commissione il comitato per l'occupazione istituito conformemente all'articolo 150 TFUE effettua ogni anno un esame della promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e dell'adeguatezza dei salari minimi negli Stati membri.

Articolo 11

Diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze sfavorevoli

1. Gli Stati membri provvedono affinché, fatte salve le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie previste, ove applicabile, dai contratti collettivi, i lavoratori, compresi quelli il cui rapporto di lavoro è terminato, abbiano accesso a una risoluzione efficace e imparziale delle controversie e sia loro garantito il diritto di ricorso, compreso il diritto a una compensazione adeguata, in caso di violazione dei loro diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a proteggere i lavoratori, compresi quelli che sono rappresentanti dei lavoratori, da qualsiasi trattamento sfavorevole da parte del datore di lavoro o da qualsiasi conseguenza sfavorevole derivante da un reclamo presentato nei confronti del datore di lavoro o da una procedura promossa al fine di ottenere il rispetto dei diritti relativi ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo fornita dai contratti collettivi.

Articolo 12

Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 13

Attuazione

Gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della presente direttiva, laddove le parti sociali lo richiedano congiuntamente. Nel farlo, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla presente direttiva.

Articolo 14

Diffusione delle informazioni

Gli Stati membri provvedono affinché le misure nazionali che recepiscono la presente direttiva, unitamente alle pertinenti disposizioni già in vigore in relazione all'oggetto stabilito all'articolo 1, siano portate a conoscenza dei lavoratori e dei datori di lavoro, comprese le PMI.

Articolo 15

Valutazione e riesame

La Commissione effettua una valutazione della direttiva entro [*cinque anni dopo la data di recepimento*]. Successivamente la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui è esaminata l'attuazione della direttiva e propone, ove opportuno, modifiche legislative.

Articolo 16

Non regresso e disposizioni più favorevoli

1. La presente direttiva non costituisce un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione riconosciuto ai lavoratori negli Stati membri.
2. La presente direttiva lascia impregiudicata la prerogativa degli Stati membri di applicare o introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o di promuovere o consentire l'applicazione di contratti collettivi che siano più favorevoli ai lavoratori.
3. La presente direttiva lascia impregiudicato ogni altro diritto conferito ai lavoratori da altri atti giuridici dell'Unione.

Articolo 17

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro [*due anni dalla data di entrata in vigore*]. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 18

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 19

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente