Working Paper

ADAPT
www.edept.it
UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Il recepimento della direttiva Ue sui salari minimi adeguati: l'Italia nel confronto comparato con gli altri Stati membri

Silvia Spattini
Ricercatrice ADAPT

Working Paper n. 9/2024

ABSTRACT

Il prossimo 15 novembre 2024 scade il termine per il recepimento della direttiva europea sui salari minimi adeguati (direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022). La maggior parte degli Stati Membri non ha ancora concluso – e in non pochi casi neppure avviato – il processo di trasposizione. Tra i paesi senza un salario minimo legale, Danimarca e Svezia hanno proposto ricorso contro la direttiva; in Austria, Finlandia e Italia non risultano progetti di legge presentati. Per il resto dei Paesi, solo la Germania ha emesso un avviso con cui elenca gli atti legislativi che danno attuazione alle disposizioni della direttiva. Un limitato numero di Paesi (Romania, Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria) ha recepito la direttiva. Altri (Belgio, Croazia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Polonia) hanno presentato una proposta di legge. In un numero consistente di Paesi (Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna), l'*iter* non risulta iniziato. L'Italia ha approvato la legge di delegazione, tuttavia il processo è rimasto fermo a quello stadio.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Solo pochi Paesi hanno trasposto la direttiva.
- I Paesi che ritengono di non dover recepire la direttiva devono comunicare alla Commissione EU quali sono gli atti legislativi che hanno dato attuazione alle disposizioni della direttiva (art. 17).
- I Paesi che hanno recepito si sono concentrati sull'art. 5 relativo alla procedura di determinazione del salario minimo legale. Minore attenzione sembra riservata all'articolo 4, relativo alla promozione della contrattazione collettiva.
- L'Italia non ha proceduto oltre alla legge di delegazione. Ora potrebbe comunicare le leggi che ritiene diano già attuazione alla direttiva. Oppure, procedere in ritardo alla trasposizione. In mancanza, l'Italia (così gli altri paesi) si espone alla possibilità di una procedura di infrazione.

IL MESSAGGIO

Da uno sguardo complessivo allo stato di avanzamento dell'adozione della direttiva e agli interventi approvati (per quello che al momento si è avuto modo di riscontare), pare che i Paesi membri si siano concentrati particolarmente sul recepire l'articolo 5 della direttiva relativo alla procedura di determinazione del salario minimo legale, per lo più integrando nelle rispettive legislazioni nazionali i criteri di riferimento per la determinazione dei salari minimi legali e garantirne l'adeguatezza. Minore attenzione sembra stata riservata all'articolo 4, relativo alla promozione della contrattazione collettiva. Una possibile spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che non viene stabilito un obiettivo specifico relativo ai livelli di copertura della contrattazione collettiva. La direttiva, tuttavia, non si esaurisce in queste disposizioni, ma ne prevede anche altre, in particolare: l'adozione di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo (sia legale sia contrattuale) (art. 10); la garanzia che le informazioni relative ai salari minimi legali e contrattuali siano pubblicamente accessibili (art. 11); la garanzia del diritto di ricorso in caso di violazione del diritto ai salari minimi legali o contrattuali (art. 12); le relative sanzioni (art. 13). I paesi che ritengono di adempiere già alle disposizioni della direttiva devono comunicare (art. 17) alla Commissione le disposizioni di diritto interno che adottano quanto disciplinato dalla direttiva stessa.

Indice

1. La direttiva europea sui salari minimi adeguati	4
2. L' <i>iter</i> di trasposizione negli Stati membri.....	4
3. Il recepimento della direttiva in Italia: la legge di delegazione.....	7

1. La direttiva europea sui salari minimi adeguati

Il 15 novembre 2024 scade il termine per il recepimento della direttiva europea sui salari minimi adeguati (direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022). Una direttiva a lungo discussa e anche controversa (vedi il [numero monografico di DRI, 2021, n. 1](#)). Circostanza questa che contribuisce forse a spiegare il perché, a pochi giorni dalla scadenza, **la maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea non abbia ancora concluso – e in non pochi casi neppure avviato – il processo di trasposizione.**

L'obiettivo della direttiva è di promuovere e creare condizioni favorevoli al fine di garantire ai lavoratori degli Stati membri **una retribuzione minima adeguata, che può essere assicurata mediante contratto collettivo oppure per legge.** Con questo fine, sono presenti nella direttiva disposizioni che richiedono agli Stati membri di **definire procedure per la fissazione di salari minimi legali che garantiscano la loro adeguatezza, per promuovere la contrattazione collettiva** rispetto alla determinazione dei salari e per **migliorare l'effettività dell'applicazione dei salari minimi,** indipendentemente dalla modalità della loro fissazione, legale o contrattuale. Vale, in ogni caso, sottolineare che la direttiva **non impone** (e non lo potrebbe disporre) **l'obbligo di introduzione di un salario minimo legale** nei paesi che ne sono sprovvisti, nello specifico Austria, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia.

2. L'iter di trasposizione negli Stati membri

Partendo dai paesi appena menzionati, che non hanno un salario minimo legale, per analizzare lo stato di avanzamento del processo di trasposizione della direttiva, occorre, innanzitutto, ricordare che la **Danimarca**, a gennaio 2023, ha proposto **ricorso** contro il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea **per l'annullamento della direttiva.** Ad aprile 2023, la **Svezia** ha chiesto l'autorizzazione ad intervenire a **sostegno dell'azione di annullamento** proposta dalla Danimarca. È facile comprendere come in questi paesi non si riscontrino iniziative di trasposizione, anche se il **governo svedese a giugno 2023 affidò ad una commissione di esperti una indagine** sulle modalità e gli interventi necessari per il recepimento e l'attuazione della direttiva sul salario minimo (SOU 2023:36). **L'indagine ha rilevato che la maggior parte delle disposizioni della direttiva sono soddisfatte.** Gli unici **interventi** che paiono **necessari sono quelli volti a soddisfare quanto previsto all'articolo 10, comma 2,** che prevede la comunicazione alla Commissione di dati relativi al tasso e allo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva, il livello del salario minimo legale e la percentuale di lavoratori a cui si applica e diversi dati relativi al salario minimo stabilito dai contratti collettivi (dati su retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario; livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi).

Anche con riferimento ad Austria, Finlandia, e Italia (v. *infra*), non risultano progetti di legge presentati. Rispetto al loro immobilismo, si può da un lato sottolineare che questi paesi non sono interessati dal Capo II della direttiva, riguardante la determinazione dei salari minimi legali, poiché appunto non hanno previsto nel loro

ordinamento un salario minimo legale. Inoltre, hanno tutti un tasso di copertura della contrattazione collettiva sopra il 90%, ben oltre l'80%, individuato come soglia al di sotto della quale i paesi membri sono richiesti di definire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva (art. 5). La direttiva, tuttavia, non si esaurisce in queste disposizioni, ma ne prevede anche altre, in particolare: l'adozione di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo (sia legale sia contrattuale) (art. 10); la garanzia che le informazioni relative ai salari minimi legali e contrattuali siano pubblicamente accessibili (art. 11); la garanzia del diritto di ricorso in caso di violazione del diritto ai salari minimi legali o contrattuali (art. 12); le relative sanzioni (art. 13).

Fino al 2022, anche Cipro rientrava tra i paesi senza un salario minimo legale. Tuttavia, nel 2023 ne ha deciso l'introduzione, aumentandone l'importo nel 2024. Cipro rappresentava un'eccezione rispetto agli altri Stati membri privi di salario minimo legale, poiché il suo tasso di copertura della contrattazione collettiva era, e resta, inferiore al 50%. **L'introduzione del salario minimo legale potrebbe essere vista come un effetto della direttiva, anche se l'iter di recepimento non pare essere ancora iniziato.** Se si ipotizza che le procedure adottate per la determinazione del salario minimo legale siano conformi alla direttiva (in quanto introdotte dopo l'entrata in vigore della stessa), resta da implementare la parte relativa alla promozione della contrattazione collettiva, vista la bassa copertura, oltre alle altre disposizioni già menzionate.

Nonostante la differenza di dimensioni dei paesi, è interessante notare una similitudine tra Cipro e la Germania rispetto all'introduzione del salario minimo legale. Fino al 2015, anche la Germania non aveva un salario minimo legale, tuttavia a causa della decrescita costante del tasso di copertura della contrattazione collettiva, la Germania decise per l'introduzione del salario minimo legale per garantire una retribuzione minima adeguata a tutti i lavoratori.

Rispetto al recepimento della direttiva, la **Germania** è l'unico paese che ha emesso un **avviso** del Ministero del lavoro del 17.10.24, con cui dichiara che le **disposizioni della direttiva sono già trasposte nell'ordinamento tedesco, elencando tutti gli atti che danno attuazione alle disposizioni e attuano la direttiva.** Trasmettendo alla Commissione europea questo atto, la Germania adempie all'articolo 17 della direttiva, dove si specifica che gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano quanto disciplinato dalla direttiva stessa.

La stessa posizione rispetto alla non necessità di recepire la direttiva sembra assunta dalla **Slovenia** (v. **Wage-Up**, agg. Al 14.10.24), benché non siano reperibili comunicazioni ufficiali rispetto a tale posizione.

Nelle ultime settimane di ottobre, diversi Paesi membri hanno portato a conclusione il processo di recepimento della direttiva, adottando specifici provvedimenti. È il caso della **Romania**, che con **legge del 22 ottobre 2024** ha previsto che il **salario minimo legale** debba essere **aggiornato su base annuale**, tenendo in considerazione il costo della vita e gli indicatori economici e sociali e che la procedura di determinazione preveda il

coinvolgimento dei sindacati rappresentativi a livello nazionale e delle **associazioni dei datori di lavoro**.

Anche in **Lituania** la direttiva è stata recepita con la legge n. XIV-3034 del 24 ottobre 2024, che ha emendato l'art. 141 del codice del lavoro, integrandolo con i criteri e gli indicatori che devono essere presi in considerazione per la determinazione del salario minimo, che viene stabilito dal Governo, su raccomandazione del Consiglio trilaterale, tenendo conto dei menzionati indicatori e dello scenario di sviluppo economico pubblicato dal Ministero delle Finanze.

In **Repubblica Ceca**, il recepimento è avvenuto con una legge del 31 luglio 2024 che ha modificato il codice del lavoro. **L'importo specifico del salario minimo legale non è più indicato, ma sono stati stabiliti i criteri per la sua determinazione. Il meccanismo di indicizzazione** del salario minimo è calcolato come prodotto tra la stima del salario mensile medio lordo nominale per anno successivo dell'intera economia nazionale e un coefficiente, , definito ogni due anni tramite decreto governativo in base alle raccomandazioni del Consiglio economico e sociale.

Anche l'**Ungheria** ha approvato a luglio 2024 una modifica al codice del lavoro ai fini di recepire la direttiva, prevedendo la consultazione del Consiglio economico e sociale nazionale.

In **altri paesi** (Belgio, Croazia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Polonia), **l'iter di recepimento è fermo alla presentazione di proposte di legge**. Per esempio, l'**Irlanda** ha presentato un progetto di legge per recepire la direttiva il 24 ottobre 2024, incaricando la *Low Pay Commission* di sviluppare meccanismi per la determinazione dell'adeguatezza del salario minimo. In **Croazia**, è del 16 ottobre 2024 la presentazione del **progetto di legge per emendare la legge sul salario minimo legale** e la legge sul mercato del lavoro. Poiché la legislazione croata contiene già disposizioni conformi alla direttiva, la proposta legislativa suggerisce modifiche principalmente sui parametri che il Ministro del lavoro dovrà considerare nel proporre al Governo l'importo del salario minimo da adottare per l'anno successivo. Vale, inoltre, citare la proposta di **sopprimere la disposizione vigente che consente con accordo collettivo di derogare al salario minimo legale**. In **Grecia**, il 5 novembre 2024 è stato pubblicato un disegno di legge che interviene sul sistema di aggiornamento del salario minimo legale, in particolare il sistema dovrebbe garantire che gli aggiustamenti siano correlati ai dati economici di crescita del paese e stabilisce, inoltre, il salario minimo per il 2025, il 2026 e il 2027. Il disegno di legge è oggetto di una consultazione pubblica aperta fino al 21 novembre (pertanto oltre la scadenza del termine per il recepimento, fissato al 15 novembre 2024).

Infine, per diversi Paesi Membri non si sono rinvenute notizie su progetti di legge. È questo il caso di **Bulgaria, Estonia, Francia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna**. Per **Francia e Spagna**, si potrebbe osservare che sono paesi con elevati tassi di copertura della contrattazione collettiva, che è calcolata oltre il 90% e che i livelli del salario minimo legale soddisfano i parametri di adeguatezza suggeriti dalla direttiva. Tuttavia, si ribadisce **che oltre alle disposizioni relative alla determinazione del salario minimo legale e alla promozione della contrattazione collettiva, ci sono diverse altre disposizioni che devono essere recepire (v. supra)**. Inoltre, nel caso in

cui i Paesi membri ritengano di avere già dato attuazione alla direttiva in oggetto, ai sensi dell'art. 17 della stessa, devono in ogni caso comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni di diritto interno che adottano quanto disciplinato dalla direttiva.

Da uno sguardo complessivo allo stato di avanzamento dell'adozione della direttiva e agli interventi approvati (per quello che al momento si è avuto modo di riscontare), pare che i Paesi membri si siano concentrati particolarmente sul recepire l'articolo 5 della direttiva relativo alla procedura di determinazione del salario minimo legale, per lo più integrando nelle rispettive legislazioni nazionali i criteri di riferimento per la determinazione dei salari minimi legali e garantirne l'adeguatezza. **Minore attenzione sembra stata riservata all'articolo 4, relativo alla promozione della contrattazione collettiva.** Una possibile spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che non viene stabilito un obiettivo specifico relativo ai livelli di copertura della contrattazione collettiva.

Tabella 1 - Stato di avanzamento del processo di recepimento della direttiva sui salari minimi adeguati

Stato di avanzamento processo di trasposizione della direttiva	Stati membri
Recepimento non necessario	Germania
Recepita	Romania, Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria
Proposta di legge presentata	Belgio, Croazia, Grecia, Irlanda, Italia (legge di delegazione), Lettonia, Lussemburgo, Polonia,
Iter non iniziato / no notizie	Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna
Presentato ricorso per annullamento	Danimarca, Svezia

3. Il recepimento della direttiva in Italia: la legge di delegazione

Come ogni altro Stato membro, anche l'Italia dovrebbe recepire le disposizioni previste dalla Direttiva entro il termine del 15 novembre 2024.

Come anticipato, poiché in Italia non è adottato lo strumento del salario minimo legale, non si deve dare attuazione al Capo II che appunto riguarda tale dispositivo. Con riferimento, invece, alle disposizioni che riguardano la **promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (art. 4)**, l'Italia non pare dover procedere alla trasposizione, posto che il tasso di copertura dei CCNL risulta superiore alla soglia indicata dalla direttiva (l'80%). Diversa la questione rispetto alle altre disposizioni della direttiva sopra menzionate (Capo III).

Attualmente, a pochi giorni dal termine di recepimento, **si ha notizia soltanto della Legge 21 febbraio 2024, n. 15** (entra in vigore il 10 marzo 2024) che conferisce la

“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2022-2023”, tra le quali è compresa anche quella sui salari minimi adeguati. **Questo farebbe, quindi, pensare che sia necessaria la trasposizione di alcune disposizioni.**

La legge di delegazione non definisce principi e criteri specifici per la trasposizione della Direttiva sui salari minimi adeguati, a differenza di quello che fa rispetto a diverse altre direttive in recepimento. Pertanto, nell'esercitare la delega attraverso la stesura e adozione di decreti legislativi, **il Governo deve attenersi ai principi e criteri della stessa direttiva e a quelli generali** per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 234/2012 («Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea»).

Rispetto alla direttiva in oggetto, inoltre, la legge di delegazione si limita a stabilire che il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi per il recepimento e l'attuazione, senza specificare altro. Per di più, non è neanche indicato il termine entro il quale i decreti legislativi devono essere adottati. Per questo si ritiene, che debbano applicarsi i termini generali stabiliti dall'art. 31 della legge n. 234/2012, previsti in «quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive». **Tale termine, quindi, per la direttiva sui salari minimi adeguati era il 15 luglio 2024.**

A prescindere dai termini della delega, manca ormai poco alla scadenza per la trasposizione. L'Italia, quindi, dovrebbe eventualmente dichiarare, come per esempio la Germania, che le disposizioni della direttiva sono già recepite ed elencare i relativi atti legislativi che hanno dato attuazione alle stesse, dandone adeguata comunicazione alla Commissione europea, come previsto dall'articolo 17. Oppure, procedere in ritardo alla trasposizione. In mancanza, l'Italia (che tuttavia pare essere in “buona compagnia”) si espone alla possibilità di una procedura di infrazione che può essere avviata dalla Commissione Europea.