



SOC/632
Salari minimi dignitosi in tutta Europa

PARERE

Comitato economico e sociale europeo

Salari minimi dignitosi in tutta Europa

[Parere esplorativo richiesto dal Parlamento europeo/dal Consiglio]

Relatori: **Stefano MALLIA** e **Oliver RÖPKE**

Consultazione	Parlamento europeo, 30/1/2020
Base giuridica	Articolo 304, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	09/07/2020
Adozione in sessione plenaria	18/09/2020
Sessione plenaria n.	554
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	209/0/8

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 La pandemia di COVID-19 ha colpito duramente l'Europa. L'Unione europea e i suoi Stati membri stanno fronteggiando una recessione economica di proporzioni storiche con conseguenze drammatiche per le persone e le imprese. Sono necessarie politiche coordinate e incisive a breve e medio termine per salvaguardare l'occupazione e il reddito nonché per garantire un rilancio rapido e sostenibile delle attività economiche, la competitività e un modello sociale ed economico ben funzionante. Posti di lavoro di qualità con retribuzioni eque (compresi salari minimi dignitosi in tutta Europa) devono far parte della soluzione. Occorre prendere in considerazione anche i fattori economici, tra cui la produttività e la sostenibilità delle imprese. Un dialogo civile effettivo è fondamentale per garantire un esito positivo e per conservare la fiducia dei cittadini. Un dialogo sociale e una contrattazione collettiva forti ed effettivi sono essenziali anche per affrontare le sfide economiche e del mercato del lavoro, e per garantire la ripresa.
- 1.2 Il presente parere esplorativo è stato richiesto dal Parlamento europeo in vista di una prossima iniziativa della Commissione su salari minimi equi. Il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa del CESE concordano sul fatto che tutti i lavoratori dell'UE dovrebbero essere tutelati da salari minimi equi che consentano loro un tenore di vita dignitoso ovunque essi lavorino. Si tratta di un diritto fondamentale. Il gruppo Datori di lavoro è del parere che la determinazione dei salari minimi sia una questione di competenza nazionale, da effettuarsi conformemente alle caratteristiche specifiche dei rispettivi sistemi nazionali.
- 1.3 Negli Stati membri permangono importanti disparità nei livelli di salari minimi legali, che riflettono livelli diversi di sviluppo economico e sociale, e in alcuni di essi il livello è notevolmente inferiore alla soglia salariale "a rischio di povertà". Il CESE ha già espresso la propria convinzione secondo cui bisogna adoperarsi in misura maggiore per la convergenza dei salari e la fissazione di retribuzioni minime negli Stati membri, e ha nel contempo sottolineato che la competenza e l'autonomia delle parti sociali nazionali riguardo ai processi di determinazione dei salari devono essere pienamente rispettate, conformemente alle pratiche nazionali¹. Tali azioni dovrebbero essere volte, inoltre, a rafforzare la contrattazione collettiva, la quale contribuirebbe anch'essa a salari più equi in generale.
- 1.4 I salari, compresi quelli minimi, costituiscono un aspetto importante del modello di economia sociale di mercato dell'Unione europea. Garantire salari minimi dignitosi in tutti gli Stati membri contribuirebbe al raggiungimento di una serie di obiettivi dell'UE, tra cui la convergenza salariale verso l'alto, il miglioramento della coesione sociale ed economica, l'eliminazione del divario retributivo di genere, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro in generale e la garanzia di condizioni di parità nel mercato unico. I salari rappresentano la retribuzione del lavoro svolto e vanno annoverati tra i fattori che assicurano vantaggi reciproci alle imprese e ai lavoratori. Essi sono legati alla situazione economica di un paese, di una regione o di un settore. Le relative modifiche possono avere un impatto sull'occupazione, sulla competitività e sulla domanda macroeconomica.

¹ [GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10.](#)

- 1.5 I salari minimi dovrebbero essere equi in rapporto alla distribuzione salariale nei diversi paesi e il loro livello dovrebbe inoltre essere adeguato in termini di prezzi reali, per consentire un tenore di vita dignitoso e salvaguardare al tempo stesso la sostenibilità delle imprese che offrono posti di lavoro di qualità.
- 1.6 Il CESE resta preoccupato del fatto che la povertà in generale e la povertà lavorativa in particolare continuano a essere un problema significativo in molti Stati membri. Per affrontare queste preoccupazioni, è necessario un approccio globale a livello dell'UE e degli Stati membri, che comprenda il sostegno a programmi efficaci di inclusione attiva, accompagnati da servizi sociali essenziali e abilitanti. Sono altresì necessari il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego, e politiche attive del mercato del lavoro. Il Comitato ha inoltre proposto un approccio graduale a norme minime comuni in materia di assicurazione contro la disoccupazione negli Stati membri². In un precedente parere, il CESE ha chiesto l'introduzione di un quadro europeo vincolante per un reddito minimo dignitoso³. Mentre il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa hanno sostenuto tale parere, il gruppo Datori di lavoro non ha condiviso la visione presentata nel documento relativamente ad uno strumento vincolante per un reddito minimo a livello europeo.
- 1.7 La Commissione europea ha dichiarato di voler proporre uno strumento giuridico volto a garantire che nell'Unione europea ogni lavoratore sia retribuito con un salario minimo equo. Per il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa, tale iniziativa della Commissione rappresenta un aspetto essenziale dell'applicazione del principio 6 del pilastro europeo dei diritti sociali. La Commissione ha chiarito che non si ripropone di istituire un "salario minimo europeo" unico o di armonizzare direttamente il livello dei salari minimi in tutta l'UE, e neppure di introdurre salari minimi legali negli Stati membri con un campo di applicazione esteso della contrattazione collettiva e in cui i salari sono determinati esclusivamente secondo tale modalità. La Commissione ha inoltre sottolineato che rispetterà pienamente le competenze, le tradizioni e le specificità nazionali di ciascun paese nonché la libertà contrattuale e l'autonomia delle parti sociali, e che un eventuale intervento non pregiudicherà il buon funzionamento dei sistemi di contrattazione collettiva.
- 1.8 Nel suo documento per la seconda fase della consultazione su una possibile iniziativa volta ad affrontare gli aspetti più complessi in relazione ai salari minimi equi, documento indirizzato alle parti sociali europee, la Commissione ha indicato che, a suo avviso, esiste un margine di azione legislativa e non legislativa a livello UE a norma dell'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed entro i limiti imposti dall'articolo 153, paragrafo 5, TFUE. Il documento fa riferimento a una direttiva e a una raccomandazione come strumenti giuridici presi in esame. Nel CESE, tuttavia, sono presenti opinioni divergenti circa la legittimità di eventuali iniziative giuridiche dell'UE ai sensi dell'articolo 153 TFUE, specie nel caso di una direttiva. Il Comitato osserva inoltre che le parti sociali europee hanno la possibilità di negoziare e concludere accordi ai sensi dell'articolo 155 TFUE.

² [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 32.](#)

³ [GU C 190 del 5.6.2019, pag. 1.](#)

- 1.9 Il CESE, pertanto, riconosce che vi sono varie preoccupazioni in merito a un eventuale intervento dell'UE in questo ambito. Tra le principali preoccupazioni vi è il fatto che l'UE non ha alcuna competenza in materia di "retribuzioni", compresi i livelli salariali, e che un tale intervento potrebbe interferire con l'autonomia delle parti sociali e compromettere i sistemi di contrattazione collettiva, in particolare negli Stati membri in cui le soglie salariali minime sono determinate attraverso contratti collettivi. Inoltre, vi sono opinioni divergenti sul valore aggiunto di un intervento dell'UE, anche in seno al Comitato stesso: mentre la maggioranza dei componenti del CESE ritiene che un tale intervento possa apportare un valore aggiunto, altri non sono d'accordo.
- 1.10 Il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa ritengono che sia necessario intervenire, poiché nell'UE vi sono lavoratori, in particolare i lavoratori vulnerabili, che sono esclusi dai salari minimi legali e/o situazioni in cui il livello del salario minimo non è adeguato a garantire un tenore di vita dignitoso. Sarebbe utile, pertanto, concordare soglie comuni a livello dell'UE per stabilire a cosa corrisponda "un tenore di vita dignitoso". Il gruppo Datori di lavoro ritiene che la questione delle soglie non dovrebbe essere affrontata mediante un intervento dell'UE, poiché quest'ultima non ha alcuna competenza in materia di livelli salariali.
- 1.11 Il CESE non sottovaluta la complessità delle questioni oggetto di discussione. È importante che un eventuale intervento dell'UE avvenga sulla base di un'analisi e di una comprensione accurata della situazione e delle sensibilità negli Stati membri e rispetti pienamente il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, nonché i diversi modelli di relazioni industriali. È altresì fondamentale che qualsiasi iniziativa dell'UE tuteli i modelli degli Stati membri in cui le parti sociali non ritengono necessari i salari minimi legali.
- 1.12 In base alle scelte effettuate a livello nazionale, le parti sociali, nel pieno rispetto della loro autonomia e al livello di loro scelta, sono i soggetti più adatti a determinare i salari. Per quanto concerne i sistemi di determinazione dei salari minimi legali, la consultazione tempestiva e appropriata delle parti sociali è importante per assicurare che si tenga conto delle esigenze di entrambi gli interlocutori sociali. Il CESE si rammarica che in alcuni Stati membri le parti sociali non siano adeguatamente coinvolte o consultate nei sistemi di determinazione dei salari minimi legali o nei meccanismi di adeguamento. Il CESE accoglie con favore il riconoscimento, da parte della Commissione, del fatto che esiste un margine di azione dell'UE nel promuovere il ruolo della contrattazione collettiva nel sostenere l'adeguatezza e la copertura dei salari minimi. Le misure a sostegno della contrattazione collettiva potrebbero essere incluse nell'azione dell'UE sui salari minimi, nel rispetto dei diversi sistemi nazionali di relazioni industriali. Tale riconoscimento va nella direzione di precedenti raccomandazioni del CESE riguardo il rafforzamento della contrattazione collettiva e del dialogo sociale, e il sostegno allo sviluppo di capacità delle parti sociali. I contratti di appalto pubblico potrebbero essere utilizzati anche come strumento complementare per sostenere la contrattazione collettiva in tutta l'UE.

2. Antefatti e contesto

- 2.1 Il Parlamento europeo ha richiesto il presente parere esplorativo in vista della prossima iniziativa legislativa della Commissione su salari minimi equi. Anche la presidenza tedesca, in carica dal luglio 2020, ha indicato che i salari minimi figureranno tra le sue priorità. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'opportunità di fornire un ulteriore contributo al dibattito sulle azioni che possono essere intraprese a livello europeo, tenendo conto delle diverse realtà degli Stati membri e della ripartizione delle competenze tra il livello nazionale e quello dell'UE.
- 2.2 La pandemia di Covid-19 rappresenta la più grande emergenza sanitaria, sociale ed economica in una generazione. Oltre alle misure urgenti intraprese, a breve e medio termine è necessaria un'azione politica di ampia portata, coordinata e risoluta per evitare durevoli impatti negativi sulla società, sull'economia e sul mondo del lavoro.
- 2.3 L'UE e i suoi Stati membri fanno fronte a una recessione economica di proporzioni storiche. Secondo le previsioni economiche di primavera della Commissione, il PIL totale dell'UE potrebbe registrare un calo del 7,5 % nel 2020 e una crescita di circa il 6 % nel 2021, sebbene con grandi differenze tra gli Stati membri⁴. Le imprese, in particolare le PMI e le microimprese, devono affrontare conseguenze economiche senza precedenti e decisioni difficili per la loro sopravvivenza, anche per quanto riguarda la conservazione o il licenziamento del personale. Molti settori economici, ad esempio quelli dei servizi, alberghiero, della ristorazione e della cultura, sono stati duramente colpiti dalle misure di confinamento, e numerose imprese temono un possibile fallimento.
- 2.4 I servizi pubblici sono stati duramente colpiti, in particolare i sistemi di assistenza sanitaria e di protezione sociale, messi sotto pressione dalla necessità di provvedere a quanti si trovano in stato di bisogno. Senza un'azione e un sostegno pubblici forti, la crisi della Covid-19 potrebbe anche causare un aumento della disoccupazione, della sottoccupazione e della povertà. Oltre un quarto dei partecipanti a un'inchiesta di Eurofound sulla Covid-19 ha riferito di avere perso il lavoro, in via temporanea (23 %) o permanente (5 %)⁵. Secondo le previsioni della Commissione⁶, il tasso di disoccupazione nell'UE potrebbe passare dal 6,7 % al 9 % nel 2020 prima di scendere a circa l'8 % nel 2021, anche in questo caso con differenze tra gli Stati membri.
- 2.5 La crisi della Covid-19 ha inoltre evidenziato chiaramente la particolare vulnerabilità dei lavoratori autonomi, atipici e precari, troppo spesso esclusi dalle reti di protezione sociale che attutirebbero la perdita del reddito o dell'impiego. I lavoratori dei servizi essenziali sono stati pubblicamente lodati per il loro contributo alla società, spesso fornito a prezzo di grandi rischi personali. I loro posti di lavoro, ad esempio nei servizi sanitari e sociali, nella vendita al

4 [Previsioni economiche di primavera 2020: una recessione profonda e disomogenea, una ripresa incerta.](#)

5 [Eurofound \(2020\). La vita, il lavoro e la Covid-19: primi risultati - aprile 2020, Dublino.](#)

6 Ibidem.

dettaglio, nei servizi di consegna e nelle pulizie, sono stati importanti per l'intera società, ma sono spesso sottovalutati e devono essere maggiormente valorizzati.

- 2.6 Le donne, i lavoratori migranti e quelli appartenenti a minoranze etniche (che sono rappresentati in modo sproporzionato in alcuni di tali settori essenziali) necessitano di maggiore attenzione per garantire che beneficino di tutti i diritti dei lavoratori, e potrebbero inoltre aver bisogno di una protezione migliore da parte delle reti di sicurezza sociale. I giovani al di sotto dei 25 anni sono stati particolarmente colpiti dalla perdita del lavoro (compresi i programmi di apprendistato) e dall'interruzione del loro percorso di istruzione o di formazione. Ora devono affrontare ostacoli ancora maggiori per entrare nel mercato del lavoro, così come altri gruppi vulnerabili, tra cui le persone con disabilità e altri individui oggetto di discriminazioni, che erano già svantaggiati nell'accesso al mercato del lavoro.
- 2.7 L'Europa non può permettersi di perdere un altro decennio. Nel breve periodo l'attenzione deve essere rivolta alla salvaguardia delle imprese e alla protezione dei posti di lavoro. Bisogna trarre insegnamento dalle risposte alla crisi economica e finanziaria del 2008, che ha avuto conseguenze significative e durature per l'UE e i suoi cittadini. Occorre adottare misure per salvaguardare l'occupazione e il reddito e consentire di rilanciare rapidamente e in sicurezza l'attività economica, al fine di garantire una crescita sostenibile, una ripresa più stabile, la competitività e un modello sociale ed economico più equo, produttivo e ben funzionante. Per garantire una risposta efficace alla crisi della Covid-19 e conservare la fiducia dei cittadini, sono essenziali il dialogo civile e l'effettivo coinvolgimento di tutte le parti interessate.
- 2.8 La creazione di posti di lavoro di qualità e salari equi (compresi i salari minimi) che consentano a ogni lavoratore di avere un tenore di vita dignitoso e che tengano conto dei fattori economici, inclusa la produttività, devono far parte della soluzione. La contrattazione collettiva e il dialogo sociale rivestono un ruolo cruciale in questi sforzi e devono essere rafforzati e/o sostenuti a tutti i livelli, in base ai sistemi nazionali di relazioni industriali.

Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rinnovato impegno per salari equi e per la contrattazione collettiva nell'UE

- 2.9 Con la proclamazione sul pilastro europeo dei diritti sociali (il "pilastro sociale"), al vertice di Göteborg del novembre 2017, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno ribadito il loro impegno ad adoperarsi per costruire un'Europa più giusta e più equa. Il pilastro dovrebbe fungere da bussola per una rinnovata convergenza verso l'alto, in direzione di un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, e per orientare le riforme dei mercati del lavoro e delle politiche sociali.
- 2.10 Il CESE ha costantemente sottolineato la necessità di un'azione concreta per tradurre in realtà i principi del pilastro. Oltre all'aumento della competitività e della produttività, in linea con il principio 6 del pilastro, un elemento fondamentale della convergenza dovrebbe essere la promozione di salari minimi adeguati, che consentano un tenore di vita dignitoso ai lavoratori e alle loro famiglie, in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, e che siano

stabiliti in modo trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali⁷.

3. Osservazioni generali

3.1 Considerazioni generali

3.1.1 Nei suoi orientamenti politici per la Commissione europea nel periodo 2019-2024⁸, la Presidente Ursula von der Leyen ha affermato di voler proporre "uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori". Il 14 gennaio 2020 la Commissione europea ha avviato una prima fase di consultazione delle parti sociali, a norma dell'articolo 154 del TFUE, su una possibile iniziativa volta ad affrontare gli aspetti più complessi connessi ai salari minimi equi. Nella seconda fase di consultazione, annunciata il 3 giugno, la Commissione europea delinea la necessità di un'azione dell'UE e chiarisce il suo obiettivo di proseguire i lavori sull'elaborazione di un possibile strumento giuridico, ossia una direttiva o una raccomandazione.

3.1.2 Il CESE ha già espresso la propria convinzione che occorre adoperarsi in misura maggiore per la convergenza dei salari e la fissazione di salari minimi negli Stati membri, sottolineando nel contempo che "la competenza chiave e l'autonomia delle parti sociali nazionali nei confronti dei processi di determinazione dei salari devono essere pienamente rispettate, conformemente alle pratiche nazionali"⁹. L'obiettivo dovrebbe essere quello di far sì che in tutti gli Stati membri dell'UE i salari minimi garantiscano a tutti i lavoratori un tenore di vita dignitoso, tenendo conto dei fattori economici, il che contribuirebbe a realizzare l'obiettivo dell'Unione di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei suoi cittadini e l'aspirazione della Commissione a un'"Un'Unione più ambiziosa".

3.1.3 Il CESE ha inoltre espresso la propria preoccupazione in merito alla mancanza di un'effettiva copertura del dialogo sociale in alcuni Stati membri e ha pertanto dichiarato che è necessario promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva a tutti i livelli appropriati, in linea con i sistemi di relazioni industriali nazionali.

3.2 Il contesto generale

3.2.1 Importanti considerazioni di più ampia portata, riguardanti ad esempio il buon funzionamento dei mercati del lavoro, il funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del mercato del lavoro, nonché il funzionamento della fiscalità, della sicurezza sociale (comprese le indennità di disoccupazione), dei sistemi di protezione sociale, di istruzione e di formazione e del mercato unico, hanno un impatto sulla convergenza economica e sociale verso l'alto e sulla lotta alla povertà.

⁷ Principio 6: pilastro europeo dei diritti sociali.

⁸ *Un'Unione più ambiziosa – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*.

⁹ [GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10](#).

- 3.2.2 I salari sono legati alla situazione economica di un paese, di una regione o di un settore. Le relative modifiche possono avere un impatto sull'occupazione, sulla competitività e sulla domanda macroeconomica. La produttività è un fattore importante per il funzionamento del mercato del lavoro e per le prospettive occupazionali, specialmente quelle dei lavoratori scarsamente qualificati e dei nuovi arrivati sul mercato del lavoro, nonché per le opportunità di avanzamento professionale dei percettori di un salario minimo. Tutti i lavoratori, anche quelli con le retribuzioni più basse, dovrebbero beneficiare degli sviluppi della produttività e della crescita. Allo stesso tempo, se crescono i costi complessivi sostenuti dal datore di lavoro per un dipendente, per garantire la competitività dell'economia dell'UE diventa molto importante anche aumentare la produttività. Le imposte e i costi non salariali del lavoro, compresi i contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori, possono talvolta essere all'origine di grandi differenze tra i salari lordi e quelli netti, con un conseguente impatto sulla retribuzione netta dei lavoratori e sui costi a carico dei datori di lavoro.
- 3.2.3 I salari minimi hanno inoltre un effetto di ricaduta sull'intera struttura salariale. Altri importanti fattori da considerare sono la percentuale di percettori di un salario minimo, le tendenze delle dinamiche salariali, i livelli dei prezzi e il potere d'acquisto, nonché il livello dei salari minimi rispetto alla distribuzione salariale complessiva in un dato paese. I salari minimi dovrebbero essere equi in rapporto alla distribuzione salariale nei diversi paesi e il loro livello dovrebbe inoltre essere adeguato in termini di prezzi reali, per consentire un tenore di vita dignitoso e salvaguardare al tempo stesso la sostenibilità delle imprese che offrono posti di lavoro di qualità. Dal 2010 nell'UE i salari minimi lordi fissati a livello nazionale, misurati in standard di potere d'acquisto, evidenziano una convergenza verso l'alto dovuta al fatto che in particolare i paesi dell'Europa centrale e orientale si sono avvicinati alla media dell'UE¹⁰. Tuttavia, le differenze sono ancora molto significative e il modello di convergenza ha registrato un rallentamento negli ultimi anni¹¹.

3.3 L'esigenza di salari minimi dignitosi in Europa

- 3.3.1 Il diritto a condizioni di lavoro e a una remunerazione giuste ed eque è un diritto fondamentale sancito dagli strumenti internazionali ed europei in materia di diritti umani. I salari, compresi quelli minimi, costituiscono un aspetto importante del modello di economia sociale di mercato dell'Unione europea. Essi rappresentano la retribuzione del lavoro svolto, vanno annoverati tra i fattori che assicurano vantaggi reciproci alle imprese e ai lavoratori, nel quadro del buon funzionamento dei mercati del lavoro, e spesso sono un elemento essenziale della contrattazione collettiva.

¹⁰ [Eurofound Le retribuzioni minime nel 2019 - Relazione annuale \(2019\)](#).

¹¹ B. Galgóczi e J. Drahokoupil, Galgóczi, *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model? (Condannati a essere lasciati indietro? Può l'Europa centrale e orientale emergere dal suo modello di bassi salari?)*, ETUI, 2017.

- 3.3.2 I salari minimi hanno anche altre funzioni, come ad esempio la tutela dei lavoratori contro una retribuzione sproporzionatamente bassa e la povertà lavorativa¹². Nonostante l'occupazione di qualità sia tuttora il modo migliore per uscire da una condizione di povertà, avere un lavoro non costituisce attualmente una garanzia automatica contro la povertà, specie per quanti non lavorano a tempo pieno. Nell'UE, circa un lavoratore su dieci guadagna un salario "circa uguale" o inferiore al salario minimo legale nazionale¹³. Nel 2018 un occupato su dieci, di età pari o superiore a 18 anni, risultava essere a rischio di povertà, e in otto Stati membri i lavoratori guadagnavano meno, in termini reali, che all'inizio della crisi nel 2008. Inoltre, negli ultimi dieci anni la percentuale di occupati a rischio di povertà è aumentata nella maggior parte degli Stati membri, anche se in alcuni di essi è rimasta invariata o è diminuita. In alcuni paesi le attuali soglie salariali minime non sono adeguate a consentire ai lavoratori di uscire dalla povertà grazie al solo lavoro¹⁴.
- 3.3.3 È opinione generale che l'Unione europea e gli Stati membri debbano fare di più per contrastare la povertà, compresa quella lavorativa. Nei documenti di consultazione relativi a salari minimi equi, la Commissione riconosce che salari minimi dignitosi possono svolgere un ruolo importante nella riduzione della povertà tra i lavoratori poveri. Il CESE ritiene che il modo più efficace per ridurre la povertà lavorativa consista in salari minimi dignitosi e in politiche di inclusione integrate, attive e incentrate sulle persone, che promuovano l'accesso a un reddito minimo adeguato, a servizi per l'occupazione e a posti di lavoro di qualità, nonché a servizi sociali essenziali e abilitanti, in linea con la raccomandazione della Commissione del 2008.
- 3.3.4 La povertà lavorativa ha molte cause ed Eurofound¹⁵ ha concluso che se, da un lato, un salario minimo adeguato rappresenta un pilastro fondamentale di qualsiasi modello di protezione sociale contro la povertà lavorativa, dall'altro, il legame tra salari minimi e povertà lavorativa è complesso. Un importante fattore di cui tenere conto è la composizione del nucleo familiare: in alcuni paesi il salario minimo potrebbe essere sufficiente a tutelare un singolo adulto dal rischio di povertà, ma spesso non basta al sostentamento di più di una persona nelle famiglie che non dispongono di altre fonti di reddito.
- 3.3.5 Anche il costo della vita può essere un elemento fondamentale che spinge i nuclei familiari verso la povertà, e dovrebbe essere preso in considerazione, eventualmente a livello nazionale, nel determinare se i salari minimi siano adeguati o meno. Le prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, le prestazioni sociali, i trasferimenti sociali e gli assegni familiari possono anch'essi svolgere un ruolo importante nell'alleviare o prevenire la povertà lavorativa, in funzione della composizione del nucleo familiare.

¹² I percettori di un salario minimo possono tuttavia, in funzione ad esempio della composizione del loro nucleo familiare, avere comunque bisogno di altri sistemi di protezione sociale, di prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa e/o di sgravi fiscali o di crediti d'imposta per raggiungere un livello di vita accettabile.

¹³ Eurofound (2019) *Minimum wages in 2019 - Annual review* (Le retribuzioni minime nel 2019 - Relazione annuale).

¹⁴ [Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications](#), (Salari minimi legali nell'UE: contesti istituzionali e implicazioni macroeconomiche), documento orientativo dell'IZA n. 124, febbraio 2017.

¹⁵ [Eurofound \(2017\), Povertà lavorativa nell'UE](#).

- 3.3.6 Molti governi hanno scelto di ridurre l'imposta sul reddito e i contributi sociali per aumentare i redditi netti dei percettori di un salario minimo legale e di altri lavoratori a basso reddito. Tale approccio può tuttavia avere implicazioni strategiche più ampie, compreso l'indebolimento dei sistemi di sanità pubblica e di sicurezza sociale, e dei servizi pubblici in generale. Oltre alle misure dirette indicate, la relazione Eurofound esamina anche l'attuazione di misure indirette per combattere la povertà lavorativa¹⁶; tuttavia valutare il loro impatto si è rivelato difficile ed è necessario esaminarle più specificamente.
- 3.3.7 Per quanto riguarda più in generale la lotta alla povertà, il CESE ha già in precedenza sollecitato l'introduzione di un quadro europeo vincolante per un reddito minimo dignitoso, volto a generalizzare, sostenere e rendere "dignitosi" (ossia adeguati) i regimi di reddito minimo negli Stati membri, quale significativa risposta iniziale europea al grave e persistente problema della povertà in Europa¹⁷. Mentre il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa hanno sostenuto tale parere, il gruppo Datori di lavoro non ha condiviso la visione presentata nel documento di uno strumento vincolante per un reddito minimo a livello europeo, preferendo invece il metodo aperto di coordinamento¹⁸. Il Comitato ha inoltre proposto un approccio graduale a norme minime comuni in materia di assicurazione contro la disoccupazione negli Stati membri, al fine di offrire una rete di sicurezza ai lavoratori che perdono il posto di lavoro e di proteggerli dalla povertà¹⁹. Tale misura fungerebbe inoltre da stabilizzatore automatico e favorirebbe la convergenza verso l'alto nell'UE.
- 3.3.8 È inoltre necessario un approccio a vasto raggio, che comprenda tra l'altro regimi di reddito minimo efficaci, riforme adeguate in materia di sicurezza sociale e maggiori investimenti nei servizi pubblici. Per far uscire le persone dalla povertà è certamente utile proseguire le discussioni su come raggiungere a livello dell'UE l'indicatore di un tasso di rischio di povertà (*at-risk-of poverty* – AROP²⁰), in combinazione con bilanci nazionali di riferimento che calcolino il costo dei beni e dei servizi necessari (tenendo conto delle diverse metodologie utilizzate). Essi dovrebbero tenere conto dei fattori della redistribuzione sociale, della fiscalità e del tenore di vita in ogni Stato membro dell'UE²¹ e contribuire a contestualizzare la soglia di rischio di povertà rispetto alla realtà pluridimensionale della povertà.

¹⁶ Sono state individuate cinque categorie di misure indirette che possono contribuire ad affrontare la povertà lavorativa: assistenza all'infanzia a prezzi accessibili; orari di lavoro flessibili; misure per l'avanzamento di carriera o la riqualificazione; misure che contribuiscono a migliorare il tenore di vita delle persone a basso reddito; misure atte a creare ambienti di lavoro inclusivi per dare migliori opportunità a migranti, persone con disabilità o altri gruppi di lavoratori svantaggiati (cfr. pag. 41).

¹⁷ [GU C 190 del 5.6.2019, pag. 1](#) (Questo parere non ha ricevuto il sostegno del gruppo Datori di lavoro, cfr. il controparere allegato al parere del CESE).

¹⁸ Si veda il controparere allegato al parere CESE SOC/584 <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-framework-directive-minimum-income-own-initiative-opinion>.

¹⁹ [GU C 97 del 24.3.2020, pag. 32](#).

²⁰ Fissato al 60 % del reddito disponibile mediano nazionale equivalente dopo le prestazioni sociali.

²¹ In linea con il parere del CESE del 2019 *Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo*. Cfr. la nota 13.

3.3.9 In quasi tutti gli Stati membri le donne sono sovrarappresentate tra i percettori di un salario minimo²². I dati dimostrano che salari minimi dignitosi possono anche avere un impatto positivo sul divario retributivo di genere all'estremità inferiore della distribuzione salariale, se accompagnati da misure strategiche che affrontino le disuguaglianze di genere strutturali nel mercato del lavoro e nella società. Analogamente, anche altre categorie svantaggiate, come i lavoratori migranti, le persone con disabilità e le minoranze etniche, beneficerebbero in modo significativo di salari minimi dignitosi. Inoltre, per migliorare i livelli di occupazione dei lavoratori con disabilità, le autorità pubbliche competenti dovrebbero concedere ai datori di lavoro integrazioni salariali o sgravi fiscali a copertura dei costi aggiuntivi legati all'occupazione di tali lavoratori.

3.3.10 Infine, nel contesto dei salari dignitosi in Europa, il CESE sottolinea anche che sistemi di contrattazione collettiva ben funzionanti, specie a livello di categoria, svolgono un ruolo fondamentale nella definizione di retribuzioni giuste e adeguate in tutta la struttura salariale, compresi i salari minimi legali, dove questi esistono. Essi sono inoltre necessari per promuovere la convergenza verso l'alto dei salari tra i paesi e al loro interno, nonché per garantire un approccio equilibrato tra considerazioni sociali ed economiche.

3.4 **La necessità e l'attuabilità di interventi a livello dell'UE**

3.4.1 Nella prima fase di consultazione delle parti sociali, la Commissione ha illustrato una serie di interventi dell'UE che potrebbero apportare un valore aggiunto: contribuire a garantire salari minimi equi, aiutare gli Stati membri a conseguire una convergenza verso l'alto delle condizioni di lavoro, assicurare condizioni paritarie nel mercato unico e aumentare il potere d'acquisto delle persone a basso reddito.

3.4.2 Nella seconda fase di consultazione delle parti sociali, la Commissione chiarisce le finalità dell'azione dell'UE e gli obiettivi strategici di un'eventuale iniziativa²³. Secondo la Commissione, gli obiettivi generali di tale iniziativa consisterebbero nel garantire che tutti i lavoratori dell'UE siano tutelati da un salario minimo equo, tale da permettere loro un tenore di vita dignitoso ovunque essi lavorino, e nel far sì che i salari minimi siano fissati a livelli adeguati, al tempo stesso salvaguardando l'accesso all'occupazione e tenendo conto degli effetti sulla creazione di posti di lavoro e sulla competitività. La maggioranza dei componenti del CESE accoglie con favore gli obiettivi individuati dalla Commissione e ritiene che dovrebbero essere perseguiti attraverso un'azione dell'UE in materia di salari minimi equi. La minoranza, tuttavia, crede che l'intervento dell'UE su alcuni di tali obiettivi sarebbe inappropriato.

3.4.3 La Commissione ha sottolineato che non si ripropone di istituire un "salario minimo europeo" unico o di armonizzare direttamente il livello dei salari minimi in tutta l'UE, e che rispetterà pienamente le competenze e le tradizioni nazionali, le specificità di ciascun paese e la libertà contrattuale delle parti sociali.

²² [Eurofound \(2019\), Minimum wages in 2019: Annual review](#) [Eurofound, 2019, Retribuzioni minime nel 2019: relazione annuale].

²³ [Seconda fase della consultazione delle parti sociali a norma dell'articolo 154 del TFUE, su una possibile iniziativa volta ad affrontare gli aspetti più complessi in relazione a retribuzioni minime equie.](#)

- 3.4.4 Sebbene nella maggioranza degli Stati membri esista un salario minimo legale o nazionale, vi sono differenze significative tra i livelli salariali minimi legali o nazionali, che riflettono livelli diversi di sviluppo economico e sociale. A gennaio 2020 i salari minimi legali negli Stati membri andavano da 312 EUR a 2 142 EUR al mese. In linea generale, i salari minimi mensili sono inferiori a 600 EUR nei paesi orientali e superiori a 1 500 EUR nei paesi nordoccidentali dell'UE²⁴. Nel documento di consultazione relativo alla seconda fase, la Commissione osserva che l'adeguatezza dei salari minimi è migliorata nella maggior parte degli Stati membri²⁵. Tuttavia, le disparità persistono e, in un numero significativo di Stati membri, il salario minimo legale è pari o inferiore al 50 % del salario lordo mediano di un lavoratore a tempo pieno²⁶ e significativamente inferiore alla soglia salariale "a rischio di povertà", che è pari al 60 % del salario mediano; pertanto, da solo, non è sufficiente per far uscire i lavoratori dalla povertà.
- 3.4.5 I salari minimi dovrebbero garantire un tenore di vita dignitoso. Il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa ritengono che in alcuni Stati membri i livelli di salario minimo non siano ancora adeguati e che il salario minimo legale netto "di riferimento" debba essere fissato significativamente al di sopra della soglia di povertà (determinata nell'ambito dell'UE utilizzando l'indicatore AROP, pari al 60 % del reddito familiare disponibile mediano nazionale equivalente dopo le prestazioni sociali) ed essere equo in relazione ai salari complessivi nel mercato del lavoro. Un siffatto parametro di riferimento garantirebbe livelli di prestazioni adeguati ed eviterebbe di spingere i lavoratori verso un'occupazione precaria con condizionalità negative legate ai regimi di reddito minimo. L'innalzamento della fascia salariale più bassa a un salario minimo che li tuteli dal rischio di povertà amplierebbe anche la base imponibile per i governi, contribuendo al finanziamento di sistemi di protezione sociale adeguati. Tuttavia, il gruppo Datori di lavoro ritiene che la questione non debba essere affrontata con un intervento dell'UE, poiché quest'ultima non ha alcuna competenza in materia di retribuzioni, e in particolare di livelli salariali, come stabilito dalle sentenze della Corte di giustizia. Secondo i sostenitori di quest'ultima posizione, ciò che si potrebbe fare, al massimo, è discutere e scambiare opinioni attraverso il metodo aperto di coordinamento o il processo del semestre europeo, per valutare come garantire livelli di prestazioni e regimi di reddito minimo adeguati, e come ciò, insieme all'occupazione, possa sostenere il finanziamento di sistemi di protezione sociale adeguati.
- 3.4.6 Il CESE prende atto delle varie preoccupazioni sollevate in merito a un eventuale intervento dell'UE in questo ambito. In particolare, vi sono opinioni molto divergenti riguardo alla competenza dell'UE. Alcuni sostengono che, essendo le "retribuzioni" escluse dalla competenza legislativa dell'UE in base all'articolo 153, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'UE non disponga di un margine d'azione in questa materia. Altri invece, e tra questi la Commissione, sostengono che vi siano possibilità per un intervento dell'UE e che l'articolo 153, paragrafo 5, non lo impedirebbe.

24 *Disparities in minimum wages across Europe* (Disparità tra i salari minimi in Europa), Eurostat 03/02/2020 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2>.

25 Documento della Commissione sulla seconda fase della consultazione delle parti sociali.

26 Informazioni ricavate dalla prima fase di consultazione delle parti sociali - pag. 2, che fa riferimento all'indagine di Eurostat sulla struttura delle retribuzioni e all'indagine UE-SILC (note a piè di pagina 6 e 7).

- 3.4.7 Si teme inoltre, specie negli Stati membri in cui i minimi salariali sono esclusivamente o prevalentemente definiti tramite contrattazione collettiva, che un tale intervento interferirebbe con l'autonomia delle parti sociali. È pertanto fondamentale che qualsiasi iniziativa dell'UE tuteli i modelli degli Stati membri in cui le parti sociali non ritengono necessari i salari minimi legali. Allo stesso modo, le misure di promozione della contrattazione collettiva, e in particolare della contrattazione di categoria, dovrebbero rispettare pienamente i diversi sistemi nazionali di relazioni industriali e non insistere per l'adozione di un approccio unico valido per tutti.
- 3.4.8 Un'ulteriore fonte di preoccupazione è il fatto che una politica europea sui salari minimi legali potrebbe eventualmente generare effetti negativi sull'occupazione, segnatamente nel caso dei giovani e dei lavoratori poco qualificati, e aggravare il problema della non conformità, il che potrebbe anche spingere un certo numero di lavoratori con basse retribuzioni a optare per il lavoro informale²⁷. Tale fenomeno può tuttavia essere contrastato se il livello del salario minimo è definito in modo appropriato, ovvero, sostiene il reddito dei lavoratori senza compromettere l'occupazione, e se esso dipende da fattori specifici dei singoli paesi, tra cui la reazione comportamentale dei datori di lavoro, il grado di concorrenza nei mercati dei prodotti e del lavoro, e la sua interazione con altre politiche, in particolare quelle relative alla fiscalità e alle prestazioni sociali²⁸. In effetti, vi sono esempi concreti di Stati membri in cui l'introduzione di salari minimi non ha avuto ripercussioni negative sulla creazione di posti di lavoro e nei quali anche aumenti sostanziali del salario minimo hanno avuto effetti macroeconomici positivi, compresa una maggiore crescita dell'occupazione²⁹.
- 3.4.9 Il CESE è pienamente consapevole della complessità delle questioni su cui verte tale dibattito e riconosce che i salari minimi non costituiscono una ricetta magica per la risoluzione di tutti i problemi. Tuttavia un approccio comune dell'UE, con obiettivi strategici chiari per gli Stati membri, da raggiungere con mezzi diversi e garantendo il coinvolgimento delle parti sociali nell'ambito di sistemi di contrattazione collettiva ben funzionanti, potrebbe garantire la salvaguardia tanto dei diritti dei lavoratori a una remunerazione equa e alla libertà di associazione, quanto delle esigenze dei datori di lavoro in materia di produttività e di competitività. Se combinato con misure più ampie, esso potrebbe anche contribuire alla convergenza verso l'alto e al progresso sociale in tutta l'UE, riducendo le differenze di reddito e salariali tra gli Stati membri, riducendo la povertà lavorativa e realizzando condizioni di parità nel mercato unico.

²⁷ [Eurofound \(2019\) Upward convergence in employment and socioeconomic factors](#) [Eurofound, 2019, Convergenza verso l'alto dei fattori occupazionali e socioeconomici].

²⁸ [Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy](#) (Buona occupazione per tutti in un mondo del lavoro in evoluzione, la strategia per l'occupazione dell'OCSE).

²⁹ Dube, *The impact of minimum wages – review of the international evidence* (L'impatto dei salari minimi – rassegna delle evidenze internazionali), 2019, Londra, ministero del Tesoro: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; A.°Godøy, M.°Reich, *Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas* (Effetti del salario minimo nelle zone a basso reddito), documento di lavoro IRLE 106-19, giugno 2019.

3.4.10 Qualsiasi iniziativa europea in materia di salari minimi equi che comprenda aspetti diretti a promuovere e a sostenere una efficiente contrattazione collettiva per la determinazione dei salari deve essere elaborata sulla base di un'analisi e di una comprensione accurate della situazione negli Stati membri e rispettare pienamente il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, nonché i diversi modelli di relazioni industriali.

4. **Verso un'iniziativa legislativa europea sui salari minimi legali, comprendente il sostegno e la promozione della partecipazione delle parti sociali**

4.1 **Il concetto di salario minimo**

4.1.1 I salari riflettono numerosi fattori di vario tipo, come il settore e l'industria considerati e la loro esposizione alla concorrenza globale, il costo della vita, l'offerta e la domanda di mercato, la produttività, la distribuzione salariale, i livelli salariali collettivi, le competenze e il rendimento individuali e il modo in cui il lavoro è svolto e viene valutato. Essi costituiscono, conformemente alle leggi applicabili, ai contratti collettivi e alla prassi, il compenso del lavoro effettuato. Si può considerare che la retribuzione complessiva comprenda elementi differenti, che variano a seconda di come essa viene determinata nello Stato membro o nella regione considerati, oppure in funzione di contratti collettivi differenti.

4.1.2 I salari minimi sono definiti dall'OIL come l'importo di remunerazione minimo che un datore di lavoro è tenuto a pagare ai lavoratori subordinati per il lavoro svolto durante un dato periodo, importo che non può essere ridotto attraverso un contratto collettivo o individuale³⁰. Ai sensi della convenzione n. 131 dell'OIL sulla fissazione del salario minimo³¹, per determinare salari minimi equi si prendono in considerazione i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, tenuto conto del livello generale dei salari nel paese, del costo della vita e di fattori di tipo economico, tra cui la produttività e l'occupazione. Tale convenzione stabilisce inoltre che occorre garantire la piena consultazione delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi. I 10 Stati membri³² che hanno ratificato la convenzione hanno tutti un sistema di salario minimo legale.

4.1.3 L'efficacia dei salari minimi legali dipende da molti fattori i cui effetti variano in base al contesto nazionale, quali l'applicabilità ai lavoratori, se tali retribuzioni sono fissate e adeguate a un livello sufficiente, che soddisfi le esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie, tenendo conto anche di fattori economici, quali la produttività, e se i datori di lavoro osservano le norme in materia di salario minimo³³. La loro efficacia dipende inoltre dal sostegno del coinvolgimento delle parti sociali e dalla presenza di un sistema di contrattazione collettiva efficace che integri la fissazione del salario minimo legale. L'azione dell'UE dovrebbe sostenere i necessari miglioramenti, tra l'altro, in questi settori.

30 Comitato di esperti dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (2014): Indagine generale sui sistemi di salario minimo, punto 68.

31 Convenzione sulla fissazione del salario minimo, 1970 (n. 131) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_240581.pdf.

32 Bulgaria, Francia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia e Spagna.

33 [ILO Minimum Wage Policy Guide](#) [OIL: guida alle politiche in materia di salari minimi].

4.1.4 Negli Stati membri in cui le parti sociali sono incaricate di stabilire i minimi salariali, la percentuale di lavoratori che formalmente è esclusa da tali accordi varia dal 2 % in Austria a circa il 10 % in Svezia, Finlandia e Italia, e a circa il 20 % in Danimarca. In Svezia e in Danimarca, va tenuto presente che la maggior parte dei lavoratori che formalmente è esclusa dal salario minimo è costituita da impiegati altamente retribuiti, che guadagnano molto di più dei minimi salariali fissati mediante contrattazione collettiva, oppure da studenti o altri giovani lavoratori che entrano nel mercato del lavoro. In, realtà, spesso i datori di lavoro applicano il salario minimo settoriale anche ai lavoratori che sono formalmente esclusi dal salario minimo, malgrado non siano tenuti a farlo. In Italia, tuttavia, a essere esclusi dal salario minimo sono i lavoratori informali o autonomi, soprattutto i giovani lavoratori, che lavorano a condizioni stabilite individualmente per le prestazioni occasionali.

4.1.5 La Commissione europea, il Consiglio e le parti sociali europee hanno sottolineato l'importanza di promuovere il dialogo sociale e di rispettare l'autonomia delle parti sociali, e hanno inoltre invitato gli Stati membri a sostenere il miglioramento e il funzionamento del dialogo sociale nazionale³⁴. È importante che un'eventuale iniziativa sui salari minimi non indebolisca il sistema di contrattazione collettiva di nessuno Stato membro, ad esempio riducendo il controllo delle parti sociali sui salari.

4.2 Sistemi/istituzioni per la determinazione dei salari a livello nazionale nell'Unione europea

4.2.1 I sistemi di determinazione dei salari minimi, così come il ruolo e le capacità delle parti sociali, sono notevolmente diversi tra gli Stati membri a causa di differenze legate a tradizioni nazionali e a fattori economici e sociali, nonché in ragione del quadro politico e costituzionale nazionale.

4.2.2 Alcuni Stati membri hanno optato per un salario minimo legale che deve corrispondere almeno a un livello minimo stabilito per legge. In tali paesi possono essere applicati anche salari minimi settoriali e intersettoriali (più elevati) fissati dalle parti sociali. In altri Stati membri non è previsto un minimo legale e i salari sono esclusivamente o prevalentemente stabiliti dalle parti sociali nel quadro di contratti collettivi validi a livello nazionale, settoriale e/o aziendale.

4.2.3 Negli Stati membri con salari minimi legali, questi si applicano in genere alla maggior parte dei lavoratori; tuttavia possono essere previste esclusioni per categorie specifiche, il che significa che tali lavoratori guadagnano meno del minimo legale. Inoltre, in 11 Stati membri³⁵ esistono tabelle salariali speciali per determinati gruppi di lavoratori, principalmente i lavoratori più giovani o con meno esperienza e/o gli apprendisti, ma in certi casi anche i lavoratori non qualificati e lavoratori con disabilità, per citare altri esempi. Alcuni paesi prevedono tabelle salariali con retribuzioni superiori in funzione delle competenze dei dipendenti³⁶. Come indicato dalla Commissione, le lacune nella copertura possono avere conseguenze negative per tali

³⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio: *Un nuovo inizio per un dialogo sociale forte* <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/it/pdf>; Dichiarazione quadripartita della presidenza del Consiglio, della Commissione e delle parti sociali: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2562>.

³⁵ Belgio, Francia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna e Ungheria.

³⁶ [Eurofound Minimum wages in 2019: Annual review](#) [Eurofound, 2019, Retribuzioni minime nel 2019: relazione annuale].

lavoratori e per l'economia nel suo complesso. Per comprendere i diversi approcci nazionali e i possibili motivi di esclusione, nonché le relative ripercussioni, bisogna valutare le implicazioni di queste eccezioni e di una più ampia copertura dei lavoratori.

- 4.2.4 Nei paesi senza salari minimi legali, le retribuzioni minime si applicano solo ai lavoratori la cui professione è disciplinata da un contratto collettivo. Sebbene nella maggior parte di tali paesi il campo di applicazione della contrattazione collettiva sia molto esteso (sopra l'80 %), in alcuni casi vi sono lavoratori che ne restano esclusi³⁷.
- 4.2.5 L'elemento dell'adeguatezza è essenziale per valutare se i salari minimi legali sono "equi" e offrono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori e alle loro famiglie. Andrebbe considerato anche il loro livello in relazione alla distribuzione salariale complessiva del paese interessato. Il gruppo Lavoratori e il gruppo Diversità Europa ritengono che sarebbe utile stabilire dei criteri comuni dell'UE in materia di salari minimi necessari per un "tenore di vita dignitoso". Esistono varie possibilità per determinare tali soglie minime, come il ricorso a un paniere di beni di riferimento che vada oltre la mera sussistenza e/o la determinazione delle soglie in relazione a una percentuale del salario mediano o del salario lordo medio di un lavoratore a tempo pieno. È opportuno discutere ulteriormente su quali potrebbero essere queste soglie e su come raggiungerle gradualmente. Il gruppo Datori di lavoro ritiene che la questione delle soglie non debba essere affrontata mediante un intervento dell'UE, poiché quest'ultima non ha alcuna competenza in materia di livelli salariali, come stabilito dalle sentenze della Corte di giustizia³⁸. All'atto del riesame dei salari minimi legali è importante considerare la loro adeguatezza, la periodicità con cui sono riveduti e se sia prevista una procedura chiara con la piena partecipazione delle parti sociali.
- 4.2.6 Secondo il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) del Consiglio d'Europa, il concetto di "tenore di vita dignitoso" va al di là dei beni di prima necessità puramente materiali, quali cibo, abbigliamento e alloggio, e comprende le risorse necessarie per partecipare ad attività culturali, didattiche e sociali. Nelle sue recenti conclusioni³⁹, il Comitato ha constatato che i livelli dei salari minimi in diversi Stati membri non garantivano un tenore di vita dignitoso per i lavoratori e le loro famiglie.
- 4.2.7 Numerosi Stati membri consentono attualmente ai datori di lavoro di applicare ai salari minimi legali deduzioni (ad esempio per danni causati o per l'acquisto di attrezzature) o di includere pagamenti extra (ad esempio lavoro straordinario o gratificazioni) nel calcolo del salario. Il Comitato europeo dei diritti sociali e organismi di vigilanza a livello delle Nazioni Unite e dell'OIL hanno stabilito che in alcuni Stati membri tali pratiche erano in conflitto con il diritto dei lavoratori a un'equa retribuzione.

³⁷ [Eurofound Minimum wages in 2019: Annual review](#) [Eurofound, 2019, Retribuzioni minime nel 2019: relazione annuale].

³⁸ Causa C-268/06, della Corte di giustizia, Impact.

³⁹ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>.

4.3 **Il ruolo delle parti sociali nei sistemi di determinazione dei salari minimi legali**

- 4.3.1 Esistono grandi differenze nel grado di partecipazione delle parti sociali ai sistemi di determinazione dei salari minimi legali. In alcuni paesi, i governi hanno purtroppo adottato decisioni unilaterali sui salari minimi, senza coinvolgere o consultare in modo adeguato le parti sociali.
- 4.3.2 I meccanismi che consentono di consultare in modo tempestivo e appropriato le parti sociali contribuiscono ad assicurare che si tenga conto delle differenti situazioni economiche e del mercato del lavoro. Essi possono inoltre contribuire al raggiungimento di accordi tra le autorità nazionali pertinenti e le parti sociali, e a un risultato equilibrato, che consideri le esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori.
- 4.3.3 Il ricorso a criteri trasparenti, chiari e stabili per adeguare i salari minimi legali, garantendone l'adeguatezza e tenendo conto al tempo stesso dei fattori economici, contribuisce a migliorare la comprensibilità e la prevedibilità del meccanismo per i datori di lavoro, i lavoratori e i loro rappresentanti. Purtroppo tali criteri non sono applicati in alcuni Stati membri.
- 4.3.4 Le parti sociali dovrebbero essere coinvolte in modo appropriato, in base alle esigenze degli interlocutori sociali, nelle consultazioni sui salari minimi legali, compresa l'individuazione dei criteri opportuni per definirne il livello adeguato, e nella valutazione di eventuali adattamenti. Inoltre, il sostegno dell'UE e degli Stati membri allo sviluppo delle capacità delle parti sociali nazionali può aiutare queste ultime a partecipare alla contrattazione collettiva, anche per la determinazione dei salari, se opportuno, nonché alle discussioni sui salari minimi legali.

4.4 **Ruolo della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari minimi**

- 4.4.1 I salari negoziati dalle parti sociali sono basati su un accordo equilibrato tra esse, cosa importante per assicurare che i salari siano equi per entrambi gli interlocutori sociali. Cinque dei sei paesi in cui i minimi salariali sono definiti tramite contrattazione collettiva di categoria figurano tra quelli che presentano i massimi livelli di copertura della contrattazione collettiva.
- 4.4.2 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione non intenda introdurre attraverso alcuna iniziativa salari minimi legali nei paesi in cui la contrattazione collettiva ha un'elevata copertura e in cui il livello delle retribuzioni è determinato esclusivamente in questo modo⁴⁰. Tale nozione riflette il fatto che, in base alle scelte effettuate a livello nazionale, le parti sociali, nel pieno rispetto della loro autonomia e al livello di loro scelta, sono le più adatte per definire e attuare le politiche e i meccanismi di determinazione dei salari.
- 4.4.3 La contrattazione collettiva è inoltre fondamentale per la definizione dei livelli salariali in molti dei paesi in cui esiste un salario minimo legale, e gli accordi negoziati in tale ambito spesso sono migliori delle tabelle salariali fissate dal governo.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/fs_20_51.

4.5 **Esigenza di sostenere e promuovere la contrattazione collettiva negli Stati membri**

- 4.5.1 Gli effetti e la portata dei salari minimi legali dipendono dalle modalità con cui essi interagiscono con altre politiche e istituzioni del mercato del lavoro. Una di queste interazioni è quella tra salari minimi e contrattazione collettiva. La forza relativa della contrattazione collettiva nei diversi paesi costituisce uno dei principali fattori che determinano l'esistenza e la portata degli effetti a catena⁴¹.
- 4.5.2 Là dove funzionano bene, i sistemi di contrattazione collettiva favoriscono l'aumento dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione per tutti i lavoratori. Il coordinamento tra le diverse unità di contrattazione collettiva aiuta le parti sociali a tenere conto della situazione del ciclo economico e degli effetti macroeconomici degli accordi salariali sulla competitività⁴².
- 4.5.3 La libertà di associazione, di organizzazione e di contrattazione collettiva sono diritti fondamentali sanciti dagli strumenti internazionali ed europei in materia di diritti umani. Tutti gli Stati membri hanno ratificato le convenzioni dell'OIL n. 87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, e n. 98, sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva. Il livello e la copertura della contrattazione collettiva variano molto tra gli Stati membri, passando dal 7 % in Lituania al 98 % in Austria. Dal 2000 ad oggi la copertura della contrattazione collettiva si è ridotta in 22 Stati membri, e si stima che il numero di lavoratori cui tale copertura si estende sia attualmente diminuito di almeno 3,3 milioni di unità.
- 4.5.4 Secondo un rapporto dell'OCSE, la contrattazione collettiva fa fronte a sfide sia vecchie (come la progressiva riduzione della sua copertura e il calo del tasso di sindacalizzazione) che nuove, come l'aumentato dei lavoratori in condizioni di occupazione atipiche (ossia il lavoro a tempo parziale e il lavoro autonomo), che potrebbero non avere accesso alla contrattazione collettiva⁴³. In quasi tutti gli Stati membri la copertura della contrattazione collettiva è diminuita dall'inizio della crisi economica e sociale⁴⁴, avendo questa provocato dei cambiamenti nei sistemi di contrattazione salariale in alcuni paesi, e accentuato la preesistente tendenza al decentramento in altri. Ciò è dipeso da differenze delle condizioni nazionali e, in alcuni casi, da azioni dell'UE previste quali condizioni per i salvataggi economici.
- 4.5.5 Il CESE ha spesso messo in risalto le sfide derivanti dalle nuove e flessibili forme di lavoro, in particolare il fatto che molti lavoratori potrebbero essere esclusi dalle strutture di contrattazione collettiva e dalla rappresentanza sindacale. Esso ha inoltre sottolineato l'esigenza di rafforzare il ruolo del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, anche attraverso il sostegno dell'UE allo sviluppo di capacità e di quadri nazionali abilitanti e di sostegno, che garantiscano la forza

41 Grimshaw, D., Bosch, G. e Rubery, J. (2013), *Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?* [Salari minimi e contrattazione collettiva: quale tipo di contrattazione salariale può favorire risultati positivi in termini di retribuzioni eque?] *British Journal of Industrial Relations*, DOI 10.1111 / bji r.12021.

42 OCSE: [Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work](#) [Negoziare il nostro miglioramento: la contrattazione collettiva in un mondo del lavoro in trasformazione].

43 Ibidem.

44 Eurofound: *Developments in collectively agreed pay 2000–2017* [Andamento dei salari fissati mediante contrattazione collettiva nel periodo 2000-2017], allegato 1 https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf.

organizzativa di entrambi gli interlocutori sociali e la salvaguardia di sistemi di contrattazione collettiva ben funzionanti⁴⁵.

4.5.6 Anche la libertà di associazione e il diritto a organizzarsi devono essere rispettati e promossi. È importante che si svolgano delle discussioni a livello nazionale e dell'UE sul modo di garantire che tutti i lavoratori possano avere accesso alla rappresentanza sindacale ed esercitare i loro diritti ad organizzarsi e ad agire collettivamente.

4.5.7 Il CESE accoglie con favore il riconoscimento, da parte della Commissione, del fatto che esiste un margine di azione dell'UE nel promuovere il ruolo della contrattazione collettiva a sostegno dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi. Le misure a sostegno della contrattazione collettiva potrebbero essere incluse nell'azione dell'UE sui salari minimi, rispettando nel contempo i diversi sistemi nazionali di relazioni industriali. Tale riconoscimento va nella direzione di precedenti raccomandazioni del CESE riguardo il rafforzamento della contrattazione collettiva e del dialogo sociale.

5. **Contributi delle parti interessate: visite virtuali negli Stati membri e audizione pubblica**

5.1 **Panoramica/contesto delle visite**

5.1.1 Nel preparare il parere, è stato importante per il CESE ottenere le opinioni delle parti interessate a livello nazionale ed europeo. A tal fine, sono state programmate diverse visite negli Stati membri e un'audizione pubblica con gli attori a livello UE. Per le visite, sono stati selezionati cinque Stati membri (Germania, Polonia, Romania, Spagna e Svezia) sulla base dei criteri relativi alle istituzioni competenti in materia di determinazione del salario minimo negli Stati membri dell'UE che la Commissione europea ha individuato nella prima fase di consultazione delle parti sociali. Sono state programmate discussioni con rappresentanti del governo, degli enti nazionali competenti in materia di determinazione dei salari, delle parti sociali nazionali e delle organizzazioni che lottano contro la povertà. A causa della pandemia di COVID-19, le visite non hanno potuto avere luogo e sono state sostituite da un questionario semi-strutturato, nonché da videoconferenze di follow-up con le parti interessate.

5.2 **Sintesi delle videoconferenze** (sintesi più dettagliate sono incluse nell'allegato al presente parere)

5.2.1 Le maggiori preoccupazioni e l'opposizione a un'iniziativa giuridica dell'UE sui salari minimi sono state espresse dai rappresentanti svedesi, tra i quali si è riscontrato un consenso generale sul fatto che l'UE non ha competenze per intervenire sui salari. Il timore comune tra le parti sociali svedesi è che un'iniziativa dell'UE interferirebbe con le tradizioni nazionali, tra cui quelle relative alla contrattazione salariale, e violerebbe l'autonomia delle parti sociali. I rappresentanti svedesi hanno invece proposto iniziative non vincolanti per promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, sottolineando al contempo che i sistemi nazionali sono frutto del lavoro di decenni e non possono essere trapiantati da un paese all'altro. In Svezia, la copertura

⁴⁵ [GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54](#); [GU C 434 del 15.12.2017, pag. 30](#); [GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161](#); [GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10](#).

della contrattazione collettiva è pari al 90 % e meno dell'1 % dei lavoratori percepisce un salario inferiore al 60 % del salario mediano⁴⁶. Il rappresentante del governo svedese ha sostenuto le posizioni delle parti sociali e ha dichiarato che l'UE ha un ruolo importante da svolgere nel contribuire all'aumento dell'occupazione e al miglioramento degli sviluppi sociali. Affrontare le sfide sociali è importante per la coesione dell'Unione e per il mercato interno. Tuttavia, i rappresentanti svedesi non ritengono che un'iniziativa giuridicamente vincolante, compresa una direttiva, sia la strada giusta da seguire e hanno affermato che un'iniziativa dell'UE non deve sfociare nell'obbligo, per gli Stati membri, di introdurre contratti collettivi applicabili a tutti o salari minimi legali.

5.2.2 I sindacati e le organizzazioni della società civile degli altri quattro paesi si sono espressi a favore di un'azione a livello dell'UE e alcuni hanno persino affermato che l'intervento potrebbe assumere la forma di una direttiva quadro. Le argomentazioni a sostegno di tale iniziativa includono la possibilità di coordinare le politiche salariali internazionali, lottare contro il dumping sociale, promuovere la convergenza dei salari, ridurre la povertà lavorativa, offrire protezione ai lavoratori esclusi dai contratti collettivi, evitare lo sfruttamento di gruppi di lavoratori vulnerabili (come i migranti), e contribuire a ridurre il divario retributivo di genere. Alcuni rappresentanti hanno fatto riferimento anche alla possibilità di adottare criteri comuni dell'UE sui salari minimi per garantirne l'adeguatezza, ad esempio utilizzando un paniere di riferimento di beni e servizi essenziali di cui tutti hanno bisogno. Diversi rappresentanti hanno osservato che altre misure dovrebbero accompagnare un'iniziativa dell'UE sui salari minimi, in particolare una direttiva sul reddito minimo adeguato e un'iniziativa volta a rafforzare il ruolo del dialogo sociale e la rappresentanza sindacale.

5.2.3 Le organizzazioni dei datori di lavoro di tre paesi⁴⁷ hanno espresso perplessità o opposizione nei confronti di misure vincolanti. Alcune hanno dichiarato esplicitamente che, ai sensi dell'articolo 153 TFUE, l'UE non ha competenza in materia di salari e che la discussione dovrebbe concentrarsi su come migliorare il processo del semestre europeo. Le organizzazioni dei datori di lavoro si sono opposte a un'iniziativa giuridica, sulla base del fatto che ciò interferirebbe con i sistemi nazionali di determinazione dei salari e avrebbe ripercussioni negative sulla competitività degli Stati membri e sull'occupazione, nonché sull'integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati. Esse hanno inoltre sottolineato che le discussioni sul salario minimo non possono essere isolate da questioni più ampie che riguardano il mercato del lavoro, tra cui i sistemi di sicurezza sociale. In alcuni paesi, i rappresentanti dei datori di lavoro hanno espresso preoccupazione per gli aumenti dei salari minimi legali sulla base di decisioni politiche del governo di aumentare i salari minimi senza tenere conto dei fattori economici. In un paese è stato anche menzionato il fatto che le raccomandazioni specifiche per paese hanno evidenziato l'impatto negativo degli aumenti dei minimi salariali sulla competitività. Un paese ha suggerito una raccomandazione non vincolante come possibile strumento e ha osservato che il rafforzamento della contrattazione collettiva è una questione di competenza nazionale e che il

⁴⁶ Secondo il contributo scritto dell'organizzazione della società civile che lotta contro la povertà EAPN SE, è importante che l'UE si adoperi per l'istituzione di un sistema di regolamentazione dei salari minimi in ogni Stato membro, ma è altrettanto importante rispettare i paesi che hanno un sistema di contrattazione collettiva per la determinazione dei salari minimi.

⁴⁷ L'organizzazione dei datori di lavoro spagnoli CEOE non ha potuto partecipare alla videoconferenza nazionale, ma ha espresso le stesse opinioni nel suo contributo scritto.

sostegno dell'UE è necessario soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità delle parti sociali.

5.2.4 Le posizioni espresse dai rappresentanti di governo non sono state così dirette come quelle delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile. Mentre alcuni hanno accolto con favore la promozione di un'iniziativa quadro senza esprimere un giudizio (Germania), altri hanno sostenuto l'adozione di una direttiva quadro (Spagna). Per quanto riguarda le prossime fasi, i rappresentanti tedeschi hanno confermato che la presidenza tedesca è desiderosa di sostenere il processo in atto durante la seconda metà del 2020.

5.3 Audizione pubblica

5.3.1 Il 25 giugno si è tenuta un'audizione pubblica online alla quale hanno partecipato il commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali Nicolas Schmit, il relatore del Parlamento europeo sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà dei lavoratori, i coordinatori per l'Occupazione e gli affari sociali dei gruppi PPE e S&D, la CES e BusinessEurope, e la Piattaforma sociale. La Commissione ha ribadito la propria intenzione di presentare uno strumento giuridico sui salari minimi equi in Europa, che rispetti l'autonomia delle parti sociali e i sistemi nazionali di contrattazione collettiva, e che non interferisca con il buon funzionamento dei sistemi di contrattazione collettiva. Ha inoltre riconosciuto che il tema dei salari minimi equi è difficile e controverso. Fra i tre membri del Parlamento europeo si è registrato un consenso politico sulla necessità di un intervento dell'UE per garantire che i lavoratori in Europa abbiano un tenore di vita dignitoso e per affrontare la povertà lavorativa. Le parti sociali europee stanno rispondendo alla seconda fase di consultazione della Commissione, ma è evidente che le loro opinioni sulla necessità, sulla fattibilità e sulla base giuridica di un'azione dell'UE sono divergenti. La Piattaforma sociale ha sottolineato l'importanza di disporre sia di redditi minimi sia di salari minimi adeguati, precisando che i secondi devono essere superiori ai primi.

6. Margine di azione a livello dell'UE

6.1 L'acquis dell'UE

6.1.1 Il CESE osserva che esiste un ampio corpus di strumenti dell'UE e internazionali che sanciscono e sostengono il concetto di remunerazione "equa", tale da garantire ai lavoratori e alle loro famiglie "un tenore di vita dignitoso"⁴⁸. Il CESE osserva che si suggerisce di proporre un'iniziativa giuridica dell'UE sui "salari minimi equi" nel quadro del titolo sulla politica sociale del TFUE. Essa dovrebbe essere collegata agli obiettivi dell'Unione riconosciuti nell'articolo 3 del Trattato, ovvero promuovere un'economia di mercato sociale fortemente competitiva, che

⁴⁸ Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; Dichiarazione universale dei diritti umani, articolo 23, paragrafo 3 https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf; Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, articolo 7 <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; Carta sociale europea del Consiglio d'Europa del 1961, articolo 4, paragrafo 1; Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in particolare OSS1, OSS8 e OSS10; Convenzione concernente la protezione del salario (n. 95) dell'OIL, 1949; Carta sociale europea, articolo 4, paragrafo 5; Convenzione concernente la protezione dei crediti dei lavoratori in caso di insolvenza del loro datore di lavoro (n. 173) dell'OIL, 1992; Carta sociale europea (riveduta), 1996, articolo 25 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>.

mira alla piena occupazione e al progresso sociale, al benessere dei suoi popoli e allo sviluppo sostenibile dell'Europa.

6.1.2 Il Comitato riconosce inoltre che la situazione giuridica relativa all'iniziativa dell'UE sui salari minimi è molto complessa. L'UE può adottare strumenti giuridici sulle condizioni di lavoro in base all'articolo 151 e all'articolo 153, paragrafo 1, lettera b) del TFUE. Il Trattato prevede che le disposizioni dell'articolo 153 non si applichino alle "retribuzioni". D'altro canto, nella giurisprudenza dell'UE e nelle direttive in vigore la questione della retribuzione è stata trattata come una condizione di lavoro fondamentale. Vi sono pareri chiaramente divergenti in materia e il CESE riconosce che la Commissione dovrà adottare un approccio equilibrato e cauto.

6.1.3 A norma del Titolo sulla Politica sociale del TFUE, articolo 155, anche le parti sociali europee hanno la competenza per la conclusione di accordi.

6.2 Eventuale iniziativa giuridica dell'UE su salari minimi equi: direttiva o raccomandazione del Consiglio

6.2.1 Per quanto riguarda i salari minimi, la responsabilità di attuare gli impegni del pilastro europeo dei diritti sociali incombe principalmente ai singoli Stati membri. La Commissione ha individuato la necessità e i possibili percorsi di un intervento dell'UE in materia di salari minimi equi. Mentre la maggioranza dei componenti del CESE ritiene che tale azione possa fornire un valore aggiunto, altri non sono d'accordo. Qualsiasi azione intrapresa a livello dell'UE deve rispettare pienamente l'autonomia delle parti sociali e la ripartizione delle competenze tra l'UE e il livello nazionale.

6.2.2 Nel documento sulla seconda fase della consultazione delle parti sociali, la Commissione indica che gli strumenti dell'UE in esame sono una direttiva e una raccomandazione del Consiglio. Nel CESE sono presenti opinioni divergenti circa la legittimità di eventuali iniziative giuridiche dell'UE ai sensi dell'articolo 153 del TFUE, specie nel caso di una direttiva, poiché, a norma del paragrafo 5 di tale articolo, le disposizioni in esso contenute non si applicano alle retribuzioni. In seguito alla consultazione delle parti sociali e in assenza di un negoziato tra dette parti sociali, l'obiettivo dell'iniziativa dalla Commissione sui salari minimi equi, a prescindere dallo strumento considerato, dovrebbe essere quello di far sì che le retribuzioni minime stabilite per legge, ove esistano, siano eque rispetto alla distribuzione salariale nel paese e garantiscano il rispetto del diritto dei lavoratori a una retribuzione equa, assicurando così almeno un tenore di vita dignitoso ai lavoratori e alle loro famiglie. Si dovrebbero inoltre considerare importanti aspetti economici, come la produttività.

6.2.3 Secondo la Commissione, sono possibili strumenti sia legislativi sia non legislativi. Essa precisa che una direttiva relativa alle "condizioni di lavoro" lascerebbe agli Stati membri la facoltà di decidere come attuare i requisiti minimi e gli obblighi procedurali da rispettare. La Commissione indica inoltre che, ove venga proposta una raccomandazione del Consiglio, la sua attuazione potrebbe essere monitorata attraverso un quadro di riferimento specifico per l'analisi comparativa integrato nel semestre europeo. In tale contesto, si potrebbero discutere e

monitorare tra l'altro i principi relativi a meccanismi per efficaci sistemi regolamentari per la fissazione dei salari, il coinvolgimento delle parti sociali e l'adeguatezza di tali salari.

6.3 Il ricorso ad appalti pubblici

6.3.1 Gli appalti pubblici sono uno strumento grazie al quale le istituzioni pubbliche nazionali e dell'UE possono promuovere salari dignitosi, condizioni di lavoro eque e la contrattazione collettiva, perseguendo nel contempo obiettivi economici, di qualità del servizio e di interesse pubblico. Ciò è possibile, in conformità della convenzione n. 94 dell'OIL sulle clausole di lavoro (contratti pubblici), attraverso un uso migliore dei criteri sociali nella vigente normativa dell'UE in materia di appalti pubblici.

6.3.2 Introdurre nelle regole dell'UE in materia di appalti pubblici delle clausole sulla contrattazione collettiva che prevedano il rispetto del diritto alla contrattazione collettiva e ad accordi collettivi come requisito per l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici potrebbe costituire un valido strumento complementare per sostenere la contrattazione collettiva in tutta l'UE.

6.4 Migliorare la raccolta dei dati

6.4.1 C'è una serie di ambiti in cui l'UE potrebbe assistere gli Stati membri tramite la raccolta di dati e lo sviluppo, in consultazione con le parti sociali, di indicatori e strumenti applicativi riguardanti l'andamento dei salari minimi legali.

Bruxelles, 18 settembre 2020

Luca JAHIER
Presidente del Comitato economico e sociale europeo

*

* *

NB: segue allegato.

APPENDIX
to the
OPINION
of the European Economic and Social Committee

Summaries of video conference calls with selected countries on the minimum
wage

1) SWEDEN	26
2) GERMANY	27
3) ROMANIA	30
4) SPAIN	32
5) POLAND	34

1) SWEDEN – 12 June

Participants from Sweden included representatives from the trade union confederation LO-Sweden, the trade union confederation TCO, the confederation of professional associations SACO, the employers' organisations belonging to the Confederation of Swedish Enterprise (Swedish Enterprise), the Swedish Construction Federation (Byggföretagen), the Federation of Swedish Farmers (LRF) and the Swedish Ministry of Employment.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

All parties expressed strong concerns about the possibility of binding EU regulation on minimum wages. Firstly, the EU does not have competence regarding pay, and all parties stressed the importance of the autonomy of the social partners. It was their firm conviction that a binding legal instrument would be a disincentive for social partners to negotiate, and would hamper social dialogue.

According to Swedish Enterprise, the Scandinavian social model has worked well for over 100 years, with high rates of membership on both sides and 90 percent coverage of collective bargaining agreements. The remaining 10 percent of the workforce that were not covered was made up mostly of high-earning professionals, such as lawyers, tech experts etc., or of young people entering the labour market.

The **LRF** emphasised that the agricultural and horticultural sectors did not have direct collective agreements of their own, but were linked to collective agreements through third party certification. **Byggföretagen** explained that in the construction sector salaries were relatively high. The group of low wage earners in Sweden in general was very small: less than one percent of workers earned less than 60 percent of the median wage, either because they worked very little or because they were young. As a result, the minimum wage was not a problem in Sweden. Moreover, it was important not to confuse the minimum income with the minimum wage.

According to **Swedish Enterprise**, minimum wage regulations in collective agreements had a normative effect on those undertakings that did not have collective agreements. If employers in such undertakings paid wages that were too low and where there was no collective agreement, the unions could start industrial action, something which employers wanted to avoid. The right to collective bargaining was a legal right, recognised in Swedish and international law. It was a collective right.

Wage-setting, including that of minimum wages, was linked to international competitiveness and also productivity. As a result, the Swedish system was working well, with real wages rising for 20 years consecutively and minimum wages increasing at the same pace as normal wages. Some employers considered that minimum wages were too high, but this was a subject for national discussion.

The **TCO, LO and SACO** representatives agreed with the employers' representatives. They emphasised that Sweden had a high level of minimum wages, and that they thought it was at national level that minimum wages should be agreed.

When asked whether they agreed that a higher minimum wage at EU level might prevent social dumping and relocations, **Swedish Enterprise** responded that Sweden had also had waves of relocations – e.g. to Italy – but that they had found that the answer was not to have lower wages, but to create jobs and growth. The Baltic countries, for instance, had seen wage increases along with growth, and most companies did not move on the grounds of wage levels alone, although this did sometimes happen. However, the employers found that Sweden sought to combat relocation not by dumping in terms of wages, but by being more creative and gaining market shares. **TCO, LO and SACO** found that social dumping was a problem in some countries and some sectors, and that there was a need to raise the minimum wage in low-wage countries, but not through methods that could damage other systems, such as the Swedish one. Instead there was a need to build social partner capacity and create incentives to increase wages in those countries.

All participants proposed instead to promote social dialogue. The question of low incomes needed to be addressed by means of different measures. The **Ministry of Employment** said that the government was happy to discuss non-binding instruments respecting the autonomy of social partners, but they were against a binding instrument at EU level. The governments of Denmark and Sweden had made a joint proposal urging the Commission instead to issue a communication identifying the challenges facing collective bargaining, and to address shortcomings in Member States in order to advance social dialogue at national level.

The social partners also supported promoting social dialogue and collective bargaining in other countries – although they recognised that the Swedish system could not be transferred directly, as it would take time to develop such a system. The Swedish social partners stood ready to share the benefits and drawbacks of their system, to enable others to develop a system fitting their needs. They also felt it was important to emphasise that regulation can be counterproductive to collective bargaining, as it was not possible to foster bargaining by decree.

2) **GERMANY – 15 June 2020**

Participants from Germany included representatives from the German Confederation of Skilled Crafts (Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) employers' organisation, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, European Anti-Poverty Network Germany (EAPN-DE) and the Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) trade union confederation.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

Germany was one of the countries that had a strong system of collective bargaining and social dialogue, but Germany had also introduced a statutory minimum wage in 2015.

According to the **German Confederation of Skilled Crafts (Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH))**, Germany had a long tradition of collective bargaining. For decades, a statutory minimum wage was not an issue for Germany, as the country always relied on the freedom of collective bargaining. In 2013-2014 there was a debate about the need to introduce statutory minimum

wages in Germany to complement the collective agreements. The ZDH was the biggest SME employers' organisation in Germany and was strongly involved in the debate on minimum wages. The *Mindestlohngesetz* was introduced in 2014, bringing into force a statutory minimum wage of EUR 8.50 as of 1 January 2015. Since then it had gradually increased and now (2020) stood at EUR 9.35. Germany now had a two-fold system with regard to minimum wages: a statutory minimum wage set by the State, and minimum wages set in certain branches by the collective bargaining partners and declared generally applicable by the ministry.

The representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** welcomed the Commission consultation. They welcomed the promotion of a framework without already laying down the final shape of the framework. The role of the German Presidency here would be of an honest broker and to build bridges in this area between the different Member States. The Ministry representatives were in favour of an approach that would strengthen social partnership. They underlined that there were pros and cons for both a directive and a recommendation. Some aspects of the consultation might fit better in a recommendation. The debate on possible avenues for EU action would start during the German Presidency and the discussion would be ongoing for a long time. Due to some restraints already mentioned by Member States, such as the question of EU competence and the question of how to ensure adequate participation by the social partners, no results were to be expected in early 2021.

The **EAPN-DE** representative underlined the high level of in-work poverty in Germany (especially for migrants, refugees and low-skilled workers). According to the EAPN-DE, a higher minimum wage was necessary and would also help reduce the gender pay gap. The problem of enforcement was also an issue as the minimum wage was sometimes circumvented legally and illegally. At German level, the minimum wage should be increased and a European initiative for minimum wage would also be needed.

According to the **DGB**, the introduction of the statutory minimum wage in Germany was due to a decrease in collective bargaining coverage, together with an increase in precarious employment. The DGB supported the idea of a European initiative on minimum wages, which would fit in with the discussions in Germany. The trade unions would like to increase the minimum wage through the Minimum Wage Commission. According to DGB, the minimum wage had increased by nearly 2% per year since it was established, but it had been established at too low a level.

According to the **ZDH**, in the context of the current crisis that Europe was facing, the situation on the labour market differed from what it has been. In this context it was very likely that too high an increase in the national minimum wage would have a negative impact on employment.

The **ZDH** considered that making collective agreement coverage compulsory would have an adverse effect on employment and would endanger jobs. It was important to respect national traditions on social partnerships. The **DGB** would prefer everyone to be covered by collective agreements but as this was not the case, the statutory minimum wage is needed.

Representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** noted that compulsory collective bargaining coverage across the board would be against the German constitution. Freedom of association had two sides: it entailed the right to join a union/organisation or not. In their view, there was no one size fits all approach when it came to wage-setting approaches.

There was also discussion of why the numbers in different statistics concerning collective bargaining coverage in Germany differed widely. According to the **ZDH**, and as confirmed by the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs**, it depended on whether (a) only direct coverage of collective bargaining (which had been decreasing (to about 50%) was taken into account or whether (b) the application of collective bargaining agreements without being bound by membership (i.e. employers who follow indirectly (minimum) wages set in collective bargaining agreements (about 30%) was also counted. As regards the question of whether there had been any negative impact on collective bargaining and employment due to the introduction of minimum wages, the **ZDH** argued that the negative impact of minimum wages on employment was not strong and underlined that the positive impact on employment was due to a booming economy. According to the **DGB** no negative effects on employment had been observed so far. There had been a slight decrease in marginal employment but that was the intention of the law when it was passed.

As regards the question of the adequacy of the minimum wage, the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** raised the question of the EU competence to set a specific standard in relation to a certain wage level and referred to the ECJ ruling. Reflecting the views expressed in the second-phase consultation document, they also assumed that the Commission possibly saw some room for a framework but only very little in relation to adequacy.

The Ministry representatives referred to the limits set by Article 153(5) as regards what was legally possible at the EU level. They were not in favour of a provision which would set out a certain level for each Member State, as there were limits to what can be done at EU level. As regards strengthening collective bargaining, representatives of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs would appreciate proposals at European level to strengthen collective bargaining.

According to the **EAPN-DE**, the minimum wage in Germany had a positive impact on poverty but the minimum wage was not high enough; it could not ensure a decent standard of living and should be increased to EUR 12. It should also be noted that the minimum wage was only one instrument to combat poverty. A directive for a minimum income scheme was also needed.

According to the **ZDH**, the legal limits of setting minimum wages at EU level were clear: it was crucial to respect national systems in place and the role of the social partners in the Member States. The European level should refrain from actions going too much into too much detail at Member State level. This would have an adverse effect. It was important to look at social protection systems.

From the **DGB** side, the current discussion at EU level about decent work and the minimum wage was very welcome. On the issue of strengthening collective bargaining, the EU could decide to only give money to companies with collective agreements and to introduce a transparency register on which companies having collective agreements could be entered.

3) ROMANIA – 15 June 2020

Participants from Romania included representatives from the employer confederation Concordia and the trade union confederation Cartel ALFA.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

Concordia informed the EESC that, unfortunately, Romania is rather on the opposite side of best practices and this has been highlighted many times by the European Commission, in several reports and country specific recommendations. The minimum wage is set by the government and it has to consult the social partners. In reality, these consultations are a formality and the positions of the social partners are not taken into account. Setting the minimum wage is a purely political decision without any foundation or study. It is not based on economic or social factors. There are no impact assessments and the social partners do not have the capacity to conduct these assessments. The social partners were invited to a tripartite council, but basically they were just informed about the decision.

A slight improvement has been that last year the new government organised a public consultation on three scenarios. Social partners provided their answers in writing and a couple of meetings took place. However, there was no impact analysis on the proposed increase. The Romanian minimum wage has more than doubled in the last eight years. Such an increase was necessary for convergence purposes, yet we have now reached a point where, as the latest Country Report of the EC highlights, competitiveness is at risk.

Discussing a national mechanism for improving this situation: a bi-partite body of the social partners, supported by a body of experts, to negotiate an increase and propose it to the government for approval (similar to the German model). This mechanism would support both employers and employees.

Very recently, differentiation based on the level of education was introduced in the parliament. This year, there is a lot of political pressure, as it is an election year in Romania.

Cartel ALFA said that all five big national level trade unions in Romania support the EU proposal for decent minimum wages. This is very important to fight social dumping in Europe and the mechanism proposed by the Commission could be an effective instrument. They agreed with most of what the employers had said. However, one remark was that bi-partite negotiations are only wanted by a couple of bigger companies.

There is no branch collective agreement negotiated between union federations and employers' federations in Romania. One reason for that is the change in law in 2010, which created very strict conditions for collective bargaining. Having the same criteria for setting minimum wage in Europe could be an effective tool to fight social dumping. The only change that the Romanian trade unions would suggest is to use 60% of average wage as the basis for the minimum wage instead of 60% of median wage. This would make a significant difference for Romania (2% increase vs. 20% increase).

The respondents were asked whether the minimum wage system in Romania effectively deals with poverty. They were also asked what the main obstacles for collective bargaining coverage are, as Romania's level is one of the lowest in Europe (around 20%) and whether an EU initiative for encouraging collective bargaining could help reduce the brain drain from Romania and keep young and skilled workers in the country.

As regards fighting poverty, **Concordia** mentioned that poverty is quite high in Romania. There is a large development gap between regions. Many people are stuck in poor regions, the possibilities to leave the region for better jobs are very limited and businesses and industry do not go there because the infrastructure is missing. Therefore, internal convergence is needed, infrastructure needs to be built to create job opportunities.

One reason why collective bargaining is not functioning in Romania is that only 30 sectors are regulated, compared to 200-300 sectors in some European countries. Therefore, it is very hard to find common ground in negotiations as there are quite big differences within one such broad sector. The sectors should be re-defined and that would make collective bargaining easier.

As for the EC initiative, there is a difference between encouraging collective bargaining and setting binding rules.

Concordia mentioned that the percentage of workers who work for minimum wage is around 30%. There is a very high skills deficit in Romania, e.g. digital skills. If the skills were to improve, the wage would also improve. Imposing a too high minimum wage with no other measures to tackle the other problems (skills, infrastructure, etc.) would not support good employers and could encourage the black market.

Minimum wage convergence would not necessarily reduce brain drain. Because of the huge skills deficit, skilled and highly skilled workers are payed quite well and they do not leave so much. There are other aspects besides wage that encourage brain drain, such as healthcare, childcare and infrastructure.

According to **Cartel ALFA** 1.4 million workers out of 5 million receive a minimum wage and another 1 million receive a wage around 10-15% over the minimum wage. That means that almost half of Romanian workers have a very low wage. Brain drain is a huge problem, skilled and highly skilled workers (doctors, engineers etc.) leave because of low wages. The minimum wage allows people to cover the costs of a very small flat, nothing more. This is not enough to keep people out of poverty. Collective bargaining is also impeded by a legal requirement that business federations and trade unions should cover 50% of the branch workers. This is not the case.

Asked what factors could help boost collective bargaining in Romania, **Concordia** thought that building social partners' capacity would be very important. Members have lost trust in the functioning of these mechanisms. More in-depth analysis is needed (e.g. impact analysis of minimum wage increase). The way the current legal framework is structured also needs to be considered. Labour regulations are very detailed in Romania and there is very little space for social partners to negotiate.

It was discussed whether the use of public procurement could be a supportive measure, i.e. to link public procurement to decent working conditions and the minimum wage.

Concordia noted that this is not currently used for collective bargaining in Romania. Together with other social partners they were exploring the incentives that would bring social partners together without forcing them and encourage collective bargaining. Among those initiatives, public procurement was also considered, but no conclusion has been reached yet.

4) SPAIN – 16 June 2020

Participants from Spain included representatives from the Comisiones Obreras trade union, the UGT trade union, European Anti-Poverty Network Spain (EAPN-ES), the Ministry of Labour and Social Economy and the CEOE employers' organisation. Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

From the point of view of **Comisiones Obreras**, an initiative at EU level could be very useful, because there was no harmonisation on labour matters across the European Union. The hope was that it would take the form of a directive and that it would include some binding recommendations, so that Member States could implement them with some degree of flexibility. In Spain, the system was two-fold: a government-led minimum wage, and minimum wages resulting from collective bargaining. In Spain, the double system of collective bargaining and legal minimum wage was working correctly and the legal minimum wage was helping to increase salaries through collective bargaining.

The **UGT** was also in favour of EU action, specifically a directive. Currently in Spain the system was quite flexible: the government studied the economic indicators and then decided on the minimum wage. The UGT representative argued in favour of enhancing information on decision-making when setting the minimum wage. From the trade union perspective, it was important to agree on the indicators to be taken into account.

According to the **EAPN-ES**, minimum wages were key to setting minimum standards to protect workers and to prevent in-work poverty. The EAPN was in favour of a directive, setting definitions, objectives, and methods. The directive should be based on clear criteria, and should regularly refer to a basket of key services that everyone needed. An inclusive approach was crucial. There could be scope for a second directive on minimum income. This would be especially valuable in order to protect the most vulnerable.

According to the representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the position of the government was in favour of EU action, preferably a directive. The Spanish job market was the best "laboratory" as regards the impact that minimum wage had on jobs. The consequences on macro-economic indicators were very positive. Minimum wages were therefore a key tool to promote well-being and a dynamic economy, and a driver of economic and of job growths.

On the question of the relationship between collective bargaining and the minimum wage, according to the **UGT**, after the 2012 labour market reform and after the crisis, the number of people covered by collective agreements had dropped. The UGT emphasised the need for a recommendation from the European Commission. The European Commission should assume responsibility when contrary measures were taken.

As regards the link between the job market and minimum income, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the main problems in Spain were job precarity and long-term unemployment. A minimum income was a solution for some workers, for example older people who find it difficult to find a job. The aim of a national minimum income was to bring coherence to the general system.

On the question of whether, at the time that the minimum wages rose, incentives were also given to SMEs and enterprises to employ people, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** there were no tax reforms to support SMEs in 2017-2018 in order to create jobs. The government wanted to bring in measures that had a broad consensus in order to modernise the Spanish labour market.

According to the **EAPN-ES**, most minimum income systems are below what the minimum wage can offer them. A Minimum Income Directive was needed, that complemented a Minimum Wage Directive. The EAPN had been fighting for a Minimum Income Directive for 25 years. It was particularly crucial to help severe cases of poverty.

The **UGT** concluded by stating that an EU-wide instrument on a minimum wage would be very beneficial for Spain and for the EU in general, in order to have decent remuneration for workers and more harmonisation throughout the EU. Such measures should be binding and go hand-in-hand with boosting collective bargaining.

Representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** concluded that an EU-wide instrument would be very beneficial especially to fight social dumping. They also emphasized that most people in precarious situations were women (e.g. domestic workers or in other precarious areas of work).

From the point of view of the **CEOE**⁴⁹, there was no doubt about the role minimum wages play at national level, particularly in those cases where they were subject to a social dialogue process. Minimum wage setting should be based on clear and stable criteria and these should be established in agreement with the social partners, so that wages could be updated regularly and in a way that was consistent with the economic context and the evolution of the labour market. The role of the social partners should be not only promoted but prioritised in Member States. This was a key aspect to be considered, since there were significant differences between economic structures, sectors and even within companies, depending on their size, among other issues. In this respect, collective bargaining was of outmost importance.

⁴⁹ Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

When it came to the European level, two main elements should be borne in mind. First, the EU had no competence on wages (Article 153 of the Treaty on the Functioning of the European Union). Second, that discussions on minimum wages could be isolated from broader issues which affected the labour market as well as social security systems. As a result, the CEOE considered that the European debate should not be focused on new legislative instruments, but rather on how to enhance the European Semester process.

5) POLAND – 16 June 2020

Participants from Poland included representatives from the trade union OPZZ, the European Anti-Poverty Network (EAPN-PL), the trade union NSZZ Solidarność and the employer confederation, Konfederacja Lewiatan.

Participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level. They were asked to give their view on the effect of minimum wage on employment and the areas that this proposal should regulate. They were asked to give their views on the situation of collective bargaining.

Konfederacja Lewiatan mentioned that the minimum wage is negotiated every year, but that this is not a success story since for many years the decision has been taken by the government. The organisation takes the position that there is no need for a binding EU initiative in the field of minimum wages (such as a directive) and that from their side they would prefer instruments such as recommendations rather than legislation. There is a risk that an increase in minimum wages, apart from economic factors for a given country, would lead to an increase in unemployment but also in the black economy. Minimum wage is not an issue that can be set at EU level. Discussions should rather be at Member State level as there are some special features and characteristics that must be taken into account. For example, the social and taxation systems of all Member States are different. Konfederacja Lewiatan would therefore prefer that the subsidiarity principle is respected in this regard. Concerning collective agreements, these should be reinforced at national level, and EU support is needed for this, especially with regard to capacity building.

The **OPZZ** representative mentioned that he participates in the Social Dialogue Council (SDC). The minimum wage is negotiated annually therein. For OPZZ, minimum wage has both economic and social relevance. In Poland, there is a legal category of "decent wages", but it does not include the amount of money. As a result, the minimum wage is only slightly higher than the minimum subsistence level. Currently there is no talk on decent wages in Poland. OPZZ is in favour of a framework directive on minimum wages. There is no scientific data in Poland showing that an increase in minimum wages will result in an increase in unemployment. This is constantly repeated in negotiations since employers raise this issue often. OPZZ believes that soft instruments for minimum wages will not work either in Poland or in the EU. There is a need for a policy of upward convergence. Statistics show that the low minimum wage in Poland favours economic migration, since people are looking for opportunities abroad. OPZZ expects that the share of wages in GDP in Poland will increase, and to this end, wage levels, including minimum wage, must reflect the GDP growth rate and labour productivity. Discussions about wages as well as work on dialogue at sectoral level are direly

needed. There is a lack of trust between employers, trade unions and the government. In Poland the tax system is still less favourable for lower incomes than higher incomes. Fictitious self-employment exists because taxes are lower. He mentioned the need for an increase in financing for innovation and research development, since this is the means through which productivity can be raised.

EAPN-PL explained that in Poland, minimum wage has never been considered a main tool to fight against poverty. Since Polish NGOs are not included in the SDC, they are not involved in the deliberations on the minimum wage. They would like this to be changed, however, given that at the same time NGOs are also employers. A raise in minimum wage from the side of the government should translate into a raise in the supplementary payments that NGOs receive. EAPN-PL believes that minimum wage is not the only solution to combat poverty, but that a broader perspective needs to be adopted. In-work poverty is high in Poland not only due to the low level of wages, but also because of other important factors like inactive or unemployed members of households, mainly women with children and people with disabilities, but also a low level of minimum income protection. EAPN-PL feels that an EU directive on minimum wages would have a positive impact, but it should be complemented by a framework directive on minimum income.

NSZZ Solidarność mentioned that regulation in this area is crucial. A framework directive on minimum wages would be positive, as recommendations are considered too soft for this area. This legal instrument should be accompanied by support for collective bargaining. There needs to be European fair minimum wages, and a European framework needs to be established. This does not mean that there should be one minimum wage for all the EU, but a common definition for this. The directive should not interfere in the industrial relations of the country. Minimum wage should be bound by collective agreement. This can be achieved by the directive. The directive should foresee the provision that anyone who is a worker is covered by the minimum wage. At the moment, persons who are sent to an internship financed by the Labour Fund receive a salary lower than the minimum wage. Persons who perform work under a contract on aid for harvesting also do not have a minimum wage guarantee. In Poland there are workers whose labour contracts are not covered by the Polish regulation on the minimum wage, and receive pay which is lower than the minimum wage. The directive should also give impetus for implementing the European Pillar of Social Rights.

NSZZ Solidarność does not foresee that the directive will translate into a dramatic increase in collective agreements, but checks are needed to surmount the obstacles. In Poland there are limitations on the right to strike and no legal possibility for collective agreements for the civil service. This directive can serve as a check-list. There should be incentives to have collective agreements. In Poland multinational companies are very important, but double standards are present, since the situation concerning wages in the multinational's country and where they operate from is totally different. A directive can force Member States to find solutions to the present obstacles.