

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXIX

---

# ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

## SALARIO MINIMO LEGALE E COSTITUZIONE

A CURA DI  
FRANCESCO MEDICO  
ANDREA MORRONE

**Bologna**  
University Press

ANNO X - N. 12



**ANNO I / N. 1**

*La prassi degli organi costituzionali*

a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi

**ANNO II / VOL. 1, N. 2**

*Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*

a cura di Giuseppe Caia, Tommaso F. Giupponi e Andrea Morrone

**ANNO II / VOL. 2, N. 3**

*Nel sessantesimo della Costituzione e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*

a cura di Giuseppe de Vergottini

**ANNO III / N. 4**

*Politiche della sicurezza e autonomie locali*

a cura di Tommaso F. Giupponi

**ANNO IV / N. 5**

*Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*

a cura di Andrea Morrone

**ANNO V / VOL. 1, N. 6**

*La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni*

di Luca Pedullà

**ANNO V / VOL. 2, N. 7**

*L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*

a cura di Tommaso F. Giupponi

**ANNO VI / N. 8**

*Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*

a cura di Corrado Caruso, Francesco Medico e Andrea Morrone

**ANNO VII-VIII / N. 9**

*La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*

a cura di Andrea Morrone e Maria Mocchegiani

**ANNO IX / N. 10**

*Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*

di Luca Pedullà

**ANNO X / N. 11**

*Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*

di Gianluca Marolda

**ANNO X / N. 12**

*Salario minimo legale e Costituzione*

a cura di Francesco Medico e Andrea Morrone

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCXXXIX

---

## **ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE**

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

# **SALARIO MINIMO LEGALE E COSTITUZIONE**

A CURA DI  
FRANCESCO MEDICO E ANDREA MORRONE

**Bologna**  
University Press

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Ministero dell'Università e della Ricerca attraverso il finanziamento del progetto PRIN 2017 "Where is Europe going? Paths and perspectives of the European federalizing process" (2017PPF2SN) di cui al D.D. n. 2409 del 2.12.2019.

Fondazione Bologna University Press  
via Saragozza 10 – 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISBN 979-12-5477-512-7  
ISBN online: 979-12-5477-513-4  
DOI 10.30682/sg339  
ISSN 2283-7396

info@buponline.com  
www.buponline.com

Impaginazione: DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: dicembre 2024

## INDICE

<i>Presentazione</i>	9
<i>Intervento del Rettore dell'Università di Bologna</i>	11
 FRANCESCO MEDICO, ANDREA MORRONE <i>Introduzione al dibattito</i>	 13
 <b>RELAZIONI DI BASE</b>	
 CAMILLA BUZZACCHI <i>Riflessioni intorno al «salario costituzionale»</i>	 23
 MASSIMILIANO DELFINO <i>Salario minimo (legale) e Costituzione</i>	 43
 <b>INTERVENTI</b>	
 EDOARDO CATERINA <i>La dignità della persona tra ricerca del salario minimo e logica del minimo vitale</i>	 69
 GIULIO CENTAMORE <i>Dal sestetto di ottobre 2023 della Cassazione alla nuova norma sugli appalti: brevi osservazioni sul tema del salario minimo</i>	 77
 GIOVANNI COMAZZETTO <i>La direttiva UE sul salario minimo: considerazioni in rime sparse</i>	 91

FRANCESCO COSTAMAGNA <i>La direttiva sul salario minimo: il rafforzamento della dimensione sociale europea nel quadro dei limiti imposti dal Trattato all'azione del legislatore in ambito salariale</i>	99
ALESSIA-OTTAVIA COZZI <i>La direttiva sui salari minimi adeguati e la dimensione sociale europea: usare gli strumenti dell'Unione per invertere i diritti sociali costituzionali (quando è possibile)</i>	109
VINCENZO FERRANTE <i>Lavori discontinui e giusto salario</i>	121
MATTEO GIANNELLI <i>Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro come organo "servente" dell'esecutivo nella vicenda del salario minimo</i>	127
ANDREA LASSANDARI <i>La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione</i>	137
ALESSANDRO LAURO <i>Ragionando di salario minimo, costo della vita e diversificazione territoriale</i>	153
FEDERICO LOSURDO <i>Salario costituzionale, salario minimo legale. Analogie e differenze</i>	163
GIULIA MARCHI <i>Le nozioni di adeguatezza ed equità della retribuzione nel dibattito sul salario minimo: spunti di riflessione</i>	175
FEDERICO MARTELLONI <i>Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero</i>	185
FRANCESCO MEDICO <i>Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo</i>	195
ANDREA MICHIELI <i>Salario minimo e partecipazione dei lavoratori</i>	215
FRANCESCO PALLANTE <i>Il salario minimo: una risposta minimale alla crisi della tutela costituzionale del lavoro</i>	225

ENRICO VERDOLINI

*La legge sul salario minimo come limitazione del potere datoriale ex art. 41  
comma 2 Cost.*

235

CARLO ZOLI

*Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e  
salario minimo legale*

245

ANDREA MORRONE

*Per un salario minimo legale*

257





## PRESENTAZIONE

I saggi che si pubblicano sono il risultato di un seminario di studi svoltosi il 7 dicembre 2023 presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna, e in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna, sul tema dell'introduzione di una legge sul salario minimo in Italia.

La discussione ha preso le mosse da una introduzione ai lavori, elaborata al fine di tracciare alcune piste critiche di riflessione, accompagnata da due relazioni principali sul tema. A queste è seguita l'apertura di un confronto plurale, a cui hanno partecipato studiosi e studiosi di Diritto costituzionale e di Diritto del lavoro. Il dibattito ha avuto il fine di elaborare un contributo scientifico del mondo accademico da consegnare agli attori sociali e politici, ai quali spetta il compito di affrontare e risolvere un problema come quello del lavoro povero, che affligge da almeno trent'anni la storia del nostro Paese.

I risultati di questa riflessione si inseriscono nell'ambito di una ricerca più ampia sulla crisi del modello di Stato sociale in Italia e sulla dimensione sociale dell'Unione europea che, in particolare, i Curatori di questo volume, insieme ad altri colleghi dell'Ateneo felsineo, hanno condotto nell'ambito del PRIN 2020-2024 intitolato "*Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*", che ha visto coinvolte l'Università La Sapienza di Roma, l'Università Statale di Milano, l'Università di Torino e l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna.

Per la riuscita nella pubblicazione di questa curatela, un grazie sentito va ad Andrea Arghittu, Gaia Atzori, Giulia Cammareri e Pietro Ferretti per il prezioso aiuto nel lavoro di redazione svolto.



## INTERVENTO DEL RETTORE DELL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Giovanni Molari\*

Sono lieto di partecipare a questo importante seminario interdisciplinare organizzato per approfondire il tema del salario minimo, recentemente tornato al centro del dibattito pubblico e accademico.

Ringrazio il padrone di casa, il professor Juan José Gutiérrez Alonso, Rettore del Collegio di Spagna; Michele Caianiello, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna; Andrea Morrone, ordinario di Diritto Costituzionale dell'Università di Bologna, che avrà oggi il compito di introdurre e moderare questo incontro; la professoressa Camilla Buzzacchi, ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Università degli Studi di Milano "Bicocca" e il professor Massimiliano Delfino, ordinario di Diritto del Lavoro dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Grazie agli organizzatori che hanno dato vita a questo importante appuntamento e saluto e ringrazio i colleghi e gli studenti presenti.

Il tema del salario minimo è molto dibattuto negli ultimi tempi, soprattutto quando viene accostato al fenomeno del lavoro povero e alla riduzione dei salari, che ha interessato il nostro Paese dagli anni Novanta in poi.

È questo il contesto in cui si è collocata anche la discussione sul salario minimo legale e sulla possibilità di introdurre una legge che disciplini la materia, discussione che verrà approfondita anche in questo seminario, grazie ai prestigiosi relatori presenti.

Sicuramente, l'esigenza di recuperare un rapporto equilibrato e sostenibile tra salario, reddito e vita dignitosa è fondamentale e va sostenuta in tutti i modi, da tutti gli attori coinvolti, non solo a livello legislativo.

L'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna è da sempre impegnata in tal senso; in un contesto complesso come quello attuale, tante sono le iniziative che portiamo avanti per salvaguardare gli interessi dei lavoratori.

---

\* Giovanni Molari è il Magnifico Rettore dell'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (giovanni.molari@unibo.it).

Abbiamo firmato un protocollo d'intesa con CGIL, CISL e UIL in materia di appalti pubblici per la tutela della legalità, dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori e della qualità del lavoro, prevedendo di evitare, laddove possibile, il subappalto e impegnandoci a verificare, in caso contrario, che il subappaltatore assicuri almeno le medesime condizioni economiche e normative dell'operatore economico principale.

Recentemente sono stati sottoscritti il contratto collettivo integrativo di lavoro del personale tecnico amministrativo e un accordo in materia di agevolazioni per il personale tecnico amministrativo e CEL, con l'introduzione di nuove misure di *welfare* che vanno ad integrare quelle già avviate negli anni precedenti.

Stiamo portando avanti una trattativa per gli incentivi al personale, poiché, dal momento che i fondi statali sono insufficienti, è necessario reperire sempre nuove risorse. Nel farlo cerchiamo di sostenere le retribuzioni di tutti i dipendenti mediante sistemi incentivanti e premiali che valorizzino l'apporto delle persone senza distinzione di area o categoria professionale.

Queste sono solo alcune delle misure portate avanti con grande convinzione, sin dall'inizio del mio mandato, per la tutela e il benessere delle donne e degli uomini che con il loro lavoro contribuiscono allo sviluppo delle attività dell'*Alma Mater*.

Ringrazio tutti i presenti per l'attenzione e lascio la parola ai relatori.

## INTRODUZIONE AL DIBATTITO

Francesco Medico, Andrea Morrone\*

1. Il tema del salario minimo è tornato al centro del dibattito pubblico e accademico. L'interesse è ritornato ad agitare le discussioni specialmente in connessione al fenomeno del c.d. *lavoro povero*, formula che è associata sia al fenomeno della riduzione dei salari tale da non permettere di superare la soglia di povertà (si trovano in questa condizione circa 5 milioni di lavoratrici e lavoratori, secondo i dati ISTAT 2023), sia al più generale processo di impoverimento dei salari avvenuto dagli anni Novanta in poi in Italia (unico Paese OCSE all'interno del quale le retribuzioni, invece che aumentare, negli ultimi trent'anni, sono diminuite). Si tratta, insomma, del venir meno, per una grossa parte della popolazione lavoratrice, di un rapporto equilibrato e sostenibile tra salario, reddito e vita dignitosa.

Le ragioni macroscopiche di questa tendenza, in Italia come anche in altri Paesi a capitalismo avanzato, sono variegata e interconnesse. Fra queste, solo per accennarne qualcuna, rientrano: il cambiamento dei modelli produttivi, la globalizzazione economica e giuridica, uno sbilanciamento eccessivo verso logiche concorrenziali, fenomeni di finanziarizzazione dell'economia, l'indebolimento di istanze pubbliche redistributive e una certa apertura alla libera circolazione dei fattori produttivi. A queste, poi, si accompagnano anche rilevanti processi di disintermediazione, *in primis* riguardanti i partiti e i sindacati, che hanno portato ad un indebolimento sia del sistema di relazioni industriali sia del recepimento, da parte dei poteri pubblici, di domande redistributive. In un senso più generale, si potrebbe quindi dire che il *lavoro povero*, in Italia (ma non solo), si fa strada di pari passo alla crisi progressiva e diffusa dello Stato sociale.

2. Quantomeno nel periodo de *Les Trentes Glorieuses* e del modello di *Welfare State* della società fordista, il rapporto salario-reddito-vita dignitosa era considerato quasi

---

\* Francesco Medico è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (francesco.medico2@unibo.it); Andrea Morrone è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (andrea.morrone@unibo.it).

“naturale” grazie anche all’importante ruolo di “autorità salariale” che era riconosciuto ai sindacati e alla contrattazione collettiva.

In questo contesto, le decisioni per l’attuazione dell’art. 36 Cost. partivano proprio dalla centralità dei sindacati nel sistema delle relazioni industriali. Questa centralità veniva valorizzata riconoscendo la diretta precettività della norma costituzionale, tramite l’individuazione dei contratti collettivi come indici di riferimento per il giudice del lavoro per il calcolo di quello che è stato chiamato il *salario minimo giurisprudenziale*. Questa, in fondo, è stata l’*italian way* alla garanzia di un salario dignitoso per la classe lavoratrice italiana, che si è retta su due capisaldi: (a) una robusta copertura della contrattazione collettiva, (b) l’attuazione giudiziaria della norma costituzionale. Tale sistema ha rappresentato un equilibrio tra le istanze della *produzione* e quelle di *redistribuzione* e, per una lunga fase delle relazioni industriali italiane, ha retto. Dagli anni Novanta in poi, invece, quell’equilibrio ha lasciato il posto alla crisi del sindacato e della contrattazione collettiva (per la pressione dei sindacati non confederali e dei c.d. contratti pirata).

3. Tra le principali ragioni di questa crisi si ritrovano: (a) il forte abbassamento del tasso di sindacalizzazione del mondo del lavoro e (b) la fuoriuscita dal paradigma classico del lavoro subordinato nel modello post-fordista. Questa crisi comporta, da una parte, una “fatica” del sindacato a “coprire” tutto il campo dei nuovi lavori precari, in cui di rimando la contrattazione collettiva *non* esiste o è molto spesso colonizzata da “contratti pirata”. Dall’altra, il sindacato stenta a recuperare, nei campi in cui la contrattazione stessa *c’è* ma non incide a sufficienza, quell’unità di rappresentanza degli interessi del lavoro che conduce alla fissazione del salario come unità di reddito congrua per vivere una vita dignitosa in relazione al contesto economico nazionale di riferimento. Con una postilla – che postilla in realtà non è – relativa alla sovrapproduzione, in questi ultimi anni, della contrattazione collettiva in tutti i settori, che riporta in auge il problema della mancata attuazione dell’art. 39 Cost. e dell’assenza di una legge sulla rappresentatività dei sindacati.

Si ri-tematizza la questione della *crisi di rappresentanza* del sindacato, a causa di una nuova e diversa composizione del mondo del lavoro e della contestuale frammentazione degli interessi, che ha portato con sé sia la venuta meno della contrattazione collettiva come sede maestra in cui si manifestava la massima “autorità salariale”, sia dell’*italian way* che si era assestata con il *salario minimo giurisprudenziale*. Non è difficile dimostrare, infatti, che il riconoscimento dell’art. 36 Cost. come norma direttamente precettiva si reggeva su di un sistema di relazioni industriali in cui il sindacato confederale godeva di un altissimo grado di rappresentanza. Come pure è facilmente spiegabile il perché siano sempre più all’ordine del giorno pronunce giudiziali<sup>1</sup> che rompono, in nome di una tutela “effettiva” *ex art. 36 Cost.*, con il

<sup>1</sup> Da ultima vedi Cass., sez. lavoro, sent. n. 27711/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 27713/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 27769/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 28320/2023; Cass. sez. lavoro, sent. n. 28321/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 28323/2023.

legame storico alla contrattazione collettiva, anche se prodotta dagli stessi soggetti confederali. La motivazione alla base di questo nuovo orientamento, che non nasce di certo ora ma che assume oggi un valore diverso rispetto al passato, si ritrova in una difficoltà crescente dei contratti collettivi a fornire gli indici di riferimento esclusivi per la determinazione di un salario “adeguato” e “sufficiente”: indicazioni normative, queste ultime, provenienti direttamente dalla stessa Costituzione.

4. In questo contesto si colloca la questione del *salario minimo legale*. La possibilità dell'introduzione di una legge che disciplini la materia va letta, pertanto, da un lato, come la risposta ad un bisogno sociale di regolamentazione in contrapposizione al dilagare del *lavoro povero*, dall'altro, come il contrattare di quella di crisi di rappresentanza dei sindacati (e della parallela crisi della contrattazione) in un ordine costituzionale che – per ribadirlo retoricamente – fonda la Repubblica sul principio lavorista.

Attorno al tema dell'introduzione di un *salario minimo legale* in Italia le macro-questioni potrebbero essere, in definitiva, due: il *se* e il *come*. Da una parte, valutare *se* il salario minimo stabilito per legge sia la risposta adeguata per recuperare quel nesso tra salario-reddito-vita dignitosa; da un'altra parte, se si risponde affermativamente alla prima domanda, interrogarsi sul *come* la legge debba essere scritta per inserirsi al meglio nell'ordinamento costituzionale. I piani da cui provare a intavolare queste due questioni sono diversi e intrecciano trasversalmente diverse discipline: il diritto del lavoro, il diritto costituzionale, il diritto europeo e il diritto comparato.

5. Poniamo alcune domande, partendo dal *se*. È realmente necessaria una legge che intervenga a regolamentare la disciplina sul salario minimo? Quali conseguenze essa avrebbe sulla sfera di autonomia sociale che fino a ieri era ritenuta, salvo alcune eccezioni, nella piena disponibilità delle parti sociali?

Già a questo livello del dibattito, si presenta la prima polarizzazione tra chi, più in linea con la tradizione delle relazioni industriali italiane, sostiene che un intervento “per legge” sarebbe controproducente, e chi, invece, registra un mutamento di contesto tale da spingere ad un ripensamento in senso positivo sul ruolo della legge come strumento sociale di intervento sull'autonomia collettiva. I punti di scontro si giocano sull'impatto che la normazione potrebbe avere sul ruolo dei sindacati, come anche sulle dinamiche salariali. Da un lato, vi sono coloro che pensano che la legge potrebbe rilanciare l'azione della contrattazione collettiva, dall'altro, coloro i quali sostengono che un intervento eteronomo aggraverebbe la crisi di rappresentanza e potrebbe incentivare verso una c.d. “fuga” dal contratto collettivo, in cui oltre ai minimi retributivi trovano regolamentazione anche tutta una serie di disposizioni sul rapporto a tutela del lavoratore. Questa tesi più radicale, in opposizione all'introduzione del *salario minimo legale*, è stata sostenuta fino a poco tempo fa dagli stessi sindacati confederali, da cui, solo recentemente, si sono registrate chiare aperture, da parte di alcuni – e non ancora di tutti – all'introduzione di una legge sul salario minimo. La risposta, infatti, che viene spesso data a chi si oppone al salario minimo legale, è che il contrasto al *lavoro povero* si



può fare solo rafforzando l'azione dei sindacati attraverso una legge che regoli la rappresentatività, in attuazione dell'art. 39 della Costituzione.

Sempre rimanendo sul piano del *se*, un secondo interrogativo è il seguente: l'introduzione del salario minimo legale potrebbe essere concepito come uno strumento per rilanciare un rinnovato modello di Stato sociale?

Da una parte, si pone la tesi che guarda ad una legge sul salario minimo come una risposta adeguata alla *deregulation* e alla crisi della legislazione sociale, nella quale la prevalenza di logiche di mercato ha assunto un portato egemonico tale da rendere i poteri pubblici incapaci di intercettare la questione sociale. In quest'ottica, una legge sul salario minimo permetterebbe una redistribuzione orizzontale diretta tra capitale e lavoro, evitando che i costi della diseguaglianza presente nella società italiana siano scaricati sulle spalle dello Stato, in termini di aiuti sociali alle fasce più deboli, finanziati per lo più a debito.

Dall'altra parte, invece, si colloca un'opposta interpretazione che sostiene l'erroneità della diagnosi alla base della legge sul salario minimo e che ritiene che le cause del *lavoro povero* andrebbero trovate altrove. Secondo questa linea, infatti, le dinamiche delle relazioni industriali, come più in generale le dinamiche di mercato, non andrebbero mai artificialmente modificate con un intervento legislativo, il quale rischierebbe di alterare il rapporto di incontro naturale tra domanda e offerta di lavoro, creando così disoccupazione. Infine, secondo questo approccio, una legge sul salario minimo rischierebbe di "trascinare" verso il basso la restante parte dei salari che verrebbero interessati, dunque, da un processo di livellamento verso quello minimo.

6. Spostandoci sul piano del *come*, una prima questione deriva dall'ordine costituzionale: in che termini un tale intervento normativo si dovrebbe porre in rapporto all'art. 39 Cost.?

È nota la giurisprudenza costituzionale sull'art. 39 Cost., sia in senso positivo sulla libertà sindacale e sui suoi spazi costituzionalmente garantiti, come anche in senso negativo, cioè sul divieto di aggiramento dell'inattuato comma 4 dell'art. 39 Cost., che prevede, a determinate condizioni, l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. I problemi, dunque, sarebbero quelli, da una parte, di non inficiare la sfera costituzionalmente riconosciuta all'autonomia collettiva e al pluralismo sindacale e, dall'altra, quello di non conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi tramite il recepimento *de plano* con legge, al di fuori della procedura stabilita dall'art. 39 Cost. e in contrasto con la nota giurisprudenza costituzionale sui c.d. *Decreti Vigorelli*<sup>2</sup>. Questo sarebbe un ulteriore aspetto da dover considerare e che, se si segue fino in fondo la traiettoria della giurisprudenza, riguarderebbe non tanto l'opportunità politica della legge, quanto proprio la sua stessa legittimità costituzionale.

In secondo luogo, quale sarebbe il rapporto della legge sul salario minimo con la contrattazione collettiva?

---

<sup>2</sup> Corte cost., sent. n. 106/1962.

Le alternative paiono essere queste: si potrebbe immaginare un intervento della legge in chiave *sostitutiva* della contrattazione collettiva, vale a dire un'appropriazione, da parte degli organi politici nazionali, della determinazione delle dinamiche salariali; oppure – e questa è l'ipotesi più accreditata – l'intervento legislativo si dovrebbe integrare nel tessuto della contrattazione collettiva, limitandosi ad estendere l'efficacia dei contratti collettivi là dove non ci sono, o a fissare un tetto minimo al di sotto del quale la contrattazione collettiva stessa non potrebbe scendere. Su questo secondo versante, si concentra la maggiore convergenza delle forze politiche e sociali favorevoli ad un *salario minimo legale* e, seppur nelle diverse sfumature, le diverse proposte di legge depositate alle Camere delineano modelli in cui il ruolo della legge sarebbe *a sostegno* della contrattazione collettiva, e non in sostituzione o in contrasto con essa. Si tratterebbe, quindi, secondo queste proposte, di costruire un modello *integrato* tra legge e contrattazione collettiva, che superi l'esclusività del solo *salario minimo giurisprudenziale*.

La terza questione, che rientra nella sfera del *come* è: a chi spetta la decisione sull'introduzione di una legge sul salario minimo?

Domanda solo apparentemente banale. Nella discussione italiana, il tema è stato circoscritto al dibattito politico e condizionato dal CNEL che, come noto, con il suo rapporto commissionato dal Governo, ha espresso parere negativo ad un intervento legislativo sulla materia. Il tema diventa di interesse, perché in passato questa materia sembrava essere completamente rimessa alle dinamiche industriali e all'autonomia collettiva, vale a dire alle relazioni tra i sindacati dei lavoratori e i datori di lavoro, e su cui gli organi politici sembravano svolgere un ruolo prevalentemente di ricezione. Oggi, al contrario, anche alla luce di un diverso contesto materiale e costituzionale, tornano alla ribalta gli attori politici, come anche gli organi tecnici, di cui il CNEL potrebbe rappresentare una peculiare manifestazione, i quali provano a dire la loro e a sottrarre ai sindacati spazi di agibilità, se non proprio l'ultima parola sull'opportunità politica e sulle modalità attraverso cui un determinato intervento legislativo dovrebbe realizzarsi. Su questo fronte, poi, non è nemmeno da sottovalutare il rinato attivismo giudiziario sul tema, come testimoniato dalle sopraccitate sentenze della Cassazione. Queste pronunce, che si inseriscono in un più largo orientamento giurisprudenziale, infatti, potrebbero essere lette come un tentativo, da parte del potere giudiziario, di dare nuovo vigore al *salario minimo giurisprudenziale*, in una forma diversa e alternativa rispetto al passato e, quantomeno in apparenza, in una modalità più slegata dai contratti collettivi e maggiormente valorizzante la discrezionalità giudiziale *tout court*.

7. Sempre sul piano del *come*, il tema non è più solo interno: vi sono aspetti di diritto europeo e di diritto comparato che paiono rilevanti.

Sul piano del diritto europeo, occorre chiedersi se la direttiva UE sul salario minimo adeguato<sup>3</sup> rappresenti o meno un punto fermo da cui partire. La direttiva, infatti, non fissa un livello di salario minimo specifico che gli Stati membri devono raggiungere, né impone un modello unico di attuazione di tipo legale o basato sulla

---

<sup>3</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041.

sola contrattazione collettiva, ma riconosce il salario minimo adeguato come una variabile decisiva su cui far operare una convergenza degli Stati membri. Siamo di fronte ad una legislazione di tipo sociale europea, che va considerata anche per la sua natura simbolico-politica di maggiore sensibilità sovranazionale verso le tematiche redistributive? Siamo davanti ad un cambio di paradigma, da un modello di *laissez-faire* a uno di *fairness*?

A questo riguardo, inoltre, sarebbe interessante confrontare la compatibilità delle varie legislazioni nazionali sul salario minimo, risultanti dall'approvazione della direttiva, con i principi generali alla base del Mercato unico, sanciti dal diritto primario europeo, specie considerando che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, non si è ancora registrato un affievolimento della natura assoluta e trasversale che caratterizza le quattro libertà e che, però, si pone, almeno astrattamente, in contrasto con la legislazione sociale.

Sul fronte comparato, altri Paesi come Francia, Germania, Spagna e Grecia si sono dati una legge sul salario minimo. Anche se i modelli sono diversi, come differenti sono le storie delle relazioni sindacali, conoscere quelle soluzioni potrebbe aiutare a comprendere: (1) quale paradigma prediligere nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva; (2) se e come introdurre un pavimento minimo legale al di sotto del quale la contrattazione collettiva non può andare; (3) come rispondere a quelle posizioni scettiche che leggono l'introduzione del *salario minimo legale* come un freno alla crescita dell'economia nazionale e di indebolimento del ruolo dei sindacati. Cosa ci possono insegnare, insomma, esperienze costituzionali omogenee alla nostra in cui una legge sul salario minimo già esiste?

8. Quelle indicate sono solo alcune traiettorie di ricerca e, soprattutto, alcune domande preliminari che il tema del salario minimo pone all'interprete. Il cambio di contesto delle relazioni industriali rispetto agli anni d'oro dello Stato sociale in Italia e la crisi della rappresentanza dei sindacati pongono gli studiosi di scienze sociali – e i giuristi, in particolare – di fronte alla necessità di confrontarsi con questo tema che ha urgenza di ricevere risposte. Tuttavia, a fronte di questi cambiamenti di contesto industriale, ma anche politico-economico, non è cambiato l'art. 36 Cost., ovvero la direttrice costituzionale che si sostanzia nell'esigenza, costituzionalmente imposta, di garantire un salario degno a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori di questo Paese. Quello che sta dietro al dibattito sul salario minimo legale è, in altri termini, il problema, oramai endemico in Italia, del *lavoro povero* e dell'esigenza di recuperare un rapporto equilibrato e sostenibile tra salario-reddito-vita dignitosa. Tutto ciò, oggi, è reso più urgente ancora dalla "transizione ecologica" che impone alle relazioni industriali una *just transition*, ben centrata negli studi e nella prassi del diritto del lavoro. Una prospettiva questa che, dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>4</sup>, riceve una cornice costituzionale più sicura e feconda quanto a prospettive e sviluppi teorico-dogmatici.

---

<sup>4</sup> Legge cost. n. 1/2022.

9. In conclusione, ci si potrebbe chiedere: quali sono i nodi di fondo che il diritto costituzionale e il diritto del lavoro individuano? È possibile impegnarci insieme per costruire una riflessione comune? C'è ancora spazio per una riflessione scientifica che possa contribuire a formulare soluzioni utili per gli organi politici e gli attori sociali cui spetta la decisione sul salario minimo?



## RELAZIONI DI BASE



## RIFLESSIONI INTORNO AL «SALARIO COSTITUZIONALE»

Camilla Buzzacchi\*

### I. IL SALARIO COME «PREZZO» DI UNA MERCE E LA SVOLTA COSTITUZIONALE

Il tema della retribuzione – il corrispettivo economico di una prestazione lavorativa – interroga il diritto costituzionale in relazione sia alla sua funzione che alla sua parametrizzazione: l'art. 36 se ne occupa in maniera diretta, ma da un insieme di previsioni è possibile trarre i vari elementi che permettono di individuare il «salario costituzionale». La questione continua a prestarsi a riflessioni e dibattiti in ragione dell'evidente scenario di inaccettabile incapacità, nel contesto lavorativo, di garantire a tutti i lavoratori un compenso che dia loro le necessarie garanzie; e in ragione di una domanda crescente, nella Repubblica e nell'Unione (ZOLI 2024), rispetto alle soluzioni idonee a rimediare quello che potrebbe considerarsi una sorta di «fallimento di mercato», a cui le istituzioni sono chiamate a dare una risposta differente.

La cornice costituzionale dell'oggetto «lavoro», che la Repubblica riconosce come «diritto», va brevemente richiamata per comprendere quali vie si aprono in vista della piena attuazione del «salario costituzionale»; e quali attori istituzionali siano primariamente vocati a provvedere in vista del raggiungimento di tale orizzonte.

La costruzione di tale diritto si è basata, da una parte, sull'attribuzione di diritti individuali ai lavoratori singolarmente considerati (NAPOLI 2010), cosicché si è potuta prefigurare una nuova dimensione della «cittadinanza», declinata in termini sociali (COSTA 2009); dall'altra, sul riconoscimento delle organizzazioni sindacali in qualità di formazioni sociali fondate sulla solidarietà fra persone, che condividono la medesima condizione sociale (ROMAGNOLI 1997).

Benché il lavoro sia tutelato in tutte le sue forme per effetto degli artt. 4 e 35 Cost., il processo di attuazione del Titolo III è apparso conferire la massima rilevanza soprattutto al rapporto di lavoro subordinato, rispetto al quale l'elemento della retribuzione rappresenta il contenuto e la garanzia. Il quadro regolativo del Codice

---

\* Camilla Buzzacchi è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca (camilla.buzzacchi@unimib.it).



civile è risultato riduttivo rispetto a quello costituzionale, posto che il secondo è stato in grado di assegnare alla retribuzione specifica valenza e finalità etico-sociale (COLAPIETRO 2006; TREU 1979). La retribuzione si è così potuta sottrarre alla dimensione puramente negoziale, ed è stata coniugata secondo i parametri di libertà e di dignità. L'art. 36 Cost. ha fornito una prospettiva nuova per la costruzione di un diritto del lavoro, che dà fondamento ai rapporti non solo economici ma anche politici tra i cittadini (PALLANTE 2017): il lavoro come elemento di struttura dell'organizzazione sociale richiede necessariamente che la controprestazione – il salario – acquisti una fisionomia «alta», e non di mera copertura delle necessità di base del lavoratore.

La prospettiva è stata colta più che mai in sede giurisprudenziale, dove si è operata e raggiunta la più convinta e preziosa applicazione della Costituzione (MONTUSCHI 2009; RICCI 2011), in assenza di un apporto sindacale – per il processo di mancata attuazione dell'art. 39 Cost. – al quale sarebbe spettato il compito di portare i contratti collettivi al di fuori della sfera privatistica, nella quale sono di fatto poi stati relegati (BELLOMO 2002). La dottrina ha ritenuto un po' rinunciataria l'operazione, in sede giudiziale, del conferimento dell'immediata operatività del precetto costituzionale relativo alla retribuzione proporzionata e sufficiente: il potere dei giudici di trarre da esso indicatori per determinare un salario minimo ha finito, tuttavia, per rappresentare «l'unica via praticabile» (TREU 1979), ma tale non doveva essere il modello richiesto dalla Costituzione, e dunque l'esito è stato quello di una sorta di ripiego, seppur necessario (PACE 1961).

Occorre infatti richiamare quello che è stato ritenuto il processo di decostituzionalizzazione (ROMAGNOLI 2013) rispetto all'art. 39 Cost. ed al meccanismo di garanzia della retribuzione che esso mette a disposizione: il sindacato avrebbe dovuto funzionare, secondo il modello dei costituenti, come un centro privato di coproduzione normativa, e il contratto collettivo avrebbe dovuto essere la fonte regolativa vincolante per la generalità dei suoi destinatari. A seguito del riconoscimento giuridico dei sindacati da parte dello Stato, previo accertamento della democraticità dei rispettivi statuti, la norma costituzionale consente infatti a queste formazioni sociali, che si siano volontariamente sottoposte a tale verifica di affidabilità, il diritto di partecipare ad organismi di rappresentanza unitaria delle categorie professionali. Così non è avvenuto, e alcune evoluzioni recenti in senso privatistico delle relazioni sindacali confermano l'allontanamento sempre più marcato dal riferimento e dallo schema costituzionale, con gravi conseguenze nei confronti della protezione alle origini prefigurata a favore dei lavoratori.

Il mancato operare delle garanzie costituzionali ha così rappresentato il poco riuscito tentativo di contrastare una tendenza ed un approccio culturale, che connota un arco temporale ben più risalente. La questione della valenza della «mercede» – ovvero della retribuzione – richiama la dimensione economica del lavoro, che si è posta in tutta la storia umana, ma in particolar modo per effetto dell'approccio dell'economia politica classica (GRANDI 1997; SPEZIALE 2017), che ha inquadrato il lavoro come un bene, che si acquista e si vende sul mercato. Si pensi alla c.d. legge bronzea,

formula con cui Ferdinand Lassalle per primo, nella seconda metà dell'Ottocento, ha dato dimostrazione scientifica del fatto che i salari reali dei lavoratori appartenenti alla classe operaia non si sarebbero potuti distaccare da quello di sussistenza, idoneo a soddisfare esclusivamente i bisogni primari e più urgenti del lavoratore e della sua famiglia: la sua teoria dava evidenza ad un fenomeno di continuo riallineamento delle retribuzioni al livello minimo, a seguito di eventuali aumenti, in collegamento all'incremento dell'offerta di forza lavoro.

Se il lavoro è stato visto come un bene, che viene scambiato nel mercato, diventa comprensibile il ragionamento secondo il quale il suo prezzo è determinato «non dalla filantropia o dalla carità, ma dalla bilancia degli interessi del compratore e del venditore» e il suo prezzo, come il prezzo di qualunque altra merce, non è né arbitrario né invariabile, ma semplicemente subisce fluttuazioni e obbedisce a leggi. Cosicché «dire che il salario è una merce, non è punto un proscrivere dai rapporti fra padroni e operai i sentimenti di simpatia e di benevolenza; gli è soltanto constatare nettamente essere nella natura delle cose che il prezzo del lavoro umano sia fissato, salvo rare eccezioni, da cause più generali, più permanenti, più precise, meno individuali e meno continuamente variabili che non siano questi sentimenti» (LEROY-BEAULIEU 1897).

Alle origini dell'economia moderna si riteneva dunque esistere, in tutti i Paesi sviluppati, un mercato dove la forza lavoro poteva venire comprata e venduta per effetto di un meccanismo di incontro di domanda e offerta. Una logica strettamente mercantile ha lungamente fornito la spiegazione dei meccanismi su cui si regge il funzionamento di quello che, da sempre, è stato qualificato come «mercato del lavoro». E anche quando sono intervenute prese di posizione tese ad ammonire che il lavoro non è una merce, o al limite è una merce la cui circolazione è però regolata diversamente dalle altre, non è mai totalmente venuta meno l'idea che, anche con riferimento al lavoro umano, si potessero applicare schemi di scambio legati alla «mano invisibile».

Questo approccio è infatti sembrato superato nel Novecento da un'impostazione diversa, di cui l'art. 36 è la manifestazione. Le solenni dichiarazioni, soprattutto in seno all'Oil, dell'inizio del secolo scorso hanno ammonito che il lavoro non è una merce e hanno portato al riconoscimento nel quale anche la nostra Costituzione si ritrova: a partire dall'art. 157 della Costituzione di Weimar la qualificazione del lavoro come diritto è poi risultata arricchita da nuove prospettive, con il collegamento alla dignità della persona. Tale svolta innovativa si ritrova soprattutto nella nostra Carta e in quelle di alcuni paesi dell'Unione europea, soprattutto la Spagna.

Tuttavia, la persistenza della prospettiva del salario come prezzo del lavoro non è mai venuta meno e persiste nell'impianto culturale ed economico delle società moderne, al punto che l'ordinamento europeo ha ritenuto di prendere posizione con la direttiva (UE) n. 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati del 19 ottobre 2022, con la quale è intervenuta per richiamare gli Stati ad adeguarsi in vista di un quadro uniforme in tema di salari minimi adeguati. E a livello dell'ordinamento interno l'interesse è stato risollevato e riavviato da alcuni anni per effetto di iniziative parlamentari e proposte di legge che si sono susseguite, tra cui la più recente è

stata quella avanzata alla Camera n. AC 1275/2023: ormai superata dalla proposta di *Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*, approvata alla Camera dei Deputati nel dicembre 2023.

## **2. SINDACATI, PARLAMENTO, MAGISTRATURA: A CHI SPETTA GARANTIRE IL «SALARIO COSTITUZIONALE»?**

Da alcuni anni la questione del salario adeguato è dunque all'attenzione degli ordinamenti in Europa, delle istituzioni nella Repubblica italiana, delle forze politiche delle ultime legislature. L'esigenza di imprimere una correzione è assolutamente avvertita e perseguita, ma il quesito che divide e che, probabilmente, rende complessa la soluzione di quanto viene avvertito come una grande criticità è soprattutto relativo alla competenza da coinvolgere con priorità, ai soggetti chiamati a provvedere.

Se per lungo tempo, nell'ordinamento italiano, si è ragionato solo all'interno dello schema offerto dall'art. 39 Cost., e dunque salvaguardando la funzione del sindacato, gli sviluppi più recenti vedono proporsi sul palcoscenico della politica retributiva due attori ulteriori, il legislatore e il giudice (BELLOMO 2024). Peraltro, da considerare da sempre tasselli irrinunciabili nel quadro dello Stato costituzionale di diritto: ma tenutisi per decenni in una posizione di eventuale supplenza, quasi che i loro interventi non potessero che essere straordinari e accessori rispetto al ruolo giocato dalle parti sociali. Tanto che, come si è evidenziato, il forte intervento giurisprudenziale è stato considerato ai limiti di quanto sia accettabile secondo le coordinate costituzionali; e il mancato inserimento in Costituzione della previsione del salario minimo ad opera di una legge è sembrato chiudere le porte ad un contributo di normazione pubblica in materia di remunerazione. La normazione di provenienza privata è parsa l'unica idonea a rispondere coerentemente al dettato costituzionale.

Ma il mutamento dello scenario attuale è inequivocabile nella misura in cui mostra di rimettere in campo tutti gli attori. Le proposte di introduzione del salario minimo legale riportano in primo piano l'esigenza di un apporto del legislatore, a cui si chiederebbe di riuscire a colmare le lacune lasciate da un sistema di relazioni industriali mal funzionante. Così come le pronunce dei giudici del lavoro stanno modificando decisamente il modo di interpretare le modalità di determinazione dei salari, e più in generale stanno mettendo in discussione la riserva di competenza a favore dei sindacati.

Le riflessioni che qui si svolgono non hanno l'obiettivo di assegnare all'uno o all'altro soggetto una competenza esclusiva, o di spingere lo sviluppo delle alternative del salario adeguato – per legge, per contrattazione o per sentenza – in nessuna particolare direzione. Pare piuttosto presentare interesse la possibilità di comporre insieme i vari tasselli che costituiscono il quadro, per riflettere su quali priorità la Carta persegua (PIZZOLATO, BUZZACCHI 2023) e quali vie siano idonee a consentire il raggiungimento del fine di un salario costituzionalmente adeguato.

Per cui un primo passo da compiere è una breve analisi del contributo fornito dalla direttiva europea, dalla quale già si coglie la piena consapevolezza della centralità della funzione della contrattazione collettiva, ma con altrettanto forte percezione delle alterazioni del mercato del lavoro, incapace di garantire adeguate remunerazioni ai lavoratori; in essa non si esclude dunque un più forte coinvolgimento delle assemblee parlamentari per pervenire a obiettivi di vera giustizia sociale.

### **3. CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E INTERVENTO LEGISLATIVO NELL'ORIZZONTE DELLA DIRETTIVA N. 2022/2041**

La direttiva richiama varie disposizioni del diritto europeo, che concorrono a delineare un quadro normativo nel quale si colloca coerentemente l'obiettivo di assicurare nel mercato comune dei livelli salariali che devono garantire ai lavoratori un livello ed una qualità dell'esistenza degna dei principi del sistema culturale e giuridico del continente. I riferimenti sono l'art. 151 TFUE, l'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali, la CSE, il capo II del «pilastro» europeo dei diritti sociali del 2017, fino all'orientamento 5 dell'allegato della decisione (UE) n. 2020/1512 del Consiglio, che invita gli Stati membri che dispongono di meccanismi nazionali per la determinazione dei salari minimi legali a garantire un efficace coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari.

Gli elementi di interesse della direttiva, che emergono dai considerando, sono molteplici (CALVELLINI, LOFFREDO 2023; SARTORI 2023).

Anzitutto vi è la constatazione che non tutti i lavoratori nell'Unione sono tutelati efficacemente dai salari minimi: si denuncia la circostanza che in alcuni Stati membri alcuni lavoratori, anche se coperti da un rapporto di lavoro, ricevono nella pratica una retribuzione inferiore al salario minimo legale a causa dell'inosservanza delle regole vigenti. Il dato riportato è che negli Stati membri in cui la tutela del salario minimo è prevista solo da contratti collettivi, la percentuale di lavoratori non coperti possa variare tra il 2% e il 55% del totale dei lavoratori.

Si osserva poi che, sebbene una solida contrattazione collettiva contribuisca ad assicurare una tutela garantita del salario minimo adeguato, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, vi è evidenza che la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale abbia subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008.

Ma è di peculiare interesse che emerga che gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%. Tale relazione conduce ad esprimere l'auspicio che ciascuno Stato membro con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% adotti misure volte a rafforzare tale contrattazione collettiva. Conviene tener conto di tale indicazione, in considerazione del fatto che a questo argomento

si è richiamato il CNEL, in occasione del parere prodotto proprio in tema di salario minimo nel 2023, per giustificare il suo ragionamento contro la determinazione legale dello stesso<sup>1</sup>.

La direttiva indica poi la procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati: si raccomanda di assumere a livello nazionale criteri che comprendano almeno gli elementi del potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; del livello generale dei salari e la loro distribuzione; del tasso di crescita dei salari; e infine dei livelli e dell'andamento a lungo termine della produttività.

Pare di poter osservare che, complessivamente, l'Unione prende atto delle disfunzioni del mercato del lavoro, nonché del generalizzato fenomeno di povertà lavorativa (LASSANDARI 2019) e chiede di intervenire per innalzare i minimi salariali. Indubbiamente la direttiva addita, come percorso privilegiato per pervenire all'ottimale determinazione delle retribuzioni, quella della contrattazione tra le parti, salvaguardando in prima battuta la funzione delle associazioni sindacali. Quella opzione continua a prospettarsi come la via maestra, idonea a realizzare il più corretto equilibrio tra gli attori coinvolti – datori e lavoratori – chiamati a contribuire, in tutti gli ordinamenti europei, a dialogare e concorrere alla conclusione di contratti collettivi ben costruiti e nei quali anche la retribuzione sia quantificata con appropriatezza. Ma al tempo stesso la direttiva dischiude spazi di intervento al legislatore, ammettendo che laddove la contrattazione non dia i risultati auspicati, sia l'istituzione parlamentare a provvedere per la necessaria fissazione di un salario che non mortifichi le prestazioni lavorative e la dignità delle persone (APOSTOLI 2023).

#### 4. I PARAMETRI DELL'ART. 36 COST.

Passando all'ordinamento interno, sono ben noti i parametri da applicare per giungere a un modello retributivo rispettoso di quanto richiede la nostra Carta fondamentale. Il lavoro è infatti la prima realtà umana alla quale la Costituzione associa la generazione di una forma di valore economico: la retribuzione viene inquadrata come il primario strumento per il sostentamento della persona. Altre forme di sostegno economico per l'esistenza vengono considerate dalla Carta fondamentale (BUZZACCHI 2022), ma la retribuzione rimane la principale, proprio per la sua correlazione al lavoro.

Per inquadrare tale fonte di ricchezza occorre cogliere la portata del diritto che gli artt. 1 e 4 Cost. hanno introdotto nel sistema giuridico italiano con estrema innovatività, quasi con effetti rivoluzionari. È infatti pacificamente riconosciuto il pregio della collocazione del lavoro in Costituzione non solo come diritto individuale, ma come valore a partire dal quale la Repubblica viene edificata.

La cesura costituita dalla nuova Costituzione è quella del transito dal binomio illuministico del cittadino/proprietario al binomio repubblicano del cittadino/lavo-

---

<sup>1</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*.

ratore (SOMMA 2009): il nuovo ordinamento non può fondarsi sulla proprietà privata e sul suffragio censitario, ma deve ergersi sull'integrazione politica e sulla missione sociale dell'eguaglianza sostanziale (BIN 2009).

In questa prospettiva il diritto dell'art. 36 Cost. si è contraddistinto per la sua capacità di assegnare alla retribuzione specifica valenza e finalità etico-sociali. Pur partendo dalla dimensione puramente negoziale, la "mercede" va a incorporare anche parametri di libertà e di dignità, cosicché la disposizione fornisce una prospettiva nuova per la costruzione di un diritto del lavoro, che possa dare fondamento alla cittadinanza di carattere sociale.

A tale proposito va evidenziata la decisa esaltazione del concetto di corrispettività, che tuttavia appare doversi anche in qualche misura snaturare, per aprirsi a parametri differenti. Infatti, nella determinazione della retribuzione del lavoratore risultano da ricomprendere le sue esigenze di vita, che incidono sull'equilibrio che ordinariamente si stabilisce tra le prestazioni contrattuali. L'obbligazione retributiva viene così ricollegata ad una situazione esterna – ed estranea – rispetto alle caratteristiche intrinseche della prestazione lavorativa. L'effetto è che la corrispettività sembra diventare addirittura recessiva, e la remunerazione pare destinata a non avere precisa corrispondenza con il lavoro effettuato. La nozione di corrispettività ne esce alterata rispetto a quella propria degli altri contratti sinallagmatici (COLAPIETRO 2006), visto che una duplice parametrizzazione concorre a determinare il compenso. Infatti, tanto la valutazione economica oggettivamente correlata alla prestazione di lavoro in una logica di scambio – elemento oggettivo e parametrico – quanto la valutazione etico-sociale – elemento soggettivo e promozionale – vengono indicate come componenti necessarie per determinare la retribuzione: generandosi così una tensione di non semplice soluzione. La funzione sociale della retribuzione appare in realtà preminente e il suo perseguimento può incidere grandemente sulla salvaguardia della correlazione tra compenso e prestazione lavorativa anche perché la sufficienza del salario ed il riferimento alla famiglia, alla libertà e alla dignità dell'esistenza del lavoratore sono evidentemente nozioni di mutevole quantificazione e si prestano ad alterare anche significativamente il nesso di scambio.

Del parametro della sufficienza si è occupata copiosa dottrina e la giurisprudenza, tanto civile quanto costituzionale (BERGONZINI 2023). Si può dunque sostenere che l'apporto della letteratura e le prese di posizione della giurisprudenza del lavoro e costituzionale abbiano focalizzato l'attenzione prevalentemente sui diritti sociali come requisito fondamentale di un'esistenza in cui sia valorizzata la dignità della persona. A quanto è stato ampiamente teorizzato in tema di dignità si potrebbe piuttosto aggiungere un'osservazione di diverso tenore: ovvero che nel modello sociale ed economico attuale è ancora una volta il mercato l'istituzione che fissa la portata della dignità come parametro esistenziale. La qualità dignitosa dell'esistenza appare oggi ampiamente un giudizio soggettivo, che può fortemente variare da lavoratore a lavoratore ma, in più, il modello di consumo compulsivo che caratterizza il nostro livello di benessere porta a ritenere che sia il mercato che conforma e plasma bisogni, che si reputa necessario soddisfare per poter sostenere che la vita è dignitosa. La dignità

dell'esistenza sembra oggi la risultante di scelte di consumo che una sapiente comunicazione dei mercati spinge le persone – nella veste di consumatori – a considerare come imprescindibili per i bisogni. La fissazione di un parametro di sufficienza diventa allora quanto mai complessa, non limitata a incorporare solamente i diritti sociali: ma si tratta di considerazioni che necessitano di un'analisi di natura sociologica, che esula dal perimetro del presente contributo.

Circa la valutazione della proporzionalità/corrispettività, si rimanda ai passaggi finali. E ci si può piuttosto interrogare se la «mercede» possa andare a incorporare anche profili di libertà, intesa come spazio di autonoma scelta rimessa al lavoratore. È difficile, infatti, ragionare in termini di dignità se al lavoratore non vengono riconosciuti ambiti di libertà. Che tanto in una prospettiva di unilateralità – il legislatore che stabilisce il minimo salariale – quanto nel quadro di una contrattazione affidata ai sindacati più rappresentativi potrebbe risultare sacrificata.

Ma la condizione di debolezza del lavoratore nel rapporto di lavoro fa sì che occorra invece affidare la sua tutela alle istituzioni pubbliche.

Ecco perché non basta fare riferimento al comma 1 dell'art. 36 Cost. per ragionare sulla retribuzione: tutta la materia lavoristica nella nostra Costituzione va inquadrata nella prospettiva di un significativo intervento dei pubblici poteri, chiamati a perseguire livelli di tendenziale piena occupazione (MANCINI 1975; AMATO 1972) e a fissare il quadro normativo di un sistema di tutele, tra le quali c'è anche l'aspetto della retribuzione. Rispetto ad altri elementi che entrano nel rapporto di lavoro – durata della giornata lavorativa, diritto di sciopero, tutela delle categorie deboli, per richiamare le diverse sfaccettature della materia lavoristica – la Costituzione prevede chiaramente questo intervento dei pubblici poteri. Ma per il salario l'opzione costituzionale pare circoscritta ad altra soluzione.

È vero che proprio con riferimento alla retribuzione la scelta dell'Assemblea costituente relativa all'art. 32 – poi diventato art. 36 Cost. – fu di valorizzare lo spazio delle rappresentanze sindacali con quel meccanismo configurato dall'art. 39 Cost., che ancora oggi viene letto – ma poi ci si può interrogare se a ragione – come un'esclusione della materia del salario dall'ambito di competenza del decisore politico. Ci fu un tentativo da parte di un deputato, l'onorevole Bibolotti, di inserire il salario minimo fissato per legge ma, com'è noto, l'emendamento non passò proprio per il timore di andare a sminuire il ruolo del sindacato. Nel suo intervento in Assemblea egli argomentò che la sua proposta era tesa a rendere sempre più effettive le norme della nuova vita democratica del nostro Paese: il 10 maggio 1947 il deputato spiegò che «risponde tale mia proposta allo stesso criterio che ispira il legislatore là dove esso sancisce la durata massima del lavoro. La lotta del lavoratore, attraverso decenni e decenni per la conquista delle otto ore, è oggi consacrata dalle regole, dalle consuetudini e dalle leggi; ma è bene che nella Costituzione della nuova Repubblica italiana tanto il principio del salario minimo, quanto quello della limitazione della giornata lavorativa, trovino consacrazione in una affermazione di principio»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell'Assemblea Costituente*, 10 maggio 1947, pp. 3803 e ss.

Il principio avrebbe potuto avere recepimento costituzionale, e oggi il dibattito non sarebbe in corso. Si può poi ricordare la proposta di legge di *Fissazione di un minimo garantito di retribuzione per tutti i lavoratori* presentata nel 1954 da Giuseppe Di Vittorio, Fernando Santi e Teresa Noce. Questi richiami all'attività parlamentare degli esordi della Repubblica valgono a dimostrare la consapevolezza antica che accompagna la questione della quantificazione di una retribuzione che valorizzi l'attività e la persona umana che lavora; e l'attenzione per la necessità che il compenso sia effettivamente idoneo a coprire i bisogni fondamentali di costui.

Sembra difficile poter interpretare l'art. 36 Cost. in maniera tale da poter escludere che, in assenza di questa previsione, la materia del salario non possa essere di pertinenza del legislatore. Pare paradossale ritenere che la forte indicazione per una politica pubblica comprenda i tempi del lavoro – affidati alla legge dalla medesima previsione costituzionale – ed escluda l'aspetto retributivo. Quasi che fosse immaginabile che il legislatore possa sì occuparsi della durata della giornata lavorativa – fissando un limite che poi la contrattazione delle parti sociali possono declinare nei contratti – ma debba arrestarsi di fronte all'art. 39 Cost. in relazione alla retribuzione, in ossequio ad una riserva di competenza a favore delle parti del rapporto lavorativo, che però è difficile fondare sul dato costituzionale.

Non si può non riconoscere che tale ricostruzione ed interpretazione siano quelle prevalse per 75 anni, e hanno condotto a prospettare oggi le due alternative come opzioni che tra loro si escludono: il salario per legge o il salario della contrattazione collettiva. Diventa allora rilevante provare a riflettere se veramente si tratti di un'alternativa: chi oggi esclude la fissazione di un minimo salariale ad opera del legislatore sostiene infatti che, per quella strada, si violerebbe la riserva che la Costituzione prevede a favore delle associazioni sindacali. Mentre chi propende per un intervento parlamentare, nel contesto attuale delle relazioni industriali connotate da tanto “lavoro povero”, non disconosce ruolo e funzione della contrattazione collettiva, ma considera la materia del salario come terreno rispetto al quale ovviamente la legge possa pronunciarsi.

Il percorso utile per inquadrare l'effettività di questa alternativa può essere quello di esaminare un complesso di prese di posizione che giungono da varie istituzioni nazionali ed europee. A riguardo esiste la prospettiva espressa dall'Unione con la direttiva di cui si è già detto; il parere formulato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro del 2023; infine le decisioni dei giudici e quelle che recentemente ha adottato la Corte di Cassazione offrono argomentazioni che cambiano sensibilmente il modo di affrontare la questione.

## **5. LE POSIZIONI DELL'UNIONE, DEL CNEL E DEL GIUDICE SU CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E INTERVENTO PER LEGGE**

### **5.1. La direttiva (UE) n. 2022/2041**

Circa la direttiva del 2022 già richiamata, pare sufficiente ribadire che essa apre agli Stati la possibilità di percorrere entrambe le strade della contrattazione e della



fissazione per legge del salario minimo. Tale orientamento è coerente al principio del rispetto delle rispettive tradizioni costituzionali: quindi tanto introdurre un salario minimo per legge quanto lasciarlo affidato alla contrattazione collettiva appare opzione legittima. Nella direttiva però c'è un passaggio che porta a non vederle come scelte tra loro alternative: al contrario, si argomenta che un intervento del legislatore dei singoli Stati membri, che definisca normativamente il salario che va corrisposto al lavoratore per assicurargli un'esistenza dignitosa, potrebbe andare a rafforzare la contrattazione collettiva. Il *considerando* 12 dichiara infatti che «il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi un tenore di vita dignitoso. Negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva sostiene l'andamento generale dei salari e contribuisce quindi a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, così come le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori».

Effettuata tale difesa della contrattazione ad opera delle parti sociali, il successivo *considerando* 16 prospetta anche la soluzione della determinazione per via legislativa, a fronte di dati reali che attestano l'inaccettabile presenza di lavoro povero. Si argomenta che «sebbene una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale, contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata». Per finire, il *considerando* 31 raccomanda la garanzia del salario minimo quando è in gioco l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti pubblici e di contratti di concessione, e a tal fine contempla indifferentemente «l'attuazione efficace della tutela garantita dal salario minimo, introdotta da disposizioni giuridiche o fornita da contratti collettivi».

Passando alle norme, l'art. 1, par. 4, chiarisce che «l'applicazione della presente direttiva è pienamente conforme al diritto di contrattazione collettiva. Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: *a*) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o *b*) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile».

L'orizzonte della contrattazione tra le parti sociali non subisce dunque superamento né ridimensionamento: la priorità di un quadro di salari compatibili con la dignità della persona spinge però il legislatore europeo a non escludere quello nazionale dalla sfera di determinazione dei salari adeguati a tal fine.

## 5.2. Il parere del CNEL

L'altra presa di posizione rilevante è il suddetto parere di ottobre 2023 predisposto dal CNEL, che appare ampiamente il risultato di un'operazione politicamente orientata, e offre un'elaborazione di limitato spessore per l'incompletezza dell'analisi. Il documento *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia* interviene a seguito della «nota del Presidente del CNEL del 31 luglio 2023 al Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Giorgia Meloni, con cui si rappresentava la disponibilità da parte del CNEL a svolgere una specifica e attendibile attività istruttoria al fine di agevolare il confronto politico e il dibattito pubblico sul tema del salario minimo»; e della «richiesta dell'11 agosto 2023, formulata dal Presidente del Consiglio al CNEL, di un documento di osservazioni e proposte in materia di salario minimo, in vista della prossima legge di bilancio». La richiesta di parere si è inserita in un acceso dibattito politico e parlamentare intorno agli atti A.C. nn. 141, 210, 216, 306, 432, 1053, che soprattutto nel 2023 hanno impegnato la Commissione Lavoro nell'attuale XIX legislatura, e sono stati accomunati dall'intento di approvare un provvedimento di introduzione del salario minimo legale: ma già nella precedente legislatura le proposte non erano mancate.

Nel parere emerge anzitutto con chiarezza la forzatura dell'interpretazione della direttiva, leggendosi in essa una specifica indicazione a favore della contrattazione collettiva.

Secondariamente viene usato in maniera discutibile il parametro che la direttiva fissa per stabilire in quali contesti nazionali non si ravvisino le condizioni per ritenere garantiti i salari minimi: il CNEL «assolve» il sistema italiano, ritenendo che con la contrattazione collettiva sia garantita una copertura di contratti assolutamente superiore a quanto lo stesso ordinamento europeo richieda, ovvero quasi la percentuale completa e massima. E per quanto riguarda i punti percentuali mancanti, si sostiene che l'1% di datori di lavoro privato, che sembrano non dichiarare il contratto applicato, si spiegano in parte per i tempi dovuti al processo di inserimento dei codici e per la faticosa comunicazione tra banche dati di INPS, CNEL, ISTAT, Banca Italia: «da qui la piena conformità dell'Italia ai due principali vincoli stabiliti dalla direttiva europea e cioè l'assenza di obblighi di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge»<sup>3</sup>.

Ancora, la posizione del CNEL – ampiamente recalcitrante nell'avallare il minimo salariale per legge – sembra voler trovare una via di fuga nella progettazione di un piano nazionale di sostegno alla contrattazione collettiva, che potrebbe di per sé costituire una politica pubblica virtuosa: l'utilizzo di risorse per rafforzare gli attori della contrattazione collettiva. Il timore è che però si tratti di una progettualità vaga e generica, che non sarà in grado di determinare un cambiamento nella situazione dei salari.

Ma soprattutto il documento del CNEL si esprime in maniera quasi irriverente e irriguardosa tanto verso il decisore politico Parlamento quanto nei confronti dell'autorità giudiziaria, che è stata la principale protagonista di azioni di rimedio

<sup>3</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 2023, pp. 14 e ss.

in presenza di andamenti retributivi totalmente disallineati rispetto all'art. 36 Cost. Nel parere si raccomanda di «congegnare gli interventi in materia in modo tale da evitare sia una deriva giudiziale della retribuzione adeguata, che una deriva politica della materia, e che pertanto si debbano avviare a soluzione gli snodi problematici che impediscono il virtuoso sviluppo della contrattazione collettiva di qualità»<sup>4</sup>. Il giudizio che si esprime verso l'attivismo giudiziario lascia percepire che questo non fosse strettamente necessario e che sia andato a occupare spazi che non competono al giudice. Tale accusa è per lo meno singolare, vista la diffusa convinzione circa il fallimento dell'art. 39 Cost., rispetto al quale la c.d. supplenza pretoria è stata un fattore decisivo per l'innalzamento dei livelli retributivi. Ma anche nei confronti dell'organo rappresentativo la raccomandazione del CNEL appare inopportuna: è difficile ammettere che si possa parlare di «deriva» con riferimento ad interventi di normazione delle Camere, la cui sovranità è scontata nello scegliere la materia di cui occuparsi e verso la quale attivarsi sul piano normativo. Prospettare una legge di fissazione del salario minimo in termini di «deriva», e dunque di arbitrario sconfinamento in funzioni che non apparterebbero al Parlamento, solleva forti perplessità.

Il CNEL invita a valorizzare la c.d. «via tradizionale» della contrattazione collettiva «quale sede storica per eccellenza della dialettica tra istanze economiche e istanze sociali presenti sul mercato del lavoro»; si esclude che essa sia equivalente a una contrattazione economica individuale, rappresentandola come «vera e propria istituzione “politica”», che concorre alla compensazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, dando per pacifica e ben funzionante un'attività delle parti sociali che invece attualmente mostra segni di difficoltà (CALVELLINI, LOFFREDO 2023). L'interrogativo è se il Parlamento non sia a maggior titolo una vera e propria istituzione politica, rispetto alla quale usare l'espressione di una «deriva» costituisce – lo si ribadisce – un'evidente stonatura.

Ora, al di là del dubbio spessore del pensiero sottostante il documento in esame, il segnale che appare preoccupante è l'impressionante omissione in merito al fenomeno in crescita del lavoro sommerso. A fronte del quale le orgogliose affermazioni relative al tasso di contrattazione collettiva pari al 100% appaiono non veritiere. Nel quadro del PNRR il Governo ha predisposto un *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025* per rafforzare la strategia di contrasto di questa tendenza, e i dati che il Piano riporta sono i seguenti: sulla base di stime di Eurostat del 2013, la percentuale di lavoratori irregolari sul totale degli occupati (12,9%) era superiore al valore medio dell'Unione europea (incluso il Regno Unito pari al 11,6%). Dei quasi 3 milioni di occupati irregolari ben 2 milioni e 300 mila lavorano nei servizi quali il lavoro domestico, il commercio, l'alloggio e la ristorazione e infine le attività professionali. I settori di industria e costruzioni presentano occupazione irregolare, ma a livelli più contenuti: il lavoro sommerso contraddistingue in maniera allarmante

---

<sup>4</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, p. 30.

i servizi domestici alle famiglie, tra i quali il tasso di irregolarità supera il 50%, ma l'incidenza dell'occupazione irregolare è alta anche in agricoltura.

Dati oggettivi dicono dunque che il lavoro sommerso è un fenomeno caratterizzato da una «quota sempre più ampia di attori economici, sia lavoratori che datori, che si sottraggono all'applicazione delle regole e tutele previste dall'ordinamento giuridico, sia per convenienza sia per impossibilità nel conformarsi a quest'ultime» (BATTISTA 2022). Si tratta di un mercato non regolato, dove prevale il rifiuto dell'applicazione dei diritti fondamentali propri del diritto del lavoro: un «secondo mercato del lavoro», frutto dell'economia sommersa, che si sottrae all'applicazione del diritto. Risulta pertanto sorprendente che un'istituzione come il CNEL non ritenga di fare alcun accenno alla situazione di 3 milioni di lavoratori che sono costretti, o accettano volontariamente, condizioni lavorative di varia natura che vanno dal lavoro «nero», a quello «grigio», allo sfruttamento fino al lavoro forzato (FERRAJOLI 2023). Il parere dell'organo costituzionale di consulenza si limita a richiamare il fenomeno della contrattazione «pirata», ben noto alla dottrina (PERUZZI 2020), liquidandolo come marginale benché preoccupante quale elemento di perturbazione delle dinamiche intersindacali; nonché le aree di criticità per gruppi di lavoratori (autonomi fittizi, parasubordinati, temporanei, occasionali, stagisti), per settori o per modelli organizzativi (appalti, subappalti, *franchising*).

Un apporto di riflessione su una realtà del lavoro, dove fenomeni di grave illegalità determinano salari che sfuggono totalmente a sindacati e giudici, non dovrebbe ignorare che l'insufficienza delle retribuzioni va oltre le categorie di comprensione finora utilizzate. Eppure, il parere del CNEL fornisce la rappresentazione di uno scenario di completa regolarità, rispetto al quale la priorità appare la salvaguardia del ruolo dello strumento – la contrattazione collettiva – e non del raggiungimento dell'obiettivo, che continua a essere l'adeguatezza dei compensi lavorativi.

### 5.3. I giudici

La terza presa di posizione rilevante è quella della magistratura. Il ruolo della c.d. suppletiva pretoria è stato decisivo per l'applicazione dell'art. 36, comma 1 Cost. e per sostenere la portata precettiva e non meramente programmatica della disposizione.

Già nel 2019 il giudice del lavoro, con la sentenza del Tribunale di Torino n. 1128 del 9 agosto, aveva preso posizione netta in merito alla presunzione di conformità all'art. 36 Cost. dei trattamenti retributivi dettati dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi: le molteplici pronunce della Corte di Cassazione del 2023 vanno nella medesima direzione, pervenendo ad affermare che la presunzione può ritenersi superata.

Tali decisioni<sup>5</sup> hanno provveduto a fissare dei punti fermi di grande rilievo, ragionando in tema di «salario costituzionale» e di «salario minimo costituzionale con riferimento all'art. 36». Tra l'altro già il lessico che ricorre nelle pronunce colpisce

<sup>5</sup> Cass., sentt. n. 27771/2023, n. 27713/2023 e n. 27769/2023.

per il rigore terminologico: se il documento del CNEL non usa il termine di «salario costituzionale» ma si riferisce al cosiddetto «salario giusto», va dato rilievo a queste diverse opzioni lessicali, che possono avere un significato non irrilevante. Mentre l'aggettivo «giusto» presenta elementi di discrezionale lettura ed interpretazione, l'aggettivo «costituzionale» qualifica una nozione di salario che non può che essere coerente con i beni e i principi della Carta.

La scelta della formula richiamata è significativa del fatto che le sentenze non si occupano del salario minimo in sé, ma più ampiamente dell'autorità chiamata a individuare un livello retributivo coerente con il quadro costituzionale. E allora si comprende perché da queste decisioni emerga che la funzione del sindacato è fondamentale, e così anche le potenzialità insite nella contrattazione collettiva: ma in parallelo viene espressa la denuncia del fallimento del modello basato sugli artt. 36 e 39 Cost. Per effetto di questo esito, la suprema giurisdizione esclude l'esistenza di una riserva a favore della contrattazione collettiva in materia salariale e, piuttosto, rivendica la piena competenza del giudice di merito a esprimersi sul salario sulla base di una elaborazione giurisprudenziale che dura oramai da oltre settant'anni<sup>6</sup>.

La Corte assegna la piena competenza al giudice di merito al fine di adeguare – in base all'art. 2099, comma 2, c.c. – il trattamento retributivo all'art. 36 Cost., facendo riferimento alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi nazionali di categoria, che fissano standard minimi inderogabili validi su tutto il territorio nazionale. Ma il passaggio più decisivo è quello del superamento della presunzione relativa di conformità a Costituzione del salario di cui al CCNL: di tale presunzione si sostiene la possibilità di accertamento contrario e, più in generale, le prerogative delle parti sociali escono da tali sentenze largamente ridimensionate.

Il giudice di legittimità evidenzia la piaga della «povertà nonostante il lavoro» e la riconduce alla concorrenza salariale «al ribasso» innescata da un insieme di fattori che le decisioni elencano: la frammentazione della rappresentanza e la presenza sulla scena negoziale di associazioni collettive (sindacali e datoriali) di discutibile rappresentatività; la conseguente proliferazione del numero dei CCNL, e il CNEL ne ha censiti 946 per il settore privato, di cui solo un quinto sarebbero stati stipulati dai sindacati più rappresentativi a copertura della maggior parte dei dipendenti; la moltiplicazione del fenomeno della disparità di retribuzione a parità di lavoro e la mortificazione dei salari soprattutto ai livelli più bassi; il ritardo abituale dei rinnovi dei contratti collettivi, la cui durata impedisce un effettivo adeguamento dei salari ai cambiamenti economici (i magistrati rimandano all'ultimo Report del CNEL che riporta come scaduti 563 contratti del settore privato, pari al 60% ca<sup>7</sup>); la severa dinamica inflazionistica degli ultimi due anni.

A fronte di questo scenario, il giudice denuncia la tensione ormai evidente tra contrattazione collettiva e art. 36 Cost., e pare di poter interpretare la sua posizione

---

<sup>6</sup> Cfr. Cass., sentt. n. 1184/1951, n. 461/1952, n. 663/1958 e n. 308/1962.

<sup>7</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2022), *15° report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL*.

come l'invito a non fermarsi al modello dell'art. 36 definito sulla base dell'art. 39, come se la preservazione di quel meccanismo fosse preminente rispetto alla garanzia di definire dei salari in sintonia con la prescrizione costituzionale. Al contrario, la Corte chiarisce che i criteri di sufficienza e proporzionalità stabiliti nella Costituzione sono gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva, e hanno contenuti – anche attinenti alla dignità della persona – che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario.

È chiaro che la posizione emersa in sede giurisprudenziale è problematica da accettare, per la fisionomia assunta ormai da tempo dal nostro mercato del lavoro; e perché rafforza il terzo attore – il giudice – rispetto agli altri due – i sindacati e il Parlamento – nella funzione di invero dell'art. 36 Cost. Ma è emblematica dello stato di crisi che ormai caratterizza la questione, e che impone l'individuazione di modalità di inversione della tendenza in atto.

## 6. IL «SALARIO COSTITUZIONALE» AI LIMITI DELLE MISURE PER LA POVERTÀ

Rimane da svolgere qualche osservazione relativa al concetto di proporzionalità insito nell'art. 36 Cost.: di esso si ritiene che non vada enfatizzato il significato di correttezza, come invece è avvenuto per tutte le riforme degli ultimi anni, in particolare a partire dalla legge delega n. 183/2014, ovvero la delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Tali interventi normativi hanno inteso valorizzare un meccanismo di mercato, all'interno del quale si suppone che si muovono lavoratori capaci di offrire le loro competenze a datori di lavoro in una logica meramente sinallagmatica; lavoratori guidati da una mentalità di forte competizione, che richiede di offrire profili più appetibili di quelli dei concorrenti; lavoratori e datori guidati da una razionalità che è sufficiente a generare il più ampio raggiungimento degli interessi delle parti (BUZZACCHI 2019). E tra questi interessi ricade anche quello della retribuzione.

Un esempio impressionante di questo indirizzo è stato recentemente offerto dall'art. 24 del d.l. n. 48/2023 – adottato nel giorno della Festa dei Lavoratori, il c.d. decreto lavoro – che è andato a eliminare alcune previsioni del decreto dignità in tema di licenziamenti senza giusta causa. Esso ha finito per invocare liberi accordi tra lavoratori e datori di lavoro in circostanze nelle quali non siano già intervenute le tutele della contrattazione collettiva (BUZZACCHI 2023).

Con particolare riferimento per l'aspetto retributivo, com'è noto, le tante proposte legislative sono quasi tutte attestate intorno all'importo lordo di 9 euro, che ancora pochi anni fa – quando si è avviato il processo di riflessione su un salario minimo legale – pareva anche consistente, mentre il fenomeno inflattivo degli ultimi anni rende tale importo una cifra in alcun modo eccessiva.

Ma al di là delle cifre, la sproporzione di tale misura, per l'Italia, è che riguarderebbe il 20% circa dei lavoratori mentre in tutto il mondo il salario minimo

riguarda al massimo il 10% dei lavoratori. L'aspetto critico è dunque che la maggiore estensione potenziale della previsione – nei calcoli prospettici che vengono effettuati – rimanda all'esistenza di una platea veramente ampia – troppo ampia – di lavoratori, che non percepiscono un compenso che li mette al riparo da condizioni di povertà.

Va allora esposto un ultimo profilo, che merita di essere messo in evidenza. Con il ricorso alla formula del «salario minimo» sembra sfumare la distinzione tra misure assistenziali e misure ed erogazioni retributive: è vero che i confini tra il settore della sicurezza sociale e il settore dei compensi per lavoro non sono così netti e che i collegamenti sono invece robusti – si pensi a come il trattamento previdenziale sia stato strettamente collegato al trattamento retributivo finché non si è abbracciato il sistema di natura contributiva – e tuttavia il rischio di ragionare su un livello «minimo» del salario è di sovrapporre misure di sussidio a quello che dovrebbe essere il corretto compenso per una prestazione lavorativa vera e propria.

In un periodo di così grandi difficoltà a livello economico e sociale, in presenza di un alto tasso di lavoro precario, molto spesso assoggettato ai c.d. contratti pirata o esposto a fenomeni di *dumping sociale*, la possibilità di confondere la retribuzione per un'attività lavorativa con un sostegno al reddito riconducibile all'art. 38 Cost. porta a svuotare ulteriormente la portata dell'art. 36 Cost.

L'emersione di situazioni di trattamento economico che non rispecchiano la qualità e la quantità del lavoro svolto, e non consentono il sostentamento dei lavoratori e delle loro famiglie è questione di antica data, se si considera la testimonianza rappresentata da un testo biblico, la lettera di san Giacomo apostolo, dove si denuncia l'immoralità dei «ricchi» e li si richiama al «salario dei lavoratori che hanno mietuto sulle loro terre e che essi non hanno pagato». Negli ultimi due decenni è vero, infatti, che il c.d. lavoro povero ha acquistato crescente attualità, al punto da non potersi più ritenere vero che il lavoro rappresenti una garanzia contro la povertà e che sia condizione sufficiente per mettere al riparo dal rischio di vulnerabilità. L'osservazione che «il lavoro povero è un fenomeno cresciuto nella percezione e sempre più di frequente nel dibattito pubblico si fa riferimento alla crescente diffusione di occupazioni di scarsa qualità, a bassa remunerazione e che non garantiscono un'adeguata sicurezza dal rischio di esclusione sociale» (FERRARIS 2009) trova, del resto, un parallelo nelle sentenze della Corte di Cassazione richiamate: al punto 15 della sent. n. 27713/2023 il giudice argomenta che «il livello ISTAT di povertà pur non costituendo un parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente, può tuttavia aiutare ad individuare, sotto questo profilo, una soglia minima invalicabile. Esso non è di per sé indicativo del raggiungimento del livello del salario minimo costituzionale che, come già rilevato, deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera, dovendo altresì rispettare l'altro profilo della proporzionalità».

Il fenomeno del lavoro povero – *working poor* – è quello di un'«occupazione remunerata con un salario talmente modesto che non permette di superare la soglia di povertà», secondo la definizione datane dall'Enciclopedia Treccani nel 2008. Attualmente esso assume una molteplicità di forme, che attestano il fiorire di modalità

di occupazioni al momento non riconducibili alle categorie del tradizionale diritto del lavoro, ed assolutamente capaci di sfuggire a regolamentazioni che approntino le adeguate tutele (BANO 2019; FALERI 2019). Vi è chi ha parlato di «babele delle formule» che descrivono questa povertà: povertà assoluta, povertà relativa, lavoratori poveri (*working poors*) e povertà da lavoro (*in-work poverty*) (BALLESTRERO 2019). Tutto il panorama della *gig economy*, del lavoro a domicilio in rete, degli impieghi nel settore dell'agricoltura rappresenta eloquenti esempi di «lavoro povero». Se si vuole risalire alle cause di questa evoluzione degenerativa, esse potrebbero essere da ricondurre alla bassa produttività del lavoro, alla stagnante dinamica dei prezzi, a cambiamenti strutturali del mercato del lavoro. Ma soprattutto all'aumento della quota di lavoro nei servizi e alla domanda degli stessi, spesso ad alta intensità di lavoro, come quelli di cura e di sanità: le trasformazioni in atto da anni, oltretutto di mercati che sempre meno hanno dimensioni solo nazionali, paiono condurre ad uno svilimento delle condizioni del lavoro in generale, e degli aspetti salariali in particolare.

La crescente incidenza del «lavoro povero» sul tessuto sociale – oltre che economico – della Repubblica appare un'evidente devianza rispetto al modello prescritto dall'art. 36 Cost.: per arginarla possono soccorrere sia azioni preventive, che strumenti di riduzione del rischio di povertà. Tra questi secondi si possono annoverare sia misure che il nostro ordinamento ha già adottato, sia misure che ancora non si è ritenuto di recepire: reddito minimo garantito, reddito di cittadinanza, reddito di inclusione, reddito di dignità, reddito di accompagnamento al lavoro, reddito di base, assegno di inclusione (TRIPODINA 2023), nonché salario minimo. La numerosità delle formule impiegate è emblematica della criticità ampiamente avvertita, e necessita di risposte di sistema. Ma riporta l'attenzione sui requisiti del compenso retributivo pretesi dal dettato costituzionale, che rimangono riferimento di partenza, anche e nonostante la storia di contrattazione collettiva che è intervenuta.

Si deve allora realisticamente constatare che, con riferimento alla retribuzione derivante dal lavoro, l'allontanamento dal modello costituzionale appare di tutta evidenza (MARTELLONI 2023). Le azioni per invertire questo orientamento sono complesse e sollecitano politiche pubbliche diversificate (BUZZACCHI 2019), chiamate a combinare valutazioni relative al dato quantitativo del compenso con elementi che attengono ai percorsi di formazione, alle misure di sostegno alle famiglie, a interventi a favore della parità di genere, e a tutti quegli aspetti che possono incidere sul tema della remunerazione del lavoratore. Intervenendo su tali terreni di politica pubblica ci si attende che il divario tra la previsione costituzionale e la realtà salariale venga prima o poi affrontato e sanato.

L'impegno del legislatore deve essere quello di valorizzare al massimo la retribuzione come l'art. 36 Cost. pretende; e di istituire una rete di sostegni per quelle situazioni nelle quali il soggetto necessita sussidi: ma è fondamentale preservare il discrimine tra dimensione lavorativa e dimensione assistenziale, anche per conservare una nozione forte del lavoro. Quella nozione che la nostra Costituzione vuole collegata allo sviluppo della personalità e alla conduzione di un livello di vita dignitosa.



## BIBLIOGRAFIA

- AMATO G. (a cura di) (1972), *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- APOSTOLI A. (2023), *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo*, 3, pp. 35 e ss.
- ASSEMBLEA COSTITUENTE (1947), *Atti dell'Assemblea Costituente*, Roma.
- BALANDI G.G., CAZZETTA G. (a cura di) (2009), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè.
- BANO F. (2019), *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 129 e ss.
- BALLESTRERO M.V. (2019), *Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito*, in *Teoria politica*, 9, pp. 359 e ss.
- BATTISTA L. (2022), *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Bari, Cacucci.
- BELLOMO S. (2002), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- BELLOMO S. (2024), *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, 1, pp. 1 e ss.
- BERGONZINI C. (2023), *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 3, pp. 61 e ss.
- BIN R. (2009), *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in G.G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di) (2009), *Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana*, Ferrara, Giuffrè, pp. 279 e ss.
- BUZZACCHI C. (2019), *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, Franco Angeli.
- BUZZACCHI C. (2019), *Funzioni e risorse delle politiche per il lavoro: le difficili sorti di un diritto fondamentale*, in *Rivista AIC*, 3, pp. 310 e ss.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- BUZZACCHI C. (2023), *Il diritto all'autoimprenditorialità*, in *LaCostituzione.info.it*.
- CASU A. (2024), *Brevi note in tema di salario minimo*, in *Rivista di diritti comparati*, pp. 89 e ss.
- CALVELLINI G., LOFFREDO A. (2023), *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, pp. 577 e ss.
- CANTARO A. (2006), *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, in G. CASADIO (a cura di) (2006), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ed. Futura, pp. 55 e ss.
- COLAPIETRO C. (2006), *Art. 36*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) (2006), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2022), *15° report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL*, in *www.cnel.it*.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, in *www.cnel.it*.
- COSTA P. (2009), *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 35 e ss.
- FALERI C. (2019), *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, 1, pp. 149 e ss.
- FERRAJOLI C.F. (2023), *Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 3, pp. 112 e ss.
- FERRARIS V. (2019), *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 51 e ss.

- GRANDI M. (1997), «*Il lavoro non è una merce*». *Una formula da rimeditare*, in *Lavoro e diritto*, 4, pp. 1163 e ss.
- MANCINI G.F. (1975), *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli.
- LASSANDARI A. (2019), *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 81 e ss.
- LEROY-BEAULIEU P. (1897), *Trattato teorico-pratico di economia politica*, I, Torino, Utet.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 3, pp. 86 e ss.
- MONTUSCHI L. (2009), *La Costituzione e i lavori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, pp. 153 e ss.
- NAPOLI M. (2010), *Lavoro diritti valori (2006-09)*, Torino, Giappichelli.
- PACE A. (1961), *Rilievi sulla determinazione giudiziale della retribuzione sufficiente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 277 e ss.
- PALLANTE F. (2017), *Lavoro, rappresentanza e cittadinanza: l'allontanamento dal quadro costituzionale*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, Feltrinelli, pp. 41 e ss.
- PERUZZI M. (2020), *Viaggio nella “terra di mezzo”, tra contratti leader e pirata*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 211 e ss.
- PIZZOLATO F., BUZZACCHI C. (a cura di) (2023), *Una Repubblica fondata sul lavoro?*, in *Diritto costituzionale*, 2, pp. 1 e ss.
- RICCI G. (2011), *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e diritto*, 4, pp. 635 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2013), *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 3 e ss.
- SARACENO C. (2020), *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze, Firenze University Press.
- SARTORI A. (2023), *La direttiva europea sui salari minimi adeguati nell'UE. Le novità giuslavoristiche dei decreti «aiuti» e la (mini)-riforma «Cartabia» del processo del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, pp. 3 e ss.
- SCOGNAMIGLIO R. (2008), *Lavoro: I) Disciplina costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, pp. 4 e ss.
- SOMMA A. (2009), *Dal lavoratore al consumatore. Cittadinanza e paradigma giuslavoristico nell'economia sociale di mercato*, in BALANDI G.G., CAZZETTA G. (a cura di), *Diritto e lavoro nell'Italia Repubblicana*, Milano, Giuffrè, pp. 131 e ss.
- SPEZIALE V. (2017), *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT*, 322, pp. 1 e ss.
- TREU T. (1979), *Art. 36*, in *Commentario alla Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli.
- TREU T. (2019), *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT*, 386, pp. 1 e ss.
- TRIPODINA C. (2023), *Povera Italia. Un'Italia senza reddito minimo garantito*, in *Costituzionalismo*, 3, pp. 1 e ss.
- ZOLI C. (2014), *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 99 e ss.



## SALARIO MINIMO (LEGALE) E COSTITUZIONE

Massimiliano Delfino\*

### 1. L'ATTUALITÀ E LE RADICI COSTITUZIONALI DEL SALARIO MINIMO (LEGALE)

La relazione fra salario minimo e Costituzione è un tema sempre verde nel dibattito giuslavoristico italiano. Invece, il *salario minimo legale* è ritornato ad essere un argomento di grande attualità nel dibattito italiano da dieci anni, da quando si assiste a una crisi della rappresentatività sindacale, del sistema sindacale di fatto e dell'idea della contrattazione collettiva come *autorità salariale* del Paese, idea sostenuta dalla giurisprudenza (costituzionale e comune). In particolare, il tema di un intervento legale in materia è al centro dell'attenzione da quando la legge n. 83/2014, art. 1, comma 7, lett. g, fra i principi e criteri direttivi della delega aveva previsto la «introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Ed è tornata al centro dell'attenzione da quando, come si vedrà più avanti, la giurisprudenza della Cassazione del 2023 sembra aver dato un'ulteriore spinta verso un intervento del legislatore in materia salariale.

È noto che l'istituto in questione non ha radici nel testo costituzionale, giacché nell'art. 36, comma 1, non compare alcun riferimento alla determinazione dei minimi salariali attraverso le fonti legali (per alcune letture della disposizione vedi MENEGATTI 2017; RICCI 2012; MARINELLI 2010, pp. 97 ss. In collegamento con l'art. 38, comma 2, Cost.: CASILLO 2016, pp. 185 ss.). Tuttavia, forse non tutti ricordano che c'è stato un dibattito in merito nell'Assemblea costituente (GAETA

---

\* Massimiliano Delfino è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" (massimiliano.delfino@unina.it).

2015). In particolare, in questa pubblicazione si segnala la proposta di emendamento avanzata dal comunista Aladino Bibolotti, che chiese l'inserimento di un comma in quello che sarà l'art. 36 Cost., secondo il quale «Il salario minimo individuale e familiare [...] sono stabiliti dalla legge». Pertanto, in Costituzione manca un riferimento al salario minimo legale (concetto diverso da quello di “salario minimo costituzionale” che, invece, ben si radica nell'art. 36 Cost.: RICCI 2011, pp. 635 ss.), ma occorre chiedersi se esista una riserva a favore della contrattazione collettiva per la determinazione dei livelli salariali minimi. Com'è noto, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in merito, ha fornito una risposta negativa con la sentenza n. 106 del 1962 sulla proroga della legge n. 741/1959. Tutto ciò vale, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale successiva<sup>1</sup>, sino a quando l'art. 39 Cost. non sarà attuato.

Da quanto detto deriva che una legislazione sul salario minimo non sarebbe incompatibile con l'art. 36 Cost., precondizione, questa, per approvare una legge in materia (MAGNANI 2010, p. 776. Più in generale sulla previsione costituzionale, vedi ZOPPOLI 1994, pp. 93 e ss.).

Se quindi c'è un'assoluta coincidenza fra giurisprudenza e dottrina per quanto riguarda l'*an* dell'intervento legislativo, più articolato è il discorso sui limiti e sull'oggetto che questo potrebbe avere, dal momento che in dottrina si sono levate voci secondo le quali il legislatore potrebbe regolamentare singoli istituti della retribuzione, lasciando alla «contrattazione collettiva la libertà di determinare l'ammontare complessivo del trattamento retributivo» (BELLOMO 2002, p. 40), in considerazione della centralità della fonte collettiva in materia (GAETA 2016)<sup>2</sup>.

Pertanto, è da valutare se un'eventuale norma sul salario minimo sarebbe in contrasto con quest'impostazione. E ciò dipende da come si intendono i minimi salariali, ovvero se possono essere considerati un istituto qualsiasi della retribuzione, seppure con alcune peculiarità, oppure un istituto cruciale, la cui determinazione per via legale avrebbe conseguenze sull'intero trattamento retributivo.

Va da sé che la sostituzione della legge alla contrattazione collettiva, nella determinazione di tutti i profili retributivi, sarebbe incostituzionale, perché violerebbe l'art. 39, comma 1, Cost., privando la contrattazione collettiva della possibilità di determinare il trattamento economico che costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo.

---

<sup>1</sup> Vedi Corte cost., sent. n. 181/1980, secondo la quale «sino a quando l'art. 39 Cost. non sarà attuato non si può né si deve ipotizzare conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento [...]». In tal senso vedi anche Corte cost., sent. n. 34/1985.

<sup>2</sup> Tale centralità è sottolineata da PALLINI 2024, che fa risalire la centralità della fonte collettiva in materia retributiva alla giurisprudenza probivirale di fine Ottocento-inizio Novecento, ricordando che «qualche collegio afferma [...] che in materia di determinazione del salario la disposizione del contratto collettivo va applicata automaticamente, anche contro la divergente pattuizione individuale, perché in quel caso essa sarebbe espressione di un principio “di ordine pubblico”» (p. 3).

## 2. MODELLI DI SALARIO MINIMO E COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE

Con riferimento ai vincoli costituzionali, è necessario affrontare subito la questione di quale modello di salario minimo legale potrebbe essere conforme al dettato della nostra Costituzione. Per classificare gli interventi legali si possono prendere in considerazione svariati elementi, dal tipo di fonte adoperata al ruolo svolto dalle parti sociali, dalla periodicità degli aggiornamenti retributivi al rapporto con la contrattazione collettiva. In questo contesto, è utile far riferimento ai tipi di classificazione maggiormente diffusi, valutandone la loro compatibilità con l'assetto costituzionale italiano. A tal fine, occorre tener conto del ruolo svolto dalle parti sociali nella determinazione per via legislativa dei minimi retributivi e del rapporto fra la legge sui minimi e l'autonomia collettiva perché sono elementi importanti al fine di valutare la compatibilità costituzionale di un eventuale intervento legale in materia.

Con riguardo, invece, alla relazione fra legge (sui minimi) e contrattazione collettiva è opportuno richiamare una dottrina di molti anni fa (PERONE 1971, p. 387), secondo la quale l'intervento del legislatore nella determinazione dei minimi salariali può essere complementare oppure concorrente rispetto all'attività sindacale. Nel primo caso, «si rimane nell'ottica tradizionale, la quale riconosce che la fissazione dei minimi spetta istituzionalmente, se non anche esclusivamente, ai sindacati, considerando una eventuale legislazione in materia come suppletiva o integrativa». Al contrario, l'altra ipotesi di intervento «prevede che nella fissazione dei minimi retributivi legge e contratto collettivo abbiano funzioni distinte e concorrenti», nel senso che «il contratto collettivo fissa la retribuzione normale professionale e la legge quella minima di sostentamento» (PERONE 1971, pp. 392-393).

Questa classificazione consente di analizzare il rapporto fra legge e contrattazione collettiva pure nella prospettiva della costituzionalità di un intervento legislativo in tema di minimi retributivi.

Il ruolo degli attori sociali è essenziale anche per compiere un controllo di costituzionalità dei modelli nell'ambito dell'ordinamento italiano. Infatti, l'approvazione di una legge sui salari minimi darebbe luogo a un inevitabile condizionamento della contrattazione collettiva da parte della fonte eteronoma. Quindi, alla luce di ciò, il riconoscimento agli attori sociali di un ruolo attivo nella determinazione del salario minimo legale non solo sarebbe opportuno, ma addirittura necessario per rafforzare la legittimità costituzionale del meccanismo legale di fissazione di quei minimi.

Invero, come si è già messo in evidenza, la costituzionalità del minimo legale rispetto all'art. 36 Cost. appare un fatto consolidato sulla base della giurisprudenza della Consulta. Tutti da indagare sarebbero, invece, i risvolti di legittimità dell'eventuale provvedimento legislativo con riferimento all'art. 39 Cost. Una legge sui minimi salariali che escludesse gli attori sociali dalla determinazione degli stessi minimi potrebbe mettere in crisi la contrattazione collettiva, rischiando così di minare alle fondamenta la libertà sindacale garantita dall'art. 39 Cost., cosicché il coinvolgimento delle parti sociali è un altro degli elementi di cui dovrebbe tener conto il

legislatore ordinario per assicurare la conformità costituzionale dell'intervento (vedi GRECO 2015)<sup>3</sup>.

Con riguardo ai modelli, va infine segnalato che, sempre nell'ottica del rispetto delle previsioni costituzionali, sarebbe più adatto un intervento legislativo che fissasse la misura del salario minimo su base oraria e non, ad esempio, su base settimanale o mensile. In questo modo, infatti, sarebbe più agevole applicare il criterio costituzionale della proporzionalità alla quantità di lavoro svolto, sì da favorire l'applicazione dell'eventuale minimo legale ai contratti di lavoro con orario ridotto (vedi ROCCELLA 1986, p. 90).

### 3. LA PARZIALE CONVERGENZA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA RETRIBUZIONE NEL LAVORO PUBBLICO E NEL LAVORO PRIVATO

Si tratta ora di comprendere che apporto ha dato la Corte costituzionale nell'affrontare la tematica del salario minimo in generale. La lettura di queste pronunce, poi, sarà funzionale a comprendere se è possibile condurre un discorso unificato, relativo al settore pubblico e a quello privato, oppure se le problematiche sono profondamente diverse.

Sicuramente va ricordato che nel primo settore la legge esercita un ruolo di maggiore rilievo poiché assegna alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico del lavoratore (art. 45, comma 1, d.lgs. n. 165/2001) oltre a fissarne le risorse finanziarie destinate alla sua negoziazione. Inoltre, proprio perché sono impiegate quelle risorse, non c'è dubbio che la contrattazione collettiva sulla retribuzione si debba svolgere entro «i limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore»<sup>4</sup>.

Il tratto costante della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia è che «l'autonomia collettiva può venire compressa o [...] annullata nei suoi esiti concreti [...] quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali»<sup>5</sup>: tale analisi va condotta con riguardo sia al settore pubblico, sia al settore privato, ma è con riferimento al secondo settore che l'eventuale compressione (o annullamento) è ancora tutta da interpretare, chiedendosi se sia necessario un intervento legislativo. E comunque, allargando il discorso, occorre interrogarsi su quali possano essere gli interessi generali da contemperare con il rispetto della libertà sindacale.

Il più delle volte le decisioni che affrontano con maggiore dovizia di particolari la questione sono anche le più risalenti nel tempo. Fin dalla sentenza n. 106 del 1962, infatti, è stato negato, come si è anticipato, che dall'art. 39 Cost. derivi «una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro»; e questa tesi, ripresa dalla sentenza n. 120 del 1963, è stata riaffermata nella

---

<sup>3</sup> Secondo tale autrice, il coinvolgimento delle parti sociali riduce il rischio di incostituzionalità con riguardo, però, al principio di proporzionalità di cui all'art. 36 Cost. (p. 115).

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 219/2014.

<sup>5</sup> Ancora Corte cost., sent. n. 219/2014, ma v. anche Corte Cost. sentt. nn. 40/2007, 393/2000, 143/1998, 124/1991, 34/1985.

sentenza n. 141 del 1980, là dove si osserva che, «sino a quando l'art. 39 Cost. non sarà attuato non si può né si deve ipotizzare conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento». Ma la Corte ha del pari avvertito, già nella prima di tali decisioni, che «una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima». E ciò, ad avviso della sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 1985, «vale a più forte ragione [...] ad escludere che fosse e sia consentito al legislatore ordinario [...] cancellare o [...] contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse».

Tuttavia, come chiarisce la sentenza n. 124 del 1991, «l'autonomia collettiva non è immune da limiti legali. Il legislatore può stabilire criteri direttivi, quali [...] i [...] principi di uniformità del sistema di indicizzazione per le varie categorie e di limitazione di esso a una parte della retribuzione, o vincoli di compatibilità con obiettivi generali di politica economica, individuati nel quadro dei programmi e controlli previsti dall'art. 41, comma 3, Cost. Ma, entro le linee-guida tracciate dalla legge, le parti sociali devono essere lasciate libere di determinare la misura dell'indicizzazione e gli elementi retributivi sui quali incide». Inoltre, questa pronuncia, che si riferisce all'eventuale previsione di massimi contrattuali apposti dalla legge, richiede che tale compressione della libertà sindacale possenga, fra gli altri, il requisito della temporaneità, in mancanza del quale l'intervento legale è incostituzionale per contrasto con gli artt. 36 Cost. e 39 Cost. A questo punto, v'è da domandarsi se la temporaneità (ma anche l'eccezionalità) sia richiesta solo per i massimi contrattuali oppure per qualsiasi intervento volto a comprimere la libertà sindacale. Non c'è motivo di ritenere che il ragionamento della Consulta sia confinato soltanto a una specifica ipotesi di limitazione, cosicché un'eventuale normativa legale in tema di minimi dovrebbe fare i conti con un orientamento giurisprudenziale di tal genere. Attenendosi proprio a quest'orientamento, delle due l'una: o il meccanismo di determinazione dei minimi deve essere temporaneo; oppure deve essere concepito in maniera tale da non intaccare né l'art. 39 Cost., né l'art. 36 Cost.

#### **4. LEGGE E CONTRATTO COLLETTIVO IN MATERIA RETRIBUTIVA “EGUAL NON SONO” SOPRATTUTTO NEL SETTORE PUBBLICO**

Riprendendo le fila del discorso sul ruolo della legge e del contratto collettivo nella regolazione dei profili retributivi, la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 1469 del 2015, che riguarda la contrattazione decentrata in materia retributiva nel settore pubblico, è molto interessante, perché sottolinea la circostanza che sia la legge, sia la contrattazione collettiva devono rispettare la Costituzione e la legislazione in generale, ma anche che le parti della contrattazione collettiva non possono essere equiparate per quanto riguarda la responsabilità contabile. In particolare, la Cassazione stabilisce che, qualora un contratto collettivo decentrato violi i vincoli



di bilancio, le parti negoziali non possono rispondere allo stesso modo, in quanto «l'attività contrattuale collettiva è stata modellata, anche per il settore pubblico, sul paradigma di quella tipica del rapporto di lavoro privato, ove necessariamente contrapposte sono le istanze rappresentate dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle parti datoriali; pertanto deve escludersi che, nello svolgimento della loro attività sindacale, le rappresentanze dei lavoratori siano portatrici di funzioni dirette al perseguimento dei fini e degli interessi della Pubblica Amministrazione». Piuttosto, esse sono portatrici «della rappresentanza degli interessi, antagonistici a quelli datoriali, dei lavoratori da cui hanno ricevuto il mandato».

Inoltre, va ricordato che legge e contratto collettivo non possono essere messe sullo stesso piano, indipendentemente dal settore di riferimento, anche da un altro punto di vista. In presenza di un salario minimo previsto per legge questo prevarrebbe su quello fissato dalla contrattazione collettiva superiore o inferiore che sia o, meglio, non ci potrebbe essere conflitto fra la fonte legale e quella contrattuale perché, com'è noto, operano su due piani differenti. Pertanto, il legislatore nella sua piena discrezionalità, potrebbe scegliere il minimo retributivo indipendentemente da quello fissato dalla fonte negoziale collettiva anche perché si troverebbe a confrontarsi con una pleora di contratti collettivi e di trattamenti economici incompatibile con la presumibile fissazione di un unico tetto su base nazionale. Diverso è il discorso in merito alla compatibilità con l'art. 36 Cost., nel senso che, indipendentemente dalla qualificazione della previsione costituzionale come principio o fonte di precetto, il legislatore deve prevedere un minimo salariale sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, cosicché ci potrebbe essere la verifica di costituzionalità di un provvedimento legale in materia di minimi retributivi.

##### **5. L'EVENTUALE NORMATIVA SUL SALARIO MINIMO: REVISIONE DELL'ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI TRATTAMENTO RETRIBUTIVO GLOBALE E REVIVISCENZA DEL PRINCIPIO DELLA SUFFICIENZA?**

A questo punto è opportuno tornare all'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia retributiva, sottolineandone gli aspetti che più interessano ai fini del discorso sul rapporto fra legge e contrattazione collettiva nella determinazione dei minimi salariali.

È a tutti noto che questa giurisprudenza ormai da molti anni ritiene che il rispetto dell'art. 36 Cost. debba essere valutato non con riguardo a ciascun elemento della retribuzione, «bensì alla totalità dell'emolumento»<sup>6</sup>. Nondimeno, le sentenze che contengono queste affermazioni sono riferite a singoli elementi della retribuzione che non sono avvicinati a un eventuale salario minimo legale (ma neppure contrattuale). Appare evidente, infatti, che se il nostro ordinamento dovesse decidere di prevedere per legge i minimi salariali, quell'elemento retributivo non potrebbe es-

---

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 366/2006.

sere accostato agli elementi oggetto della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>7</sup>. Il minimo salariale, soprattutto se previsto dalla legge, deve essere necessariamente conforme a Costituzione poiché non è una semplice componente della retribuzione, ma costituisce piuttosto il cuore del trattamento retributivo<sup>8</sup>.

È probabile poi che l'introduzione per legge dei minimi salariali costringerebbe a prendere in maggiore considerazione il principio della sufficienza retributiva (cfr. BELLOMO 2002), che più di quello della proporzionalità è intrinsecamente legato alla soglia salariale di base, anche se non è possibile sostenere l'esatta corrispondenza fra salario minimo e salario sufficiente (cfr. SARACINI 2023).

Peraltro, il legislatore italiano che si apprestasse a mettere mano a questa materia non potrebbe fare a meno di configurare i minimi salariali in modo tale da «assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa», giacché non si tratterebbe di un intervento attraverso contratti collettivi, considerati, come più volte detto, quali parametri di riferimento per quanto riguarda i minimi retributivi, ma di un intervento diretto del potere legislativo, che dovrebbe rispettare una previsione costituzionale nel suo complesso intesa.

La riconducibilità dei minimi salariali, e in particolare del salario minimo legale, soprattutto al principio della sufficienza della retribuzione è indirettamente attestata anche dalla Corte costituzionale. Le sentenze sul blocco della retribuzione nel periodo della crisi dimostrano proprio questo. Nessuna delle pronunce nelle quali è dichiarata l'incostituzionalità del blocco con riguardo all'art. 36 Cost. richiama il principio della sufficienza, ma soltanto quello della proporzionalità<sup>9</sup>, così sottintendendo che la stasi retributiva non è in grado di incidere sulla sufficienza della retribuzione, confinata dalla Corte (almeno così sembra) al discorso dei minimi salariali. Insomma, la Consulta sembra ritenere che il blocco degli aumenti retributivi è in grado di incidere sulla proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto, ma non sull'adeguatezza della retribuzione ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa. Non si vuole affermare che il principio della proporzionalità riguardi esclusivamente il complesso dei trattamenti retributivi, mentre quello di sufficienza soltanto i minimi salariali, ma è innegabile che la Corte costituzionale valorizzi negli ultimi anni il

<sup>7</sup> In altre parole, una cosa è il minimo salariale previsto dalla legge, altra cosa sono l'indennità di buonuscita, il servizio mensa, l'indennità per il personale delle cancellerie giudiziarie o la maggiorazione per il lavoro straordinario.

<sup>8</sup> Ciò è sottolineato dalla stessa Consulta, secondo la quale per rendere applicabile la previsione Costituzionale si dovrebbe dimostrare che gli elementi retributivi prima menzionati concorrono «ineffettivamente a integrare la retribuzione minima garantita dall'art. 36» (Corte cost., sent. n. 164/1994).

<sup>9</sup> Vedi Corte cost., sent. n. 223/2012, secondo la quale «nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato [...] la disposizione impugnata viola l'art. 36 Cost.». In una direzione analoga si muove anche Corte cost., sent. n. 178/2015, in quanto afferma che «l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del blocco delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto». Sulle questioni di costituzionalità in materia di retribuzione dei pubblici dipendenti antecedenti alla sentenza del 2015, v. Trojsi 2015, pp. 156-186.

primo principio a scapito del secondo, così implicitamente contribuendo a un'interpretazione al ribasso dei minimi salariali.

#### 6. *SEGUE*. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 178 DEL 2015. LA NON SOVRAPPONIBILITÀ FRA “BLOCCO” RETRIBUTIVO E “BLOCCO” CONTRATTUALE E IL TRADIZIONALISMO DELLA CORTE

Tornando al principio di sufficienza, anche con riferimento a un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 178 del 2015 (molti sono i commenti a questa sentenza. Per la dottrina giuslavoristica, vedi BARBIERI 2015, pp. 453 ss.; FERRANTE 2015, pp. 1127 ss.; FRATINI 2015, pp. 822 ss.; PROSPERETTI 2015, pp. 644 ss.; RUSSO 2015; ZOPPOLI 2015, pp. 376-387. Per la dottrina non giuslavoristica, vedi CASSESE 2015; CAZZOLA 2015; GIANNELLI 2015; MADAU 2015; MOCCHEGIANI 2015; PINARDI 2015; PONTE 2015 p. 102; RUGGERI 2015), sembra che a tale principio, almeno a prima vista, non sia dedicata la giusta attenzione. Infatti, a prescindere dalla circostanza che la normativa sul blocco della contrattazione collettiva sia stata considerata pienamente conforme all'art. 36 Cost., spicca l'assenza di qualsiasi riferimento al principio di sufficienza pure da parte dei giudici di rinvio<sup>10</sup>. Non va dimenticato, però, che il fermo retributivo riguarda tutti i lavoratori contrattualizzati del settore pubblico a prescindere dalla loro qualifica, inclusi i lavoratori con qualifiche basse e livelli salariali inferiori. Ebbene la normativa legale che impedisce la negoziazione collettiva (anche, ma non solo) della retribuzione colpisce maggiormente proprio quel genere di qualifiche mettendo in pericolo non soltanto la proporzionalità della retribuzione, ma la sua stessa sufficienza e rischiando in tal modo di intaccare i minimi salariali.

A ben guardare, con riguardo alla sentenza n. 178 del 2015, è opportuno compiere un approfondimento maggiore, distinguendo fra blocco retributivo e blocco della contrattazione, che sono ovviamente collegati, ma non sovrapponibili. E non c'è da sorprendersi che la Corte costituzionale abbia riservato ai due blocchi “trattamenti” diversi, dichiarando l'incostituzionalità esclusivamente della normativa che regola il secondo blocco, per di più con riferimento al solo art. 39 Cost. La diversità di trattamento riservata dal legislatore ai due blocchi finisce inevitabilmente per ripercuotersi sul giudizio della Consulta. Il blocco delle retribuzioni è stato rimosso dall'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190<sup>11</sup>, mentre il blocco della con-

---

<sup>10</sup> Peraltro, ciò avviene in parziale controtendenza rispetto alla giurisprudenza costituzionale precedente. Infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 2000, con riferimento ai meccanismi di indicizzazione in ambito pubblico, afferma che «il verificarsi di un macroscopico ed irragionevole scostamento [della retribuzione] è indice sintomatico della non idoneità del meccanismo in concreto prescelto a preservare la sufficienza dei trattamenti ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa».

<sup>11</sup> Il D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettere a) e b)) che «le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2-*bis* e 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate fino al 31 dicembre 2014».

trattazione collettiva è stato lasciato in vigore dalla medesima fonte legale. In questo modo, il legislatore ha palesato il carattere transitorio del blocco retributivo, la cui rimozione peraltro fornisce elementi a favore della costituzionalità *ex art. 36* della norma che lo prevedeva.

È chiaro che il ragionamento finora condotto, in verità soltanto sottinteso nella sentenza della Corte costituzionale, non sembra in contraddizione con quanto affermato in seguito nella medesima pronuncia. Tuttavia, che l'argomento decisivo per trattare diversamente i due blocchi derivi dal permanere del blocco contrattuale si evince da quanto deciso dalla Corte, secondo la quale «l'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe. In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del *blocco*, si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost.». Alla luce di ciò c'è da immaginarsi che se almeno il blocco delle retribuzioni non fosse stato rimosso, la Consulta lo avrebbe dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 36 Cost., mentre nella sentenza ha proceduto alla dichiarazione di incostituzionalità del blocco contrattuale soltanto *ex art. 39*, nonostante fosse ben chiaro il nesso fra le due previsioni costituzionali.

Inoltre, la Corte s'inserisce nel solco della tradizione, considerando la contrattazione collettiva come la fonte elettiva di regolazione dei trattamenti economici e questo vale sia nel settore pubblico sia in quello privato (ORLANDINI 2018, p. 24). E anche le affermazioni finali della sentenza n. 178 del 2015 sembrano andare in questa direzione. Infatti, laddove si dice che «rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato» e che «il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa», i giudici costituzionali pensano a un sistema nel quale, in tema di retribuzione, il legislatore può avere al massimo un ruolo di sostegno della contrattazione collettiva, che conserva la sua "primazia" (vedi anche ZOPPOLI 2015, pp. 415-434). Pertanto, non si può certo dire che si tratti di un'apertura nella direzione di un salario minimo previsto per legge.

## **7. LE SENTENZE DELLA CASSAZIONE DEL 2023. IL POSSIBILE SUPERAMENTO DEI MINIMI RETRIBUTIVI PREVISTI DALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

È arrivato il momento di comprendere se i recenti sviluppi giurisprudenziali hanno cambiato qualcosa nell'impostazione data.

Il riferimento è alla ben nota sentenza della Cassazione n. 27711 del 2023 (vedi, fra gli altri commenti, BRONZINI 2023, pp. 1 e ss.; ICHINO 2023; RAZZOLINI 2023;

SARACINI 2023; ZOPPOLI 2023, pp. 1 e ss.) e alle altre che si sono succedute, che però non si discostano significativamente da questa pronuncia<sup>12</sup>.

Le pronunce della Cassazione affrontano profili di rilievo. Ma procediamo con ordine evidenziandone i principali.

Con riguardo al ruolo della contrattazione collettiva come autorità salariale sui minimi l'atteggiamento pare essere meno monolitico del passato senza modificare completamente il suo precedente orientamento.

La Corte sottolinea che «dalla giurisprudenza che si è via via pronunciata nella materia [...] si desume [...] che in sede di applicazione dell'art. 36 Cost., il giudice di merito gode, ai sensi dell'art. 2099 cod. civ., di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione), con l'unico obbligo di darne puntuale ed adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 Cost.»<sup>13</sup>.

«L'apprezzamento dell'adeguatezza della retribuzione in concreto resta riservato al giudice del merito [...] e la sua determinazione, se effettuata nel rispetto dei criteri imposti dall'art. 36 Cost., e con adeguata motivazione, in ordine agli elementi utilizzati, non è censurabile neppure sotto il profilo del mancato ricorso ai parametri rinvenibili nella contrattazione collettiva»<sup>14</sup>.

D'altronde, ci ricorda sempre la Corte, «nella variegata casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi [...], come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile per il giudice di merito»<sup>15</sup>. Successivamente sono riportati alcuni precedenti giudiziari relativi alle ipotesi nelle quali il giudice si è discostato dall'orientamento prevalente nella determinazione dei minimi salariali e fra queste spicca l'affermazione secondo cui «il giudice è libero di selezionare il contratto collettivo parametro a prescindere dal requisito di rappresentatività riferito ai sindacati stipulanti»<sup>16</sup>. Mi pare che il richiamo a questo filone giurisprudenziale possa costituire un problema per il sistema sindacale di fatto che, com'è noto, è fondato proprio sulla selezione dei soggetti sindacali sulla base della loro rappresentatività (su questo profilo concordo con SARACINI 2023, che già dal titolo del suo contributo evidenzia la debolezza del sistema sindacale di fatto). Si ricordi infatti che, secondo il Testo

---

<sup>12</sup> Cass., n. 27713/2023; Cass., n. 27769/2023; Cass., n. 28320/2023; Cass. n. 28323/2023. Tutte le sentenze sono state decise nella stessa udienza del 14 settembre 2023, ma con due diversi relatori e con depositi in giorni diversi e hanno riguardato i dipendenti addetti alla vigilanza e nello specifico il contratto collettivo nazionale, ad essi applicato, degli "Istituti e imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari".

<sup>13</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 20.

<sup>14</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 20, punto 21.

<sup>15</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 20, punto 23.1.

<sup>16</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 20, punto 23.1.d.

Unico sulla rappresentanza del 2014<sup>17</sup>, «sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le Federazioni delle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo e dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e del Protocollo del 31 maggio 2013, che abbiano, nell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tale fine la media fra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi) come risultante dalla ponderazione effettuata dal CNEL». Inoltre, «i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti formalmente dalle Organizzazioni Sindacali che rappresentino almeno il 50% più 1 della rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice – le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto – saranno efficaci ed esigibili. La sottoscrizione formale dell'accordo, come sopra descritta, costituirà l'atto vincolante per entrambe le Parti».

## 8. *SEGUE. ALLA RICERCA DELLA SOGLIA PERDUTA*

Già nella sua parte iniziale la pronuncia si occupa di ricercare la soglia del salario minimo vitale partendo dalla lettura integrata della proporzionalità e della sufficienza. Infatti, «l'art. 36 Cost., comma 1, garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, “nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda”: quello ad una retribuzione “proporzionata” garantisce ai lavoratori “una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata”; mentre quello ad una retribuzione “sufficiente” dà diritto ad “una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo”, ovvero ad “una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”. In altre parole, l'uno stabilisce “un criterio positivo di carattere generale”, l'altro “un limite negativo, invalicabile in assoluto”»<sup>18</sup>. La soglia della retribuzione minima deve essere certamente più alta di quella della povertà assoluta perché, ad avviso della Cassazione, «i concetti di sufficienza e proporzionalità mirano a garantire al lavoratore non solo una vita non povera ma persino dignitosa»<sup>19</sup>. E nella ricerca di questa soglia, che evidentemente è mobile dipendendo dal contesto spazio-temporale, entra in gioco qualcosa in più del soddisfacimento dei meri bisogni esistenziali come, ad esempio, i beni immateriali cui fa riferimento la direttiva (UE) n. 2022/2041 seppure in una sua parte non vincolante<sup>20</sup>. Tuttavia, il livello ISTAT di povertà, ad avviso degli ermellini, pur non essendo un parametro diretto della retribuzione sufficiente può

<sup>17</sup> Quanto affermato dal Testo Unico è stato confermato dal *Patto per la fabbrica* del 2018.

<sup>18</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 11.

<sup>19</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 13.

<sup>20</sup> Considerando n. 28: «oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali».

rappresentare una «soglia minima invalicabile»<sup>21</sup>, un limite al di sotto del quale non è proprio possibile andare. D'altronde, la giurisprudenza di merito, oltre alla soglia di povertà calcolata dall'ISTAT, «ha utilizzato come parametri di riferimento l'importo della NASPI o della CIG, la soglia di reddito per l'accesso alla pensione di inabilità e l'importo del reddito di cittadinanza; tutte forme di sostegno al reddito che fanno però riferimento a disponibilità di somme minime utili a garantire al percettore una mera sopravvivenza ma non idonei a sostenere il giudizio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione nei termini prima indicati»<sup>22</sup>.

Nel fornire indicazioni ai giudici per la soglia del salario minimo adeguato, la Cassazione ricorre nuovamente all'ordinamento dell'Unione e in particolar modo alla direttiva del 2022 anche se in maniera non sempre convincente. Infatti, è fatto riferimento a previsioni non vincolanti, il considerando 28, e vincolanti, come l'art. 5, che però si riferisce al salario minimo legale. Di conseguenza appare un mero suggerimento quello di utilizzare soglie che la direttiva indica agli Stati che hanno introdotto o prevedono di introdurre un salario minimo per legge a uno Stato, l'Italia, cui si applica la direttiva, ad esclusione, fintanto che non si decide per l'intervento legislativo, del Capo II, rubricato inequivocabilmente "Salari minimi legali", del quale fa parte il richiamato art. 5 e, a ben guardare, anche il considerando 28, pieno di riferimenti alla determinazione per legge dei minimi salariali. Più pertinente è il rinvio al diritto internazionale e in particolare alla convenzione OIL n. 26 del 1928 che invece si occupa genericamente dell'introduzione di metodi per la fissazione dei salari minimi. Al contrario, il richiamo della convenzione OIL n. 131 del 1970 sulla fissazione del salario minimo è a titolo esemplificativo poiché la Convenzione, come ricordato dalla stessa Cassazione<sup>23</sup>, non è stata ratificata dall'Italia. Peraltro, l'art. 2 di quest'atto del diritto internazionale sembra riferirsi, di nuovo, ai salari legali<sup>24</sup>.

Discorso diverso va fatto con riguardo ai rinvii agli artt. 4 della Carta sociale europea, 23 e 31 della Carta dei diritti fondamentali, nonché, con le dovute differenze in termini di efficacia, al punto 6, lett. A, del Pilastro europeo dei diritti sociali. Tutte queste norme si riferiscono al salario minimo in generale prevedendo, rispettivamente, che «tutti i lavoratori hanno diritto ad un'equa retribuzione che assicuri a loro ed alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente» (art. 4 CSE), «la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di [...] di retribuzione» (art. 23 CDFUE), «ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» (art. 31 CDFUE) e «i lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» (punto 6.A del pilastro).

Sulla stessa scia si colloca l'art. 1, paragrafo 1 della direttiva del 2022, richiamato dalla stessa sentenza, che sottolinea il «fine di contribuire alla convergenza

<sup>21</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 15.

<sup>22</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 23.2. In merito, v. ZOPPOLI 2023, pp. 1 e ss.

<sup>23</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 24.2.

<sup>24</sup> «I salari minimi devono avere forza di legge e non potranno essere abbassati; la loro non-applicazione deve comportare l'applicazione di sanzioni penali o di altre sanzioni adeguate per la o le persone responsabili».

sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive» pur se da questo non può ricavarsi che «la direttiva vuole [...] un miglioramento dei minimi più bassi perché si avvicinino a quelli più alti»<sup>25</sup>, anche in considerazione del fatto che non appare pertinente il riferimento contenuto nella pronuncia della Cassazione a quella parte dell'art. 1, par. 1, lett. a, nel quale è vero che si mette in connessione l'adeguatezza dei salari con il «fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose», ma è anche innegabile che quella previsione si riferisca espressamente ai salari minimi legali.

## 9. *SEGUE. IL DIALOGO INCOMPIUTO CON LA CORTE COSTITUZIONALE*

Una delle parti più controverse della sentenza della Cassazione n. 27711 del 2023 è quella nella quale si afferma che «non cambia, e non può cambiare considerata l'inderogabilità dell'art. 36 Cost., la sperimentata regola della presunzione *iuris tantum*, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale», anche se tale regola, ed è questa la prima novità della pronuncia, «opera non solo “in mancanza di una specifica contrattazione di categoria” [...] ma anche “nonostante” una specifica contrattazione di categoria»<sup>26</sup>.

Da ciò deriva che «la necessità di una verifica giudiziale ‘nonostante’ la contrattazione, per individuare nel caso concreto un minimo invalicabile in attuazione della regola costituzionale, si pone dunque in ogni caso, ed anche in questa causa in cui il giudice è stato chiamato a sindacare il salario applicato da una cooperativa di lavoro ed attraverso di esso la stessa legge che sta a monte imponendone l'applicazione»<sup>27</sup>. Ci si chiede se il giudice di legittimità possa decidere di disapplicare una normativa legale fondando tale disapplicazione su un'interpretazione costituzionalmente orientata oppure se sia necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale (vedi ICHINO 2023; PALLINI 2024; RAZZOLINI 2023).

A questo punto, però, è opportuno fare un passo indietro e ricordare che la previsione relativa al lavoro in cooperativa, applicabile al caso di specie, è contenuta non soltanto nell'art. 3, comma 1, legge 142 del 2001, secondo il quale, «fermo restando quanto previsto dall'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine», ma anche nell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008, in virtù del quale, proprio ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001, «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative [...] applicano ai propri soci lavoratori [...] i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati

<sup>25</sup> Cass. n. 27711/2023, punto 26.

<sup>26</sup> Cass. n. 27711/2023, punto 39.

<sup>27</sup> Cass. n. 27711/2023, punto 48.



dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria». D'altronde, la previsione del 2007, come si è visto, integra espressamente quella del 2001. Insomma, il legislatore utilizza come retribuzione di riferimento quella prevista dai contratti collettivi stipulati dai sindacati che hanno una rappresentatività più elevata nel settore di riferimento.

La Consulta è intervenuta in materia con la sentenza n. 51 del 2015<sup>28</sup> escludendo l'illegittimità della regolamentazione dei livelli salariali dei lavoratori in cooperativa. Il ragionamento della Corte costituzionale è fondato sulla considerazione che in realtà l'art. 7, comma 7, d.l. n. 248/2007 non assegna ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative l'efficacia *erga omnes* in contrasto con l'art. 39 Cost., ma piuttosto «richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.». Inoltre, la sentenza della Corte considera quella previsione come uno strumento per «contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza [...] la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative»<sup>29</sup> Insomma, la costituzionalità della previsione sul lavoro in cooperativa è salvaguardata poiché, da un lato, non c'è «aggiramento» dell'art. 39 Cost. e, dall'altro, la parte retributiva dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi è conforme all'art. 36 Cost. e, per di più, è in grado di combattere il fenomeno della competizione salariale al ribasso (ORLANDINI 2018, pp. 9 e ss.)<sup>30</sup>. Di conseguenza, la scelta di privilegiare alcuni contratti collettivi rispetto ad altri è giustificata dalle esigenze di tutela dei lavoratori in cooperativa, i quali, altrimenti, sarebbero stati esposti al rischio di vedersi applicati contratti collettivi che prevedono trattamenti economici inferiori. Tutto ciò, ad avviso della Consulta, metterebbe l'art. 7, comma 7, d.l. n. 248/2007 al riparo dai rischi di contrasto con l'art. 39 Cost., sia rispetto al comma 1, in quanto la previsione legale del 2007 ammette la presenza di una pluralità di fonti negoziali, sia rispetto ai commi successivi, poiché, come detto, non si tratterebbe di un meccanismo estensivo dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi. Inoltre, quel che è importante ai fini di questo scritto la Consulta afferma che «la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative» è conforme ai requisiti di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost.<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 51/2015.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 51/2015, punto 5.3.

<sup>30</sup> Dà molto rilievo a questo profilo affermando che «il contrasto al *dumping* è [...] per la Consulta un principio di rilievo costituzionale insito nell'art. 36 Cost., comma 1, il cui naturale e ottimale strumento di attuazione è la contrattazione di categoria» (p. 13).

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 51/2015, punto 5.3.

Tornando alla giurisprudenza della Cassazione del 2023, si è detto che, ad essere espressamente richiamato dalla sentenza, non è solo l'art. 3, legge n. 142/2001, ma anche l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007. Pertanto, da un lato, tale ultima previsione fa riferimento a qualcosa di più dei minimi salariali, cosicché è difficile sostenere che quei trattamenti non siano rispettosi dei parametri costituzionali della proporzionalità e, soprattutto, della sufficienza, come d'altronde ha affermato la Corte costituzionale nella sent. n. 51 del 2015. Dall'altro lato, occorre verificare se l'unica strada percorribile per impedire l'applicazione della norma legale del 2007 sarebbe stata quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 36 Cost. altrimenti la Corte di Cassazione assurgerebbe al ruolo di Corte costituzionale. In altre parole, si tratta di comprendere che poteri abbiano i giudici di merito e di legittimità nell'interpretazione orientata a una previsione costituzionale di una norma legale (DE SANTIS 2024)<sup>32</sup>.

A tal proposito è utile una breve digressione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 42 del 2017<sup>33</sup>, compie un richiamo esplicito a una sentenza precedente, la n. 356 del 1996<sup>34</sup>, formulando i propri assunti come una specificazione concettuale dei contenuti di questa: «se, dunque, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne un'interpretazione incostituzionale (e qualche giudice ritenga di darne)” (sent. n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela [...] necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice remittente sia invece possibile» (vedi STAIANO 2021, pp. 102 e ss.).

Queste affermazioni della Consulta riguardano l'ammissibilità del giudizio di legittimità ma possono anche essere utilizzate per analizzare i limiti dei poteri del giudice comune. Da quanto detto si può ricavare che il giudice comune non può procedere all'interpretazione conforme a Costituzione di una norma di legge ordinaria quando essa è improbabile o difficile. Nel caso di specie, l'interpretazione proposta dai giudici della Cassazione dell'art. 7, d.l. n. 247/2007 è sia improbabile sia difficile da sostenere se non altro perché prescinde dalla lettera della norma legale che, come sottolineato, prevede l'applicazione ai soci lavoratori dei «trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale». Pertanto, non mi pare si possa prescindere completamente dal rinvio ai contratti collettivi stipulati da quei sindacati ricercando il salario minimo o i trattamenti economici complessivi sulla base di criteri, soglie o parametri completamente diversi. Piuttosto, i giudici di

---

<sup>32</sup> Sul punto, e più in generale, si veda DE SANTIS 2024 il quale si è domandato «se il giudice può dare “concretezza” al principio, concorrendo a creare una regola di dettaglio per il caso sottoposto al suo esame, oppure l'art. 101, co. 2, Cost. – e, più in generale, il principio della separazione dei poteri non glielo consente?».

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 42/2017.

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 356/1996.

legittimità potrebbero individuare i criteri della rappresentatività comparata sì da interpretare la norma in maniera costituzionalmente orientata, selezionando in maniera più rigorosa i contratti collettivi che prevedono un trattamento economico in grado di rispettare i principi di proporzionalità e sufficienza.

Inoltre, in questo caso la Cassazione sembra essere andata oltre le sue funzioni di giudice comune poiché avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale anche se, probabilmente, tale questione sarebbe stata rigettata in considerazione della giurisprudenza prima indicata, inclusa la sentenza n. 51 del 2015, che, pur valutando la legittimità della norma legale rispetto all'art. 39 Cost. e non anche (almeno non espressamente) all'art. 36 Cost., non sembra mettere in dubbio la costituzionalità della previsione nemmeno con riguardo alla norma costituzionale in materia di retribuzione. Infatti, la Corte costituzionale enfatizza il ruolo del legislatore parlando di recepimento normativo dei contratti collettivi dal quale deriva che i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti son un parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente che deve essere rispettato proprio perché esiste il rinvio in una norma legale<sup>35</sup>. D'altronde, se così non fosse e si accedesse alla tesi della Cassazione, il ruolo del legislatore sarebbe irrilevante.

Pertanto, la sentenza della Cassazione sembra riferirsi impropriamente alla pronuncia della Corte costituzionale n. 51/2015, nella quale non c'è traccia dell'affermazione secondo la quale «questo rinvio legale alla CCNL non vale come vincolo esterno e superiore al giudice (e proprio per questo non viola l'art. 39 Cost.), esso deve di necessità rimanere un parametro che soggiace alla valutazione giudiziale e che, come tale, è suscettibile di essere disatteso in conformità alla Costituzione»<sup>36</sup>. Al contrario la pronuncia della Consulta del 2015 ricorda che «questa Corte, chiamata [...] a pronunciarsi sulla medesima questione di legittimità costituzionale [...] sollevata [...] nei confronti dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007, in riferimento all'art. 39 Cost., pur dichiarandola inammissibile [...] precisava, con riguardo sia al predetto art. 7, comma 4, sia al connesso art. 3, comma 1, della legge n. 142/2001, che “[l]a finalità, perseguita da entrambe le norme, è quella di garantire l'estensione dei minimi di trattamento economico [...] agli appartenenti ad una determinata categoria [...]” (sent. n. 59 del 2013)»<sup>37</sup>. In tal modo, quindi, la Corte costituzionale riconosce ancora una volta il valore aggiunto dell'intervento legislativo di rinvio al trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva qualificata.

Per tutto quanto detto, non è condivisibile il principio di diritto espresso dalla Cassazione secondo il quale «nell'attuazione dell'art. 36 Cost., il giudice, in via preliminare, deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, alla retribuzione

---

<sup>35</sup> Come anticipato, la sentenza della Consulta n. 51 del 2015 ricorda che l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 «richiama i predetti contratti [...] quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost. Tale parametro è richiamato [dal legislatore] e dunque deve essere osservato» (punto 5.3).

<sup>36</sup> Cass., n. 27711/2023, punto 49.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 51/2015, punto 5.3.

stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi [...] quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall'art. 36 Cost., anche se il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata». Lo si ripete ancora una volta l'interpretazione conforme non può arrivare, a mio avviso, fino al punto di stravolgere la lettera della legge (cfr. ROMEI 2024, di avviso contrario PASCUCCI 2024).

#### 10. LA STRADA (A OSTACOLI) VERSO UNA LEGGE SUI MINIMI SALARIALI NELLA XIX LEGISLATURA

Da quanto precedentemente affermato, la sentenza della Cassazione mette in guardia dall'estensione del meccanismo legale previsto per il lavoro in cooperativa a tutta l'area del lavoro subordinato poiché una legge «che imponga la determinazione di un salario minimo attraverso la contrattazione deve essere [...] assoggettata ad una interpretazione conforme all'art. 36 ed all'art. 39 Cost.»<sup>38</sup>. Insomma, si avverte il legislatore che, se si scegliesse quella strada, si rischierebbe di incorrere nella scure della giurisprudenza comune che potrebbe disapplicare (anche) la norma legale generale sul salario minimo.

A ben guardare, la pronuncia del 2023 non pare essere di grande aiuto né per i sostenitori dell'intervento legale né per i fautori della strada contrattuale al salario minimo. Infatti, mettere in crisi l'orientamento consolidato secondo il quale i contratti collettivi definiscono la retribuzione parametro della proporzionalità e sufficienza significa minare alle fondamenta la tesi dell'efficacia soggettiva tendenzialmente generalizzata del contratto collettivo nazionale. Pertanto, la principale conseguenza della ricostruzione proposta dall'ultima sentenza della Cassazione è che a decidere la soglia salariale minima sia il giudice comune caso per caso applicando l'art. 36 Cost.

Su questi profili merita attenzione la posizione espressa dalla Commissione dell'informazione del CNEL in un documento presentato il 7 ottobre 2023 e intitolato *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*. Questo documento analizza la questione partendo dalle norme della direttiva (UE) n. 2022/2041, esaminate questa volta in maniera corretta, e indica alcune priorità non prendendo posizione sulla necessità di un intervento legale in materia ma sottolineando «quale che sia la decisione politica in merito alla introduzione o meno nel nostro ordinamento giuridico di un salario minimo fissato per legge, l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale, nei termini fatti propri della direttiva europea in materia di salari adeguati, a sostegno di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva in termini di adeguamento strutturale di questa fondamentale istituzione di governo del mercato del lavoro alle trasformazioni della domanda e della offerta di lavoro e

<sup>38</sup> Ancora Cass., n. 27711/2023, punto 49.

quale risposta sinergica, là dove condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi degli interessi del mondo del lavoro»<sup>39</sup>.

E ancora la Commissione è concorde «nel suggerire, indipendentemente dalla fase attuale e quale che sia la decisione politica di Governo e Parlamento in merito alla introduzione o meno nel nostro ordinamento giuridico di un salario minimo fissato per legge, l'opportunità e l'urgenza di un piano di azione nazionale affidato al CNEL a sostegno, anche con proposte di legge, di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva in termini di adeguamento strutturale di questa fondamentale istituzione di governo del mercato del lavoro alle trasformazioni della domanda e della offerta di lavoro»<sup>40</sup>. Da queste affermazioni si deduce che l'intervento legale sui minimi non è auspicato ed è soltanto una delle opzioni con riguardo al sostegno della contrattazione collettiva anche perché la Commissione del CNEL raccomanda di garantire «il regolare funzionamento della contrattazione collettiva [...] attraverso la valorizzazione di accordi interconfederali che, nel rispetto della libertà contrattuale, permettano di determinare a livello settoriale e di categoria il salario giusto, dando piena legittimazione alla pretesa della contrattazione collettiva, se condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi, di concorrere alla regolazione del mercato del lavoro»<sup>41</sup>. Peraltro, «questi accordi interconfederali [...] potrebbero [...] meglio funzionare in presenza di un protocollo triangolare di linee generali e condivise da tutti gli attori presenti al CNEL sulla politica dei redditi e della occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo come è stato, in una diversa stagione, per il Protocollo Ciampi-Giugni»<sup>42</sup>.

Semmai, la fonte legale può essere utile ad «arginare il fenomeno dei c.d. contratti 'pirata' e della proliferazione del numero dei contratti collettivi» e può consistere in un intervento «a sostegno della contrattazione collettiva di qualità incentrato sulla individuazione, possibile grazie alla banca dati INPS-CNEL, dei contratti collettivi maggiormente diffusi per ogni settore di riferimento, condizionando la registrazione nell'archivio nazionale dei contratti e l'assegnazione del codice alfanumerico unico dei CCNL al rispetto dello standard di trattamento economico e normativo di detti contratti»<sup>43</sup>. Pertanto, «sempre in questa prospettiva si suggerisce un intervento normativo volto a chiarire che, nella determinazione del trattamento retributivo di cui all'art. 36 della Costituzione, il giudice debba fare riferimento non solo al minimo tabellare ma al trattamento economico complessivo ordinario e normale (più elevato) spettante al lavoratore in applicazione dei contratti collettivi di maggiore diffusione»<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, p. 23.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>42</sup> *Ibidem*, ancora p. 30.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 37.

Passando al ruolo che potrebbe avere il legislatore (vedi DELFINO 2019; FABOZZI 2020; MENEGATTI 2017; PASCUCCI 2018; RICCI 2012; MARTELLONI 2023), non è possibile in questa sede analizzare tutti i progetti di legge in materia presentati nella scorsa legislatura, né scendere nel dettaglio di quelli presentati nell'attuale, che sono essenzialmente il progetto di legge dell'opposizione<sup>45</sup> e gli emendamenti (sostanziali) della maggioranza<sup>46</sup>.

Secondo il progetto di legge dell'opposizione «per 'retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato' si intende il trattamento economico complessivo [...] non inferiore [...] a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro [...] in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale»<sup>47</sup>.

Come si può vedere, si tratta praticamente dell'esportazione del meccanismo del lavoro in cooperativa di cui si parlava prima, consentita indirettamente dalla Corte costituzionale ma sulla quale la Cassazione esprime dubbi, con una rilevante differenza, ossia che «il trattamento economico minimo orario stabilito dal CCNL non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi» (art. 2, comma 1). Pertanto, se il progetto dovesse essere approvato e prevalesse l'interpretazione della più recente giurisprudenza della Cassazione, nel caso in cui fosse disapplicata la contrattazione collettiva cui la legge rinvia, sarebbe comunque valida la soglia dei 9 euro l'ora. È pur vero però che questa soglia potrebbe rivelarsi un argine debole rispetto a eventuali interventi della giurisprudenza comune poiché nel giro di pochi anni potrebbe diventare insufficiente e, in assenza di un adeguamento che dovrebbe avvenire modificando la legge, essere disapplicata per contrasto con l'art. 36 Cost., anche se in questo caso l'eventuale intervento del giudice comune sarebbe una forzatura ancora maggiore rispetto a quella compiuta dalle sentenze della Cassazione del 2023.

Nell'emendamento della maggioranza si afferma che «al fine di garantire l'attuazione del diritto [...] a una retribuzione proporzionata e sufficiente, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione, rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo i criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi nazionali più applicati, il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi volti ad intervenire in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva».

Pertanto, le differenze principali rispetto alla proposta dell'opposizione sono due. La prima è il meccanismo della delega che per sua natura rende più incerti (almeno finché non viene esercitata) i confini dell'intervento del legislatore. La seconda è la mancanza di ogni riferimento a una soglia salariale minima fatto assolutamente cru-

<sup>45</sup> D.d.l. A.C. n. 1275/2023, Conte *et al.*, del 4 luglio 2023.

<sup>46</sup> Si tratta della Proposta emendativa 1.6 in Commissione XI in sede referente della Camera dei Deputati riferita all'A.C. n. 1275 pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 28 novembre 2023, meglio nota come emendamento Rizzetto.

<sup>47</sup> Art. 2, comma 1, d.d.l. A.C. n. 1275/2023.

ziale poiché, seppure nell'esercizio della delega si dovesse prevedere un rinvio legale alla contrattazione collettiva, l'assenza del limite minimo implica una tutela ridotta per i lavoratori anche in considerazione del possibile affermarsi del nuovo orientamento giurisprudenziale.

Senza entrare in ulteriori dettagli dei progetti di legge, va segnalato che entrambi scelgono prudentemente di riconoscere agli attori sociali un ruolo attivo nella determinazione del salario minimo legale in modo tale, come si diceva prima, da rafforzare la legittimità costituzionale del meccanismo legale di fissazione di quei minimi. Inoltre, sempre nell'ottica del rispetto delle previsioni costituzionali, sembra essere più adatto un intervento legislativo che fissa la misura del salario minimo su base oraria e non, ad esempio, su base settimanale o mensile. In questo modo, infatti, se fosse approvato, sarebbe più agevole applicare il criterio costituzionale della proporzionalità alla quantità di lavoro svolto, sì da favorire l'applicazione dell'eventuale minimo legale ai contratti di lavoro con orario ridotto. Su questo profilo il giudizio va sospeso perché nel progetto di legge 1275 la soglia oraria è prevista, mentre, come detto, nell'emendamento Rizzetto non è chiaro se sarà fissata essendo caratterizzato dalla presenza del meccanismo della delega.

Infine, nessuno dei due progetti di legge si dichiara attuativo della direttiva (UE) n. 2022/2041<sup>48</sup>, che invece va implementata negli ordinamenti interni entro il 15 novembre 2024. È chiaro che, pure in assenza di un riferimento espresso alla fonte secondaria europea, nel momento in cui si decidesse di prevedere un salario minimo legale, le norme della direttiva vanno rispettate ed attuate di modo che occorrerebbe prestare attenzione anche alle parti di essa applicabili ai minimi salariali legali.

## 11. IL NODO DELLA FATTISPECIE

I due progetti di legge affrontano in maniera diversificata un altro nodo fondamentale e cioè se il salario minimo legale sarebbe limitato ai lavoratori subordinati oppure no (ZOPPOLI 2022).

Tale questione rende opportuno fare un passo indietro occupandosi del campo di applicazione soggettivo dell'art. 36 Cost. È da lungo tempo dibattuto se i principi di proporzionalità e sufficienza siano applicabili soltanto al lavoro subordinato oppure anche al lavoro autonomo e alle altre fattispecie esterne all'area della subordinazione.

Com'è noto, la Corte costituzionale, a partire dagli anni Sessanta, ha interpretato l'art. 36 in maniera tale da escludere, seppur non categoricamente, l'estensione dei principi in esso sottesi ai lavoratori autonomi. In effetti, con la sentenza n. 30 del 23 aprile 1965, la Consulta aveva respinto la possibilità che il legislatore, nell'ambito della determinazione dei prezzi minimi relativi all'oggetto costituente l'*an debeat*, potesse invocare l'art. 36 della Costituzione.

---

<sup>48</sup> L'art. 1, comma 1 del progetto Rizzetto fa soltanto un generico riferimento al «rispetto dei vincoli [...] del diritto dell'Unione europea».

Tuttavia, la Consulta fa una timida apertura all'applicazione più ampia della norma costituzionale poiché dopo aver affermato che l'art. 36 Cost. «trova applicazione esclusivamente nell'ambito del lavoro subordinato» dichiara che «comunque, se fosse applicabile ai rapporti di prestazione d'opera professionale, dovrebbe aversi riguardo alle prestazioni complessive del professionista»<sup>49</sup>. Tale principio è ribadito in modo più chiaro in una pronuncia successiva, secondo la quale «ai fini del controllo dell'osservanza dei principi di cui agli artt. 35 e 36 Cost., deve considerarsi l'attività complessiva del professionista, indipendentemente dai singoli rapporti e dalle singole prestazioni che la costituiscono»<sup>50</sup>.

Di segno opposto sono le pronunce della Corte di cassazione, la quale più volte si è pronunciata sostenendo che il principio della retribuzione sufficiente si riferisca in modo esclusivo al lavoro subordinato. Infatti, la Suprema Corte afferma che non si può invocare tale principio nell'ipotesi di «compenso per prestazioni lavorative, autonome, ancorché rese, con carattere di continuità e coordinazione, nell'ambito di un rapporto di collaborazione, assimilabile a quelle svolte in regime di subordinazione»<sup>51</sup>.

E allora il progetto di legge n. 1275/2023 sul salario minimo presentato dall'opposizione è perfettamente coerente con l'orientamento della Consulta e in continuità con quanto già avvenuto in passato con riguardo al lavoro a progetto<sup>52</sup>. Infatti, l'art. 1 del progetto afferma che «in attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione [...] i datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, sono tenuti a corrispondere ai lavoratori di cui all'articolo 2094 del Codice civile una retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato». La legge sul salario, quindi, si applicherebbe soltanto al lavoro subordinato e, in virtù del comma 2, anche «ai rapporti di collaborazione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, a eccezione di quelli previsti alle lettere b) e c) del comma 2 del medesimo articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015».

Al contrario, «ai lavoratori che prestano la propria attività lavorativa in forza di un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o di un contratto di collaborazione che si concreti in una prestazione di opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato, o effettivo prestazioni d'opera intellettuale o manuale di cui all'articolo 2222 del codice civile, il committente è tenuto a corrispondere un compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 30/1965.

<sup>50</sup> Corte cost., sent. n. 36/1980.

<sup>51</sup> Cass., n. 13941/2000, ma anche, *ex multis*, Cass., n. 5807/2004. Nello stesso senso le più recenti Cass., n. 22701/2015 e Cass., n. 616213/2017. Sulla tendenza espansiva dell'art. 36 Cost. all'area del lavoro eterorganizzato v., da ultimo, BELLOMO 2023, pp. 216 e ss., spec. pp. 222 e ss.

<sup>52</sup> Vedi art. 63, d.lgs. n. 275/2003, abrogato dal d.lgs. n. 81/2015, secondo il quale «il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto» (miei i corsivi).

<sup>53</sup> Art. 1, comma 3, progetto legge 1275/2023.



Un'impostazione di tal genere del progetto di legge è possibile dal momento che i principi di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. si applicano al lavoro subordinato e al lavoro coordinato di cui all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015, mentre al lavoro autonomo si applica soltanto il principio di proporzionalità e ciò è perfettamente in linea con l'impostazione data dalla giurisprudenza costituzionale prima citata.

Con riguardo invece al progetto di legge della maggioranza anche su questo profilo il giudizio va sospeso poiché l'art. 1, comma 1, utilizza un'espressione ambigua, secondo la quale la finalità della delega è quella «di garantire l'attuazione del diritto di ogni lavoratore e lavoratrice a una retribuzione proporzionata e sufficiente, come sancito dall'articolo 36 della Costituzione»<sup>54</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- BARBIERI M. (2015), *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, 3, pp. 453 e ss.
- BELLOMO S. (2002), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- BELLOMO S. (2023), *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, pp. 216 e ss.
- BRONZINI G. (2023), *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.
- CASILLO R. (2016), *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- CASSESE S. (2015), *Una Corte che rispetta i vincoli di bilancio*, in *Corriere della sera*, 25 giugno 2015.
- CAZZOLA G. (2015), *Contratti pubblici: lo strano caso dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta*, in *www.bollettinoadapt.it*.
- DELFINO M. (2019), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- DE SANTIS F. (2024), "Sovrano impero delle leggi", "soggezione alla legge" e ruolo del giudice, in A. ARENA (a cura di) (2024), *Cittadino di tutti i luoghi, contemporaneo di tutte l'età: l'attualità del pensiero cosmopolita di Gaetano Filangieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.
- FABOZZI R. (2020), *Il salario minimo legale. Tra la dimensione europea e le compatibilità ordinarie*, Bari, Cacucci.
- FERRANTE V. (2017), *Anche per i dipendenti pubblici arriva l'ora della riscossa: la Corte dichiara l'incostituzionalità della proroga del blocco della contrattazione collettiva (nota a C. cost. 27 luglio 2015, n. 178)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 4, pp. 1120 e ss.
- FRATINI R. (2015), *Contrattazione collettiva nel pubblico impiego e bilanci pubblici (nota a Corte cost. 23 luglio 2015, n. 178)*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 12, pp. 822 e ss.
- GAETA L. (2016), *La terza dimensione del diritto: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*, Relazione alle Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli, 16 e 17 giugno 2016.

<sup>54</sup> Corsivo mio.

- GAETA L. (a cura di) (2015), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, Futura.
- GIANNELLI V. (2015), *La rilevanza smarrita. Brevi riflessioni sulla modulazione degli effetti temporali a partire dalla decisione n. 10/2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7, pp. 1 e ss.
- GRECO M.G. (2015), *Il salario minimo legale e i rischi di destrutturazione delle relazioni sindacali*, in A. PERULLI (a cura di) (2015), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, Cedam, pp. 113 e ss.
- ICHINO P. (2023), *Se è il giudice a stabilire il salario minimo*, in *La Voce.info*, 6 ottobre 2023.
- MADAU L. (2015), *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 3 dicembre 2015.
- MAGNANI M. (2010), *Il salario minimo legale*, in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, 4, pp. 769 e ss.
- MARINELLI M. (2010), *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1, pp. 86 e ss.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 86 e ss.
- MENEGATTI E. (2017), *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- MOCCHEGIANI M. (2015), *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pp. 1 e ss.
- ORLANDINI G. (2018), *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 78/2015*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 7 e ss.
- PALLINI M. (2024), *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 4, pp. 165 e ss.
- PASCUCCI P. (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli.
- PASCUCCI P. (2024), *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, in *Quaderni Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, in corso di pubblicazione.
- PERONE G.C. (1971), *Su un'eventuale disciplina legale dei minimi retributivi*, in *Diritto e Lavoro*, I, pp. 387 e ss.
- PINARDI R. (2015), *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»? (C. cost. 178/2015)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8, pp. 1 e ss.
- PONTE D. (2015), *Un'illegittimità sopravvenuta "d'ora in poi"*, in *Guida al diritto*, 33, pp. 102 e ss.
- PROSPERETTI G. (2015), *La natura della contrattazione collettiva nel pubblico impiego e la sentenza della Corte costituzionale sul blocco della contrattazione*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 10, pp. 634 e ss.
- RAZZOLINI O. (2023), *La Corte di Cassazione e il salario minimo adeguato costituzionale*, in *Welforum.it*, 6 novembre 2023.
- RICCI G. (2011), *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e Diritto*, 4, pp. 635 e ss.
- RICCI G. (2012), *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Giappichelli, Torino.
- ROCCELLA M. (1986), *I salari*, Bologna, Edizioni Scientifiche Italiane.

- ROMEI R. (2024), *I nodi irrisolti dell'art. 36 Cost.*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 4, in corso di pubblicazione.
- RUGGERI A. (2015), *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi*, in *Questione Giustizia*, 27 luglio 2015.
- RUSSO C. (2015), *Una sentenza che valorizza il ruolo del sindacato*, in *www.cislscuola.it*, 24 luglio 2015.
- SARACINI P. (2023), *Discutendo di sufficienza retributiva tra contratto collettivo e ruolo del giudice*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Pisa, Giappichelli, pp. 83 e ss.
- SARACINI P. (2023), *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima istantanea della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, pp. 688 e ss.
- STAIANO S. (2021), *Corte costituzionale e giudici comuni. La congettura del riaccentramento*, in *Federalismi.it*, 3, pp. 100 e ss.
- TROJSI A. (2015), *Il difficile bilanciamento tra diritto alla retribuzione dei dipendenti pubblici ed esigenze finanziarie*, in *Diritti Lavori Mercati*, 1, pp. 156 e ss.
- ZOPPOLI A. (2022), *Prospettiva rimediatale, fattispecie e sistema nel diritto del lavoro*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- ZOPPOLI L. (1994), *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di) (1994), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, vol. 1, Napoli, Jovene, pp. 93 e ss.
- ZOPPOLI L. (2015), *La Corte finalmente costituzionalizza la contrattazione collettiva per il lavoro pubblico. E la retribuzione?*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, pp. 376 e ss.
- ZOPPOLI L. (2015), *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lavoro e Diritto*, 3, pp. 415 e ss.
- ZOPPOLI L. (2023), *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.

## INTERVENTI



## LA DIGNITÀ DELLA PERSONA TRA RICERCA DEL SALARIO MINIMO E LOGICA DEL MINIMO VITALE

Edoardo Caterina\*

### I. LA GARANZIA DI UN “MINIMO VITALE” COME OBIETTIVO COSTITUZIONALE

L'art. 36 della Costituzione può essere letto come parte di un più ampio disegno costituzionale che si svolge soprattutto, oltre che nello stesso art. 36 Cost., nell'art. 2 Cost., nell'art. 3, comma 2 Cost., e nell'art. 38 Cost. Questa trama di disposizioni è ispirata dall'idea che la dignità umana debba essere realizzata anche garantendo a ciascuna persona di avere quel minimo indispensabile per «vivere una vita a misura d'uomo»<sup>1</sup>, sempre che non si sia in presenza di un inadempimento al dovere di lavorare stabilito dall'art. 4 Cost.<sup>2</sup>.

Tale visione emerge bene anche dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>3</sup>. In questo senso andrebbe letta, ad esempio, l'importante sentenza n. 152 del 2020, con cui la Corte ha in sostanza imposto un adeguamento delle pensioni di inabilità, dato il loro importo «innegabilmente, e manifestamente insufficiente ad assicurare agli interessati il “minimo vitale”»<sup>4</sup>. Questa sentenza, che apparentemente potrebbe reggersi tutta su di un'interpretazione rigorosa dell'art. 38 Cost., in realtà è espressione di un principio più ampio e segna un cambio di passo. La pronuncia, infatti, si fonda sull'idea che l'indennità di accompagnamento sia «diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della

---

\* Edoardo Caterina è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata (edoardo.caterina@unimc.it).

<sup>1</sup> Per usare la felice espressione impiegata dalla Cassazione nella sent. n. 24449/2016.

<sup>2</sup> Sulla dimensione dignitaria e non puramente negoziale della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost. cfr. BUZZACCHI 2022, pp. 38 e ss.; sull'assistenza sociale e sul dovere di lavorare di ogni cittadino nel pensiero dei Costituenti cfr. PIZZOLATO 2004, pp. 26 e ss.

<sup>3</sup> Mi sia consentito ribadire quanto già osservato in CATERINA 2023, pp. 223 e ss. Anche nella giurisprudenza costituzionale precedente il concetto di «minimo vitale» – di matrice tributaristica – era ben presente e, però, utilizzato soprattutto con riferimento a questioni relative alla pignorabilità del quinto dello stipendio e ai minimi pensionistici, questioni peraltro sempre risolte in favore della discrezionalità del legislatore. Sul punto cfr. BERGONZINI 2023, pp. 69 e ss.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, Considerato in diritto n. 3.3.

persona umana ex artt. 2 e 38, primo comma, Cost.»<sup>5</sup>. Si va così oltre il mero diritto al mantenimento spettante all'inabile al lavoro e si richiede al legislatore qualcosa di più, e lo si fa nel nome della dignità della persona umana. Un insegnamento simile può trarsi anche dalla successiva sentenza n. 137 del 2021, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge che prevedevano la revoca dei sussidi sociali nei confronti delle persone sottoposte a esecuzione penale in regime alternativo alla detenzione in carcere. Qui si legge che «lo “statuto d'indegnità” definito dal legislatore pone in pericolo, in tal modo, la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione dei principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.), su cui si fonda il diritto all'assistenza»<sup>6</sup>. Particolarmente significativo, infine, l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 19 del 2022, in cui la Corte, pur dichiarando l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione di legge che escludeva dal reddito di cittadinanza gli stranieri privi di permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>7</sup>, ha affermato che «la conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il *diritto di ogni individuo* alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”»<sup>8</sup>.

Se un siffatto minimo vitale deve essere garantito all'inabile al lavoro, non si vede perché debba essere negato al lavoratore. Questo appunto è lo scopo specifico dell'art. 36 Cost. D'altra parte, l'art. 39 Cost. individua nella contrattazione collettiva non un fine, ma un mezzo. Ciò emerge in parte anche dai lavori costituenti. Il diritto del lavoratore a una retribuzione «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» fu inserito con un emendamento proposto da Dossetti e Togliatti nella seduta della Prima Sottocommissione dell'8 ottobre 1946<sup>9</sup>. Togliatti, nella relazione sui *Principii dei rapporti sociali (economici)*, aveva proposto la previsione di un diritto «ad una remunerazione corrispondente alle necessità fondamentali dell'esistenza»<sup>10</sup>, laddove Lucifero, nella sua relazione concorrente, si era spinto addirittura a proporre un articolo del seguente tenore: «ogni cittadino ha diritto al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza perché gli sia assicurata un'e-

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 152/2020, Considerato in diritto n. 3.4.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 137/2021, Considerato in diritto n. 8.3.1.

<sup>7</sup> Cfr. in chiave critica su tale sentenza BUZZACCHI 2022, pp. 86 e ss.

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 19/2022, Considerato in diritto n. 4. L'inciso si trova ripreso anche nella successiva sent. n. 34/2022.

<sup>9</sup> Qui Dossetti affermò: «Il diritto ad avere i mezzi per una esistenza libera e dignitosa non deriva infatti dal semplice fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro, a meno che non si determinino quelle altre condizioni da cui derivi l'impossibilità di lavorare per i motivi che saranno indicati negli articoli concernenti l'assistenza e la previdenza. Fa presente la necessità di fissare il principio che la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui, che, pur essendo cittadino, non esercita, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della I Sottocommissione*, 8 ottobre 1946, p. 201.

<sup>10</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione del deputato Togliatti Palmiro sui Principii dei rapporti sociali (economici)*, 1946, p. 65.

sistenza degna dell'uomo»<sup>11</sup>. Il 10 maggio 1947, durante la discussione in Assemblea, fu il sindacalista Aladino Bibolotti (PCI) a proporre un emendamento dal seguente tenore: «Il salario minimo individuale e familiare è stabilito dalla legge». Bibolotti mirava in tal modo a salvaguardare la posizione di alcuni soggetti non sufficientemente tutelati dai contratti collettivi, come le donne e i fanciulli. L'emendamento non venne approvato, non già perché avesse trovato un'aperta contrarietà, ma solo perché fu ritenuto superfluo, dal momento che non aggiungeva niente a quanto già previsto dalla versione approvata in Sottocommissione<sup>12</sup>. Era invece apertamente contrario a tale impostazione – e la cosa non sorprende – il segretario della CGIL unitaria, Giuseppe Di Vittorio, ma il suo emendamento volto a inserire la locuzione finale «secondo l'azione dei sindacati» fu ritirato durante la discussione iniziale in seno alla terza Sottocommissione (MARTELLONI 2023, pp. 86 e ss.).

Ancora, l'idea del minimo vitale si ritrova in un'esperienza costituzionale affine alla nostra, quale quella tedesca. In Germania il diritto a un *Existenzminimum* è stato affermato in modo molto netto dal Tribunale costituzionale federale. Viene a tal proposito in particolare rilievo la celebre sentenza *Hartz-IV* del 2010<sup>13</sup>. Il Tribunale costituzionale ha tratto il diritto a un minimo vitale/esistenziale dallo stesso principio della dignità umana letto in combinato con il principio dello Stato sociale<sup>14</sup>. Va peraltro osservato che l'affermazione del diritto a un *Existenzminimum* non esclude che possano essere sanzionati i percettori di sussidi che colpevolmente non esercitino alcuna attività lavorativa. Come affermato sempre dal Tribunale costituzionale nel 2019, «il legislatore può esigere che le persone abili al lavoro, che non siano in grado di assicurarsi il proprio sostentamento e che quindi richiedano sussidi statali, contribuiscano attivamente e ragionevolmente a evitare o a superare la propria condizione di bisogno»<sup>15</sup>.

## 2. LE SENTENZE DELLA CASSAZIONE DELL'OTTOBRE DEL 2023

Le sentenze della Cassazione dell'ottobre del 2023<sup>16</sup> sono da accogliere con grande favore in quanto si pongono nel solco di queste concezioni e, però, dimostrano, se-

<sup>11</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione del deputato Lucifero Roberto sui Principii dei rapporti sociali (economici)*, 1946, p. 69.

<sup>12</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell'Assemblea Costituente*, 10 maggio 1947, p. 3803. Si v. anche l'intervento di Gronchi: «Trovo che se si tratta di stabilire una linea di principio, il primo comma è sufficientemente largo per comprendere anche questo, perché dice: "...una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed in ogni caso adeguata alle necessità di un'esistenza libera e dignitosa". Osservo, peraltro, che volendo introdurre nella Costituzione dei concetti prevalentemente particolari, ne snaturiamo il carattere che deve essere normativo. Non vi è contrarietà da parte nostra; ma riteniamo superfluo l'emendamento» (p. 3809).

<sup>13</sup> BVerfGE, sent. del 9 febbraio 2010, 125, 175, su cui in italiano si v. CIVITARESE MATTEUCCI 2022.

<sup>14</sup> Art. 20, comma 1, *Grundgesetz*.

<sup>15</sup> BVerfGE, sent. del 5 novembre 2019, 152, 68.

<sup>16</sup> Cass., sentt. n. 27711/2023, n. 27713/2023, n. 27769/2023, n. 28320/2023, n. 28321/2023, n. 28323/2023.



condo chi scrive, un impianto argomentativo non del tutto soddisfacente. Stupisce infatti come, a fronte di ampi richiami alla giurisprudenza di legittimità e perfino a una direttiva europea, la n. 2022/2041, per cui non era neppure scaduto il termine di recepimento, la ricostruzione del quadro costituzionale risulti tutto sommato stringata, e non spazi molto oltre ai profili di taglio più tipicamente giuslavoristico.

Eppure, con queste sentenze la Cassazione ha compiuto un'operazione notevolissima di applicazione diretta della Costituzione, andando oltre gli indirizzi maturati più di 60 anni prima<sup>17</sup>. Viene abbandonata quella presunzione di adeguatezza della retribuzione *ex art. 36 Cost.* in presenza del rispetto del “parametro esterno” dato dal minimo previsto dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (presunzione tenuta ferma in tempi relativamente recenti dalla stessa giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 51 del 2015)<sup>18</sup>; e nel fare ciò si dà luogo a una nuova e più impegnativa forma di applicazione diretta della norma costituzionale. Vi è infatti un certo scarto concettuale tra l'applicazione di un minimo previsto per «mansioni analoghe» dal contratto collettivo di un «settore affine» e l'applicazione di un parametro del tutto esterno alla contrattazione collettiva, quale appunto la soglia di povertà assoluta ISTAT. Certo, in entrambi i casi si fa leva su di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2099 c.c. o, meglio, di una sua «saldatura» con l'art. 36 Cost. (cfr. CHessa 2002, p. 425; BIN 2010). E tuttavia in un caso la soluzione viene rinvenuta con quella che probabilmente può essere qualificata come *analogia iuris*: ci si rifà a un *tertium comparationis* dato dalla disciplina di un rapporto giuridico analogo (secondo lo schema: “la retribuzione non è equa ai sensi dell'art. 36 Cost. perché inferiore a quanto previsto in situazioni analoghe, e quindi, si presume, insufficiente a garantire un tenore di vita dignitoso”); nell'altro invece si ricorre a un dato di altro genere, che non riguarda affatto la disciplina di un rapporto giuridico simile, ma che concerne invece il soddisfacimento di determinati bisogni (si salta quindi un passaggio dello schema argomentativo precedente: “la retribuzione non è equa perché intrinsecamente insufficiente a garantire un tenore di vita dignitoso”). È questa appunto quella che potremmo chiamare una applicazione diretta della Costituzione «in senso forte», cioè non mediata da un aggancio analogico ad altre fonti sub-costituzionali (CHessa 2002, p. 29), siano esse date dalla legge o dalla contrattazione collettiva. È quindi la dignità della persona lavoratrice a imporsi in modo diretto, senza filtri, all'interno di questa particolare *Drittwirkung*.

Ecco, dato questo contesto, non sarebbe stato certo fuori luogo un richiamo all'art. 2 Cost. (parametro costituzionale che invece non viene mai evocato), dato l'evidente collegamento tra tutela dei diritti inviolabili – specie nell'ambito di rapporti intercorrenti tra privati – e dimensione dignitaria dell'art. 36 Cost. (ROSSI

<sup>17</sup> Sulla storia dell'applicazione diretta dell'art. 36 Cost. tra gli anni Cinquanta e Sessanta si v. BARTOLE 2009, pp. 166 e ss.

<sup>18</sup> Su questa presunzione e sulla valenza negativa dell'art. 39 Cost. nella giurisprudenza si v. più di recente PONTARIO 2023.

2024, p. 313; D'ONGHIA 2023, pp. 307 e ss.; CASAMASSIMA, VIVALDI 2018, pp. 120 e ss.). Tantopiù che i giudici valorizzano fortemente la dimensione dignitaria, riconoscendo, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, che il minimo salariale debba andare oltre il «soddisfacimento di meri bisogni essenziali», perché esso deve «garantire al lavoratore una vita non solo non povera, ma persino dignitosa»<sup>19</sup>. Una simile impostazione avrebbe forse aiutato a prevenire le critiche di quanti potrebbero vedere nelle sentenze della Cassazione un'invasione giudiziaria nell'autonomia negoziale delle parti sociali e una svalutazione del ruolo dei corpi intermedi<sup>20</sup>. Al che si può appunto replicare che i diritti inviolabili *ex art. 2 Cost.* non possono essere messi in discussione né dall'autonomia contrattuale dei privati né dalla negoziazione collettiva svolta da sindacati e associazioni datoriali.

### 3. DALLA RICERCA DEL MINIMO SALARIALE ALLA INDIVIDUAZIONE DEI BISOGNI CONCRETI DELLA PERSONA

Se in passato la giurisprudenza costituzionale soleva distinguere tra «minimo vitale» e «i mezzi adeguati alle esigenze di vita» (BERGONZINI 2023, p. 71), e cioè tra un minimo alimentare» e un «minimo non alimentare», oggi tale distinzione pare avere perso di consistenza e nel minimo vitale che deve essere garantito (vuoi dal salario, vuoi da un sussidio sociale) confluiscono ormai sia esigenze relative a bisogni primari, che si potrebbero veramente definire «di sopravvivenza», che ulteriori esigenze indispensabili per un tenore di vita dignitoso, che forse si potrebbero definire «di socialità»<sup>21</sup>, dal momento che in realtà «bisogni primari» e «bisogni sociali» si integrano e perfezionano a vicenda (ROSSI 2024, p. 317). Il minimo serve a soddisfare in una certa misura entrambe le esigenze, e perciò non va determinato sulla base di raffronti astratti con situazioni contrattuali analoghe, ma commisurato valutando in modo concreto e puntuale i *bisogni* della persona da soddisfare (ROSSI 2024, pp. 311 e ss.). A tal fine possono rendersi necessari calcoli complessi, che tengano conto di vari elementi (come ad es. la collocazione geografica e i membri del nucleo familiare, alla stregua di quanto avviene nel caso della soglia di povertà calcolata dall'ISTAT), ma ciò non

<sup>19</sup> Cass., sent. n. 27711/2023.

<sup>20</sup> Tali rilievi possono essere peraltro superati, in caso di salario minimo legale, ove il legislatore si limitasse a individuare «un *minimum* orario per via legislativa al di sotto del quale nessuno può scendere» (MARTELLONI 2023, p. 102).

<sup>21</sup> Ciò è stato affermato in modo molto chiaro e convincente anche in Germania dal Tribunale costituzionale federale: «L'obbligo, imposto direttamente dalla Costituzione, di fornire prestazioni adeguate alla garanzia di un minimo vitale rispettoso della dignità umana si estende a tutti i mezzi assolutamente necessari al mantenimento di un'esistenza dignitosa. Esso assicura un complessivo minimo vitale attraverso una garanzia unitaria di questo diritto fondamentale, che comprende sia l'esistenza fisica del singolo, vale a dire il vitto, l'abbigliamento, le masserizie, l'alloggio, il riscaldamento, l'igiene e la salute [...], sia la salvaguardia della possibilità di intrattenere rapporti interpersonali e di partecipare in misura minima alla vita sociale, culturale e politica, poiché la persona in quanto tale esiste necessariamente nelle relazioni sociali», BVerfGE, sent. del 9 febbraio 2010, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 125, 175.

dovrebbe dissuadere dal continuare sul percorso indicato di recente dalla Cassazione. Da questo punto di vista compito del legislatore sarebbe non tanto e non solo quello di fissare un salario minimo, e cioè indicare un *tot* di retribuzione minima per ora lavorata, quanto quello di individuare una serie di parametri e criteri da utilizzare per calcolare in modo circostanziato il fabbisogno reddituale idoneo a soddisfare le esigenze «vitali» del singolo, in modo che questi non venga ridotto a individuo astratto, ma sia considerato quale persona concreta, inserita in un determinato contesto sociale ed esistenziale<sup>22</sup>. Questo è quel che, secondo chi scrive, richiederebbe un'attenta considerazione del principio personalista promanante dall'art. 2 Cost.

#### 4. CONCLUSIONE: LA COMPLEMENTARITÀ TRA SALARIO MINIMO E MINIMO VITALE

La logica del minimo vitale investe quindi lo Stato di un compito particolarmente ambizioso e oneroso per la finanza pubblica, quello di colmare, in un'ottica “beveridgiana”, la distanza che separa il singolo dal raggiungimento di quanto necessario per una sopravvivenza dignitosa. In questo quadro lo strumento del salario minimo serve non solo a garantire una retribuzione equa, a combattere il c.d. lavoro povero e a promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro (D'ONGHIA 2023, p. 311; MARTELLONI 2023, pp. 95 e ss.). Esso assume anche la funzione ulteriore di far sì che i costi legati al raggiungimento *universale* del minimo vitale non siano del tutto scaricati sul sistema dello Stato sociale, ma siano ripartiti equamente tra il pubblico e il privato. Se ad es. il minimo vitale viene stabilito, per una persona in determinate condizioni, in un reddito pari a  $x$  e questa, pur lavorando, ha un reddito pari a  $(x-y)$ , allora è evidente che, nella logica dell'*Existenzminimum*, quella persona dovrebbe aver diritto a ricevere un sussidio sociale pari a  $y$ . In tale ipotesi di evoluzione del nostro sistema di *welfare* la fissazione di un minimo salariale scongiurerebbe il rischio che il datore di lavoro sfrutti la previdenza sociale per risparmiare sulla retribuzione dei suoi dipendenti a discapito delle finanze pubbliche. Verrebbe così soddisfatto anche un altro principio posto sempre dall'art. 2 Cost.: quello della solidarietà sociale.

#### BIBLIOGRAFIA

- ASSEMBLEA COSTITUENTE (1947), *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, Roma.  
 ASSEMBLEA COSTITUENTE (1946), *Atti della Commissione per la Costituzione. Relazioni e proposte*, Roma.  
 ASSEMBLEA COSTITUENTE (1946), *Atti della I sottocommissione*, Roma.  
 BARTOLE S. (2009), *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino.  
 BERGONZINI C. (2023), *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 61 e ss.

<sup>22</sup> Cosa che del resto già avviene per il calcolo ISEE ai fini dell'accesso a determinate prestazioni sociali.

- BIN R. (2010), *L'applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli, Jovene, pp. 201 e ss.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- CASAMASSIMA V., VIVALDI E. (2018), *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 115 e ss.
- CATERINA E. (2023), *Personalismo vivente. Origini ed evoluzione dell'approccio personalista ai diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- CHESA O. (2002), *Drittwirkung e interpretazione: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, Giappichelli, pp. 420 e ss.
- CIVITARESE MATTEUCCI S. (2022), *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, pp. 45 e ss.
- D'ONGHIA M. (2023), *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 307 e ss.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 86 e ss.
- PIZZOLATO F. (2004), *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè.
- PONTERIO C. (2024), *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 41 e ss.
- ROSSI E. (2024), *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 305 e ss.



## DAL SESTETTO DI OTTOBRE 2023 DELLA CASSAZIONE ALLA NUOVA NORMA SUGLI APPALTI: BREVI OSSERVAZIONI SUL TEMA DEL SALARIO MINIMO

Giulio Centamore\*

### I. INTRODUZIONE

Le sei sentenze di ottobre 2023 della Cassazione sezione lavoro sul salario costituzionalmente giusto hanno avuto notevole attenzione da parte dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro, delle principali forze politiche e, naturalmente, della dottrina giuslavoristica<sup>1</sup> (cfr. ALBI 2024; ARMONE 2023; BARBIERI 2023; LASSANDARI 2023; SARACINI 2023; ZOPPOLI 2023; ZOLI 2024). Pur essendo state affidate, a gruppi di tre, a due diversi relatori, le sei sentenze hanno deciso sostanzialmente nello stesso modo – in senso affermativo – una questione delicata e che è oggetto di dibattito da alcuni anni: se un giudice del lavoro possa considerare illegittima, per contrasto con l'art. 36 Cost., la retribuzione corrisposta dal datore di lavoro sulla base delle tariffe salariali minime contenute in un CCNL stipulato da organizzazioni sindacali tra le più rappresentative di un determinato settore. Come noto, si trattava del contratto collettivo della vigilanza privata e servizi fiduciari che era stato stipulato, nel 2013, dai sindacati del terziario affiliati alla CGIL (FILCAMS) e alla CISL (FISASCAT), mentre l'altro sindacato confederale del settore (UILTUCS-UIL) aveva rifiutato di firmare a quelle condizioni<sup>2</sup>. La questione aveva un elemento di fondamentale discontinuità rispetto al consolidato orientamento giurisprudenziale *ex art. 36 Cost.* (pur ponendosi, sotto altri aspetti, in linea con le posizioni tradizionali della giurisprudenza di legittimità: LASSANDARI

---

\* Giulio Centamore è ricercatore di Diritto del lavoro presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (giulio.centamore2@unibo.it).

<sup>1</sup> Cass., sez. lavoro, sent. n. 27711/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 27713/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 27769/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 28320/2023; Cass. sez. lavoro, sent. n. 28321/2023; Cass., sez. lavoro, sent. n. 28323/2023.

<sup>2</sup> Questo, in sintesi, è quanto si trae dall'approfondita istruttoria condotta dalla giudice investita di una delle prime controversie relative al CCNL vigilanza privata e servizi fiduciari, decisa con sentenza Trib. Torino, sent. 9 agosto 2019, in *LDE*, 2019, con nota di IMBERTI; in *RIDL*, 2020, I, pp. 28 e ss., con nota di BELLOMO; in *Labor*, 2020, pp. 79 e ss., con nota di GIACONI; in *DRI*, 2020, pp. 848 e ss., con nota di CENTAMORE.

2023, pp. 539-540). I contratti collettivi dei sindacati confederali hanno da sempre costituito il parametro in base al quale valutare – e nel caso adeguare – la retribuzione dei lavoratori che ricevono un salario insufficiente dal datore di lavoro. Normalmente, ciò avviene nei casi in cui il datore di lavoro non applichi un contratto collettivo o ne applichi uno stipulato da sindacati minori. Nelle vicende che hanno dato origine a questo filone di contenzioso, invece, ad essere troppo basse erano le paghe previste dal CCNL che avrebbe dovuto costituire il parametro della retribuzione costituzionalmente giusta e che i datori di lavoro – si presume – avevano utilizzato nella convinzione di rispettare l'art. 36 Cost., oltre che, in due delle sei controversie, la legislazione in materia di rapporto di lavoro dei soci di cooperative<sup>3</sup>.

## 2. TRE OSSERVAZIONI SUL SESTETTO DI OTTOBRE 2023 DELLA CASSAZIONE IN TEMA DI SALARIO COSTITUZIONALMENTE GIUSTO

Le critiche più incisive rivolte alla Cassazione dopo il sestetto di ottobre 2023 riguardano, a mio avviso, le seguenti questioni: tutela del legittimo affidamento dei datori di lavoro di aver operato nel rispetto della legge<sup>4</sup>; necessità di un rinvio alla Corte costituzionale da parte del giudice ordinario, quantomeno nei casi in cui i datori di lavoro avevano applicato la normativa sulle società cooperative<sup>5</sup>; dubbi di compatibilità del nuovo orientamento della Cassazione con l'art. 39 comma 1 Cost.<sup>6</sup>. Tali critiche sono tuttavia superabili.

### 2.1. Sulla certezza del diritto

Per quanto attiene alla prima questione, relativa al *valore* della certezza del diritto, il problema deriverebbe dal fatto che i datori di lavoro avevano operato nel convincimento – basato su una consolidata giurisprudenza di legittimità e sull'affidabilità dei trattamenti economici stabiliti dai sindacati confederali – di aver rispettato la legge e i principi costituzionali di riferimento. In particolare, l'argomento consisterebbe in questo: dato che la prevedibilità in anticipo del monte retributivo è uno degli aspetti più importanti nella gestione dell'attività d'impresa<sup>7</sup>, tanto più in un settore *labour intensive* come quello della vigilanza non armata e servizi fiduciari, sarebbe anti-giuridico, ad anni di distanza dall'inizio dei rapporti di lavoro, addossare, a datori di lavoro che avevano agito nella fondata convinzione di rispettare

---

<sup>3</sup> In alcune delle controversie decise dalla Cassazione, datore di lavoro era una società cooperativa. Pertanto, l'individuazione, come "parametro", del CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari stipulato dai sindacati *comparativamente più rappresentativi* FILCAMS-CGIL e FISASCAT-CISL era avvenuta sulla base di quanto previsto dalla stessa legge e, in particolare, in applicazione dell'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, conv. con modifiche dalla legge n. 31/2008.

<sup>4</sup> *Infra*, par. 2.1.

<sup>5</sup> *Infra*, par. 2.2.

<sup>6</sup> *Infra*, par. 2.3.

<sup>7</sup> Art. 41 Cost.

la legge, un costo sensibilmente superiore rispetto a quello inizialmente previsto e che potrebbe mettere in discussione la stessa prosecuzione dell'attività d'impresa (verrebbe, dunque, in rilievo anche l'art. 4 Cost., per il rischio di crisi occupazionali). Per quanto non possa dirsi del tutto infondata, tale argomentazione non è persuasiva.

In primo luogo, essa non è condivisibile poiché, se seguita fino in fondo, finirebbe per vanificare ogni mutamento *progressivo* negli orientamenti della giurisprudenza: anche, come in questo caso, quando siano in gioco principi di particolare importanza come quello alla giusta retribuzione, che ha incidenza sulla dignità di lavoratrici e lavoratori, non ultimo in relazione al reddito familiare. Per quanto attiene più specificamente ai rischi sulla prosecuzione dell'attività d'impresa<sup>8</sup>, le critiche sono due. Primo. L'argomento si sovrappone a quello ideologico – e tipico della dottrina datoriale – dell'insostenibilità, per le imprese, del costo dei diritti, nelle congiunture perennemente difficili dell'economia contemporanea. Si può, tuttavia, replicare che non sembra poi così irragionevole ritenere che possano rimanere sul mercato solo le imprese che sono in grado di pagare salari, se non elevati, quantomeno dignitosi, similmente a quanto si afferma per le imprese che non assicurano standard di salute e sicurezza adeguati. Secondo. Per quanto questo contenzioso abbia avuto una notevole risonanza, è verosimile che, ad agire in giudizio, siano comunque una minoranza di lavoratrici e lavoratori rispetto al totale della forza lavoro impiegata nel settore e che, perciò, non vi sia alcun reale rischio di tenuta finanziaria delle imprese (per lo meno, di quelle serie). Nel complesso, anche in un'ottica di bilanciamento tra valori costituzionali (cfr. sul tema MORRONE 2008), è ragionevole che, in casi del genere, a prevalere sulla libertà di iniziativa economica privata sia il diritto ad una retribuzione giusta, per via della sua importanza ai fini della realizzazione di una serie di altri diritti fondamentali, tanto più in ragione dei livelli salariali realmente esigui previsti dal contratto collettivo applicato dai datori di lavoro<sup>9</sup> (in generale, sul tema del lavoro povero, cfr. i contributi raccolti in BROLLO, ZOLI, LAMBERTUCCI, BIASI 2024).

## 2.2. Sull'esigenza di un rinvio alla Corte costituzionale

Per quanto attiene alla seconda questione, si concorda con quei settori della dottrina (ad es. ZOLI 2024) che hanno osservato come la Cassazione abbia correttamente ritenuto di non dover sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa in materia di società cooperative. Tale normativa, come noto, impone alle società cooperative di corrispondere ai soci lavoratori un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative del

<sup>8</sup> Artt. 4 e 41 Cost.

<sup>9</sup> La paga oraria era di circa 4 euro l'ora, rendendo concreto il rischio di sacche di *in-work poverty* in questa categoria di lavoratrici e lavoratori.



settore. La questione consiste in ciò: dato che è la legge stessa<sup>10</sup> a stabilire che i datori di lavoro devono utilizzare quale parametro del trattamento retributivo i CCNL dei sindacati più rappresentativi, il giudice ordinario non avrebbe potuto considerare quel trattamento come contrario all'art. 36 Cost., senza richiedere l'intervento della Corte costituzionale. Secondo tale lettura, ad essere realmente oggetto di contrasto con l'art. 36 Cost. non sarebbe stata la clausola del contratto collettivo che stabiliva una retribuzione inadeguata, ma la legge che imponeva al datore di lavoro di utilizzare quella clausola come parametro del trattamento retributivo. Ciò non è convincente.

In primo luogo, proprio la Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 51/2015 che ha escluso l'illegittimità costituzionale della citata normativa del 2007 rispetto all'art. 39 commi 2-4 Cost., ha chiarito che il datore di lavoro è tenuto a utilizzare le tabelle salariali dei contratti collettivi confederali come “mero” parametro di commisurazione della retribuzione. Il che equivale a dire che alla contrattazione collettiva dei sindacati confederali è attribuita dalla legge una *rilevanza sociale* tale da farla assurgere a *criterio giuridico-materiale* della retribuzione costituzionalmente giusta (vi risuona la lezione di MENGONI 1988 sul diritto riflessivo o neoistituzionale, oltre, ovviamente, alle teorie di Luhmann e di Teubner). In altri termini, il datore di lavoro non è vincolato rigidamente all'applicazione di un certo contratto collettivo stipulato dai sindacati più rappresentativi, poiché l'obbligo legale vero e proprio consiste nel non corrispondere una retribuzione inferiore al trattamento economico complessivo previsto da tali contratti collettivi. La retribuzione corrisposta dal datore di lavoro potrebbe, perciò, variare in aumento, rispetto ai minimi previsti dal contratto collettivo di riferimento, ad esempio nel caso in cui decida di applicare un contratto collettivo migliore, oppure di corrispondere una retribuzione più alta sul piano individuale. Ma soprattutto, il fatto che le tabelle salariali dei contratti collettivi costituiscano un “mero” parametro esterno di riferimento non elimina che la retribuzione corrisposta nel caso singolo possa essere sottoposta da parte del giudice ad un vaglio di adeguatezza rispetto ai principi di sufficienza e di proporzionalità previsti dalla Costituzione (in questi termini, anche ALBI 2024, p. 364). L'argomento si rafforza e, a ben vedere, si coglie più chiaramente, sotto il profilo della logicità, se si considera che, nei giudizi individuali *ex art. 36 Cost.*, ad essere oggetto di verifica giudiziale non sono le clausole sulla retribuzione del contratto collettivo – che restano, per così dire, sullo sfondo –, né le eventuali disposizioni legislative che indichino i criteri per la selezione del CCNL parametro, ma quella in concreto e complessivamente corrisposta dal datore di lavoro, tenendo conto di tutte le voci salariali (ad esclusione delle maggiorazioni per lavoro straordinario). Per quanto, cioè, il datore di lavoro possa legittimamente fare affidamento sulle tabelle salariali dei contratti collettivi confederali, a dover rispettare i principi di giusta retribuzione stabiliti dall'art. 36 Cost. è la retribuzione corrisposta in relazione al singolo rapporto di lavoro.

---

<sup>10</sup> Art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, conv. con modifiche dalla legge n. 31/2008.

### 2.3. Sulla compatibilità con l'art. 39 comma 1 Cost.

Per quanto attiene alla terza questione, vi sono valide ragioni per affermare che l'orientamento della Cassazione non ponga seri problemi di compatibilità con il principio di libertà e autonomia sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., contrariamente a quanto sostenuto in alcuni settori della dottrina (ad es. IMBERTI 2019, sempre in relazione al contenzioso sul CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari, ma commentando una sentenza di primo grado; in passato, per tutti, LISO 1998, che è l'autore che ha sviluppato l'argomento con maggiore incisività). In breve, secondo tale dottrina, il giudice non potrebbe, senza violare l'art. 39, comma 1, Cost., sostituirsi alle parti sociali nell'apprezzamento di livelli salariali che siano espressione autentica degli equilibri del mercato, per quanto attiene alle imprese, e accettati da sindacati rappresentativi dei lavoratori come livelli salariali sufficienti. La Costituzione riserverebbe, infatti, alle parti sociali – che vengono per questo definite “autorità salariali” – un apprezzamento che avrebbe natura economica e, al tempo stesso, politico-sindacale, anche per la ragione non secondaria che il giudice non possiede le competenze necessarie per stabilire i livelli salariali adeguati a ciascun settore di mercato e alle diverse professionalità. Tali affermazioni riflettono le caratteristiche del sistema italiano di relazioni industriali, anche dal punto di vista della sua evoluzione storica, e, in linea di principio, sono senz'altro ragionevoli. Tuttavia, per quanto attiene al problema che stiamo affrontando, esse non sono decisive.

Non c'è dubbio che nel principio costituzionale di libertà e autonomia del sindacato sia ricompresa *anzitutto* la prerogativa di stabilire i livelli salariali – che costituirebbero, anzi, come insegna la storia stessa della materia, il «sale della contrattazione» (BAVARO 2017, p. 734, richiamando una fortunata espressione di Giorgio Ghezzi). E non c'è dubbio, come sottolineato da tutte le sei sentenze di ottobre della Cassazione – in linea, peraltro, con l'orientamento consolidato di legittimità (LASSANDARI 2023) – che il giudice debba operare con la massima prudenza nell'eventualità in cui intenda verificare la legittimità costituzionale della retribuzione corrisposta in base a quanto previsto da un contratto collettivo stipulato da sindacati rappresentativi. Tuttavia, questo non vuol dire che sia del tutto escluso, in sede di giudizio individuale, un controllo di legittimità rispetto all'art. 36 Cost.

In primo luogo, la Corte costituzionale ha escluso, fin dalla storica sentenza sulla legge c.d. *Vigorelli*<sup>11</sup>, l'esistenza di una vera e propria riserva, in favore della contrattazione collettiva, nella regolazione giuridica delle condizioni di lavoro, anche per quanto attiene agli aspetti economici (nello stesso senso ARMONE 2024, p. 687). Secondariamente, è ragionevole ritenere che, in casi limite come quello di cui si discute (paghe di 4 euro l'ora previste da un contratto confederale!) e che – giova precisare – non sono la normalità per il sistema di relazioni sindacali, il giudice possa, operando con la dovuta prudenza, considerare prevalente, sull'autonomia delle parti sociali come autorità salariali del settore, il diritto individuale della persona che lavo-

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 106/1962.

ra ad ottenere una retribuzione dignitosa, anche in ragione della realizzazione di una serie di altri diritti fondamentali. Si sarebbe, comunque, lontani dal compromettere in modo significativo e incompatibile con la Costituzione la prerogativa delle parti sociali di stabilire i livelli salariali e, più in generale, le condizioni di lavoro della manodopera del settore: per convincersene, basti pensare che la Corte costituzionale ha ravvisato la violazione dell'art. 39, comma 1, Cost., per violazione del diritto alla contrattazione collettiva, nel caso per così dire estremo del blocco per diversi anni delle negoziazioni dell'intero settore pubblico<sup>12</sup>.

Nel diritto sindacale, la dimostrazione vera e propria della correttezza di un ragionamento giuridico deve, però, provenire dai fatti: e i fatti, in tal caso, sono quelli relativi alle vicende negoziali del settore<sup>13</sup>. I livelli retributivi che la giurisprudenza ha considerato contrari all'art. 36 Cost. erano stati previsti dal CCLN Vigilanza privata e servizi fiduciari stipulato il 28 febbraio 2014 (con validità 1° febbraio 2013-31 dicembre 2015). Tale CCNL era stato rinnovato il 30 maggio 2023, prevedendo modesti aumenti salariali, dopo un periodo di vacanza contrattuale di otto anni: oltre che bassi, perciò, i livelli salariali erano rimasti fermi per anni, con l'effetto di aggravare ulteriormente la posizione economica di decine di migliaia di lavoratrici e lavoratori del settore. Giova sottolineare, tra parentesi, che quello dei ritardi nei rinnovi contrattuali è uno dei maggiori problemi del sistema italiano di contrattazione collettiva, con effetti nefasti sulla tenuta dei livelli salariali: in assenza di adeguati incentivi – o disincentivi – previsti dalla legge o dalla contrattazione interconfederale, nei settori più marginali del mercato e in cui la forza lavoro è precaria e poco sindacalizzata, i sindacati non hanno la forza negoziale necessaria per imporre alle controparti datoriali di stipulare regolarmente i contratti collettivi (sia consentito il rinvio a CENTAMORE 2024, pp. 389-390). È estremamente significativo, allora, che, qualche mese dopo l'intervento della Cassazione e a meno di un anno dal precedente rinnovo, in data 16 febbraio 2024, le parti sociali del settore abbiano stipulato un nuovo accordo, che introduce aumenti salariali di circa 250 euro e la quattordicesima mensilità. È ragionevole pensare che, se la Cassazione avesse deciso diversamente, i sindacati non avrebbero avuto la leva negoziale necessaria per ottenere subito un accordo di rinnovo e che i livelli salariali sarebbero perciò rimasti quelli stabiliti a maggio 2023<sup>14</sup>. In conclusione, la dottrina citata *supra* e quella che si pone sulla stessa linea di politica del diritto, dovrà farsi una ragione del fatto che, in un settore nel quale la forza lavoro è par-

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 178/2015, la quale, peraltro, aveva considerato giustificato per il passato, in ragione della crisi economico-finanziaria, il blocco alla contrattazione collettiva, imponendo, soltanto per il futuro, al legislatore di rimuovere gli ostacoli normativi alla ripresa delle normali attività negoziali con le parti sociali. Sul punto cfr. BARBIERI 2015.

<sup>13</sup> Al seguente indirizzo ([www.cnel.it](http://www.cnel.it)) è possibile consultare l'archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali di lavoro e in particolare, i testi negoziali relativi al CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari rientrano nel macrosettore "Commercio", categoria HV17.

<sup>14</sup> Peraltro, è verosimile che, oltre alla giurisprudenza della Cassazione, sulla vicenda abbiano influito i procedimenti penali in corso per il reato di cui all'art. 603-bis c.p., ma sul tema cfr. RECCHIA 2024.

ticolarmente debole, l'intervento giudiziale ha rappresentato non un limite ma un sostegno all'operato delle parti sociali.

### 3. DALLE SENTENZE DELLA CASSAZIONE ALL'INTERVENTO DEL GOVERNO MELONI SUL SALARIO MINIMO

Nel complesso, non stupisce che questa vicenda giudiziaria abbia avuto notevole risonanza, anche mediatica, e sia diventata, in breve tempo, esemplificativa del più generale problema dei bassi salari, della povertà lavorativa e delle difficoltà della contrattazione collettiva in Italia. Questo, anche perché le sentenze del 2 (primo terzetto) e 10 (secondo terzetto) ottobre della Cassazione sono state pubblicate nelle settimane in cui le forze politiche stavano discutendo della possibilità di emanare una legge sul salario minimo, anche alla luce della direttiva europea; lo stesso documento del CNEL «*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*» è stato diffuso il 12 ottobre, due giorni dopo le sentenze della Cassazione.

In particolare, dopo la pubblicazione del documento del CNEL la maggioranza è intervenuta nell'iter di discussione della proposta di legge delle opposizioni<sup>15</sup>, in modo irrituale dal punto di vista del dibattito parlamentare<sup>16</sup> e, nella sostanza, stravolgendone la logica (per un breve commento cfr. MASSAGLI 2024, p. 1). Da un lato, veniva meno la soglia salariale minima oraria e, dall'altro, rispetto al consueto meccanismo di rinvio alla contrattazione collettiva, basato sulla rappresentatività comparativamente maggiore delle associazioni stipulanti<sup>17</sup>, ne veniva introdotto uno diverso, incentrato sul concetto di CCNL leader e sul dato quantitativo del numero di imprese e di lavoratrici e lavoratori ai quali è applicato<sup>18</sup>. Benché, a quanto consta, il successivo percorso parlamentare della proposta di legge sul salario minimo si sia interrotto, giova svolgere qualche osservazione critica a proposito di tale intervento<sup>19</sup>,

---

<sup>15</sup> Come noto, prima della pausa estiva, l'opposizione aveva presentato una proposta unitaria (con l'eccezione di Italia Viva) in materia di salario minimo. I punti più significativi di tale proposta di legge erano due. In primo luogo, il trattamento economico complessivo di lavoratrici e lavoratori sarebbe stato almeno pari a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In secondo luogo, si prevedeva una soglia minima oraria di 9 euro lordi come limite invalicabile. Il meccanismo individuato dalla proposta di legge promuoveva l'applicazione dei contratti collettivi dei sindacati più rappresentativi, quantomeno nella parte economica, ma includendovi l'insieme delle voci retributive, dunque con una nozione di retribuzione più ampia di quella accolta dalla giurisprudenza sull'art. 36 Cost.; con il limite minimo (orario) di salario dignitoso, la proposta mirava, inoltre, a sostenere i livelli salariali anche per quei settori – come quello della vigilanza, ma non si tratta di un caso unico – nei quali i sindacati rappresentativi non sarebbero stati in grado di negoziare con le controparti retribuzioni adeguate.

<sup>16</sup> Il Presidente della Commissione della Camera all'interno della quale era in discussione la proposta di legge delle opposizioni era anche primo firmatario di un emendamento che la modificava ampiamente.

<sup>17</sup> *Infra*, par. 3.1.

<sup>18</sup> *Infra*, par. 3.2.

<sup>19</sup> Oltre che reperibile dalle pagine internet della Camera e del Senato, il testo è pubblicato in *RIDL*, 2023, III, pp. 177 e ss.

in particolare, per quanto attiene al tema del rinvio alla contrattazione collettiva come parametro della retribuzione minima. Il par. 3.3. darà brevemente conto del recente intervento normativo in materia di appalti privati, che, in qualche misura, è l'approdo al quale è pervenuto il citato percorso parlamentare.

### 3.1. La via italiana al salario minimo legale

Nella legislazione vigente, il modello di integrazione tra legge e autonomia collettiva è rappresentato dal rinvio ai trattamenti stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, quale parametro di riferimento della retribuzione<sup>20</sup> o della retribuzione e delle altre condizioni di lavoro<sup>21</sup>. Notoriamente, tali normative sollevano questioni applicative e dubbi interpretativi di non poco momento.

Ad esempio, è noto che, in assenza di meccanismi pubblici affidabili di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, è controversa, soprattutto in alcuni settori, l'individuazione dei soggetti abilitati a stipulare gli accordi collettivi da utilizzare come parametro della retribuzione e delle altre condizioni di lavoro. La situazione del terzo settore da questo punto di vista è emblematica, ma non è la sola. In sintesi, può dirsi che la giurisprudenza stia – comprensibilmente – procedendo con approccio casistico e sulla base degli elementi di prova forniti (o non forniti) dalle parti che chiedono di applicare (o di non applicare) un certo CCNL<sup>22</sup>; tendenzialmente, si giunge a individuare il parametro di riferimento richiesto dalla legge nei contratti collettivi firmati dalle federazioni di categoria di CGIL, CISL e UIL<sup>23</sup>.

Inoltre, dato che gli stessi sindacati rappresentativi – le federazioni di categoria affiliate alle tre principali confederazioni – stipulano, in molti casi, accordi collettivi con campo di applicazione in parte sovrapposto, ad essere controversa può essere anche l'individuazione del CCNL confederale da utilizzare come parametro. Ad esempio, una cooperativa che svolge attività di portierato in favore di un'impresa privata potrà applicare, in alternativa, almeno quattro contratti collettivi stipulati da sindacati appartenenti a CGIL, CISL e UIL: il CCNL del Commercio, quello

---

<sup>20</sup> Ad es., nella normativa in materia di società cooperative; ma si pensi anche alla normativa sui compensi dei *riders* autonomi.

<sup>21</sup> Ad es., nel Codice del terzo settore, nel Codice degli appalti pubblici o nella legislazione in materia portuale.

<sup>22</sup> È esemplificativo, da questo punto di vista, l'approfondimento istruttorio sulla scarsissima rappresentatività del sindacato UGL Riders condotta nella causa decisa con sentenza (resa in opposizione a un decreto *ex art.* 28 st. lav.) Trib. Bologna 12 gennaio 2023, in *GI*, 2023, 11, pp. 2439 e ss., con nota di DE PETRIS; ugualmente, in Trib. Genova 1° febbraio 2019, in *RGL*, 2019, II, pp. 644 e ss., con nota di GHIGIARELLI, il giudice, pur facendo uso dei poteri istruttori *ex art.* 421 c.p.c., non era riuscito a trovare «traccia dei sindacati Fesica-Confisal e Confisal-Fisals», atteso che all'indirizzo presso il quale «ci sarebbe dovuto essere un rappresentante delle organizzazioni sindacali era presente un Club del Genoa [calcio]».

<sup>23</sup> Si prenda ad esempio Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951, in *Labor*, 2019, pp. 401 e ss., nota IMBERTI; *GI*, 2019, pp. 2205 e ss., nota PIGLIALARMI.

della Vigilanza privata e servizi fiduciari, quello dei proprietari di fabbricati e quello Multiservizi, con differenze sostanziali, per attività di lavoro identiche, nel trattamento economico e nelle condizioni di lavoro. Anche senza considerare l'interferenza dell'attività negoziale dei sindacati minori e restando all'interno del sistema della rappresentanza confederale, i datori di lavoro, dunque, hanno già la possibilità di far variare, con la scelta del contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro e le complessive condizioni di impiego della manodopera.

Ciononostante, le normative che stabiliscono i livelli salariali e le condizioni di lavoro mediante un rinvio alla contrattazione collettiva dei sindacati più rappresentativi vengono generalmente considerate in modo positivo, sotto il profilo delle finalità perseguite<sup>24</sup> e per quanto attiene alla compatibilità con la Costituzione<sup>25</sup> (cfr. ORLANDINI 2018). Tali normative, infatti, hanno sviluppato e rafforzato la *via italiana al salario minimo*, tracciata dalla storica giurisprudenza sull'art. 36 Cost., ma rivelatasi da sola non più sufficiente a garantire livelli retributivi dignitosi.

### 3.2. Il rinvio a quanto stabilito dal contratto collettivo più applicato nel settore per la definizione dei livelli retributivi: una critica

In tale quadro, l'intervento che la maggioranza di centrodestra intendeva portare avanti, modificando la proposta di legge sul salario minimo, andava in una direzione diversa.

Per quanto attiene al rinvio alla contrattazione collettiva nella definizione dei livelli salariali, si conferirebbe – in base al testo che dovrebbe essere oggetto di discussione al Senato – delega al Governo di «definire, per ciascuna categoria, i contratti collettivi più applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo del contratto maggiormente applicato sia, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscersi ai lavoratori nella stessa categoria». Il parametro di riferimento, perciò, non è costituito dai contratti collettivi stipulati dai sindacati più rappresentativi, ma dai contratti collettivi più applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti.

I dati relativi al numero di imprese e di dipendenti ai quali sono applicati i contratti collettivi sono disponibili da pochi anni e si devono all'attività svolta dal CNEL nel corso della precedente consiliatura, in collaborazione con l'INPS e con le parti sociali. Tali dati si basano sulle dichiarazioni inviate all'Inps dai datori di lavoro, aventi ad oggetto il contratto collettivo che viene applicato ai rapporti di lavoro, quantomeno a fini previdenziali. I dati indicano che i contratti collettivi confederali

---

<sup>24</sup> In estrema sintesi, tali normative perseguono finalità come migliorare le condizioni di lavoro in settori in cui la forza lavoro è tendenzialmente precaria e poco sindacalizzata (è il caso delle cooperative, del terzo settore o dei riders che operano in ambito urbano nella consegna di beni a domicilio) o di contribuire al buon andamento della p.a. ed alla corretta esecuzione delle attività e dei servizi svolti in favore della collettività (nel caso degli appalti pubblici e delle concessioni di pubblico servizio).

<sup>25</sup> Soprattutto dopo la fondamentale Corte cost., sent. n. 51/2015.

sono di gran lunga i più applicati dalle imprese che operano in Italia e che, contrariamente a quanto si potesse pensare, le centinaia di contratti pirata stipulati negli ultimi dieci anni hanno un peso invero modesto nelle relazioni industriali, quantomeno per quanto attiene alle condizioni di lavoro. Alcuni autori, tuttavia, hanno messo in dubbio l'attendibilità di tali risultati (CALVELLINI, LOFFREDO 2023; sia consentito anche il rinvio a CENTAMORE 2024, pp. 393-394; v. anche GIANGRANDE 2022, ma più che altro sul tema della copertura contrattuale), atteso che, mentre nella dichiarazione Inps relativa ai versamenti previdenziali il datore di lavoro è obbligato per legge a prendere come riferimento un contratto collettivo stipulato dai sindacati più rappresentativi, non è detto che poi sia compiuta una scelta identica per quanto attiene alla retribuzione e alle complessive condizioni di lavoro.

Comunque, rispetto al criterio che la maggioranza di centrodestra avrebbe voluto utilizzare per rimettere alla contrattazione collettiva la definizione dei livelli salariali, il punto non è tanto che i relativi dati non sono del tutto attendibili, ma è un altro.

Rinviare ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative del settore significa rinviare agli accordi dei soggetti che hanno un maggiore radicamento tra la forza lavoro – per quanto attiene ai sindacati dei lavoratori – e tra le imprese – rispetto alle associazioni dei datori di lavoro –: pensando ai primi, dovrebbe trattarsi dei soggetti che hanno più iscritti, che prendono più voti alle elezioni delle RSU, che firmano contratti collettivi applicati nel tessuto produttivo, che prima di firmare un contratto collettivo lo sottopongono al voto della base, che organizzano attività di autotutela, compresi gli scioperi, e via dicendo. Dovrebbe trattarsi, dunque, di associazioni che siano realmente in grado di rappresentare e tutelare gli interessi economici e professionali della propria base.

Rinviare agli accordi più applicati in riferimento al numero di imprese e di dipendenti avrebbe un significato profondamente diverso, per la semplice ragione che, come noto a chiunque si occupi di diritto del lavoro, è il datore di lavoro che individua il contratto collettivo da applicare al rapporto. Anche se la scelta viene compiuta, di solito, con un rinvio contenuto nel contratto individuale di lavoro – ed è quindi formalmente condivisa tra le parti – essa è, nella sostanza, operata dai datori di lavoro e accettata dai lavoratori. Prova ne sia il caso di lavoratrici e lavoratori particolarmente qualificati o con professionalità ricercate. Tali soggetti sono solitamente in grado di trattare con l'impresa su elementi come la retribuzione individuale, la durata del contratto, le clausole di non concorrenza ed altro ancora: ma neanche per loro, nelle negoziazioni che precedono la stipulazione del contratto di lavoro, entra in discussione la collocazione sindacale dell'impresa, che dipende o dall'affiliazione del datore di lavoro ad un'associazione del settore – e indirettamente dalla tipologia di attività economica svolta – o da una scelta aziendale che potrebbe essere definita *di convenienza*. L'utilizzo di un criterio di questo tipo avrebbe, inoltre, implicazioni negative, se considerato in un'ottica di lungo periodo. In base ai dati CNEL, i contratti collettivi maggiormente applicati coincidono, oggi, con quelli stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative. Anche se c'è qualche dubbio sull'attendibilità complessiva di tali dati, è ragionevole pensare che i contratti pirata siano attualmente

applicati da una minoranza delle imprese che operano in Italia. Tuttavia, non vi è certezza che la situazione rimanga la stessa, soprattutto nei settori sindacalmente più deboli e, tanto più, alla luce di alcuni trend che vedono in crescita i contratti firmati da sindacati minori, come quello CISAL nel commercio. Paradossalmente, anzi, un criterio di questo tipo potrebbe essere letto come un incentivo ad applicare i contratti collettivi dei sindacati minori, proprio nell'ottica di farne crescere la rilevanza nel sistema di relazioni industriali e dunque di legittimarne l'applicazione.

### 3.3. Una breve considerazione finale sul nuovo art. 29 comma 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, in materia di appalti

L'intervento che la maggioranza di centrodestra intendeva portare avanti sembra essersi arenato, per via dell'opposizione – a quanto consta – non soltanto dei principali sindacati dei lavoratori, ma anche delle più importanti associazioni imprenditoriali: del resto, tanto i primi quanto le seconde sarebbero danneggiati da una legittimazione, per quanto indiretta, delle organizzazioni minori, firmatarie dei contratti pirata. Al medesimo percorso parlamentare sembra tuttavia riconducibile l'emanazione di una norma – contenuta nel decreto PNRR – che, pur non occupandosi direttamente di *salario minimo legale*, interviene su una questione che senza dubbio interseca il problema dei bassi salari e della povertà lavorativa: il *dumping* salariale nelle catene di appalti e subappalti. L'art. 29, c. 2, lett *a*), d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. con modificazioni dalla legge n. 56/2024, ha inserito un nuovo comma 1-*bis* nell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003. La norma stabilisce che «Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». Si tratta di un intervento significativo. La norma, infatti, non soltanto obbliga le imprese che operano in appalto o in subappalto a parametrare i livelli retributivi e il resto delle condizioni di lavoro a quanto stabilito dai contratti collettivi stipulati dai sindacati più rappresentativi – impedendo di applicare i contratti pirata –, ma richiede che i contratti collettivi da utilizzare come parametro siano «strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto»: questo vuol dire che, nel caso in cui esistano una pluralità di CCNL confederali con ambito di applicazione sovrapposto, ad essere preferito dovrà essere quello più attinente all'attività svolta. Per fare un esempio concreto, negli appalti del settore dell'industria alimentare – nel quale esistono ampie sacche di sfruttamento del lavoro e che da anni è al centro di un acceso conflitto industriale (cfr. CAMPANELLA, DAZZI 2020) –, le imprese appaltatrici e subappaltatrici non potranno più applicare ai propri dipendenti il CCNL Multiservizi o quello della Logistica, ma dovranno applicare quello dell'industria alimentare, che sarebbe l'unico ad essere «strettamente connesso» con l'attività svolta. È presumibile, in conclusione, che tale norma sarà oggetto di dibattito da parte della



dottrina, quantomeno sotto tre profili, che non ho tuttavia modo di approfondire in questa sede: la nozione di retribuzione prevista dalla legge, ad esempio in rapporto a quanto stabilito dalla normativa sui soci lavoratori di cooperative o da altre normative simili; i problemi dell'individuazione delle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative, da un lato, e dei contratti collettivi il cui campo di applicazione sia maggiormente attinente all'attività svolta in appalto o in subappalto, dall'altro; la compatibilità con l'art. 39 Cost., tema rispetto al quale occorrerà svolgere ragionamenti articolati e convincenti per contrastare i dubbi di legittimità costituzionale che, con ogni probabilità, saranno avanzati dalle difese dei datori di lavoro nei prossimi anni.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBI P. (2024), *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, pp. 341 e ss.
- ARMONE G. (2023), *Salario minimo: la precettività dell'art. 36 Cost. nella cornice sovranazionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, II, pp. 677 e ss.
- BARBIERI M. (2015), *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 3, II, pp. 493 e ss.
- BARBIERI M. (2023), *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.
- BAVARO V. (2017), *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 4, pp. 729 e ss.
- BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (a cura di) (2024), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Adapt University Press.
- CALVELLINI G., LOFFREDO A. (2023), *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 4, I, pp. 577 e ss.
- CAMPANELLA P., DAZZI D. (a cura di) (2020), *Meat-up Fire. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Franco Angeli.
- CENTAMORE G., *In-work poverty e azione sindacale: il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di) (2024), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Adapt University Press, pp. 384 e ss.
- GIANGRANDE N. (2022), *I contratti collettivi nazionali di lavoro, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori coperti*, in *Economia e società regionale*, 3, pp. 34 e ss.
- IMBERTI L. (2019), *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi chi è l'autorità salariale?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019, pp. 3 e ss.
- LASSANDARI A., *La suprema Corte e la contrattazione collettiva: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2023, 4, I, pp. 531 e ss.
- LISO F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2, pp. 191 e ss.
- MASSAGLI E. (2024), *Il nuovo criterio della maggiore applicazione: prime considerazioni sulla delega al Governo in materia di salario equo*, in *Lavoro Diritti Europa*, pp. 1 e ss.
- MENGGONI L. (1988), *La questione del «diritto giusto» nella società post-liberale*, in *Fenomenologia e società*, 11, pp. 13 e ss.

- MORRONE A. (2008), *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. 2, Milano, Giuffrè, pp. 185 e ss.
- ORLANDINI G. (2018), *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 7 e ss.
- RECCHIA G.A. (2024), *L'azione sindacale nel processo penale per sfruttamento del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 309 e ss.
- SARACINI P. (2023), *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, II, pp. 688 e ss.
- ZOLI C. (2024), *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- ZOPPOLI L. (2023), *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *Lavoro Diritti Europa*, pp. 2 e ss.



## LA DIRETTIVA UE SUL SALARIO MINIMO: CONSIDERAZIONI IN RIME SPARSE

Giovanni Comazzetto\*

### I. PREMESSA: ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DEL LAVORO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

In un suo noto intervento sul tema del lavoro nel diritto comunitario, Giuseppe Federico Mancini (MANCINI 1988, p. 24) osservava che «Il diritto del lavoro tracciato *in apicibus* a Roma e poi sviluppato a Bruxelles non nasce dalla critica di un rapporto diseguale e generatore di grandi conflitti nel cuore del sistema capitalistico». L'affermazione è difficilmente contestabile; viene tuttavia da chiedersi se uno sguardo ai successivi sviluppi del processo di integrazione non possa eventualmente smussarne, almeno in parte, la perentorietà. Nell'indagare tale possibilità non è opportuno, probabilmente, valorizzare singoli momenti del processo costituzionale europeo (utili ad una data tesi) e lasciarne nell'ombra altri, forse altrettanto rilevanti ma non funzionali (se non proprio antitetici) rispetto alla posizione che si vuole sostenere. Così facendo, si corre il rischio di essere abbagliati dalla chiarezza adamantina di una posizione preconcepita, lasciando fuori fuoco elementi che potrebbero metterne in crisi la nettezza dei contorni. Ecco perché è fin troppo semplice parlare di quando in quando di “svolte” del processo di integrazione, quasi che quest'ultimo potesse davvero – prima o poi – intraprendere «magnifiche sorti e progressive»; salvo poi trovarsi a denunciare, puntualmente, la delusione di un'aspettativa insoddisfatta.

### 2. GLI ANTEFATTI: LE ESIGENZE DI COESIONE, I TENTATIVI DI ARMONIZZAZIONE E LA CRISI DELLA «MACCHINA REGOLATIVA»

Detto ciò, costituisce effettivamente una “svolta” la direttiva dell'Unione europea sul salario minimo<sup>1</sup>? Sul fatto che essa non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei

---

\* Giovanni Comazzetto è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova (giovanni.comazzetto@unipd.it).

<sup>1</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041.

salari minimi, né imporre l'introduzione di un salario minimo legale negli Stati dove la formazione dei salari sia fornita solo mediante contratti collettivi, non occorre soffermarsi: è già piuttosto chiara, sul punto, la direttiva stessa<sup>2</sup>, e lo ha puntualmente rilevato la dottrina a commento. Vale la pena, piuttosto, considerare in prima battuta gli obiettivi che essa si pone, non senza una ulteriore premessa relativa alla cornice entro cui tale misura si colloca.

Le preoccupazioni relative ai pericoli per la coesione economica e sociale, connessi al processo di completamento del mercato interno, risalgono quantomeno agli anni Ottanta e al lavoro della Commissione Delors. La prospettiva che muoveva quest'ultima, in fondo, non era molto distante da quella condensata nella fortunata formula dello «Stato regolatore» (LA SPINA, MAJONE 2000), dunque dalla logica per cui gli obiettivi dei sistemi di *welfare* vengono perseguiti «meno attraverso meccanismi immediatamente redistributivi, sostitutivi del mercato, e più orientando quest'ultimo, per il tramite di una conformazione giuridica anche penetrante, verso l'internalizzazione delle istanze di protezione sociale» (PIZZOLATO 2002, p. 127). Sul fronte del diritto comunitario del lavoro si è trattato, in breve, del passaggio dall'«età dell'oro della regolazione delle direttive» di armonizzazione (GIUBBONI 2012, p. 43) al rafforzamento dei metodi di coordinamento, secondo un approccio definito da Wolfgang Streeck (STREECK 2000, p. 10) come «neo-volontaristico», formula che sottolinea come «il volere, anche potenziale, della legislazione comunitaria venga messo in secondo piano rispetto a quello di coloro che sono direttamente interessati da una norma, e agli accordi «di natura volontaria» che sono negoziati tra di questi soggetti». La costruzione di una siffatta «macchina regolativa» ha in ogni caso deluso le aspettative, fin dall'adozione dell'Atto Unico Europeo; a tali difficoltà si sono poi aggiunte le ulteriori distonie connesse al processo di transizione all'unione monetaria. Nell'assetto che si andava consolidando, il sistema intendeva fissare «una variabile, i prezzi e il controllo dell'inflazione, rendendo liberi tutti gli altri fattori, tutti fattori mobili che fluttuano secondo la legge del mercato» (BIN 2018). Tenuto fermo il dogma della stabilità dei prezzi, mobili dovevano essere, in particolare, i salari: la flessibilità del mercato del lavoro e dei salari era anzi ritenuta una delle condizioni più importanti di equilibrio del sistema, come emerge dal rapporto della Commissione europea *One market, one money* (1990).

### 3. IL PASSAGGIO ALL'UNIONE MONETARIA E L'EMERSIONE DI UN CONFLITTO SOCIALE TRANSNAZIONALE

Parallelamente alla costruzione dell'unione monetaria, altri sviluppi del processo di integrazione hanno suscitato timori rispetto alla tenuta dei sistemi nazionali di protezione sociale. Tra questi, si può ricordare la direttiva servizi e il dibattito che ha preceduto la sua approvazione. Si tratta di un provvedimento che il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 aveva ritenuto centrale – insieme alla liberalizzazione in settori

---

<sup>2</sup> Cfr. il considerando n. 19, nonché l'art. 1.4 della Direttiva (UE) n. 2022/2041.

chiave quali gas, energia elettrica, acqua, servizi postali e trasporti – nella prospettiva di un mercato interno completo e pienamente operativo. Il progetto suscitò tuttavia un notevole allarme negli Stati membri, temendosi in particolare che la direttiva finisse per incidere pesantemente in alcuni settori delicati del *welfare* nazionale; si paventava, in altri termini, che il provvedimento potesse «compromettere la tenuta anche di importanti settori del diritto del lavoro e, segnatamente, della disciplina introdotta dalla direttiva sul distacco dei lavoratori» (DANI 2013, p. 317). Le proteste ebbero un qualche effetto, se è vero che il testo finale fu rimaneggiato, anche grazie all'intervento del Parlamento; e quanto accaduto desta un certo interesse sul piano della ricostruzione delle dinamiche del conflitto capitale-lavoro nello scenario transnazionale. Ne emerge, in particolare, la difficoltà a riproporre su scala più ampia le linee ricostruttive del conflitto sociale articolate puramente e semplicemente sul contrasto tra esigenze di protezione sociale e redistribuzione del reddito, da una parte, ed esigenze di efficienza allocativa e mobilità territoriale, dall'altra (DANI 2013, p. 318). Di certo, i *gap* linguistici e la scarsa mobilità sono anche l'effetto di noti fattori di discriminazione sociale, portando quindi a riprodurre nello scenario transnazionale le dinamiche "verticali" di conflitto sul tema della liberalizzazione dei mercati; ma, fuoriuscendo dai confini nazionali, il paesaggio appare tutt'altro che lineare. I processi di liberalizzazione e unificazione dei mercati possono infatti agevolare classi di lavoratori poveri di uno Stato a basso reddito, purché disposti a migrare, e sfavorirne altri, che vivono a migliori condizioni in altri Stati; possono offrire maggiori opportunità ad aziende dinamiche e attive su diversi settori e mercati, e danneggiarne altre che in passato sfruttavano posizioni monopolistiche, o comunque potevano contare su rendite di posizione. Sembra convincente la proposta di disegnare, per semplicità, tre categorie di soggetti del conflitto sociale europeo (FLIGSTEIN 2008, pp. 211-213): da una parte, i lavoratori più qualificati e le aziende dotate di maggiore mobilità, ma anche (sotto certi profili) i lavoratori poveri disposti a migrare; dall'altra, gli "sconfitti" della globalizzazione, ossia attori economici e sociali (individui o imprese) meno qualificati, poco propensi alla mobilità o, ancora, connessi a rendite di posizione; in mezzo, i cosiddetti «Europei situazionali», ovvero coloro «che occasionalmente approfittano delle opportunità offerte dal mercato unico ma che, allo stesso tempo, dimostrano un forte attaccamento anche alle strutture dello stato sociale» (DANI 2013, p. 319).

#### 4. LE OSCILLAZIONI DEL SISTEMA EUROPEO DI PROTEZIONE SOCIALE E IL DIBATTITO SUL SALARIO MINIMO

Tali difficoltà di inquadramento hanno connotato anche gli sviluppi successivi del sistema europeo di protezione sociale, vedendo da una parte una crescente attenzione delle istituzioni alla tutela dei diritti sociali, testimoniata, sia pure non senza importanti ambiguità, nei documenti aventi valore "materialmente" costituzionale; e, dall'altra, un persistente stato di inferiorità dei diritti medesimi nella concreta vita ordinamentale. Si pensi, quanto al primo profilo, all'art. 3.3 TUE, nella parte in cui

accenna (ambiguamente, appunto) ad una «economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», o al Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato in gran parte ai diritti dei lavoratori (per quanto si tratti di previsioni perlopiù indebolite dal riferimento alle «prassi nazionali»). Riguardo al secondo profilo, è sufficiente richiamare il celebre “quartetto” di pronunce della Corte di giustizia – tutte risalenti al periodo 2007-2008: *Viking*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione contro Granducato del Lussemburgo* – in cui il tentativo di contemperare la libertà di stabilimento con le libertà collettive ha avuto un esito del tutto sbilanciato sul primo fronte (GRASSO 2016, p. 5): si è parlato, non a torto, di bilanciamento ineguale o «asimmetrico» (SCIARRA 2013, p. 68).

Non sorprendono, alla luce di quanto testé osservato, le numerose raccomandazioni effettuate dalla Commissione europea agli Stati membri negli ultimi quindici anni, nell'ambito del Semestre Europeo, rispetto alla necessità di intraprendere politiche di «decentramento contrattuale», particolarmente in materia salariale, e di assicurare il collegamento della dinamica salariale alla produttività (BAVARO, BORELLI, ORLANDINI 2021). Sebbene rientrasse in una materia sottratta alla competenza dell'Unione, il decentramento contrattuale è stato pertanto favorito dalle politiche euro-unitarie. Non si dimentichi la celebre lettera Draghi-Trichet, che raccomandava all'Italia, tra le altre cose, proprio il rafforzamento della contrattazione di prossimità. Sul punto, la direttiva sul salario minimo segna importanti discontinuità, in parte precedute da segnali rilevanti nel senso di un rafforzamento della dimensione sociale europea: il c.d. Pilastro europeo dei diritti sociali, in primo luogo, e poi l'adozione delle direttive sul distacco transnazionale<sup>3</sup> e sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili<sup>4</sup>. Si può aggiungere l'impostazione seguita nell'emergenza pandemica, connotata da un «netto abbandono della linea dell'*austerità* e dalla scelta di politiche di stampo keynesiano volte a sostenere gli Stati membri e a finanziare programmi di investimento, di recupero del tessuto produttivo e a difendere la tenuta della coesione sociale» (BELLAVISTA 2021).

In Germania, ad esempio, sono state perseguite politiche di decentramento contrattuale a partire dagli anni Novanta. Nel recente periodo, tuttavia, la copertura contrattuale è calata drasticamente, a causa della diminuzione del tasso di iscrizione ai sindacati e delle conseguenze dell'unificazione tedesca (WEISS 2021); si è passati da una copertura dell'85% negli anni Ottanta ad una del 56% nel 2015. Di fronte alla diminuzione dei salari reali medi nazionali, si è deciso di intervenire con legge nel 2014, superando la diffidenza dei sindacati verso l'ingerenza statale nelle politiche salariali e i dubbi di molti economisti sull'impatto negativo che avrebbe potuto avere tale provvedimento sul mercato del lavoro. Stando alle evidenze disponibili, l'introduzione del salario minimo non ha prodotto conseguenze negative rispetto all'economia e al mercato del lavoro; ha avuto, per contro, un effetto positivo sulle retribuzioni e ha contribuito alla diminuzione dei cc.dd. *mini jobs*. Restano dubbi,

<sup>3</sup> Direttiva (UE) n. 2018/957.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) n. 2019/1152.

peraltro, rispetto alla capacità del salario minimo legale di offrire tutela anche a categorie come quella dei lavoratori delle piattaforme, e di produrre effetti rilevanti non solo sui salari orari ma anche su quelli mensili (GARNERO, LUCIFORA 2020, pp. 298-299).

## 5. LA CRISI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E LA DIRETTIVA SUL SALARIO MINIMO

La direttiva (UE) n. 2022/41 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 pone alcuni obiettivi ambiziosi, che segnano per molti versi un mutato orientamento in materia di politiche sociali. Tra le finalità del provvedimento (o meglio, tra le finalità che la garanzia di salari minimi adeguati ed equi potrebbe contribuire a sostenere), figurano in particolare le seguenti. In primo luogo, assicurare «migliori condizioni di vita e di lavoro», in quanto queste apportano vantaggi ai lavoratori e alle imprese dell'Unione, nonché alla società nel suo complesso, e sono un presupposto fondamentale «per conseguire una crescita equa, inclusiva e sostenibile; nonché migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'Unione, prevenire e ridurre le disuguaglianze retributive e sociali e promuovere il progresso economico e sociale e la convergenza verso l'alto»<sup>5</sup>. In secondo luogo, «ridurre la povertà a livello nazionale e sostenere la domanda interna e il potere d'acquisto, ridurre il divario retributivo di genere e limitare il calo del reddito nei periodi di contrazione economica»<sup>6</sup>. In terzo luogo, contrastare la polarizzazione del lavoro, in ragione della quale i mercati del lavoro sono sempre più caratterizzati «da percentuali elevate di forme di lavoro precarie e atipiche, che comprendono spesso lavoratori a tempo parziale, stagionali, delle piattaforme e interinali», tendenze che hanno portato, in molti casi, ad un aumento della percentuale di posti di lavoro e settori a bassa retribuzione o a bassa qualifica nella maggior parte degli Stati membri, come pure delle disuguaglianze salariali in alcuni di essi<sup>7</sup>.

L'intervento normativo muove dal presupposto che la scelta di determinare il salario minimo con legge, ovvero tramite contrattazione collettiva, debba restare in capo agli Stati: non solo in quanto non vi sarebbe la base giuridica per una siffatta armonizzazione a livello sovranazionale, ma anche in quanto nella maggior parte dei casi la tutela minima garantita dai contratti collettivi è idonea ad offrire ai lavoratori un tenore di vita dignitoso. Le differenze tra gli Stati che non ricorrono a salari minimi legali sono peraltro notevoli: secondo quanto ricordato dalla direttiva, in tali Stati la percentuale di lavoratori non coperti varia tra il 2% e il 55% del totale dei lavoratori<sup>8</sup>. Da una parte, allora, la contrattazione collettiva è idonea in alcuni Stati ad offrire le suddette garanzie, non richiedendosi interventi del legislatore sul punto; dall'altra

<sup>5</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 7.

<sup>6</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 8.

<sup>7</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 11.

<sup>8</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 14.



parte, non necessariamente la previsione di un salario minimo legale costituisce un argine adeguato ai fenomeni che la direttiva in questione intende contrastare. Vale la pena osservare, inoltre, come l'indebolimento della contrattazione collettiva sia una tendenza che la Commissione constata con riferimento alla generalità degli Stati membri: tra le cause del fenomeno, si rilevano gli spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati, nonché – forse con approccio parzialmente auto-critico – le «pressioni» subite dalla contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale all'indomani della crisi finanziaria del 2008<sup>9</sup>.

## 6. I LIMITI DELLA DIRETTIVA UE SUL SALARIO MINIMO

Tra le previsioni della direttiva che susciteranno maggiori difficoltà interpretative, figura senza dubbio quella che delimita il suo ambito di applicazione: vi si fa riferimento ai «lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia» (art. 2). Il rinvio alla giurisprudenza della Corte sembra opportuno, costituendo quest'ultima un riferimento “mobile” necessario a tener conto della costante evoluzione delle figure lavorative nell'ambito della *gig economy*. Occorre menzionare, riguardo a tale aspetto, l'estensione raggiunta dalla nozione di “lavoratore” nella torrenziale giurisprudenza relativa alla libera circolazione dei lavoratori (COMAZZETTO 2023) e alla disciplina dell'orario di lavoro; ma anche alcune pronunce più recenti, non del tutto persuasive, sul tema della qualificazione come lavoro autonomo ovvero subordinato del lavoro tramite piattaforme digitali (RATTI 2023; GRAMANO 2021). Sotto quest'ultimo profilo, appaiono urgenti specifici interventi normativi a livello sia sovranazionale sia degli Stati membri, viepiù alla luce dei dati diffusi dalla Commissione, per cui sono oggi più di 28 milioni le persone che lavorano attraverso piattaforme digitali nell'UE, più della metà delle quali percepisce redditi inferiori al salario minimo legale dello Stato membro in cui svolge la propria attività. Inoltre, le piattaforme digitali classificano il 90% delle persone che lavorano attraverso la propria intermediazione come lavoratori autonomi, cifra che appare ampiamente sproporzionata e fuorviante rispetto alle effettive condizioni di lavoro. È da tempo in corso di discussione una direttiva finalizzata alla protezione di questa categoria di lavoratori, già presa in considerazione da diversi atti – perlopiù di natura non vincolante – adottati negli ultimi anni dalla Commissione e dal Consiglio.

Altro limite della direttiva, con riferimento alla sua attuazione in uno Stato membro come l'Italia, che attualmente non ricorre alla determinazione legislativa del salario minimo, è quello che consiste nel condizionare ad un dato meramente quantitativo – un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% – l'obbligo di predisporre un piano d'azione ai sensi dell'art. 4.2, del testo. Per quanto gli Stati membri che presentano una copertura contrattuale superiore all'80% siano comun-

---

<sup>9</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 16.

que tenuti a rispettare le altre disposizioni relative al rafforzamento della contrattazione collettiva, la delimitazione suddetta appare inidonea a far emergere e affrontare situazioni che il dato numerico oblitera, quali la proliferazione dei contratti pirata e l'elusione dei minimi salariali (fenomeni che caratterizzano il nostro Paese, che pure soddisfa il requisito dell'80%). La direttiva dovrebbe comunque fornire (quantomeno) uno stimolo al legislatore a dare un sostegno giuridico ai CCNL leader di settore, onde scongiurare il *dumping* contrattuale operato da parte delle associazioni meno rappresentative (BAVARO, ORLANDINI 2021, p. 310; GIRARDI 2023, p. 140).

## 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Si possono quindi formulare alcune considerazioni conclusive. La direttiva sul salario minimo costituisce senza dubbio un importante passo in avanti del processo di integrazione europea sul fronte delle politiche sociali e del lavoro, contribuendo a consolidare un quadro di rinnovata attenzione delle strategie di azione dell'UE ad una ripresa sostenibile e inclusiva, improntata ad una *convergenza verso l'alto* dei sistemi di protezione sociale, pur nel rispetto delle peculiarità dei sistemi nazionali. L'urgenza di un intervento su temi quali il *dumping* salariale e il lavoro povero, che da tempo richiedono attenzione a livello nazionale e sovranazionale – si pensi alle suaccennate disarmonie causate dall'allargamento a Est dell'Unione, mai adeguatamente affrontate né dal legislatore europeo né dalla Corte di giustizia – ha finalmente trovato alcune risposte, per quanto (ad oggi) limitate nella loro base giuridica e nei margini d'azione. La scelta di non “imporre” la determinazione legale dei salari minimi è in verità condivisibile a prescindere dall'impossibilità giuridica di operare in questo senso: più che la forma (legge o contrattazione collettiva, contrapposizione peraltro molto semplicistica per le ragioni fin qui ricordate) conta l'effettività delle tutele, in particolare la capacità degli Stati, sulla base del quadro normativo così delineato, dei sistemi di monitoraggio approntati e dei piani d'azione stabiliti, di contrastare ogni forma di *dumping* salariale, di *working poverty*, di contrattazione pirata e di elusione dei minimi salariali: fenomeni diversi ma variamente collegati, e purtroppo (diversamente) diffusi in tutti gli Stati membri.

Sta forse iniziando a farsi strada, con maggior intensità che nel passato, un processo “europeo” di riflessione critica sul rapporto di lavoro e sulle asimmetrie che lo connotano?

## BIBLIOGRAFIA

- BAVARO V., BORELLI S., ORLANDINI G. (2021), *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della Previdenza Sociale*, 1, pp. 111 e ss.
- BAVARO V., ORLANDINI G. (2021), *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, pp. 285 e ss.
- BELLAVISTA A. (2021), *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 411 e ss.

- BIN R. (2018), *L'indipendenza delle banche centrali come principio costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 4, pp. 1 e ss.
- COMAZZETTO G. (2023), *Lavoro e solidarietà nel diritto dell'Unione europea, a partire dal principio fondamentale della libera circolazione*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 2, pp. 29 e ss.
- COMMISSIONE EUROPEA (1990), *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*.
- DANI M. (2013), *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam.
- FLIGSTEIN N. (2008), *Euroclash: The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- GARNERO A., LUCIFORA C. (2020), *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, pp. 295 e ss.
- GIRARDI M.C. (2023), *La funzione sociale della retribuzione. Riflessioni a partire dalla direttiva COM(2020)682 in tema di salari minimi adeguati nell'UE*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online*, 1, pp. 126 e ss.
- GIUBBONI S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino.
- GRAMANO E. (2021), *On the notion of 'worker' under EU law: new insights*, in *European Labour Law Journal*, 1, pp. 98 e ss.
- GRASSO G. (2016), *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, pp. 1 e ss.
- LA SPINA A., MAJONE G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- MANCINI G.F. (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle comunità europee*, in AA.VV. (1988), *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano. Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985*, Padova, Cedam.
- PIZZOLATO F. (2002), *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè.
- RATTI L. (2023), *Alla difficile ricerca dei contorni del lavoro autonomo nel diritto europeo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.
- SCIARRA S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Roma-Bari, Laterza.
- STREECK W. (2000), *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 58, pp. 3 e ss.
- WEISS M. (2021), *Il salario minimo legale in Germania*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 308 e ss.

# **LA DIRETTIVA SUL SALARIO MINIMO: IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA NEL QUADRO DEI LIMITI IMPOSTI DAL TRATTATO ALL'AZIONE DEL LEGISLATORE IN AMBITO SALARIALE**

Francesco Costamagna\*

## **I. INTRODUZIONE**

Il 19 ottobre 2022, Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) n. 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea<sup>1</sup>. L'atto si basa sull'art. 153 par. 2, lett. b) e sull'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE e dà attuazione ad alcune disposizioni della Carta in materia di diritti sociali, quali, in particolare, quelle relative al diritto dei lavoratori a godere di condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose (art. 31), ad essere informati e consultati in azienda (art. 27) a poter negoziare e concludere, con le associazioni datoriali, contratti collettivi e alla parità tra uomini e donne in materia di retribuzione. Inoltre, l'atto trae ispirazione, come ricordato dal Preambolo, dal Pilastro europeo dei diritti sociali e, più specificamente, dal Principio 6 dello stesso, il quale ribadisce il diritto dei lavoratori a ricevere un salario equo ed in grado di garantire loro condizioni di vita dignitose.

La direttiva costituisce un passo potenzialmente significativo verso il rafforzamento della dimensione sociale dell'impianto costituzionale europeo e, dunque, verso la realizzazione di quella che il Trattato sull'Unione europea definisce un'economia sociale di mercato. L'atto, così come altre misure legislative recentemente adottate, è il frutto di una fase di protagonismo del legislatore europeo che, seguendo la linea tracciata con la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017 e con il relativo Piano di Azione nel 2021, ha inteso contribuire al raggiungimento degli obiettivi ivi fissati e, in particolare, quello della riduzione del numero di persone a rischio di esclusione sociale o povertà di almeno 15 milioni, di cui 5 milioni di

---

\* Francesco Costamagna è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Torino (francesco.costamagna@unito.it).

<sup>1</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 *relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in GU l. 275 del 25.10.2022. Per un'analisi puntuale dell'atto vedi RATTI, BRAMESHUBER, PIETROGIOVANNI (2024).

bambini<sup>2</sup>. Al tempo stesso, però, processo di adozione e contenuto dell'atto mettono in luce il carattere "asimmetrico" o "imperfetto" del rafforzamento della dimensione sociale europea. Infatti, all'arricchimento del catalogo degli obiettivi sociali che l'Unione è chiamata a perseguire – basti pensare alla modifica dell'art. 3 TUE da parte del Trattato di Lisbona (COSTAMAGNA 2012) – molto spesso non ha fatto seguito un idoneo rafforzamento dei poteri di cui essa dispone per il loro perseguimento.

Il presente contributo intende analizzare la direttiva nel quadro delle potenzialità e delle contraddizioni che caratterizzano l'assetto costituzionale sovranazionale per ciò che attiene la sua dimensione sociale. A tal fine, il lavoro prende dapprima in considerazione gli obiettivi perseguiti dall'atto, esaminandone gli elementi di discontinuità rispetto al contenuto materiale della costituzione economica europea. Successivamente, l'analisi si sofferma sulla base giuridica della direttiva e, soprattutto, sui limiti posti dall'art. 153 TFUE alla capacità di intervento del legislatore europeo in materia di salari. Da ultimo, il lavoro affronta il contenuto della direttiva, focalizzando la propria attenzione sul delicato equilibrio raggiunto tra i limiti derivanti dalla base giuridica e la necessità di un intervento efficace in questo ambito.

## 2. GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA E GLI ELEMENTI DI NOVITÀ RISPETTO AL PASSATO

La direttiva persegue due obiettivi specifici, i quali guardano al problema dell'ineadeguatezza dei salari minimi in Europa da due diverse prospettive. Entrambe queste prospettive si pongono in controtendenza rispetto ad alcuni elementi della costituzione economica europea, così come sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e, più ancora, dalla crisi dei debiti sovrani che aveva travolto l'Unione nel primo decennio degli anni 2000.

Il primo obiettivo perseguito dalla direttiva è contribuire a migliorare l'equità del mercato del lavoro e ridurre le disuguaglianze retributive tra gli Stati membri, così che «la concorrenza nel mercato interno [sia] basata su standard sociali elevati» e non sulla riduzione del costo del lavoro. Tale presa di posizione è significativa, segnando un importante momento di discontinuità rispetto al passato. Infatti, per quanto le istituzioni europee avessero, in un primo tempo, riconosciuto come una concorrenza tra ordinamenti perseguita a danno dei diritti dei lavoratori avesse effetti corrosivi sulla coesione socio-economica all'interno dell'Unione e sulla legittimità dell'intero processo di integrazione<sup>3</sup>, nel corso del tempo si era fatta strada l'idea che questo tipo di competizione costituisse una sorta di corollario del mercato interno e, di conseguenza, ogni tentativo da parte degli Stati di limitarla dovesse ritenersi incompatibile con il diritto dell'UE (VERSCHUEREN 2015). Significative in tal senso sono alcune sentenze in materia di appalti pubblici, in cui la Corte, facendo leva sull'approccio

---

<sup>2</sup> Gli altri obiettivi previsti dal Piano d'Azione sono un tasso di occupazione di almeno il 78% nell'Unione europea e una partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno.

<sup>3</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *La politica sociale europea. Opzioni per l'Unione*, COM(93)551 def., 17.11.1993.

interpretativo inaugurato con la sentenza *Laval*<sup>4</sup> (DEAKIN 2008), aveva ritenuto l'imposizione di un salario minimo nei confronti di imprese stabilite in altri Stati membri e in cui le tariffe minime salariali sono inferiori un'indebita restrizione della libera prestazione dei servizi e, dunque, contraria all'art. 56 TFUE. Questo perché, come affermato in *Bundesdruckerei*, tale imposizione «costituisce un onere economico supplementare, atto ad impedire, ostacolare o rendere meno attraenti le loro prestazioni nello Stato ospitante»<sup>5</sup>.

Il secondo obiettivo della direttiva è contrastare la povertà lavorativa nell'Unione, vale a dire la crescente incapacità dei salari di garantire condizioni di vita dignitose ai lavoratori e alle loro famiglie (SARACENO 2020). Pur trattandosi di un problema ormai risalente, la sua gravità è sensibilmente aumentata nel corso dell'ultimo periodo a causa dell'aumento drammatico dei prezzi dell'energia e, di conseguenza, di tutti i beni di consumo. Secondo i dati più recenti, si tratta di un problema che riguarda un decimo della forza lavoro in Europa, vale a dire più di 15 milioni di persone. Va detto che, come osservato da alcuni autori, la povertà lavorativa è spesso causata dal numero limitato di ore lavorate, in ragione della diffusione di tipologie contrattuali sempre più precarie, più che non dall'inadeguatezza dei livelli salariali (RATTI, GARCIA MUÑOZ 2022). Tuttavia, questi stessi autori sottolineano come, in ogni caso, una politica efficace in materia di salari minimi possa senz'altro contribuire a contenere il problema. La scelta di contrastare la povertà lavorativa per questa via segna l'abbandono della logica che aveva prevalso nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria elaborati in risposta alla crisi economica e finanziaria che aveva travolto molti Stati membri nel primo decennio degli anni 2000. In molti casi – si pensi, ad esempio, alla Grecia<sup>6</sup> – l'erogazione del sostegno finanziario era, infatti, stato subordinato all'adozione di riforme tese a migliorare la competitività del sistema economico nazionale attraverso la riduzione del costo del lavoro (COSTAMAGNA 2020). La c.d. “svalutazione interna” è stata utilizzata quale equivalente funzionale della svalutazione monetaria in un contesto, come quello dell'Unione economica e monetaria, nel quale tale ultima misura non era più nella disponibilità delle autorità nazionali (ARMIGEON, BACCARO 2012).

Il raggiungimento di tali obiettivi dipenderà in larga misura modo in cui gli Stati recepiranno le disposizioni della direttiva e dalla capacità di Commissione e Corte di esercitare in modo efficace i loro poteri di controllo. Trattandosi di una direttiva, tale considerazione potrebbe apparire scontata, ma merita di essere segnalato come in questo caso la fase della trasposizione sia destinata ad avere un'incidenza anche superiore ad altri casi, posto che molte delle disposizioni della direttiva lasciano un ampio margine di discrezionalità alle autorità nazionali nella scelta dei mezzi da utilizzare. Tale stato delle cose non è fortuito, ma deriva, oltre che dalla resistenza

<sup>4</sup> Corte giust., C-341/05, *Laval*, 18 dicembre 2007.

<sup>5</sup> Corte giust., C-549/13, *Bundesdruckerei*, 18 settembre 2014, punto 30.

<sup>6</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Paper 61, May 2010, p. 68.

di alcuni Stati a procedere in modo più netto verso gli obiettivi prefissati, dai limiti imposti dal Trattato all'intervento del legislatore europeo in questo ambito (MANFREDI 2023).

### 3. LA BASE GIURIDICA DELLA DIRETTIVA E I LIMITI POSTI ALL'AZIONE DEL LEGISLATORE IN MATERIA SALARIALE

Vi era chi riteneva che l'art. 153 TFUE non consentisse l'adozione di una direttiva in materia di salario minimo (SJÖDIN 2022), tanto che l'atto, una volta adottato, è stato definito «the [...] most surprising legal accomplishment delivered by, or in relation to, the EPSR» (ARANGUIZ 2023, p. 350). Il par. 5 stabilisce, infatti, che le competenze conferite al legislatore europeo ai paragrafi 1 e 2 dello stesso articolo, e sulla cui base è stata adottata la direttiva in esame, «non si applicano alle retribuzioni». Secondo una lettura massimalista della disposizione in questione, essa vieterebbe qualsiasi tipo di intervento del legislatore europeo che abbia ad oggetto i salari, ivi inclusi quelli minimi, a tutela della totale autonomia di Stati e parti sociali nella disciplina di questo aspetto. Almeno in una prima fase, tale approccio pareva essere stato adottato anche dalla stessa Commissione: in un documento del 2018 relativo all'attuazione dei principi del Pilastro, la parte relativa ai poteri legislativi dell'UE in riferimento al Principio 6 – vale a dire quello sul salario minimo – si limitava a fare riferimento al limite di cui all'art. 153 par. 5 TFUE come se lo stesso avesse carattere assoluto e non consentisse alcun intervento in tale ambito<sup>7</sup>. Il documento non prevedeva, quindi, alcun ruolo per il legislatore europeo nell'attuazione del Principio, lasciando intendere che ad occuparsene potessero essere solo le autorità nazionali.

Si noti come l'esigenza di salvaguardare le prerogative nazionali in materia di fissazione dei salari sia stata fortemente rappresentata anche da parte di alcune associazioni sindacali, le quali consideravano l'atto una minaccia per la diversità che caratterizza i diversi sistemi nazionali di relazioni industriali. Più nello specifico, si riteneva che una misura di questo tipo finisse con il restringere indebitamente l'ampio spazio di autonomia che taluni di questi sistemi, in particolare quelli scandinavi, hanno tradizionalmente riservato alle parti sociali per ciò che riguarda la determinazione dei livelli salariali. Una ferma posizione di contrarietà era stata espressa, ad esempio, dai sindacati svedese, danese, norvegese e islandese nell'ambito della prima tornata di consultazioni intrapresa, ai sensi dell'art. 154 TFUE, dalla Commissione prima di presentare la Proposta di direttiva. Queste associazioni sindacali, discostandosi dalla posizione di favore invece assunta dalla *European Trade Union Confederation* (ETUC), si erano espresse contro l'iniziativa assunta dalla Commissione. Tali obiezioni sono poi state fatte proprie dagli Stati membri interessati, tanto che la direttiva è stata adottata con il voto contrario di Svezia e Danimarca, oltre all'astensione dell'Ungheria.

---

<sup>7</sup> *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Monitoring the Implementation of the European Pillar of Social Rights*, SWD (2018) 67 final, 13 March 2018, p. 32.

Le obiezioni sollevate rispetto alla portata della clausola di cui all'art. 153 par. 5 TFUE sono state in parte superate in sede negoziale e, così facendo, è stato ridotto il gap esistente tra la fissazione di obiettivi quali quelli previsti dall'art. 3 TUE e l'effettiva possibilità per il legislatore di adottare misure efficaci per il loro raggiungimento. A questo proposito, alcuni autori (DI FEDERICO 2020) avevano fatto notare come la lettura massimalista della disposizione mal si conciliasse con l'approccio adottato dalla Corte a tale riguardo. Questa, infatti, aveva già chiarito come il par. 5 prevedesse un'eccezione rispetto al conferimento di competenze stabilito dai paragrafi precedenti e dovesse, quindi, interpretarsi in senso restrittivo. Così, facendo leva su tale canone interpretativo, in *Del Cerro Alonso* la Corte aveva escluso che l'eccezione potesse essere estesa «a ogni questione avente un nesso qualsiasi con la retribuzione», a pena di svuotare di significato l'art. 153 par. 1 TFUE<sup>8</sup>. La sentenza *Impact* aveva ripreso quanto stabilito nella pronuncia precedente, aggiungendo alcuni importanti chiarimenti quanto alla portata dell'art. 153 par. 5 TFUE. In particolare, la Corte aveva sancito che l'eccezione doveva essere riferita solo «alle misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni»<sup>9</sup>.

La distinzione tra intervento diretto e intervento indiretto ha rappresentato il criterio guida per delimitare l'ambito di intervento del legislatore in materia di salari minimi e per consentire di procedere all'adozione della direttiva. Come si avrà modo di vedere nel prossimo paragrafo, la necessità di rispettare tale distinzione ha ristretto il margine di manovra del legislatore europeo, incidendo sulla portata dell'atto.

#### 4. IL CONTENUTO DELLA DIRETTIVA TRA RISPETTO DEI LIMITI POSTI DAL TRATTATO ED EFFICACE PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

Dall'analisi del testo finale della direttiva emerge in modo evidente l'attenzione del legislatore europeo a non travalicare i limiti esaminati poc'anzi. Al di là dei numerosi richiami contenuti nel Preambolo, a questo riguardo risulta particolarmente significativo l'art. 1 della direttiva, relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione dell'atto. La disposizione dedica, infatti, la maggior parte dei suoi paragrafi a chiarire cosa l'atto non è e non fa, quasi a voler rassicurare Stati e parti sociali. In particolare, l'articolo specifica come la direttiva faccia salvo il pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché, richiamando espressamente l'art. 153 par. 5 TFUE, la competenza degli Stati membri di fissare i livelli dei salari minimi e di scegliere se farlo in via legislativa. Inoltre, la disposizione mette in chiaro che la direttiva non possa essere letta nel senso di imporre l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, ove ciò sia lasciato alla contrattazione tra le parti sociali, né di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile.

<sup>8</sup> Corte giust., C-307/05, *Del Cerro Alonso*, 13 settembre 2007, punto 41.

<sup>9</sup> Corte giust., C-268/06, *Impact*, 15 aprile 2008, punto 124.



Pur muovendosi in spazi angusti, la direttiva segna comunque un passo in avanti nel contrasto alla povertà lavorativa e nel superamento della logica della concorrenza al ribasso nel mercato interno (RATTI 2023). A tale risultato ha contribuito in maniera importante il Parlamento europeo, i cui emendamenti hanno rafforzato la portata di molte disposizioni cruciali dell'atto. Per «garantire l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disegualianze retributive»<sup>10</sup>, l'atto interviene su tre piani distinti: l'adeguatezza dei salari minimi legali, la promozione della contrattazione collettiva in materia salariale e il rafforzamento dell'accesso da parte dei lavoratori a meccanismi di controllo e tutela.

Non potendone imporre l'introduzione in via legislativa, le norme in materia di adeguatezza dei salari minimi legali si applicano solo nei confronti dei 21 Stati membri nei quali il salario minimo sia già stabilito dalla legge. Ad oggi, oltre all'Italia, risultano privi di una tale normativa la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, l'Austria e in parte Cipro, dove una misura di questo tipo esiste ma solo per certe categorie di lavoratori. L'art. 5 della direttiva non stabilisce quale sia la soglia dell'adeguatezza, ma impone agli Stati in cui sono previsti salari minimi legali di istituire le procedure necessarie per la loro determinazione e il loro aggiornamento. L'individuazione dei criteri da utilizzarsi a tal fine, nonché la decisione sul peso da attribuire a ciascuno di loro, sono lasciate alle autorità nazionali, salvo dover questi comprendere quattro elementi previsti al paragrafo 2 della disposizione. Si tratta, in particolare, del potere di acquisto dei salari minimi, del livello generale dei salari e della loro distribuzione, del tasso di crescita degli stessi e dell'andamento a lungo termine della produttività a livello nazionale. La disposizione impone, poi, agli Stati membri di aggiornare i salari minimi almeno ogni due anni, eventualmente anche facendo ricorso a meccanismi di indicizzazione automatica, a condizione che la loro applicazione non determini una riduzione del livello salariale. Da ultimo, l'articolo in questione lascia agli Stati membri l'identificazione dei criteri per valutare l'adeguatezza dei salari minimi, limitandosi a prevedere la possibilità – e non, dunque, l'obbligo – per gli stessi di fare ricorso a parametri comunemente utilizzati a livello internazionale, quale l'Indice di Kaitz (60% del salario lordo mediano e 50% del salario lordo medio).

La disposizione si concentra, quindi, sugli aspetti procedurali, lasciando ampia discrezionalità alle autorità nazionali nella definizione di ciò che si ritenga adeguato. Discrezionalità che, però, non è assoluta: la scelta dei criteri deve, infatti, essere in linea con gli obiettivi della direttiva, così come identificati nel Preambolo e ribaditi dall'art. 5 (1), vale a dire «conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere». Pertanto, pur non rappresentando un intervento diretto in materia di salario minimo, la disposizione, se letta alla luce degli obiettivi perseguiti dall'atto, pone dei limiti alla libertà di scelta delle autorità nazionali quanto all'adeguatezza dello stesso.

---

<sup>10</sup> Art. 1, comma 1 della Direttiva (UE) n. 2022/2041.

Il secondo piano su cui si muove la direttiva è la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Il convincimento da cui muove questa parte della direttiva, così come chiarito dal considerando 23, è che ad un'elevata copertura della contrattazione collettiva e ad alti livelli di affiliazione a sindacati o associazioni datoriali corrispondano salari più alti. Pertanto, in questi contesti, la tutela del salario minimo risulta essere più forte anche rispetto ai casi nei quali lo stesso sia previsto in via legislativa. L'obiettivo della direttiva è, dunque, creare le condizioni perché questo modello, tipico dei Paesi scandinavi, possa attecchire altrove e contribuire anche lì a garantire salari minimi più elevati ai lavoratori. Queste disposizioni sembrerebbero smentire – o, quantomeno, fortemente ridimensionare – le preoccupazioni espresse dai governi e dalle parti sociali proprio dei Paesi scandinavi, la cui opposizione all'intervento del legislatore europeo in materia di salari minimi era dettata dal timore che lo stesso potesse mettere a rischio la sopravvivenza del loro modello di relazioni industriali.

Il primo paragrafo dell'art. 4 della direttiva impone agli Stati membri, di concerto con le parti sociali, l'adozione di una serie di misure che contribuiscano ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva e a facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva in materia salariale. Tali misure riguardano il rafforzamento della capacità delle parti sociali a partecipare alle negoziazioni e la possibilità di avere accesso ad informazioni adeguate. Grazie all'intervento del Parlamento europeo la versione finale dell'articolo in esame impone altresì agli Stati di adottare misure atte a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti discriminatori adottati nei loro confronti in ragione della loro partecipazione alla contrattazione collettiva per la determinazione dei salari. Tale disposizione riprende e traspone nell'ordinamento dell'Unione quanto previsto dagli articoli 1 e 2 della Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva<sup>11</sup> dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Tutti gli Stati membri dell'Unione sono parti della Convenzione, ma la scelta di “comunitarizzare” tali obblighi resta comunque un passaggio significativo, rendendo molto più efficace ed incisivo il controllo sul loro rispetto da parte delle autorità nazionali.

Il secondo paragrafo dell'art. 4 stabilisce che se il tasso nazionale di copertura della contrattazione collettiva una soglia quantitativa – passata dal 70% all'80% grazie al Parlamento europeo – lo Stato membro in questione è tenuto a porre in essere un quadro di condizioni che favoriscano la contrattazione collettiva e a definire un piano d'azione che contenga un calendario e misure concrete che possano contribuire a migliorare la situazione. La previsione dà concreta attuazione all'idea, già esaminata in precedenza, secondo cui ampliare la copertura della contrattazione collettiva incide positivamente sul livello dei salari. Per quanto la determinazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva presenti margini di incertezza, la formulazione della disposizione sembrerebbe consentire alla Commissione, ed eventualmente alla

---

<sup>11</sup> ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, Convenzione n. 98 del 1° luglio 1949.

Corte, di esercitare il loro potere di controllo nei confronti delle misure adottate dagli Stati membri che vadano ad incidere negativamente sul tasso di copertura della contrattazione collettiva.

## 5. CONCLUSIONI

La direttiva sui salari minimi costituisce un risultato importante, contribuendo al superamento di una fase, quella coincisa con l'adozione delle misure di contrasto alla crisi economica e finanziaria del primo decennio degli anni 2000, che aveva inflitto danni significativi alla dimensione sociale del processo di integrazione e, per questa via, alla tenuta dell'intera costruzione. Gli elementi di novità rispetto al passato sono evidenti fin dalla scelta degli obiettivi che l'atto intende perseguire, vale a dire contrastare la concorrenza tra ordinamenti in materia salariale e ridurre la c.d. povertà lavorativa, vale a dire l'incapacità dei salari di garantire condizioni di vita dignitose ai loro percettori. Il primo obiettivo si smarca rispetto all'idea, accolta anche dalla Corte in alcune sentenze, secondo la quale limitare la capacità delle imprese stabilite in Paesi con più bassi livelli salariali di far valere questo vantaggio competitivo costituisce una violazione delle norme sulla libera circolazione di servizi. Il secondo, invece, si discosta da uno degli elementi che avevano caratterizzato i programmi di assistenza finanziaria a favore degli Stati più colpiti dalla crisi, vale a dire la necessità di procedere a una drastica riduzione dei costi del lavoro per migliorare la competitività del sistema produttivo interno.

Il conseguimento di tale risultato non era affatto scontato, vista l'opposizione di alcuni Stati e di alcune parti sociali – non solo le associazioni datoriali, ma anche taluni sindacati preoccupati che una simile misura potesse indebitamente ridurre il loro spazio di autonomia – e i limiti posti dal Trattato alla capacità di azione del legislatore in materia salariale. Tali limiti derivano da disposizioni – quale, in questo caso, l'art. 153 TFUE – da cui emerge ancora forte preoccupazione di salvaguardare le prerogative statali e l'autonomia delle parti sociali in questo ambito. Scelta evidentemente legittima, ma che mal si concilia con l'aumento degli obiettivi sociali conferiti all'Unione da parte dei Trattati, né con l'assunzione, sul piano politico, di impegni sempre più onerosi, quale, ad esempio, la riduzione del numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale di 15 milioni entro il 2030.

Tali limiti non hanno, però, carattere assoluto, non potendo essere letti nel senso di impedire qualsivoglia intervento in materia salariale da parte del legislatore europeo. Tuttavia, essi hanno inciso sul contenuto dell'atto: il quale non solo non ha potuto imporre l'adozione di un salario minimo legale agli Stati che ne sono privi o definire la soglia di adeguatezza del salario minimo, ma, più in generale, si caratterizza per l'ampiezza del margine di azione che molte delle sue disposizioni lasciano agli Stati in fase di trasposizione. L'efficacia della direttiva dipenderà, quindi, anche dall'incisività del controllo esercitato dalla Commissione e dalla Corte sulle scelte operate dagli Stati, nonché dalla capacità dei lavoratori e delle associazioni sindacali di mobilitare l'atto in sede giudiziaria e politica.

## BIBLIOGRAFIA

- ARANGUIZ A. (2023), *6 Years of the European Pillar of Social Rights, Has It Really Changed the Game?*, in A. ARANGUIZ, B. BEDNAROWICZ, M. QUENÉ, D. VANHEULE (eds.) (2023), *Pioneering Social Europe. Liber Amicorum Herwig Verschueren*, Brugge, Die Keure, pp. 349 e ss.
- ARMIGEON K., BACCARO L. (2012), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, in *Industrial Law Journal*, 41, pp. 254 e ss.
- COSTAMAGNA F. (2020), *The EMU and the European Social Dimension*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.) (2020), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 326 e ss.
- COSTAMAGNA F. (2012), *The Internal Market and the Welfare State: Anything New After Lisbon?*, in M. TRYBUS, L. RUBINI (eds.) (2012), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham, UK-Northampton, MA, US, Edward Elgar, pp. 381 e ss.
- DEAKIN S. (2008), *Regulatory Competition after Laval*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 10, pp. 581 e ss.
- DI FEDERICO G. (2020), *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 13, pp. 107 e ss.
- MANFREDI M. (2023), *La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni*, in *I Post di AISDUE*, 3, pp. 51 e ss.
- RATTI L. (2023), *The Sword and the Shield: The Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *Industrial law Journal*, 52, pp. 477 e ss.
- RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (eds.) (2024), *The EU Directive on Adequate Minimum Wages*, London, Bloomsbury Academic.
- RATTI L., GARCIA MUÑOZ A. (2022), *EU law, In-Work Poverty, and Vulnerable Workers*, in *European Law Open*, 3, pp. 733 e ss.
- SARACENO C. (2020), *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Firenze, Firenze University Press.
- SJÖDIN E. (2022), *European Minimum Wage: A Swedish Perspective on EU's Competence in Social Policy in the Wake of the Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *European Labour Law Journal*, 13, pp. 273 e ss.
- VERSCHUEREN H. (2015), *The European Internal Market and the Competition between Workers*, in *European Labour Law Journal*, 6, pp. 128 e ss.



# LA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI E LA DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA: USARE GLI STRUMENTI DELL'UNIONE PER INVERARE I DIRITTI SOCIALI COSTITUZIONALI (QUANDO È POSSIBILE)

Alessia-Ottavia Cozzi\*

## I. INTRODUZIONE

La direttiva (UE) n. 2022/2041 del Parlamento e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, costituisce certamente un nuovo tassello della dimensione sociale europea. Il 15 novembre 2024 scade il termine per il suo recepimento. La direttiva è stata richiamata con accenti diversi in molti degli interventi al seminario di studio e, sin dalla relazione di apertura della prof.ssa Buzzacchi, ne è emersa la natura ambigua, per un verso *antidumping*, volta ad evitare una concorrenza al ribasso tra lavoratori, per altro verso di protezione sociale. Questa ambiguità è antica e risale alla iniziale “ripartizione del lavoro” tra gli Stati e le neocostituite istituzioni comunitarie, per cui le comunità si sarebbero occupate della libera circolazione e del mercato, in forma di integrazione negativa, mentre gli Stati avrebbero avuto cura dei *welfare* nazionali (SCHARPF 2002; GIUBBONI 2003; PINELLI 2010; MORRONE 2014; BENVENUTI 2016). L'ambiguità originaria marca ancora oggi i commenti della dottrina, che non è possibile semplificare, per le tante sfumature, ma che possono sommariamente essere distinti tra coloro che insistono sui limiti di contesto normativo e istituzionale, l'insufficienza dei parametri primari, l'assenza o la persistente funzionalizzazione delle politiche sociali (LOSURDO in questo volume), fino ad imputare all'Unione un deficit genetico originario non colmabile (BIN 2014), e coloro che, senza nascondere le lacune, hanno intessuto mano a mano i fili di un ordito intrecciato, un vero e proprio diritto del lavoro e un diritto sociale europeo (per tutti, SCIARRA 2013). Forse non è un caso che le critiche più dure vengano da costituzionalisti e non da studiosi che, qui sì per *imprinting* genetico, sono abituati al pluralismo delle fonti di produzione normativa e alla ricostruzione del diritto sindacale come ordinamento autonomo. L'ambiguità, ben nota, della dimensione sociale europea costituisce il filo conduttore del

---

\* Alessia-Ottavia Cozzi è professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Udine (alessiaottavia.cozzi@uniud.it).

presente lavoro. Il contributo è diviso in due parti. La prima parte ha ad oggetto i parametri della dimensione sociale europea che la direttiva reca con sé nelle premesse e la sua controversa base giuridica. Nella seconda parte, si sostiene l'assonanza tra i criteri di "adeguatezza" dei salari minimi posti dalla direttiva e la retribuzione sufficiente «ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» di cui all'art. 36, comma 1, Cost. La tesi è che, pur a fronte di limiti oggettivi e ambiguità di fondo, la direttiva rappresenti un esempio di come le norme dell'Unione possano pressare l'inveramento di diritti sociali costituzionali che l'ordinamento interno oggi, per il mutamento delle condizioni storiche, istituzionali, politiche e sociali, fa fatica a perseguire. La proposta è, dunque, l'adozione di un approccio pragmatico, che non ignora i dati di fondo e le insufficienze del contesto, ma rende operativo ciò che è dato.

## 2. LA DIRETTIVA E LA DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA

La direttiva (UE) n. 2022/2041 rappresenta uno degli assi promossi dalla Commissione europea per ridare slancio alle politiche sociali dopo la pandemia<sup>11</sup> (LO FARO 2020; GIUBBONI 2021; CIANCIO 2022, p. 77). I considerando della direttiva costituiscono un vero e proprio catalogo di tutti gli enunciati, normativi e non normativi, vincolanti e non vincolanti, che nel tempo hanno costituito le tappe della faticosa affermazione della dimensione sociale europea, con un andamento di progressivi avvicinamenti e distacchi dai tessuti sociali costituzionali (COZZI 2017; BILANCIA 2019; MEDICO 2023): l'art. 3 TUE (per i dubbi sull'aggettivo «fortemente competitiva» associato a economia sociale di mercato, TEGA 2013); l'art. 9 TFUE, sull'elevato livello di occupazione, l'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale<sup>2</sup>; l'art. 31 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>3</sup>, disposizione cardine sul diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose, che pure non contempla un esplicito riferimento alla retribuzione, insieme agli artt. 27, 28 e 23 Carta; i principi della Carta sociale europea sull'equa retribuzione e il ruolo della contrattazione collettiva<sup>4</sup> (PALMISANO 2022, p. 239, per il vincolo derivante dal richiamo alla CSE nelle fonti dell'Unione); i principi n. 6 e n. 8 del Pilastro europeo dei diritti sociali, relativi rispettivamente a «una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso», compreso il riferimento a «salari minimi adeguati che soddisfino i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali», e al *favor* per la contrattazione collettiva<sup>5</sup>; ancora, le convenzioni OIL attinenti alla libertà sindacale e alla contrattazione collettiva, n. 87 del 1948, n. 98 del 1949, n. 151 del 1978, n. 154 del 198<sup>6</sup>, e la convenzione n. 131 del 1970

<sup>1</sup> Cfr. EU SOCIAL SUMMIT, *Dichiarazione di Porto*, 8 maggio 2021.

<sup>2</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 1.

<sup>3</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 3.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 4.

<sup>5</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 5.

<sup>6</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 24.

sulla fissazione del salario minimo<sup>7</sup>, per vero non ratificata dall'Italia. I considerando iniziali, inoltre, danno conto di una serie di atti di indirizzo non vincolanti adottati dalle istituzioni europee, volti a incentivare il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di salari minimi legali, ove previsti, e a garantire condizioni di lavoro eque, comprese eque retribuzioni<sup>8</sup>.

La direttiva ha tre obiettivi fondamentali: assicurare l'adeguatezza dei salari minimi; aumentare la copertura della contrattazione collettiva; contrastare il lavoro povero (RATTI 2023; sulla lotta alla povertà in chiave europea ALAIMO 2021; sul lavoro povero in Italia, BROLLO *et al.* 2024). In estrema sintesi, la direttiva rispetta le rispettive tradizioni nazionali, che oscillano tra salari minimi legali, determinazione esclusiva delle retribuzioni ad opera della contrattazione collettiva e sistemi misti<sup>9</sup>. Il legislatore dell'Unione non adotta un approccio di rigida alternativa, tra fonte legale e fonte negoziale dei salari, ma prende atto del fatto che, nelle numerose esperienze nazionali in cui esiste, il salario legale normalmente convive con la contrattazione collettiva, ed anzi la sostiene e la rafforza. La direttiva impone agli Stati alcuni obblighi: il monitoraggio dei dati sui salari minimi e l'invio di report periodici alla Commissione<sup>10</sup>; l'adozione di misure che promuovano la contrattazione collettiva e, ove la sua copertura scenda sotto un valore indicativo dell'80%, l'adozione di un piano d'azione per incentivarla<sup>11</sup>; negli Stati in cui il salario minimo legale è previsto, l'individuazione di criteri per garantirne l'adeguatezza, l'adozione di misure volte al coinvolgimento delle parti sociali nella sua determinazione e aggiornamento, la garanzia dell'accesso effettivo dei lavoratori al salario minimo legale mediante controlli e ispezioni sul campo efficaci, attività di formazione e orientamento<sup>12</sup>.

Come è emerso con chiarezza nel seminario di studio, la direttiva mira a rafforzare la contrattazione collettiva dove è debole, in particolare nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Tuttavia, anche nei Paesi di solida tradizione sindacale la direttiva dà atto del fatto che la contrattazione collettiva si è indebolita: «Sebbene una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale e intersettoriale, contribuisca ad assicurare una tutela garantita dal salario minimo adeguata, negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la con-

<sup>7</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 8.

<sup>8</sup> Decisione (UE) n. 2020/1512 del Consiglio, Orientamento 5; Commissione Europea, 17 settembre 2020. Comunicazione recante *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*; Commissione Europea 17 dicembre 2019, in Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 6; più ampiamente, si veda Commissione (UE), Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, 4 marzo 2021.

<sup>9</sup> Art. 1, par. 4, Direttiva (UE) n. 2022/2041.

<sup>10</sup> Art. 10, Direttiva (UE) n. 2022/2041.

<sup>11</sup> Art. 4, rubricato "Promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari", Direttiva (UE) n. 2022/2041.

<sup>12</sup> Artt. 5-8, capo II "Salari minimi legali", Direttiva (UE) n. 2022/2041.



trattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008. Tuttavia, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale è un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata<sup>13</sup>. Non è, tuttavia, sui singoli contenuti della direttiva che si incentra questo contributo, rispetto ai quali è certamente più utile la competenza giuslavoristica, bensì sul rilievo della direttiva nell'ambito della dimensione sociale europea, dando conto innanzitutto dell'incertezza intorno alla sua base giuridica.

### 3. BASE GIURIDICA E PESO DELLA POLITICA

La direttiva ha come base giuridica l'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE, secondo cui il Parlamento e il Consiglio possono adottare, mediante direttive, «le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro», letto in combinato disposto con il par. 1, lett. b), TFUE, che individua le «condizioni di lavoro» tra i settori in cui l'Unione «sostiene e completa l'azione degli Stati membri» per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 151 TFUE. L'art. 151 TFUE<sup>14</sup>, disposizione di apertura della Parte III, Titolo X, dedicato alla *Politica sociale*, stabilisce che l'Unione e gli Stati, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali della Carta sociale europea e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, perseguono una serie di obiettivi: la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. Quella che è stata ritenuta una illusione originaria, di rafforzamento della dimensione sociale attraverso il mercato, è presente anche in questa disposizione, ove si prevede che Unione e Stati «ritengono che una tale evoluzione risulterà *sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative*».

Il par. 5 dell'art. 153, tuttavia, nella stessa disposizione che comprende la base giuridica della direttiva, contiene un limite espresso all'armonizzazione, escludendo l'applicazione dell'articolo «alle retribuzioni» e «al diritto di associazione», oltre che al diritto di sciopero e al diritto di serrata. La direttiva non ha ignorato questo limite, ma l'ha inteso in senso restrittivo, come divieto di armonizzare il *livello* dei salari minimi dell'Unione, o di istituire un *meccanismo uniforme* per la loro determinazione. La direttiva, infatti, conviene chiarirlo, non impone l'obbligo di introdurre salari minimi legali, né di dichiarare, negli Stati in cui la determinazione dei salari è rimessa esclusivamente alla contrattazione, tali contratti come universalmente applicabili<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando nn. 16, 23.

<sup>14</sup> Ex art. 136 TCE.

<sup>15</sup> Art. 1, par. 4, Direttiva (UE) n. 2022/2041.

Ancora, la direttiva «non stabilisce il livello delle retribuzioni»<sup>16</sup>. Il divieto di armonizzazione relativo alle «retribuzioni», dunque, limite esplicito nell'art. 153, par. 5, è stato interpretato nel senso riduttivo di vietare «il livello» dei salari minimi, così come l'imposizione di criteri coattivi per la loro determinazione.

La tenuta di questa interpretazione è stata controversa sin dai lavori preparatori (Lo FARO 2020). Il 18 gennaio 2023 il Regno di Danimarca ha notificato un ricorso alla Corte di giustizia per l'annullamento dell'intera direttiva proprio per violazione dell'art. 153, par. 5, dunque del principio di attribuzione<sup>17</sup>. Sostiene il governo danese che la direttiva interferisca direttamente con la determinazione dei livelli salariali e attenga al diritto di associazione, espressamente escluso dalle attribuzioni dell'Unione proprio dall'art. 153, par. 5. Inoltre, si eccipisce un vizio del procedimento legislativo, in quanto la direttiva inciderebbe anche nel settore materiale previsto dall'art. 153, par. 2, lett. f), «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione» – disposizione che fa ancora espressamente salvo il par. 5. Per questo settore materiale, l'art. 153, par. 2, prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e non con la procedura ordinaria attivata per l'adozione della direttiva nell'assunto che essa attenga alle sole «condizioni di lavoro», di cui alla lett. b). Al ricorso danese si è già associata la Svezia. In entrambi i Paesi non sono previsti salari minimi legali, così come in Finlandia, Austria, Italia e Cipro. I ricorsi, tuttavia, non sono motivati dal timore di doverli introdurre, perché, come detto, nessuna norma della direttiva lo impone, bensì dall'interferenza che il diritto dell'Unione provoca rispetto ai caratteri interni dell'ordinamento sindacale e del mercato di lavoro, fondato su una tradizione radicata di contrattazione collettiva esclusiva. Il governo svedese, nel presentare le misure di recepimento della direttiva, ha sostenuto che essa non richiedesse alcun intervento, se non l'identificazione dell'autorità amministrativa competente ad effettuare il monitoraggio e la predisposizione dei report periodici per la Commissione europea. In particolare, il Capo II della direttiva, sul salario minimo legale, non troverebbe applicazione in Svezia, mentre il tasso di copertura della contrattazione collettiva, superiore all'80%, non richiederebbe l'adozione del piano d'azione previsto dall'art. 4, par. 2<sup>18</sup>. La dottrina svedese, tuttavia, ha messo in luce tre aspetti: da un lato, come accade anche in Italia, il tasso di copertura della contrattazione varia molto a seconda del settore, sicché se il tasso complessivo è oltre il 90%, ci sono settori in cui è significativamente più basso; inoltre, anche nei settori in cui la copertura è elevata, si registra un numero crescente di lavoratori a rischio di lavoro povero, sicché il recepimento della direttiva potrebbe costituire una occasione per affrontare questo problema; in terzo luogo, il modello svedese di determinazione dei salari è «*highly collectivistic, with few individual rights*» (SELBERG, SJÖDIN 2024). L'art. 12, non impugnato nel ricorso danese, prevede un «diritto al ricorso» («*right*

<sup>16</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 19.

<sup>17</sup> Corte giust., C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio*, 18 gennaio 2023.

<sup>18</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 25.

to redress and protection against adverse treatment») in caso di violazione del diritto relativo ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo, nel caso in cui «tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi». L'art. 13 obbliga gli Stati a introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni dei diritti e obblighi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva, nuovamente «nella misura in cui tali diritti e obblighi siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi». Entrambe le disposizioni hanno portata orizzontale, nel senso che si applicano a tutti gli Stati membri, a prescindere dal modello di definizione salariale adottato, legale o negoziale. Entrambe prevedono obblighi sussidiari e accessori a *diritti già previsti autonomamente nel rispettivo ordinamento interno* («already provided for in national law or collective agreements»). Sullo sfondo, pare esservi l'idea che queste disposizioni possano rappresentare un grimaldello per far saltare alcuni meccanismi interni, che non sono articolati nella forma di diritti individuali. Le contestazioni alla direttiva provengono, dunque, da ordinamenti in cui i livelli di protezione sociale sono ritenuti elevati, tanto da aver rappresentato un modello tra le altre esperienze nazionali. Si eccipisce una sorta di «riserva di tutela». Questo nonostante la direttiva dichiara in più punti di fare salve le prassi nazionali e, come è ovvio, di escludere il regresso sia rispetto a singole disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori, sia rispetto al livello generale di protezione già offerto ai lavoratori negli Stati membri<sup>19</sup>.

Non è dato sapere quale sarà l'esito del ricorso per annullamento. Ai nostri fini, è utile notare che la direttiva è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nonostante il limite espresso dell'art. 153, par. 5. La direttiva, dunque, è un frutto complesso e voluto di politica sociale europea che avrebbe potuto non esserci, se ci si fosse fermati alla sola lettera dell'ultimo paragrafo dell'art. 153 TFUE. Ed ecco nuovamente l'ambiguità di fondo. Il confine tra ciò che l'Unione può fare e non può fare è un filo sottile disegnato innanzitutto dalla politica. La storia dell'integrazione europea è costellata di questi «disegni», a partire dal ricorso ai poteri impliciti negli anni Settanta, dallo sviluppo pionieristico di politiche ambientali in assenza di previsioni nei Trattati, fino a tutto il diritto antidiscriminatorio, nato da una disposizione *antidumping*, l'ex 119 CEE<sup>20</sup>, ma ritenuto fonte di posizioni giuridiche soggettive attinenti alla persona sia dal legislatore, con note direttive, che dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (BARNARD 1996; BARBERA 1991; 2007; per una critica agli orientamenti di fondo del diritto antidiscriminatorio dell'Unione, NICCOLAI 2006). È, dunque, una semplificazione affermare che la politica sia sempre la grande assente dalle vicende dell'Unione. Senza minimizzare le responsabilità nel *transfert* di modelli valoriali potenzialmente confliggenti, il ruolo delle tecnocrazie, il pericolo di amministrativizzazione – aspetti che la dottrina ha messo in luce da tempo – resta che gli orientamenti ideologici degli attori politici che hanno materialmente costruito l'Unione nel tempo hanno giocato un ruolo importante nella formazione degli

<sup>19</sup> Art. 16, rubricato «Non regresso e disposizioni più favorevoli», Direttiva (UE) n. 2022/2041.

<sup>20</sup> Ora, art. 157 TFUE.

assetto istituzionali e nella selezione delle politiche materiali. Nel 1997 Tony Blair sottoscrisse per il Regno Unito il Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht che nel 1992 John Major si era rifiutato di firmare; le disposizioni sociali nei Trattati di Amsterdam e Nizza si rafforzarono perché alle negoziazioni presero parte numerosi governi di centro-sinistra; per contro, le politiche di austerità risalgono agli anni di Angela Merkel e dei suoi alleati liberali (FERRERA 2016, p. 13), ma proprio Angela Merkel, all'inizio della pandemia, mutò orientamento e consentì la massiccia iniezione di debito pubblico europeo (COZZI 2021, p. 95). La dimensione sociale europea, dunque, poggia su una oscillazione che è certamente influenzata dagli attori politici dell'Unione, prima ancora che dalle sentenze della Corte di giustizia.

#### 4. «ADEGUATEZZA» DELLA DIRETTIVA E INTEGRAZIONE DELLA «SUFFICIENZA» DEL SALARIO COSTITUZIONALE

Per tornare alla direttiva, meritano considerazione i parametri che essa definisce per la «adeguatezza» del salario minimo. Si vuole qui sostenere l'utilità di questi parametri per riempire di contenuto la «sufficienza» del salario costituzionale (APOSTOLI 2023; BERGONZINI 2023). Si mostrerà, in primo luogo, come l'adeguatezza sia concepita in termini di dignità, sviluppando una connessione ben nota al diritto costituzionale interno; in secondo luogo, la sua utilità per il caso italiano.

Nella giornata di studio sono emerse opinioni divergenti sulla utilizzazione dei criteri di adeguatezza tratti dalla direttiva, perché la Corte di Cassazione vi ha fatto riferimento in tre importanti sentenze del 2 ottobre 2023, nn. 27713, 27769, 27771, che hanno sancito la rottura della presunzione di conformità all'art. 36, comma 1, Cost. del CCNL di cui era causa. Nel dare diretta applicazione alla disposizione costituzionale, la Corte ha ritenuto utilizzabili anche i criteri offerti dalla direttiva per la concreta determinazione, da parte del giudice ordinario, del salario costituzionalmente conforme. Il principio di diritto enunciato dalla Cassazione, pur con le peculiarità di ogni singolo caso, è identico: «Nella opera di verifica della retribuzione minima adeguata ex art. 36 Cost. il giudice, nell'ambito dei propri poteri ex art. 2099, 2° comma c.c., all'occorrenza, può fare altresì riferimento, a indicatori economici e statistici, anche secondo quanto suggerito dalla Direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022».

Nel corso della giornata di studio si sono confrontate opinioni diverse. Si è sostenuto che i parametri di adeguatezza previsti dalla direttiva siano riferiti ai soli salari minimi legali e non siano applicabili agli Stati che non li contemplano, come l'Italia, sicché il richiamo a questi parametri sarebbe improprio (DELFINO in questo volume); si è prospettato, al contrario, che essi abbiano portata generale, rientrando nella nozione generale di «adeguatezza» (MARCHI in questo volume). Sullo sfondo, corre l'ampio tema dei confini tra legislatore, giudice e ruolo della contrattazione collettiva nell'attuazione dell'art. 36, comma 1, Cost., su cui il presente contributo non si sofferma. In effetti, i criteri indicati all'art. 5, *Procedura per la determinazione dei salari minimi adeguati* – potere d'acquisto, tenuto conto del costo della vita; livello

generale dei salari e loro distribuzione; tasso di crescita dei salari; livelli e andamento nazionale a lungo termine della produttività; indicatori riferiti al salario lordo mediano – sono dettati per «gli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali». Essi, dunque, non dovrebbero applicarsi all'Italia, che non ha un salario minimo legale. Tuttavia, la “adeguatezza” costituisce l'obiettivo dell'intera direttiva. Si legge in apertura dell'art. 1 che la direttiva istituisce un quadro giuridico per «migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, in particolare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle diseguaglianze retributive». L'adeguatezza del salario minimo è, dunque, un obiettivo orizzontale, a prescindere dal fatto che il salario sia legale o negoziale. Ora, in tutte le norme primarie e gli enunciati indicati nelle premesse della direttiva, cui si è già fatto riferimento, emerge il legame tra «adeguatezza del salario minimo» e concetto di dignità: l'art. 31 Carta sancisce il diritto di ogni lavoratore a condizioni di lavoro, sane, sicure e *dignitose*; la Carta sociale europea connette il diritto ad un'equa retribuzione ad un *livello di vita dignitoso* dei lavoratori e delle loro famiglie, ripreso nel principio n. 6 del Pilastro europeo, ove equa retribuzione sta con *tenore di vita dignitoso*; ancora, una *vita dignitosa* è tra gli obiettivi perseguiti dalla convenzione OIL n. 131 del 1970 sui salari minimi. Adeguatazza del salario come dignità delle condizioni di vita è, dunque, un tratto persistente e reiterato della direttiva<sup>21</sup>.

È facile cogliere una assonanza tra questi enunciati e la formulazione dell'art. 36, comma 1, Cost., dove la sufficienza della retribuzione è parametrata non solo ai bisogni del lavoratore, ma a quelli della sua famiglia, ed è ritenuta tale quando in grado di assicurare «un'esistenza libera e dignitosa». Non pare improprio, dunque, ritenere che, sulla base delle Convenzioni OIL, sottoscritte da tutti gli Stati membri, e della Carta sociale europea esista una vera e propria tradizione costituzionale comune, cui la Costituzione italiana contribuisce, per cui deve intendersi come equa – «sufficiente» per la Costituzione italiana – una retribuzione che consenta una vita dignitosa per sé e per la famiglia. Con la precisazione che, rispetto ad altri testi costituzionali, proprio la Costituzione italiana traduce queste formule in posizioni giuridiche soggettive puntuali (MEDICO in questo volume).

Per inciso, proprio l'esistenza di questa tradizione costituzionale – retribuzione equa quando parametrata a una vita degna – può colmare la lacuna formalmente presente nell'art. 31 Carta, che non contiene un riferimento esplicito alla retribuzione (HUNT 2003, p. 54). In dottrina sono state proposte letture interpretative volte a comprendere l'equa retribuzione tra le condizioni di lavoro dell'art. 31, da una parte dando atto del diritto derivato che già coinvolge le retribuzioni, per esempio in materia di parità di trattamento o di obblighi informativi sul contratto di lavoro; dall'altra valorizzando il significato della rubrica della disposizione (“Condizioni di lavoro giuste ed eque”) e la connessione tra le condizioni dignitose che la disposizione pretende e la dignità umana protetta dall'art. 1 Carta (GIORGIS 2001, pp. 227-228; BOGG

<sup>21</sup> Cfr. Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 8 sulla “soglia di dignità”, nn. 13, 22.

2014, p. 856). Ma una ulteriore via percorribile per ritenere l'equa retribuzione inclusa entro l'art. 31 Carta consisterebbe proprio nella constatazione dell'esistenza di una tradizione costituzionale comune, valorizzando l'inciso dell'art. 52, par. 4, Carta secondo cui «Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni». Al di là della ricostruzione interpretativa prescelta, ciò che conta è che il legislatore dell'Unione, con la direttiva sui salari minimi adeguati, ha mostrato di condividere questa strada, ed anche sotto questo profilo emerge l'importanza della dimensione politica nell'attuazione dei diritti fondamentali. La direttiva, dunque, si pone in rapporto di necessaria connessione con l'art. 31 Carta – non diremo attuazione, perché le disposizioni della Carta non possono di per sé costituire basi giuridiche – avendo ritenuto di includere salari minimi adeguati tra le condizioni di lavoro, perché queste possano considerarsi dignitose.

E qui viene in gioco, rispetto al caso italiano, l'utilità del considerando n. 28 della direttiva, letto in funzione interpretativa dell'art. 1, par. 1, norma generale sulla adeguatezza dei salari minimi. Il considerando n. 28 declina in concreto la “adeguatezza” su una linea che pare coerente con la “sufficienza” della Costituzione italiana e che colloca la retribuzione costituzionalmente dovuta oltre il minimo vitale. Il considerando n. 28 è nuovamente riferito ai salari minimi legali, ma è suscettibile di esprimere un principio. Vi si prospetta che la adeguatezza possa essere misurata attraverso un «paniere di beni e servizi a prezzi reali stabilito a livello nazionale», utile per determinare il costo della vita e che tale paniere «[O]ltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio» «potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali». Non solo, dunque, il soddisfacimento di mere necessità alimentari, ma anche le spese per la casa, per i vestiti e, soprattutto, per attività culturali, educative e sociali – beni immateriali, per usare l'espressione della Corte di Cassazione. Come è stato detto, non si tratta di una definizione consumeristica del salario minimo, che vede il lavoratore come consumatore, ma di una ricostruzione che intende il lavoratore come «persona». Con il fine – verrebbe da dire – di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Attraverso i criteri di adeguatezza della direttiva, dunque, si dà corpo, si concretizza, la lettura della «sufficienza» dell'art. 36, comma 1, Cost. oltre il minimo vitale, mettendo in luce l'intero quadro costituzionale sotteso alla disposizione costituzionale, che vuole il lavoro, e il suo reddito – in opposizione alla rendita – come mezzo di emancipazione della persona, ai sensi degli artt. 1, 3, comma 2, e 4 Cost. (BUZZACCHI in questo volume; sul lavoro nella Costituzione, GROPPI 2012; CAVINO 2019; PINELLI 2021; RONCHETTI 2023). Non vi è dubbio che questo risultato sia percorribile – e sia stato percorso dalla dottrina – sulla base del solo art. 36, comma 1, Cost., ma la direttiva aiuta questa interpretazione perché la sostanzia con indicazioni di dettaglio, contenute in un atto di *hard law* che ha la forza propria del diritto dell'Unione.

In conclusione, la adeguatezza dei salari minimi misurata dalla direttiva non è distonica, ma consonante con il salario costituzionale di cui all'art. 36, comma 1, Cost. e contribuisce a definirne il contenuto. Ancora, deve notarsi che questa lettura integrata del parametro costituzionale non funge soltanto da strumento per il giudice, come in effetti ha fatto la Cassazione, ma è principio direttivo per il legislatore che intenda introdurre il salario minimo legale (PROIA 2022; MARTELLONI 2023) e per gli stessi attori che pongono in essere la contrattazione collettiva, senza che ciò impedisca al giudice di valutare in ultima istanza la conformità dei suoi esiti alla Costituzione (PALLANTE in questo volume).

L'approccio ricostruttivo, che qui si sostiene, ha a cuore la tenuta dei principi costituzionali, il loro *humus* originario e la loro valenza prescrittiva. Si tratta di una strada che la giurisprudenza costituzionale ha già imboccato, richiamando numerose delle fonti internazionali prima ricordate, in particolare le Convenzioni OIL e la CSE, per ricostruire il contenuto delle norme costituzionali, perché «l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza»<sup>22</sup>. La proposta è, dunque, l'adozione di un approccio che lavora sul diritto positivo e lo rende operativo sia sul versante costituzionale, sia sul piano della dimensione sociale europea, spesso inadeguata, ma in questo caso presente e coerente con il quadro costituzionale.

## BIBLIOGRAFIA

- ALAIMO A. (2008), *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, pp. 60 e ss.
- ALAIMO A. (2021), *Povert  e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilit *, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, pp. 315 e ss.
- APOSTOLI A. (2023), *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 35-60.
- BARNARD C. (1996), *The Economic Objectives of Article 119*, in D. O'KEEFFE, T. HERVEY (eds.) (1996), *Sex Equality Law in the European Union*, Chicester, Wiley, pp. 321 e ss.
- BARBERA M. (1991), *Discriminazione ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffr .
- BARBERA M. (a cura di) (2007), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio, Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, Giuffr .
- BERGONZINI C. (2023), *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 61 e ss.
- BIN R. (2014), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in A. CIANCIO (a cura di) (2014), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, anche in *Rivistaaic.it*, 3, 12 settembre 2014.
- BILANCIA P. (2019), *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, in EAD. (a cura di) (2019), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, pp. 1 e ss.
- BENVENUTI M. (2016), *Libert  senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.

<sup>22</sup> Cos  Corte cost. sent. n. 178/2015, p. 16, sul blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, in quel caso in rapporto all'art. 39, comma 1, Cost.

- BOGG A. (2014), *Art. 31*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.) (2014), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, Portland, pp. 833 e ss.
- BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (2024), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, pubblicazione online della Collana ADAPT.
- BUZZACCHI C. (2024), *Riflessioni intorno al «salario costituzionale»*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- CAVINO M. (2019), *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di) (2019), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 167 e ss.
- CIANCIO A. (2022), *La “dimensione sociale” dell’Unione europea alla prova della pandemia*, in B. GUASTAFERRO, L. TEBANO (a cura di) (2022), *Cura, lavoro, diritti. L’Unione europea e le sfide della contemporaneità*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 12, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 62 e ss.
- COZZI A.O. (2017), *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene editore.
- COZZI A.O. (2021), *1999-2020, dalla Carta dei diritti fondamentali al Next Generation EU: momenti dell’integrazione europea attraverso le iniziative della Presidenza tedesca*, in *Rivistaaia.it*, 3, pp. 94 e ss.
- DELFINO M. (2024), *Salario minimo (legale) e costituzione*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- LO FARO A. (2020), *L’iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e diritto*, 3, pp. 539 e ss.
- FERRERA M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- FERRERA M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Bari-Roma, Laterza.
- GIORGIS A. (2001), *Artt. 30-31*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 222 e ss.
- GROPPI T. (2012), *«Fondata sul lavoro». Origini, significato e attualità della scelta dei Costituenti*, ora in EAD. (2020), *Menopeggio. La democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino.
- GIUBBONI S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- GIUBBONI S. (2021), *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 218 e ss.
- GIUBBONI S. (2022), *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- HUNT J. (2003), *Fair and Just Working Conditions*, in T. HERVEY, J. KENNER (eds.) (2003), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, pp. 45 e ss.
- LOSURDO F. (2024), *Salario costituzionale, salario minimo legale. Analogie e differenze*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- MARCHI G. (2024), *Le nozioni di adeguatezza ed equità della retribuzione nel dibattito sul salario minimo: spunti di riflessione*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 86 e ss.



- MEDICO F. (2023), *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, Bologna University Press.
- MEDICO F. (2024), *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- MORRONE A. (2014), *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di) (2014), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, Aracne, anche in *Rivista AIC*, 3, 12 settembre 2014.
- NICCOLAI S. (2006), *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea. Spunti a partire dal metodo aperto di coordinamenti*, in *Politica del diritto*, 4, pp. 573 e ss.
- PALLANTE F. (2023), *Il salario minimo: una risposta minimale alla crisi della tutela costituzionale del lavoro*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- PALMISANO G. (2022), *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, Il Mulino.
- PINELLI C. (2010), *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di) (2010), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, Il Mulino, pp. 23 e ss.
- PINELLI C. (2021), *Lavoro e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- PROIA G. (2022), *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in A. BELLAVISTA (a cura di) (2022), *Prospettive e proposte in materia di salario minimo*, in *Lavoro Diritti Europa*, pp. 2 e ss.
- RONCHETTI L. (2023), *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 1 e ss.
- SCIARRA S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari-Roma, Laterza
- SCHARPF F. (2002), *The European Social Model*, in *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 645 e ss.
- SELBERG N., SJÖDIN E. (2024), *The Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union: Much ado about nothing in Sweden?*, in *European Labour Law Journal*, on line first, first published online May 25, 2024.
- RATTI L. (2023), *The Sword and the Shield: The Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, in *Industrial Law Journal*, 52, pp. 477 e ss.
- TEGA D. (2013), *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di) (2013), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani 8-9 giugno 2012, *Quaderni del Gruppo di Pisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 67 e ss.

## LAVORI DISCONTINUI E GIUSTO SALARIO

Vincenzo Ferrante\*

### I. L'ORGANIZZAZIONE COLLETTIVA DEI LAVORATORI COME GARANZIA DELLA TUTELA DEI LORO DIRITTI

Il diritto ad un giusto – o equo – salario appartiene alla base concettuale fondativa del diritto del lavoro, come elemento che differenzia questa più giovane branca dell'ordinamento dal diritto civile, che invece è fondato sull'autonomia negoziale, e quindi sulla capacità di ognuno di saper amministrare i propri interessi, così da attribuire alla volontà individuale il valore di legge che vincola le parti<sup>1</sup>, quando queste abbiano validamente assunto un'obbligazione, in conseguenza dell'accordo intercorso fra di esse.

Nel diritto del lavoro, l'equità dello scambio, altrimenti bandita dal mondo del contratto, entra a far parte degli elementi cui l'ordinamento riconosce un'efficacia vincolante, di modo che lo scambio che non sia ad essi conforme, può essere conservato, ma riequilibrato in forza di un intervento esterno alla volontà dei contraenti.

In altre parole, quando si tratta di una prestazione che investe l'esistenza quotidiana – e i mezzi necessari per vivere – nonché la persona stessa, la regolazione del rapporto non può essere lasciata al solo confronto fra le parti del contratto e, dunque, richiede un intervento eteronomo, sotto forma o di un comando imperativo di legge o di un sostegno all'azione sindacale, perché i lavoratori, attraverso l'organizzazione dei propri interessi, possano presentarsi alla controparte su una base paritaria, al momento della negoziazione.

In genere, la natura paritaria dello scambio può essere assicurata dalla particolare professionalità del prestatore, ma, quando il lavoro è ripetitivo, il datore può far valere a suo vantaggio la strutturale presenza di disoccupati, che da sempre si rintraccia sul mercato del lavoro dopo la crescita demografica del XVIII secolo. Solo la coalizione fra di essi aiuta gli operai, alterando il punto in cui altrimenti avverrebbe

---

\* Vincenzo Ferrante è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica di Milano (vincenzo.ferrante@unicatt.it).

<sup>1</sup> Art. 1372 c.c.

l'incrocio delle curve della domanda e dell'offerta. Che è come dire che, quando il sole è alto nel cielo e i pomodori vanno raccolti, il proprietario terriero deve necessariamente venire a patti con la manodopera, che si offre sulla piazza del paese, se non vuole che la produzione vada a male, annullando così i guadagni di un anno intero di coltivazione.

Dunque, la fonte eteronoma, cui spetta operare questa riconduzione ad equità dello scambio, è rappresentata innanzitutto dalla presenza di una legislazione, di tipo costituzionale, diretta ad assicurare libertà di associazione (o di organizzazione) sindacale, a garantire l'assenza di responsabilità penale in caso di sciopero e a riconoscere la contrattazione collettiva. Il diritto sindacale si realizza, invero, intorno a questi tre vertici, che descrivono con un moto circolare il percorso di emancipazione dei lavoratori, cui viene direttamente rimesso un potere di autotutela collettiva che non sembra tollerare interferenze.

E poiché, da sempre, una parte importante dei commerci si attua attraverso scambi internazionali, la dichiarazione di Filadelfia del 10 maggio 1944, nel proclamare che "il lavoro non è una merce", si preoccupa che in tutti i paesi siano assicurate, almeno, queste tre libertà (associazione, sciopero e contrattazione collettiva). Tutto il resto, invero, viene dopo, come conferma la circostanza che nei trattati internazionali di libero scambio (*FTAs*) si richiede sempre, a tutela di una tendenziale convergenza quanto ai costi di produzione, che questi standard minimi di tutela dell'associazione e dell'azione collettiva siano assicurati (anche se non è del tutto chiaro se lo sciopero, costituisca il naturale corollario del diritto alla contrattazione collettiva).

## 2. IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E IL CONSOLIDARSI DI UNA PRASSI COSTITUZIONALE DI FATTO

La promozione dell'autotutela collettiva dei lavoratori modifica l'assetto che altrimenti viene ordinariamente riconosciuto alla disciplina dei rapporti fra i privati, sollevando il problema di quale ruolo spetti alle istituzioni statuali, e quindi, *in primis*, al legislatore e alla giurisdizione.

Per quanto l'autonomia negoziale collettiva goda di una tutela costituzionale, ad essa non può essere lasciata una incondizionata autonomia, ed in questo senso è certamente necessario che la legge in via imperativa dia garanzia di parità di trattamento fra uomini e donne<sup>2</sup>; nello stesso senso la salute e sicurezza dei lavoratori non può rimanere affidata alla sola contrattazione collettiva, se non al rischio di entrare a far parte delle condizioni complessive dello scambio, con evidente lesione del principio della tutela dell'integrità psico-fisica di ognuno.

Al di là di questo e di qualche altra elementare norma in tema di durata della prestazione lavorativa o di età minima per l'accesso al lavoro – che i francesi chiamano di "ordine pubblico sociale" –, il ruolo della legge è stato storicamente modesto, poiché

---

<sup>2</sup> Tutelando altresì contro le discriminazioni i membri del sodalizio sindacale e altre categorie potenzialmente svantaggiate.

è all'autonomia collettiva che tutti i sistemi delle fonti affidano in via prioritaria la tutela del lavoro.

Né si tratta di una scelta illogica, dal momento che le modalità di prestazione variano (talora anche profondamente) da un settore ad un altro, di modo che è difficile stabilire norme di portata generale, al di là del quadro generale di cui si è detto. Anzi, agli albori dell'industrialismo, financo la funzione giurisdizionale viene assicurata privatamente, mediante arbitri o collegi di *prud'hommes*, posto che troppo modesto è spesso il valore delle controversie, rispetto ai compensi professionali richiesti dagli avvocati.

La Costituzione del 1948 registra questa impostazione, peraltro da poco confermata al tempo dei lavori della "costituente" dalla già ricordata dichiarazione del 1944 mirata a rifondare l'OIL. Sulla scorta del preambolo della costituzione francese del 1946, si aggiunge però alla tutela della libertà sindacale, della contrattazione collettiva e dello sciopero<sup>3</sup>, una serie di ulteriori diritti del lavoratore, fra i quali spicca la innovativa previsione di un diritto ad un equo salario<sup>4</sup>, cui si affida, con un lessico di rara solennità, l'impegnativo obiettivo di assicurare «un'esistenza libera e dignitosa».

Quest'ultimo comando, peraltro, si differenzia a tutt'evidenza dai precetti dell'art. 4 Cost., tanto che ad esso si riconosce il valore di una previsione dotata immediatamente di efficacia precettiva, che può essere azionata – secondo un ben noto modello di derivazione tedesca – nei rapporti privati e, quindi, nei confronti dei propri datori di lavoro (e di chi altro, se no?).

Ma come coordinare le due norme: quella che, avendo ad interlocutori le collettività organizzate, assicura efficacia generale al contratto collettivo e quella che, prendendo a riferimento il singolo lavoratore, gli riconosce il diritto all'equità dello scambio?

Si tratta di un rapporto che il legislatore costituente non scioglie del tutto, ben consapevole dell'arretratezza che si manifesta in molte zone della Penisola, forse volendo così confidare nella presenza di un corpo di ispettori del lavoro, che potrà in certa misura completare e rafforzare la funzione del sindacato<sup>5</sup>.

L'approccio repressivo, del resto, si dimostra poco praticabile già negli anni immediatamente successivi alla proclamazione della Repubblica, che ancora vedono tanti episodi nei quali le forze di pubblica sicurezza vengono schierate a difesa della proprietà individuale, con incidenti che causano non di rado ancora numerosi morti.

Lo stesso atteggiamento del sindacato verso l'efficacia generale, che sarebbe – ancor oggi – assicurata ai contratti collettivi grazie all'art. 39 Cost., è dimostrazione della diffidenza che i lavoratori nutrono verso gli apparati statali, e, al contrario, della consapevolezza che l'azione collettiva organizzata può giungere lì dove i poteri statali falliscono nel conseguire risultati di rilievo. E da qui il progressivo abbandono

<sup>3</sup> Artt. 39 e 40 Cost.

<sup>4</sup> Art. 36 Cost.

<sup>5</sup> Non sarà per caso se la formale espunzione del delitto di "inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro" di cui all'art. 509 c.p. avviene solo nel 1994, malgrado la sua ben più remota caduta in desuetudine.

dell'idea di promulgare una "legge sindacale" che dia attuazione ai precetti degli artt. 39 e 40 Cost., rimasti dunque inattuati, lasciando alla giurisprudenza costituzionale (e non solo) un ruolo fortemente creativo nella disciplina di un settore che sembra sapersi sviluppare solo *praeter legem*.

In questo scenario, l'art. 36 Cost. diventa una sorta di *atout* che consente alla magistratura di aggirare la carenza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, in quanto il suo precetto può essere invocato dal singolo, per poter ottenere, per il tramite del Giudice e ad integrazione dell'art. 2099 c.c., quel risultato che il lavoratore meglio organizzato (perché storicamente inserito nelle grandi fabbriche del settentrione) consegue grazie alla contrattazione collettiva. Con la conclusione – inoppugnabile ed evidente, almeno fino a poco tempo fa – che, dove si applica il contratto collettivo, non c'è spazio per un diritto individuale al giusto salario, perché l'autonomia negoziale collettiva assicura al meglio il raggiungimento di siffatto traguardo.

### 3. IL PIÙ RECENTE INTERVENTO DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

Questi equilibri sembrano ora rimessi in discussione da un gruppo di pronunzie<sup>6</sup>, attraverso le quali la Sezione "lavoro" della Cassazione ha affermato che, nell'opera di verifica della retribuzione minima adeguata *ex art. 36* della Costituzione, il giudice, nell'esercizio dei propri poteri, può anche discostarsi da quanto pattuito dai sindacati maggiormente rappresentativi e può individuare in via unilaterale il livello del salario, anche facendo riferimento, all'occorrenza, ad indicatori economici e statistici, secondo quanto suggerito dalla direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

La pronunzia, per molti versi, sarebbe apparsa financo eversiva agli occhi della dottrina più antica, perché finisce per affidare ad un organo dello Stato la tutela di un bene che storicamente ha richiesto, invece, il riconoscimento di posizioni di libertà collettiva ed individuale. Essa nega la natura policentrica del nostro ordinamento e finisce per concentrare nelle mani di pochi un diritto fondamentale per ognuno.

Ed infatti, se è vero che il giudice è legittimato ad operare correzioni all'interno del pattuito negoziale, sempre si tratta di operazioni che si fondano su una differenziazione discriminatoria<sup>7</sup>, di modo che il risultato finale è l'estensione generale di una clausola comunque voluta dalle parti<sup>8</sup>.

Qui invece, il giudice è tendenzialmente libero di stabilire quale sia il livello retributivo che realizza il principio dell'art. 36 Cost., secondo una valutazione che si presta a differenziazioni profonde (*quot capita, tot sententiae*), senza che vi sia un valore socialmente riconosciuto cui ancorare il risultato conseguito<sup>9</sup>.

C'è da chiedersi come sia stato possibile giungere ad un risultato siffatto.

<sup>6</sup> Cfr. Cass., sez. lav., sent. n. 27711 del 2023.

<sup>7</sup> Art. 15 Stat. lav., art. 28 d.lgs. n. 150/2011.

<sup>8</sup> Sia pure limitatamente ad un gruppo soltanto.

<sup>9</sup> Come avveniva, invece, nella giurisprudenza più antica, che sopra si è richiamata, relativa al combinato disposto degli artt. 2099 c.c. e 36 Cost.

Volendo concentrarsi sulla sentenza che si è sopra richiamata – in quanto diretta a decidere di un caso del tutto analogo ad altri, fatti oggetto di decisioni che recano la medesima massima –, si dovrà riconoscere che la fattispecie decisa è davvero singolare. La sentenza ha ad oggetto, infatti, i servizi di vigilanza notturna i quali, sino a pochi anni fa, trovavano specifica regolazione in una disposizione speciale della legge in tema di orario che, a fronte del fatto che la prestazione richiesta era “di semplice attesa e custodia”, consentiva che venissero superati i limiti altrimenti imposti alla generalità dei lavoratori subordinati<sup>10</sup>.

In questi casi, il lavoratore può addirittura, quando è impegnato nei turni notturni, dormire per tutta la durata della sua prestazione, salvo farsi trovare pronto all'intervento in pochi minuti, ove abbia ad attivarsi un allarme.

Quando, con un decennio di ritardo, la Repubblica italiana ha finalmente trasposto, con il d.lgs. 66 del 2003, la direttiva CEE n. 103 del 1994<sup>11</sup>, la precedente disciplina, vecchia di otto decenni, è stata abrogata per un malinteso senso di fedeltà al testo comunitario, con il risultato che è venuta meno la previsione di legge che riconosceva questa particolare categoria di lavoratori.

Nulla è però cambiato quanto all'organizzazione delle imprese, di modo che la contrattazione collettiva, per mantenere sostanzialmente inalterata la situazione in essere quanto alle condizioni dello scambio fra lavoro e retribuzione, ha dovuto riconoscere un obbligo del singolo lavoratore a prestazioni di lavoro straordinario estremamente prolungate, con il risultato che il valore di ogni singola ora è sceso a livelli molto bassi (inalterato o quasi rimanendo il livello della retribuzione mensile).

Ovviamente sarebbe bastato ricordare che con quel salario il lavoratore non è chiamato a passare tutta la giornata sotto il sole a raccogliere pomodori, ma che al contrario può anche darsi che rimanga in attesa, quasi sempre durante la “giornata” di lavoro. Ma la Corte, nella sentenza prima citata, già dagli esordi rifiuta di valutare nel complesso il salario e si sofferma solo sul valore orario medio.

Ed ecco il passaggio, che si è costretti a citare per esteso, al fine di far comprendere il quadro concettuale e normativo al cui interno la pronuncia si colloca.

La S.C. nel riassumere i principi seguiti dalla corte territoriale, nella sentenza che poi costituirà oggetto di cassazione, afferma che: «secondo la Corte [d'appello di Torino] la valutazione di adeguatezza della retribuzione effettuata dal primo giudice, con esclusivo riferimento alla retribuzione base, non appariva conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata *dovendosi fare riferimento al trattamento economico globale comprensivo della retribuzione per lavoro straordinario come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 470/2002*<sup>12</sup>. Ne derivava che la lesione dei criteri di proporzionalità e sufficienza *non si potesse scrutinare sulla singola clausola retributiva, ma dovesse tener conto del complessivo assetto*

<sup>10</sup> Abrog. art. 3, Regio decreto-legge n. 692/1923 e art. 6 Regio decreto n. 1955/1923.

<sup>11</sup> Dopo una condanna della Corte di Giustizia e all'esito della caduta del Governo “Prodi I”, conseguente proprio alla mancata attuazione di quella direttiva.

<sup>12</sup> A riguardo la Corte rinvia a Cass., sez. lav., sent. n. 5934/2004.

della retribuzione vale a dire della sua globalità e non delle singole componenti<sup>13</sup> [corsivo aggiunto]».

Come si vede, il ragionamento seguito dalla corte di merito trova conferma puntuale nella richiamata più antica giurisprudenza costituzionale (e conduce al rigetto della domanda); la Cassazione, chiamata ad esaminare il corrispondente motivo della censura prospettata dal lavoratore ricorrente, però o non sembra valutare questa indicazione con la dovuta attenzione o ritiene – ma non se ne comprende il perché – di doversene discostare<sup>14</sup>.

Ed invero la Corte di Appello di Torino, a conferma che la materia della retribuzione non può che rimanere affidata alla autonomia negoziale collettiva, pure si era soffermata sul riferimento che la Cassazione opera alle somme occorrenti per vivere, affermando che «sotto il profilo della sufficienza della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost. [...] improprio [appare] il riferimento al valore soglia di povertà assoluta indicato dall'ISTAT trattandosi di un valore monetario riguardante la spesa per consumi sostenuta da *ciascuna famiglia*, determinato in relazione a diverse variabili e che non poteva fornire un criterio utile per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.».

Insomma, può dirsi che nelle sentenze più recenti la Cassazione, nell'esprimersi su una fattispecie così specifica come quella che si è illustrata, giunge ad una soluzione, che potrà forse ammettersi per l'estrema modestia dei salari in questione (anche a tener conto delle ore di straordinario), ma che sembra far fatica a trovare una applicazione generalizzata, ove si tenga conto del rischio sistemico che quanto convenuto con le organizzazioni sindacali di maggiore solidità possa essere poi modificato in via unilaterale dal giudice. Ed invero ci vuol poco a rendersi conto che, ove la massima enunziata trovi diffusione, le imprese potrebbero ritirarsi dal negoziato collettivo, ritenendo che questo non possa dare quelle garanzie di intangibilità di quanto pattuito (*pacta sunt servanda*) che da millenni siamo abituati a riconoscere ai contratti, individuali e collettivi.

<sup>13</sup> A riguardo la Corte rinvia a Cass., sent. n. 162/2009, Cass., sez. lav., sent. n. 6962/16, Cass., sez. lav., sent. n. 23696/16.

<sup>14</sup> A riguardo la Corte rinvia a Cass., sez. lav., sent. n. 27711/2023, parr. nn. 4, 9 e spec. 31 segg.

# IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO COME ORGANO "SERVENTE" DELL'ESECUTIVO NELLA VICENDA DEL SALARIO MINIMO

Matteo Giannelli\*

## I. IL RUOLO DEL CNEL TRA PROPOSTE DI RIFORMA E TENTATIVI DI ABOLIZIONE

Un recente studio monografico ha messo in evidenza, anche attraverso il ricorso a una ricca antologia di atti, documenti e dichiarazioni, che nel corso della storia repubblicana il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è stato «marginalizzato, sminuito e soffocato dal primato della politica sulla società, dalla prevalenza della logica del conflitto su quella del dialogo, dalla proliferazione dei centri di consulenza pubblici e privati» (MURA 2023, p. 34). Nonostante ciò, è necessario ricordarlo in apertura del presente contributo, un simile modello di rappresentanza degli interessi ha trovato attuazione anche a livello regionale, attraverso l'esperienza, abbastanza singolare e altrettanto poco fortunata, dei Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro (CREL, su cui vedi PONTE, 2016, pp. 287 e ss.).

Tra i numerosi tentativi intrapresi per attribuire nuova centralità all'organo previsto dall'art. 99 della Costituzione uno dei più significativi è stato quello operato con la legge n. 936/1986 che, in riforma dell'originaria attuazione realizzata con la legge n. 33/1957, si era posta molteplici obiettivi: conferire al Consiglio un adeguato grado di funzionalità tale da renderlo una sede di rappresentanza accettabile dalle maggiori forze sociali; abolire il divieto di mandato imperativo dei componenti per vincolarli alle associazioni di categoria di provenienza e designazione; garantire un effettivo inserimento dell'organo nei circuiti di formazione degli indirizzi in campo economico e sociale (DE MARCO 1999, p. 446). Tra i punti cardine della legge di riforma vi era, in particolare, la valorizzazione dell'attività consultiva, anche sulla scia di un dibattito che aveva portato a progetti di inizio anni Ottanta in cui il parere del Consiglio diveniva obbligatorio in tutti i casi in cui fossero previste «modificazioni strutturali di vasta portata in materie socio-economiche o provvedimenti e direttive

---

\* Matteo Giannelli è ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze (matteo.giannelli@unifi.it).



di carattere programmatico» (vedi, sul punto, il d.d.l. A.S. n. 1927/1982 presentato dal Presidente del Consiglio Spadolini nel corso dell'VIII legislatura<sup>1</sup>).

Questo intervento, al pari di altri di carattere più puntuale, non è però riuscito nell'obiettivo di ridare vitalità all'organo, nei cui confronti si è progressivamente manifestata e consolidata una diffusa sfiducia, essenzialmente frutto della presa d'atto del venir meno della sua funzione costituzionale di rappresentanza degli interessi (come da tempo evidenziato in dottrina, vedi VENTURA 1994, pp. 2-3). Nonostante le aspettative poste nella riforma del 1986, l'aspirazione verso una rinnovata rappresentatività e autorevolezza, non ha prodotto innovazioni concrete nel merito dell'attività svolta dal Consiglio, lasciandolo privo, nonostante la sua rilevanza costituzionale, di un ruolo effettivo nei confronti delle Camere e del Governo.

Nei decenni successivi, infatti, il dibattito sulla natura e sulla posizione del CNEL si è scontrato non solo con la prassi della diretta contrattazione e concertazione delle parti sociali con il Governo, ma anche con la perdita di importanza dell'attività di consulenza dell'organo, in particolare per effetto della «vastissima rete di riferimenti, di tecnocrati e di istituti e società di ricerca» che hanno consentito sia al Parlamento, sia, soprattutto, al Governo di disporre di «linee di acquisizione tecnica e di consulenza più agili, più libere, meno condizionate, con tagli operativi e tempi più vicini alla decisione di quanto non potesse esser costituito dal CNEL» (DE RITA 1993, p. 392).

Il 27 giugno 2000 – dopo l'abbandono della proposta di riforma costituzionale avanzata dalla Commissione bicamerale c.d. "D'Alema" in cui era prevista l'abolizione dell'organo – nel corso della cerimonia di insediamento della settima Consiliatura, l'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato si soffermò diffusamente sullo stato del CNEL, sottolineando come le parti sociali avessero interpretato il loro ruolo in «modo strettamente privatistico, al di fuori dei contenuti istituzionali che erano stati loro offerti» rendendo il CNEL stesso e, più in generale, l'art. 39 della Costituzione «fuori orbita rispetto alla presa dei fatti»<sup>2</sup>. In risposta a tale situazione, Amato proponeva la valorizzazione del Consiglio nella fase puramente istruttoria della concertazione, affidandogli in sostanza il compito di preparare quei "tavoli tecnici" che precedono gli incontri fra associazioni di categoria e rappresentanti del governo: una modifica che non avrebbe richiesto l'ennesimo intervento legislativo ma, piuttosto, una «riforma dei comportamenti dei leader politici e sindacali» (così MURA 2022, p. 53, che riporta anche il discorso citato).

Negli anni più recenti, infine, dopo una riduzione dei suoi componenti e dei costi connessi al suo funzionamento operato nella XVI legislatura (per effetto di quanto disposto dall'art. 23 del d.l. n. 201/2011 in un contesto generalizzato di tagli alla spesa pubblica), la riforma costituzionale discussa e approvata dalle due Camere nel

---

<sup>1</sup> Il disegno di legge così risolveva, seppure in maniera dubbia, il potenziale contrasto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 44/1966 riguardo all'obbligatorietà del parere. La Corte aveva sottolineato che senza una espressa previsione contenuta nella Costituzione non poteva attribuirsi ai pareri «altro carattere che facoltativo» (punto 2 del *Considerato in diritto*).

<sup>2</sup> Sul legame tra l'inattuazione della disciplina costituzionale e il ruolo del CNEL come strumento per riconoscere una «posizione formale alle organizzazioni sindacali», vedi ZAGREBELSKY 1990, p. 250.

corso della successiva legislatura prevedeva, come già tentato nell'ipotesi avanzata dalla Commissione bicamerale, la soppressione dell'organo attraverso l'abrogazione dell'art. 99 Cost. La relazione illustrativa al disegno di legge di revisione costituzionale (A.S. n. 1429/2014, XVII legislatura) descriveva il CNEL come non più in grado di rispondere «alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione».

All'indomani della bocciatura della riforma avvenuta in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – nella conseguente impossibilità di prevedere se la Costituzione riformata avrebbe potuto contribuire, o meno, a forme alternative di organizzazione del pluralismo sociale e della dialettica proprie del mondo del lavoro e delle professioni, anche attraverso una spinta verso una compiuta attuazione dell'art. 39 Cost. quale premessa di un nuovo sistema di relazioni industriali (BURATTI 2016, pp. 350-351) – il Consiglio ha ripreso la sua attività nella primavera del 2017, dopo un periodo di *prorogatio* già sperimentato in altre fasi della sua storia, avviando un rilevante processo di revisione dei regolamenti interni di organizzazione e funzionamento (STRABONE 2022, pp. 16 e ss.).

L'attuale IX Consiliatura ha avuto inizio il 22 settembre 2023 e si è fin da subito caratterizzata per il ruolo dell'organo nella vicenda del salario minimo attraverso il documento di analisi e proposte dal titolo *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, richiesto dalla Presidente del Consiglio l'11 agosto 2023 ai sensi dell'art. 99 Cost., commi 2 e 3, e dell'art. 10, comma 1, lett. f) della legge n. 936/1986, che prevede la possibilità per il Consiglio di contribuire «all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome».

Nel presente contributo ci si interrogherà sul ruolo del CNEL in questa vicenda, sia da un punto di vista sostanziale che procedurale, per confrontarlo con la sua funzione e dimensione costituzionale, che, come si è cercato di mettere in evidenza, rimane sospesa tra esigenze di profonda riforma e ipotesi ricorrenti di soppressione.

## 2. L'ITER DEI PROGETTI DI LEGGE IN MATERIA DI SALARIO MINIMO: MOLTE AUDIZIONI PER NULLA?

La richiesta, formulata al CNEL da parte della Presidente del Consiglio, di un documento di osservazioni e proposte in materia di salario minimo in vista della predisposizione della legge di bilancio per l'anno 2024 si colloca nel dibattito sorto negli ultimi anni a livello parlamentare e, più in generale, politico e di opinione pubblica riguardante il salario minimo. Durante la legislatura in corso (XIX) la Commissione Lavoro ha avviato, in data 22 marzo 2023, l'esame in sede referente delle diverse e numerose proposte di legge in materia di salario minimo<sup>3</sup>, a cui nel corso della tratta-

<sup>3</sup> D.d.l. A.C. n. 141/2022 (Fratoianni e altri), n. 210/2022 (Serracchiani e altri), n. 216/2022 (Laus), n. 306/2022 (Conte e altri) e d.d.l. A.C. 432/2022 (Orlando).

zione sono state abbinare due ulteriori proposte di legge frutto della discussione e dei suoi primi punti di convergenza, in particolare tra i gruppi parlamentari favorevoli all'introduzione di una disciplina legislativa<sup>4</sup>.

La Commissione ha svolto un nutrito ciclo di audizioni informali, nel periodo compreso tra il 12 aprile e l'11 luglio 2023, in cui hanno preso parte sindacati e associazioni di categoria ed esperti della materia (sui limiti generali del ricorso a tale strumento nelle dinamiche attuali del parlamentarismo vedi per tutti BUFFONI 2012, pp. 266 e ss.). Nel corso delle quindici sedute dedicate, come spesso avviene, sono state molte le memorie e i documenti acquisiti: tra questi trentasette scritti, espressione di un ampio pluralismo sia di associazioni che di singoli, spicca anche un documento dello stesso CNEL datato 11 luglio 2023 dal titolo «Memoria per l'audizione informale del Presidente del CNEL presso la XI Commissione della Camera dei deputati. Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo (A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053)». Una circostanza che, di per sé, non esclude valutazioni critiche da un punto di vista procedurale, sia per la disciplina legislativa prevista dalla legge n. 936/1986, sia per i successivi e, in particolare, per la richiesta formulata dalla Presidente del Consiglio.

Nella seduta del 12 luglio è stato adottato quale testo base per il seguito dell'esame la proposta di legge A.C. n. 1275/2023 (Conte e altri) presentata pochi giorni prima, il 4 luglio, con le sottoscrizioni, come si è accennato, di molti esponenti di spicco dei gruppi parlamentari di opposizione<sup>5</sup>. In seguito, l'esame in sede referente è proseguito nelle sedute del 18 e 19 luglio e, infine, in quella del 25 luglio, la Commissione ha deciso all'unanimità di riconoscere l'assenza delle «condizioni per procedere alla votazione degli emendamenti presentati alla proposta di legge, la cui calendarizzazione in Assemblea [...] è stata anticipata a giovedì 27 luglio, né per procedere alla votazione sul conferimento del mandato alla relatrice».

Proprio il 27 luglio, dunque, ha avuto inizio l'esame in Aula del testo, e il successivo 3 agosto è stata presentata, e rapidamente approvata, una questione sospensiva da alcuni esponenti dei gruppi di maggioranza (Foti, Molinari, Barelli, Lupi ed altri) che ha condotto all'interruzione della discussione della proposta di legge per un periodo di sessanta giorni. Il fulcro di tale documento, presentato ai sensi dell'art. 40, comma 1 del Regolamento della Camera, risiede nella presa d'atto «che da un confronto parlamentare più approfondito e scevro da strumentalizzazioni ideologiche potrebbe consolidarsi l'opportunità di un intervento normativo volto al superamento dell'attuale situazione in cui versano alcuni settori del mercato del lavoro».

In seguito all'approvazione della questione, il dibattito si è però spostato al di fuori della sede parlamentare, smentendo così, in maniera abbastanza plateale, gli stessi indirizzi espressi nel testo dell'atto. Il successivo 11 agosto, infatti, si è tenuto un incontro presso la sede di Palazzo Chigi tra numerosi membri del Governo, com-

---

<sup>4</sup> D.d.l A.C. n. 1053/2023 (Richetti e altri) e, da ultimo, d.d.l. A.C. n. 1275/2023 (Conte e altri).

<sup>5</sup> Con l'esclusione di quelli aderenti a Italia Viva.

presa la Presidente del Consiglio, e rappresentanti dei partiti e gruppi parlamentari di opposizione all'esito del quale si è deciso di investire il CNEL della questione con l'intento di arrivare a una proposta condivisa.

Il Consiglio si è quindi immediatamente attivato nella predisposizione di un lavoro istruttorio sia con i propri uffici sia attraverso una serie di audizioni con organismi esterni. I risultati di questo lavoro sono stati consegnati il 22 settembre (data di avvio formale della Consiliatura) alla Commissione dell'Informazione che, con notevole speditezza, si è riunita più volte in pochi giorni e ha prodotto la prima parte del documento richiesto dalla Presidente del Consiglio, dedicata all'inquadramento e all'analisi del tema (in parte ripresa dal testo presentato in occasione dell'audizione parlamentare dell'11 luglio). Il 4 ottobre è stato pubblicato, sul sito istituzionale dell'organo, un rapporto denominato «Inquadramento e analisi del problema» in cui nella sezione iniziale si legge che i componenti della Commissione hanno «convenuto sulla necessità di soffermare il loro interesse, in ragione del poco tempo a disposizione per il lavoro istruttorio, esclusivamente sul tema specifico del salario minimo» tralasciando dunque tutte le questioni collegate.

Il successivo 12 ottobre, l'Assemblea plenaria del Consiglio ha adottato il parere definitivo – con 39 voti favorevoli e 15 contrari (in 8 non hanno partecipato al voto) – che, come noto, contiene una indicazione negativa con riguardo all'introduzione di un salario minimo valido *erga omnes*, suggerendo di potenziare la contrattazione collettiva, le relazioni industriali e le normative di sostegno ai fini di contrastare efficacemente i fenomeni del lavoro povero (c.d. *working poors*) e delle basse retribuzioni. Nel documento – composto da una prima parte di inquadramento e analisi e da una seconda contenente osservazioni conclusive e proposte – si riporta testualmente quanto segue: «I dati a disposizione indicano [...] un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100%: una percentuale di gran lunga superiore all'80% (parametro della direttiva). Da qui la piena conformità dell'Italia ai due principali vincoli stabiliti dalla direttiva europea e cioè l'assenza di obblighi di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge. Rispetto ai dati disponibili è noto il contratto collettivo applicato al 95% dei lavoratori dipendenti in Italia [...]. In termini di copertura dei contratti collettivi, va aggiunto un ulteriore 4% di lavoratori alle dipendenze di datori di lavoro pubblici che compilano la dichiarazione mensile UNIEMENS».

È necessario ricordare che, il giorno precedente alla seduta di discussione del testo del parere, alcuni dei componenti di nomina diretta del Presidente della Repubblica (ben cinque su otto) avevano formulato una proposta di introduzione di un salario minimo sperimentale riferita ai settori lavorativi dove si verificano le dinamiche più critiche. Ipotesi non presa in considerazione dall'Assemblea plenaria e che ha condotto questi membri a unirsi al voto contrario di alcuni rappresentanti dei sindacati sul documento finale (tra questi CGIL e UIL).

Già il successivo 18 ottobre, con la consueta rapidità che ha caratterizzato la vicenda (almeno nei suoi passaggi istituzionali), l'Aula della Camera ha votato per il rinvio in Commissione della proposta, con la maggioranza di governo che ha espres-

so contrarietà rispetto all'iniziativa originaria dei gruppi di minoranza e si è detta disponibile ad avviare un confronto anche sulla base del documento elaborato dal CNEL. Nella seduta del 25 ottobre 2023, la Commissione Lavoro ha quindi ripreso l'esame del provvedimento, rinviato dalla seduta del 25 luglio, e in quella dell'8 novembre si è svolto un nuovo – si potrebbe dire l'ennesimo – ciclo di audizioni informali (che nell'intera vicenda sono state ben cinquantanove).

A seguito dell'approvazione – nella seduta del 28 novembre – di una proposta emendativa presentata da gruppi di maggioranza, il testo della proposta di legge è stato integralmente sostituito, risultando quindi composto da due articoli recanti deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva, nonché procedure di controllo e informazione. La Commissione ha concluso l'esame in sede referente nella seduta del 29 novembre, deliberando di conferire mandato alla relatrice a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo del provvedimento, così come risultante dall'approvazione della sopracitata proposta emendativa (che, tra le altre cose, ha fatto sì che i firmatari originari ritirassero la loro sottoscrizione dal testo). Il testo è stato poi approvato dall'aula in data 6 dicembre e trasmesso al Senato dove l'esame non è ad oggi ancora iniziato (A.S. 957).

### **3. IL SEGUITO E LA RILEVANZA DEL PARERE DEL 12 OTTOBRE 2023, TRA PESO DELLE ISTITUZIONI TECNOCRATICHE E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA**

Da più parti, e con diverse impostazioni, sono stati evidenziati i limiti metodologici del documento di analisi prodotto dal CNEL, specie per quelle «affermazioni apodittiche, senza alcun riscontro empirico», che servono «unicamente a sposare la tesi per cui in Italia non c'è bisogno di un salario minimo» (per tutti BOERI, PEROTTI 2023, già con riferimento al passaggio dalla Commissione dell'Informazione all'Assemblea plenaria). Molto criticata, in particolare, è stata la presa di posizione che nega la necessità del salario minimo – in quanto i contratti di lavoro già lo stabiliscono per le singole categorie e per un livello normalmente superiore ai 9 euro proposti –, nella parte in cui non considera i tre milioni di lavoratori che non hanno un contratto di lavoro e per la rinuncia a definire una soglia di retribuzione ai sensi dell'art. 36 della Costituzione (su cui per l'ampio dibattito sviluppatosi nella dottrina costituzionalistica, anche prima di questa vicenda, vedi BUZZACCHI 2023, spec. pp. 35 e ss. e, in precedenza, per le diverse posizioni espresse, CAVINO 2019 e TRIPODINA 2013).

Andando oltre il merito, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni con riferimento al ruolo del Consiglio in questa delicata vicenda. Ci si può chiedere, anzitutto, se ne esca smentita quella prassi relativa alla tradizionale incapacità dell'attività del CNEL d'incidere sui meccanismi decisionali dell'esecutivo e delle Camere, risolvendosi in un apporto conoscitivo ristretto da un punto di vista dei contenuti, a fronte della «limitatezza delle sue funzioni, la povertà dei suoi poteri, la modestia della sua posizione, l'esiguità della sua autonomia» (CHIARELLI 1961). Sul punto può esser utile ricordare, in parallelo, una delle più dure critiche svolte al Consiglio nel

corso della sua storia, ovvero quella che lo ha paragonato a mero «un ufficio studi» (BARILE 1982, 229), per la cospicua quantità di indagini prodotta fin dai primi anni di attività.

Si tratta di due prese di posizione parzialmente distanti tra loro e che, in qualche modo, si conciliano in questa vicenda in cui il ruolo e la posizione costituzionale dell'organo sembrano esser venuti meno in più passaggi.

La funzione di consulenza costituzionalmente prevista, infatti, si è decisamente orientata verso una vera e propria funzione di tipo *servente* nei confronti del solo Governo (su tale nozione, in via generale, vedi MOTZO, DE MARCO, STRAMACCI, BILANCIA 1985, p. 360) che non ha preso in minima considerazione il ruolo delle Camere, per come previsto, in via generale, dall'art. 99 Cost. e, in via particolare, dalla specifica evoluzione della vicenda ricostruita nel paragrafo precedente.

Non solo, come si è accennato in apertura di questo paragrafo, le discutibili prese di posizioni del Consiglio contenute nel documento licenziato dall'Assemblea plenaria hanno anche contribuito a rendere vana quella funzione di «ufficio di studi» che, seppure formulata in senso critico, avrebbe potuto fare dell'organo un interlocutore autorevole e rendere le sue argomentazioni funzionali al dibattito (così come accaduto nel caso del percorso seguito dalla Corte di Cassazione nelle coeve pronunce e, in particolare, nella sent. n. 27713/2023).

Alla realizzazione di questo obiettivo si è, invece, preferito lo svolgimento di un'attività strumentalmente preordinata, nell'ambito di un rapporto di stretto collegamento all'esercizio di funzioni di Governo considerato soprattutto nel suo ruolo di indirizzo e programma, secondo uno schema che ha paradossalmente rafforzato la posizione di quest'ultimo a scapito del possibile ruolo del CNEL stesso.

Meritevoli di attenzione sono anche i numerosi dissensi emersi, ricordati nel paragrafo precedente, nella votazione finale da parte dell'assemblea del CNEL, che per il loro tenore ne contribuiscono a rafforzare l'immagine servente. Si tratta a ben vedere di una tendenza voluta dallo stesso legislatore che, attraverso la modifica introdotta con il d.l. n. 138/2011, ha previsto la modifica della regola dell'unanimità per l'approvazione dei pareri, sostituendola con quella della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea del CNEL, realizzando così un ritorno all'originaria previsione della legge istitutiva. Tale regola, in realtà, era stata poi abbandonata con la riforma del 1986 per salvaguardare la missione di rappresentanza d'interessi. La novella del 2011, approvata in assenza di alcun dibattito su identità e futuro del Consiglio, non aveva avuto effetti concreti prima della congiuntura attuale a causa della scarsa attività e, dunque, nessuna nuova stagione del CNEL si era conseguentemente aperta, fugando così anche i ventilati timori di pareri non integralmente rappresentativi della posizione di tutte le forze economico-sociali chiamate a comporre l'organo.

L'intera vicenda, dunque, sembra confliggere non solo con la funzione costituzionale prevista dall'art. 99 della Costituzione, ma anche con le prospettive che il CNEL stesso si era dato all'avvio della XI Consiliatura e, in particolare, all'interno del programma di attività, adottato il 22 novembre del 2023. Il proposito principale,

infatti, era quello di garantire un intervento sempre più diffuso e proattivo da parte delle forze sociali nell'*iter* legislativo delle Camere attraverso l'opera del Consiglio, mirando a valorizzare gli accordi interistituzionali e in generale la collaborazione con gli altri enti, pubblici o privati, presso i quali siano rappresentati gli interessi delle parti sociali.

In sintesi, il Consiglio si era posto l'obiettivo di avviare una fase «costituente» – termine che dà il titolo al paragrafo conclusivo del documento recante il *Programma di attività per la XI Consiliatura* – volta ad attuare pienamente la disciplina costituzionale e a rendere effettive tutte le funzioni previste, anche nell'ottica di una costante interlocuzione con le parti sociali e le istituzioni. Un programma particolarmente ambizioso in un contesto caratterizzato dal continuo sorgere di emergenze che aumentano le difficoltà di portare a compimento il processo di ripresa economico e sociale successivo alla pandemia da Covid-19 in coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Invece, quella del salario minimo è una vera e propria occasione persa, sia in termini di rappresentatività che di garanzia, che non ha consentito agli interessi di categoria di esprimersi ed essere rappresentati nelle forme costituzionalmente riconosciute. Il Consiglio ha preferito inserirsi nel rapporto tra Governo e Parlamento, piuttosto che influire sulle determinazioni delle rispettive volontà, sconfessando così la sua finalità istituzionale di integrazione dell'ordinamento politico (CHIARELLI 1961, p. 260).

In conclusione, può esser utile ricordare nuovamente le parole di Giuliano Amato che, nella circostanza menzionata nel paragrafo 1, suggeriva di valorizzare la fase puramente istruttoria del lavoro preparatorio della concertazione «che potrebbe esser svolta attraverso il lavoro del CNEL, innestando l'attività del CNEL in presa diretta su più temi, sui momenti di lavoro dell'esecutivo e del Parlamento, non per rendere tecnico un lavoro che poi dovrà essere politico, ma per avere impostato, in sede di Governo e/o in sede di Parlamento, un lavoro che possa avere dei momenti attraverso i quali si dipana la matassa, si definiscono i dati, si mettono a punto le posizioni, si sondano e si provano i possibili punti di incontro tra le diverse posizioni delle parti sociali. Non potrebbe, questo lavoro, esser fatto attraverso il CNEL e poi esser riconsegnato agli organi politici perché si assumano le loro responsabilità?» (MURA 2022, p. 50).

Un interrogativo netto che, tuttavia, potrebbe esser sciolto nel senso di consentite il superamento di quella crisi di identità (per riprendere l'efficace espressione utilizzata da Augusto Barbera durante la discussione parlamentare relativa alla riforma del 1986, per l'intervento integrale vedi, ancora, MURA 2022, p. 241) che attraversa il CNEL e la sua funzione e che deriva dal rapporto privilegiato dell'esecutivo con le organizzazioni sindacali, sul piano informale, finendo per stravolgere i corretti rapporti costituzionali e determinando una costante privatizzazione nei rapporti con le parti sociali (su cui la dottrina si è soffermata da tempo, per tutti, in termini generali e in prospettiva storica, CAZZETTA 2007, pp. 275 e ss., e MEDICO in questo volume).

Un interrogativo che, se risolto, potrebbe contribuire a rendere il Consiglio Nazionale dell'Economia e Lavoro un organo attento non solo alle dinamiche dell'ordinamento intersindacale, ma anche alla proiezione di questo in termini di realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale (su cui tra i molti, CARAVITA 1984; GIORGIS 1999). Si tratterebbe di una funzione coesenziale non solo alle dinamiche della forma di governo parlamentare designata dai Costituenti ma, allo stesso tempo, decisiva nella direzione di un rinnovato interesse per la Costituzione economica e le sue declinazioni in una legislazione realmente attuativa dei principi, anzitutto solidaristici, che la caratterizzano (su cui di recente PIZZOLATO, BUZZACCHI 2023 e, in precedenza, APOSTOLI 2012).

## BIBLIOGRAFIA

- APOSTOLI A. (2012), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, Giuffrè.
- BARILE P. (1982), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam.
- BOERI T., PEROTTI R. (2023), *Salario minimo, gli errori del Cnel*, in *La Repubblica*, 6 ottobre 2023.
- BUFFONI L. (2012), *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Napoli, Jovene.
- BURATTI A. (2016), *I costi della politica e delle istituzioni (artt. 57, 97, 99, 114; artt. 28, 35, 39, comma 13, 40, commi 2 e 3, l. cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 345 e ss.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- CARAVITA B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam.
- CAVINO M. (2019), *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 181 e ss.
- CAZZETTA G. (2007), *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè.
- CHIARELLI G. (1961), *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, Giuffrè, pp. 249 e ss.
- DE RITA G. (1993), *Riflessioni sul CNEL*, in *Il diritto del lavoro*, 2, pp. 391 e ss.
- DI MARCO E. (1999), *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, vol. III, Milano, Giuffrè, pp. 442 e ss.
- GIORGIS A. (1999), *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene.
- MEDICO F. (2024), *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo* in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- MOTZO G., DE MARCO E., STRAMACCI M., BILANCIA P. (1985), *Linee per una riforma del CNEL*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Edizioni del Sole 24 Ore, Milano, pp. 357 e ss.
- MURA S. (2023), *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. 1946-2000*, Bologna, Il Mulino.



- MURA S. (a cura di) (2019), *Per una storia del CNEL. Antologia di documenti (1946-2018)*, Bologna, Il Mulino.
- PIZZOLATO F., BUZZACCHI C. (2023), *Le poste in gioco costituzionali del futuro del lavoro*, in *Diritto costituzionale*, 2, pp. 5 e ss.
- PONTE F. (2016), *Tra CREL e CNEL: cosa resta della "rappresentanza degli interessi"?*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, pp. 283 e ss.
- STRABONE R. (2022), *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell'attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo?*, in *Nomos*, 1, pp. 1 e ss.
- TRIPODINA C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli.
- VENTURA L. (1994), *Art. 99*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 1 e ss.
- ZAGREBELSKY G. (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, vol. 1, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet.

## LA SUPREMA CORTE E IL CONTRATTO COLLETTIVO: ALLA RICERCA DELL'EQUA RETRIBUZIONE

Andrea Lassandari\*

### I. LA CRISI DEL SISTEMA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: UN CONTRATTO “LEADER” CENSURATO DAI GIUDICI

La disciplina del trattamento retributivo in Italia è espressione soprattutto della contrattazione collettiva. Con un ruolo storicamente molto meno significativo della legge<sup>1</sup>; assai rilevante invece, come noto, della giurisprudenza, in particolare attraverso il consolidato orientamento sulla interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione. Questo ha finito tuttavia con il sancire il centrale rilievo svolto dal contratto collettivo nazionale di categoria, come “autorità salariale” (CENTAMORE 2019; GRAGNOLI 2012; PALLADINI 2012; ZOLI 2022, p. 24). Ebbene il sistema di contrattazione collettiva, tutto sommato funzionante nella seconda metà del ventesimo secolo, ha mostrato progressive rilevanti involuzioni plausibilmente dovute, considerando gli aspetti fondamentali, alla “globalizzazione” delle relazioni economiche, realizzata sotto l'egida dell'ideologia neo-liberale, per lungo tempo del tutto pervasiva (LASSANDARI 2005; MARIUCCI 2021, a proposito di possibili più recenti elementi di difficoltà di questo modello).

Il contratto nazionale di categoria è stato allora sovente rinnovato con ritardo, mostrandosi non di rado incapace di soddisfare, per quel che qui rileva, i bisogni dei lavoratori, a partire dalla previsione di adeguate retribuzioni<sup>2</sup> (già MIGALE, CICALA 2014; GIASANTI 2017, p. 292; LASSANDARI 2019; da ultimo AA.VV. 2023a).

---

\* Andrea Lassandari è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (andrea.lassandari@unibo.it). Il presente contributo costituisce parte di un più ampio saggio pubblicato nella *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2023.

<sup>1</sup> Ad essa si devono comunque la regolamentazione di alcune importanti voci, a partire dal trattamento di fine rapporto. Inoltre, interventi rilevanti di “indirizzo” – nelle varie fasi storiche più o meno incisivo; talora traumatico, anche per le reazioni suscitate, come nel caso del c.d. decreto di San Valentino del 14 febbraio 1984 – sulle stesse dinamiche contrattuali.

<sup>2</sup> Vedi pure i dati OCSE 2022.

Le relazioni tra organizzazioni sindacali storiche sono divenute nello stesso tempo sempre più difficili. Anche, se non soprattutto, tra le numerose associazioni di rappresentanza dei datori, spesso indebolite da considerevoli perdite di iscritti; inoltre insidiate da molteplici nuovi soggetti, talora formatisi nel proprio seno; in concorrenza comunque sempre più esasperata e drammatica – risultando in gioco talora la sopravvivenza – l’una con le altre (sulle problematiche concernenti le organizzazioni dei datori di lavoro, BELLARDI 2016; FORLIVESI 2018; LASSANDARI 2018; MAGNANI 2018; MARAZZA 2018; PAPA 2017; VITALETTI 2017).

Il numero di contratti collettivi nazionali è ancora transitato in un decennio da circa quattrocento a più di novecento. Si tratta di contratti almeno per due terzi sottoscritti dai menzionati “nuovi soggetti” sindacali, tra cui non sono però poche le organizzazioni scarsamente rappresentative o addirittura prive di genuinità sindacale<sup>3</sup>; la pressoché totalità dei quali prevede in ogni caso clausole che, con tecniche più o meno sofisticate nonché rispettose delle norme, risultano meno onerose per i datori di quelle stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici dei lavoratori e datori.

Nel contempo anche a proposito di questi ultimi si assiste d’altra parte a vicende del tutto inedite e preoccupanti. Accade così che più contratti nazionali virtualmente operino per i medesimi lavoratori, a fronte di individuazione di ambiti di applicazione in parte sovrapposti: ciò permettendo alle imprese di selezionare il contratto “più conveniente”. Con concorrenza quindi ora interna ai c.d. “contratti leader”.

Mentre uno di essi ha individuato trattamenti retributivi così modesti, da essere stato ritenuto, secondo diverse recenti sentenze di merito, addirittura non conforme all’art. 36 della Costituzione. Si tratta dei Tribunali di Torino e Milano, seguiti poi dalla Corte di Appello di Milano, ove è stato in particolare censurato il contratto nazionale di categoria “per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari” del 1° febbraio 2013, sottoscritto da FILCAMS/CGIL e FISACAT/CISL, assieme a ASSIV/Confindustria, Legacoop Servizi, Federlavoro e servizi/Confcooperative, AGCI servizi (BARBIERI 2022, pp. 2 e ss.; CENTAMORE 2017).

Ebbene proprio da questi provvedimenti giurisdizionali origina il contenzioso che ha da ultimo condotto a precisazioni molto importanti della Suprema Corte, di cui si dirà in dettaglio.

## **2. LA SUPREMA CORTE AGGIORNA IL PROPRIO ORIENTAMENTO. UNA NECESSARIA VERIFICA DI CONGRUITÀ DELLA RETRIBUZIONE (ANCHE NEI CONFRONTI DEL CONTRATTO COLLETTIVO E DELLA LEGGE)**

La Suprema Corte è intervenuta con ben sei pronunce, tre delle quali depositate in data 2 ottobre e tre invece il 10 ottobre del 2023. Nelle prime sono state in partico-

---

<sup>3</sup> In quest’ultimo ambito pare corretto impiegare la oramai diffusa denominazione di “contratti pirata”. Così già PERA 1997 e LISO 1998. Vedi pure, al momento in cui fanno la loro apparizione questi “nuovi contratti”, GOTTARDI 1997; LASSANDARI 1997. Per un tentativo di individuare una “terza area” tra contratti “leader” e “pirata” cfr. PERUZZI 2020.

lare cassate sentenze della Corte di Appello di Torino e Milano, ove erano stati riformati giudizi di primo grado, che avevano appunto ritenuto non conforme all'art. 36 Cost. il contratto collettivo nazionale di categoria “per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari”. Le successive hanno d'altra parte rigettato i ricorsi presentati contro pronunce della Corte di Appello di Milano, che avevano invece fatto proprio quest'ultimo indirizzo<sup>4</sup> (cfr. ALLEVA 2023; CARABELLI 2023; CAZZOLA 2023b; MARTELLONI 2023; MISCIONE 2023).

La Corte di Cassazione in tal modo dunque ha legittimato e sostenuto le “eversive” conclusioni cui erano giunti alcuni giudici di merito; provando ad innestare però gli aspetti innovativi nei cardini del proprio storico orientamento.

Le argomentazioni delle sentenze – ove emergono distinzioni connesse alle questioni affrontate, non del tutto identiche; nello stesso tempo all'oggetto del contendere, in necessaria relazione con gli atti di causa<sup>5</sup> – si sviluppano in termini omogenei, contenendo anzi per ampie parti formulazioni identiche.

Merita riportare le principali acquisizioni emerse, selezionate secondo libera (e opinabile) valutazione di chi scrive, a partire da quanto precisato proprio sull'interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione, da realizzare come ben noto in relazione al duplice riferimento ai canoni di “proporzionalità” e “sufficienza”<sup>6</sup>. A proposito dei quali viene allora innanzitutto indicato come il primo stabilisca «un criterio positivo di carattere generale, l'altro un limite negativo, invalicabile in assoluto». Mentre il giudice – si aggiunge – «non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni [...] seppur integrate»<sup>7</sup>.

In effetti, nel giudizio introdotto dal prestatore di lavoro *ex art. 36* della Costituzione, questi «deve provare solo il lavoro svolto e l'entità della retribuzione»; assieme però ad «utili elementi di giudizio indicando i parametri di raffronto, [...] anche quando chiede la disapplicazione di un trattamento retributivo collettivo, [...] dovendo in mancanza presumersi adeguata e sufficiente la retribuzione corrisposta».

<sup>4</sup> Vedi i riferimenti e le massime nella seconda parte di *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2023.

<sup>5</sup> Quanto ai problemi affrontati vedi i neretti e le massime riportati nella seconda parte della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*. Viene fatto comunque riferimento alle società cooperative, in Cass., sent. n. 27711/2023; Cass., sent. n. 27769/2023; al licenziamento disciplinare, in Cass., sent. n. 27713/2023; alla retribuzione spettante durante le ferie, in Cass., sent. n. 28320/2023. Sulla retribuzione dei soci di cooperativa vedi *infra* la nota 22. In relazione ai condizionamenti derivanti dalle censure formulate nei ricorsi, anche incidentali, si veda la nota 36.

<sup>6</sup> Cfr. BALLESTRERO 2019; BELLOMO 2002; DE CRISTOFARO 1971; PERONE, D'ANDREA 2009; ROCCELLA 1986; ROMA 1993; TREU 1979; ZOPPOLI 1991; ZOPPOLI 1994. Vedi inoltre da ultimo, BAVARO 2023; DI NOIA 2023, 11 ss.; PONTERIO 2023; SARACINI 2023a; TARQUINI 2023.

<sup>7</sup> Così, Cass., sent. n. 27711/2023, punti 11, 12 della argomentazione. Qui e di seguito, salvo diversa indicazione, si farà riferimento a quanto precisato in questa sentenza. Molti dei brani citati nel testo sono comunque presenti, per lo più con la medesima formulazione, in tutte e sei le pronunce. Critico, CARABELLI 2023, sulla verifica giudiziale concernente il profilo di “proporzionalità”.

Con la sottolineatura che il prestatore di lavoro ottemperi correttamente ai propri oneri probatori, anche quando «si limiti ad indicare come termine di raffronto quello tra paga oraria percepita e retribuzione protetta a livello costituzionale»<sup>8</sup>.

Ancora il rilievo che – nella individuazione del salario corrisposto ai lavoratori, da confrontare appunto con quanto garantito ai sensi dell'art. 36 della Costituzione – non sia corretto considerare «il trattamento complessivo della retribuzione comprensivo della retribuzione per lavoro straordinario». Ciò va «escluso in termini generali, sia perché si tratta di un emolumento eventuale e non ordinario del lavoro svolto; sia perché sarebbe incongruo affermarlo quante volte il lavoratore, proprio in ragione dell'esiguità di base del salario percepito, fosse costretto a svolgere molte ore di lavoro straordinario per raggiungere la soglia minima di conformità richiesta dalla Costituzione»<sup>9</sup>.

Al di là di quanto affermato su questa specifica voce, risulta ora di grande interesse il riferimento alla esclusione di tutti gli emolumenti non certi (nel testo della pronuncia “ordinari”) della retribuzione, nel momento in cui si effettua la comparazione in oggetto. In tal modo appare in effetti introdotto un elemento significativo di discontinuità con l'approccio pregresso, secondo cui, ai fini indicati, assumeva invece rilievo «l'importo globale della retribuzione di fatto percepita e non già isolate componenti della stessa retribuzione» (PONTERIO 2023, p. 50; vedi anche CENTAMORE 2009, p. 276)<sup>10</sup>; di cui occorrerà pertanto verificare con attenzione il consolidamento nel futuro.

Il giudice di merito d'altra parte gode, alla luce della «giurisprudenza che si è via via pronunciata nella materia, [...] ai sensi dell'art. 2099 c.c., di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione, potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione)»<sup>11</sup>. Con il dovere tuttavia «di enunciare i parametri seguiti, allo scopo di consentire il controllo della congruità della motivazione della sua decisione»<sup>12</sup>.

Certamente «resta [...] sempre valido il monito formulato dalla giurisprudenza di questa Corte [...] con cui si invita il giudice che si discosti da quanto previsto dai contratti collettivi ad usare la massima prudenza e adeguate motivazioni “giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali”»<sup>13</sup>. Tuttavia, «nella variegata

---

<sup>8</sup> Così il punto 19. Si aggiunge: «atteso che tale indicazione non modifica la natura della domanda svolta in giudizio né l'interesse di cui si chiede la protezione, la identificazione dei quali, com'è noto, non richiede 'formule sacramentali'».

<sup>9</sup> Cfr. il punto 19.1 della argomentazione.

<sup>10</sup> Cfr. Cass., sent. n. 3770/2003; Cass., sez. lavoro, sent. n. 5139/2005; Cass., sent. n. 22233/2006; Cass., sent. n. 162/2009; Cass., sez. lavoro, sent. n. 1717/2011; Cass., sent. n. 6962/2016.

<sup>11</sup> Cfr. punto 20 della argomentazione.

<sup>12</sup> Così i punti 17, 20 della argomentazione.

<sup>13</sup> Cfr. i punti 22, 37 della argomentazione.

casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi post-corporativi di categoria, come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile per il giudice di merito, fatto salvo l'onere di motivazione conforme». Tra gli esempi subito dopo elencati, si menziona quello secondo cui, «fatte salve contrarie disposizioni normative (per es. ai fini del c.d. minimale contributivo), il giudice è libero di selezionare il contratto collettivo parametro a prescindere dal requisito di rappresentatività riferito ai sindacati stipulanti»<sup>14</sup>.

Per cui «secondo la comune interpretazione mai derogata da questa Corte, il riferimento al salario di cui al CCNL integra solo una presunzione relativa di conformità a Costituzione, suscettibile di accertamento contrario». Mentre «deve essere [...] evidenziato che l'oggetto dell'intervento giudiziale può riguardare non solo il diritto del lavoratore di richiamare in sede di determinazione del salario il CCNL della categoria nazionale di appartenenza, ma anche il diritto di uscire dal salario contrattuale della categoria di pertinenza; atteso che, per la cogenza dell'art. 36 Cost., nessuna tipologia contrattuale può ritenersi sottratta alla verifica giudiziale di conformità ai requisiti sostanziali stabiliti dalla Costituzione»<sup>15</sup>.

È quest'ultimo rilievo sul «diritto di uscire dal salario contrattuale di categoria pertinente», con specifico riferimento ad un contratto collettivo nazionale di categoria sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ad individuare il *novum* delle sei pronunce citate. Pur costituendo in definitiva mero corollario di indirizzi già consolidati ed avendo alcuni precedenti, a loro volta comunque assai recenti<sup>16</sup>.

Poiché risulta quantomeno inconsueto, nella «elaborazione che dura oramai da oltre settanta anni» (BALLESTRERO 2019, p. 239)<sup>17</sup>, evidenziare tale specifico profilo<sup>18</sup>.

In effetti appare che di ciò nelle pronunce si abbia piena consapevolezza, considerato l'esplicito confronto con la «realtà di fatto che si è venuta a determinare negli ultimi tempi nel nostro Paese», descritta peraltro in termini non molto diversi da

<sup>14</sup> Vedi il punto 23.1 della argomentazione. L'esemplificazione citata è alla lett. d. Sui parametri «differenti da quelli contrattuali» già utilizzati e utilizzabili dal giudice si veda il punto 23.2 dell'argomentazione.

<sup>15</sup> Così rispettivamente nei punti 31, 21, 39 della argomentazione.

<sup>16</sup> Vedi i riferimenti ai punti 32 e 51 della argomentazione. Cfr. Cass., ord. n. 38666/2011, che respinge ricorsi contro sentenza della Corte di Appello di Milano, ove era stato sempre censurato il contratto collettivo «per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari». Cass., sent. n. 17698/2022, seleziona invece il contratto collettivo idoneo, in applicazione della disciplina di legge in materia di appalti nonché retribuzione dei soci di cooperative.

<sup>17</sup> Così al punto 29 dell'argomentazione.

<sup>18</sup> E non a caso proprio il medesimo rilievo si sente il bisogno di ribadire, al punto 39 della argomentazione, quando viene osservato che «non cambia la sperimentata regola della presunzione iuris tantum, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale, dovendosi solo chiarire che essa opera non solo 'in mancanza di una specifica contrattazione di categoria', come talvolta si è affermato nella giurisprudenza di merito [...] ma anche 'nonostante' una specifica contrattazione di categoria».

quanto appena realizzato in questo elaborato<sup>19</sup>. Proprio però perché esistono oramai da tempo numerose e significative difficoltà per il sistema di contrattazione collettiva «deve essere ricordato che nella Costituzione c'è un limite oltre il quale non si può scendere. E questo limite vale per qualsiasi contrattazione collettiva»<sup>20</sup>.

Vero è infatti che «i criteri di sufficienza e proporzionalità stabiliti nella Costituzione» sono «gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva»; hanno inoltre «contenuti – anche attinenti alla dignità della persona – che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario»<sup>21</sup>. Cosicché non sfuggono – né possono sfuggire – alla valutazione del giudice, *ex art. 36* della Costituzione, neanche i contratti collettivi cui la legge rinvia per stabilire la retribuzione spettante ai prestatori: a partire da quanto accade per le cooperative, una delle quali è direttamente coinvolta in alcune delle vicende giudicate<sup>22</sup>.

A proposito, d'altra parte, di quel che la legge, nel caso delle cooperative, impone debba essere corrisposto al socio, si indica ora come sia «il trattamento economico complessivo [...] il minimo che non bisogna derogare»<sup>23</sup>. Salva sempre l'adeguatezza di questo, secondo appunto la valutazione del giudice.

### 3. *SEGUE. RILIEVI DI METODO (E/O ISTRUZIONI AI NAVIGANTI). COME INDIVIDUARE LA RETRIBUZIONE PROPORZIONATA E SUFFICIENTE*

Precisato allora – e per molti aspetti anzi ribadito – quel che il giudice è tenuto fare, importanti rilievi sono poi dedicati alla questione decisiva ed in verità sempre più complessa del come in concreto realizzare la verifica di congruità della retribuzione. Perché non vi è dubbio sul fatto che il rinvio al contratto collettivo nazionale di categoria – con la specificazione, negli ultimi trenta anni, della sottoscrizione da parte dei sindacati storici e più rappresentativi (ciò comunque già introducendo esitazioni ed incertezze, nella applicazione<sup>24</sup>) – pur sostenuto da mera «presunzione *iuris tan-*

<sup>19</sup> Cfr. i punti 33-35 della argomentazione.

<sup>20</sup> Così il punto 38 della argomentazione.

<sup>21</sup> Vedi il punto 43 della argomentazione.

<sup>22</sup> Questo viene appunto precisato e argomentato nelle sole due pronunce che si confrontano con vicende concernenti società cooperative. Vedi la nota 5. Mentre l'indicazione che pure i contratti collettivi cui rinvia la legge devono essere sottoposti a valutazione del giudice è contenuta esclusivamente nelle tre pronunce depositate il 2 ottobre. Secondo il punto 46 della argomentazione, «sostenere che nelle [...] ipotesi di rinvio della legge al contratto collettivo la parte retributiva si sottragga al sindacato del giudice e si imponga sempre e comunque, anche senza il vaglio di conformità dell'art 36 Cost., a prescindere dall'attuazione dell'art. 39 Cost., non già come parametro esterno di comparazione *ex art. 36 Cost.*, ma come disciplina cogente del rapporto di lavoro per la parte retributiva non sindacabile e non assoggettabile a verifica di compatibilità da parte del giudice, esporrebbe tale tesi e le stesse leggi sopra indicate ad una duplice censura di incostituzionalità: sia sotto il profilo della violazione dell'art. 36 Cost., sia sotto il profilo dell'art. 39 Cost.».

<sup>23</sup> Così il punto 54 della argomentazione. Cfr. anche, Cass., sez. lavoro, sent. n. 17698/2022; Cass., ord. n. 4621/2020; Cass., sez. lavoro, sent. n. 17583/2014; Cass., sez. lavoro, sent. n. 19832/2013.

<sup>24</sup> Cfr. da ultimo PONTARIO 2023, p. 52. Vedi già LASSANDARI 1997, ove si menziona, come prima vicenda anche giurisprudenziale anomala, Pret. Rimini 2.2.1995.

*tum*, salvo prova contraria, di conformità [...] alla norma costituzionale», come nelle sentenze più volte indicato<sup>25</sup>, abbia comunque rappresentato un riferimento molto importante e rassicurante, per il giudice come per le parti in causa.

Una volta messo in discussione quest'ultimo, anche semplicemente portando ad estreme conseguenze quanto da sempre sostenuto, come sostituirlo?

Ecco, dunque, la Corte di Cassazione sottolineare come il giudice di merito, «nei casi critici di determinazione del giusto salario ai sensi dell'art. 36 della Costituzione», sia «chiamato ad adoperare una griglia di criteri comparativi, avendo come punto di partenza la contrattazione collettiva, e potendo fare riferimento anche a contratti di settore e categorie affini relativamente alle analoghe mansioni in concreto svolte». Proprio quest'ultima possibilità, confermata peraltro per le società cooperative dalla legge stessa, in effetti consente «anzitutto di mantenere il riferimento, in prima battuta, all'interno della contrattazione collettiva»<sup>26</sup>.

Le tre pronunce della Corte d'Appello di Milano, il cui dispositivo e le cui argomentazioni sono state ritenute corrette dalle sentenze della Corte di Cassazione del 10 ottobre, avevano d'altra parte accertato la «nullità dell'art. 23 CCNL servizi fiduciari», (anche) confrontando la retribuzione qui prevista con quanto stabilito dagli altri «CCNL invocati dai lavoratori»<sup>27</sup>.

Nei primi rilievi della propria argomentazione la Suprema Corte si era soffermata inoltre sul «valore soglia di povertà assoluta». Ebbene questo senz'altro non è idoneo ad individuare i requisiti di proporzionalità e sufficienza del salario, considerato che l'art. 36 della Costituzione orienta «il trattamento economico non solo verso il soddisfacimento di meri bisogni essenziali [...] ma verso qualcosa in più che la recente direttiva UE sui salari adeguati [...] individua nel conseguimento anche di beni immateriali»<sup>28</sup>. Ciò nonostante, il medesimo «può [...] aiutare ad individuare [...] una soglia minima invalicabile»<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Vedi *supra*.

<sup>26</sup> Cfr. i punti 51-53 della argomentazione. Viene in tal modo citato, dalle sentenze che coinvolgono appunto una società cooperativa, l'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001, ove sono menzionati «anche contratti collettivi “della categoria affine” per prestazioni analoghe», norma ritenuta operativa, oltre che per i soci, anche per i dipendenti delle cooperative. Vedi *supra* su queste pronunce. Più in generale, tuttavia, secondo Cass., sent. n. 27713/2023, punto 46 della argomentazione, la norma assumerebbe rilievo per qualunque «mero lavoratore subordinato». Le tre pronunce Cass., sez. lavoro, sent. n. 28320/2023, Cass., sez. lavoro, sent. 28321/2023, Cass., sez. lavoro, sent. 28323/2023, invece non fanno cenno a questa disposizione della legge n. 142/2001, utilizzando una formula di rinvio a contratti collettivi diversi non coincidente.

<sup>27</sup> Qui si sostiene la «carezza del requisito di proporzionalità» come anche di «sufficienza» della clausola contrattuale. Cfr. le argomentazioni avanzate da Corte di Appello di Milano, sent. n. 98/2022 in Cass., sez. lavoro, sent. n. 28320/2023; Corte di Appello di Milano, sent. n. 579/2022 in Cass., sez. lavoro, sent. n. 28321/2023; Corte di Appello di Milano, sent. n. 580/2022 in Cass., sez. lavoro, sent. n. 28323/2023.

<sup>28</sup> Cfr. Direttiva (UE) n. 2022/2041 considerando n. 28: «oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali».

<sup>29</sup> Cfr. i punti 13 e 15 della argomentazione.



Mentre si specifica che non appare certo costituire una «valutazione coerente e funzionale allo scopo, rispettosa dei criteri giuridici della sufficienza e della proporzionalità» quella che assume a «riferimento un salario lordo (che non si riferisce ad un importo interamente spendibile da un lavoratore)» e lo confronta «con l'indice ISTAT di povertà (che ha riguardo invece alla capacità di acquisto immediata di determinati beni essenziali)»<sup>30</sup>.

Importanza inoltre è senz'altro conferita alle previsioni dell'ordinamento dell'Unione europea ed in particolare alla già citata direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022, che «convalida in più di una disposizione il riferimento in questa materia agli indicatori ISTAT, sia sul costo della vita sia sulla soglia di povertà, oltre che ad altri strumenti di computo ed indicatori nazionali ed internazionali». Si cita così il brano del considerando 28, già riportato, con il riferimento alla partecipazione «ad attività culturali, educative e sociali»; inoltre, nel medesimo considerando, pure ad «indicatori utilizzati a livello nazionale, come il confronto tra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere d'acquisto dei salari minimi»; ancora, sempre in questo considerando, «a valori di riferimento comunemente impiegati a livello internazionale, quali il rapporto tra il salario minimo lordo e il 60% del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e il 50% del salario lordo medio [...] o il rapporto tra il salario minimo netto e il 50% o il 60% del salario netto medio»<sup>31</sup>.

Il giudice – viene indicato ancora – «può dunque valorizzare» in particolare il «salario medio e/o mediano [...] ai fini della complessiva valutazione di conformità nei termini equitativi richiesti da questa giurisprudenza *ex art. 36 Cost.*, anche ai sensi dell'art. 432 c.p.c.»<sup>32</sup>.

Nelle tre pronunce che cassano le sentenze della Corte di Appello si individuano infine i seguenti «principi» vincolanti per il giudice di merito, cui la causa viene devoluta in riassunzione. «1. Nella attuazione dell'art. 36 della Costituzione il giudice, in via preliminare, deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi, anche *ex officio*, quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall'art. 36 Cost., anche se il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata. 2. Ai fini della determinazione del giusto salario minimo costituzionale il giudice può servirsi a fini parametrici del trattamento retributivo stabilito in altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe. 3. Nella opera di verifica della retribuzione minima adeguata *ex art. 36 Cost.* il giudice, nell'ambito dei propri poteri *ex art. 2099*, secondo comma c.c., può fare

<sup>30</sup> Così il punto 14 della argomentazione.

<sup>31</sup> Si vedano i punti 24 e ss. della argomentazione. Al punto 25, in particolare, viene citato pure il ruolo dell'OIL in materia retributiva.

<sup>32</sup> Cfr. il punto 26 della argomentazione. Si precisa qui che «nel nostro Paese [...] il salario medio e/o mediano può essere individuato anche attraverso i dati UNIEMENS censiti dall'INPS».

altresì riferimento, all'occorrenza, ad indicatori economici e statistici, anche secondo quanto suggerito dalla direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022».

#### 4. *SEGUE. CERTEZZE, DUBBI E POSSIBILI SCENARI*

La Suprema Corte realizza in tal modo un intervento opportuno, in considerazione delle radicali modificazione di contesto intervenute. A fronte di queste ultime, solo adeguamenti dell'indirizzo storico possono in effetti consentire di preservare il medesimo, nelle sue funzioni essenziali: quella di protezione dei lavoratori; inoltre, di sostegno della contrattazione collettiva.

Su quest'ultimo aspetto possono sorgere dubbi, considerata appunto la censura di un contratto collettivo sottoscritto dai sindacati più rappresentativi. Tuttavia, nella fase contemporanea – caratterizzata da un assai accentuato “pluralismo contrattuale”; con diffuse, se non costanti, sovrapposizioni degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, anche sottoscritti appunto da sindacati radicati ed importanti (e talora addirittura dalle medesime organizzazioni!) – l'orientamento già sviluppato, in applicazione dell'art. 36 della Costituzione, impone comunque di realizzare una selezione. Mentre risulta comprensibile che nessun contratto collettivo, in linea di principio, sfugga – e possa sfuggire – alla verifica giudiziale. Opzioni diverse apparendo di assai difficile giustificazione.

Cosicché credo resti pure oggi ferma la fondamentale funzione di promozione della contrattazione collettiva, da sempre connessa all'applicazione giurisprudenziale dell'art. 36 della Costituzione.

Alcuni elementi sembrano comunque a questo punto acclarati. A partire dal fatto che il trattamento retributivo del contratto collettivo nazionale di categoria “per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari”, stando alla disciplina rilevante nelle controversie menzionate, venga ritenuto non conforme all'art. 36 della Costituzione.

A proposito di cosa renda d'altra parte “adeguato” il salario previsto da un contratto collettivo, le sei pronunce individuano un punto di riferimento molto preciso in negativo<sup>33</sup>: si tratta del “valore soglia di povertà assoluta”. Il cui rispetto deve essere verificato, del tutto comprensibilmente, con riferimento alla retribuzione netta e non lorda; considerando inoltre le sole voci certe della retribuzione, non quelle eventuali.

In tal modo viene però fatto riferimento ad un valore economico senz'altro inferiore a quello imposto dall'art. 36 della Costituzione, come le stesse pronunce commentate esplicitamente sottolineano. Basti considerare che il criterio di “sufficienza” impone il confronto con «una esistenza libera e dignitosa» – ove si considerino pure “beni immateriali” – e non con la mera sussistenza, connessa invece al “valore soglia di povertà assoluta”.

Non viene però così individuato il vero e proprio “minimo idoneo”, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

<sup>33</sup> Vedi i punti 13-15 della argomentazione.

La Suprema Corte, nel tentativo di suggerire al giudice di merito corrette metodologie di approccio, rinvia soprattutto a quanto stabilito dal considerando 28 della direttiva (UE) n. 2022/2041. Precisando ancora che il primo dei parametri utili debba essere rappresentato «da altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe», secondo le tre pronunce che cassano le Corti di Appello; mentre le restanti sentenze si riferiscono a contratti collettivi nazionali di categoria che regolano «un settore merceologico analogo o affine a quello oggetto di causa»<sup>34</sup>.

Sul presupposto, tuttavia, che pure questi diversi contratti stabiliscano retribuzioni adeguate!

Una volta di più allora, come individuare la “soglia minima di idoneità”? Su tale centrale aspetto non sono poche le incertezze che restano.

È possibile che tutto nel futuro si assesti e resti all'incirca come prima, salva la pura e semplice eliminazione del contratto collettivo nazionale di categoria “per i dipendenti delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari”, ritenuto una sorta di vicenda eccezionale ed anomala, in un contesto nel complesso rassicurante<sup>35</sup>. Nonostante questo contratto collettivo non risulti certo l'unico per cui, alla luce proprio dei parametri valorizzati dalla Suprema Corte, sembrano comprensibili i dubbi sulla adeguatezza, rispetto all'art. 36 della Costituzione<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Vedi pure la nota 45.

<sup>35</sup> In questa ottica risulta oltre modo indicativo il documento *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, pubblicato e diffuso dal CNEL in data 4 ottobre 2023.

<sup>36</sup> Cfr. Tribunale di Bari, sez. lavoro, sent. n. 2720/2023, intervenuta immediatamente dopo le sentenze commentate, che vengono infatti esplicitamente richiamate. Qui assai interessanti rilievi e dati sul valore monetario del “tasso soglia di povertà”, che «con riferimento alla posizione del ricorrente (nucleo familiare composto da 4 persone, 3 persone di età compresa fra 18 e 59 anni, e 1 persona compresa fra 11 e 17 anni di età, residenti in centro dell'area metropolitana del Mezzogiorno)» è pari, per gli anni che vanno dal 2015 e il 2020, ad una somma tra 1.340 e 1.390 euro circa. Inoltre, sulle somme spettanti ai prestatori, secondo diversi contratti collettivi in astratto applicabili al ricorrente. Da cui emerge che – se il contratto collettivo “per i dipendenti di istituti ed imprese di vigilanza privata” assicura «un ammontare retributivo netto» mensile di circa 630 euro (con un corrispondente lordo di 930 euro [...] pari a un importo di 5,37 l'ora) – il contratto collettivo “Multiservizi” «prevede una retribuzione mensile di euro 1.183,50 lordi [...] pari a 6,84 lordi orari»; il contratto collettivo “per i dipendenti di proprietari di fabbricati”, stabilisce «una retribuzione mensile di euro 1.244,69 lordi [...] pari a 7,04 lordi orari»; ancora il contratto collettivo “Commercio Terziario” individua «una retribuzione mensile di euro 1.405,87 lordi [...] pari a 8,36 lordi orari». Non vi è però chi non veda come, in tal modo, tutti questi contratti collettivi garantiscano in realtà retribuzioni inferiori al “tasso di povertà” considerato: per tre dei quattro contratti sono anzi addirittura le somme considerate al lordo ad essere appunto inferiori. Ciò nonostante, T. Bari, che comunque valorizza anche indicatori diversi dal “tasso di povertà”, riserva considerazioni critiche al solo contratto collettivo “per i dipendenti di istituti ed imprese di vigilanza privata”; applica inoltre nel caso giudicato, ritenendolo conforme all'art. 36 della Costituzione, il contratto collettivo “per i dipendenti di proprietari di fabbricati”. Analogamente fanno Tribunale di Milano e Corte di Appello di Milano, sent. n. 98/2022, su cui poi interviene Cass., sent. n. 28320/2023; mentre Corte di Appello di Milano, sent. n. 579/2022, nonché Corte di Appello di Milano, sent. n. 580/2022, oggetto di giudizio rispettivamente in Cass., sent. n. 28321/2023 e Cass., sent. n. 2832/2023, rinviano al CCNL “Multiservizi”. In questi casi la Suprema Corte non mette in discussione la adeguatezza dei parametri utilizzati dai giudici di merito. I quali però – occorre ricordare – non pare siano contestati in giudizio dai lavoratori coinvolti, con riferimento a contratti collettivi per loro più vantaggiosi, attraverso presentazione di ricorso incidentale.

Le non poche sollecitazioni, presenti nelle sei pronunce, sulle funzioni che la retribuzione svolge, potrebbero invece condurre in altre direzioni: ad es. verso la selezione di contratti collettivi che – senza appartenere a settori del tutto diversi – si lascino però preferire per il compenso (significativamente) superiore assicurato. Anche se in questo modo potrebbe emergere appunto una delegittimazione di ulteriori contratti collettivi “leader”!

Occorre dunque attendere le evoluzioni della giurisprudenza di merito. Senza escludere la possibilità di ulteriori pronunciamenti, con interventi chiarificatori, della stessa Corte di Cassazione.

##### 5. IN ATTESA DEL SALARIO MINIMO LEGALE (CHE NON VERRÀ). DUE PROPOSTE INTERPRETATIVE

Non vi è dubbio in ogni caso sul fatto che la giurisprudenza con grande difficoltà possa individuare opzioni risolutive: sembrano impedirlo gli inevitabili margini di discrezionalità che la verifica di idoneità del trattamento retributivo, da parte del giudice di merito, ai sensi dell’art. 36 della Costituzione, porta con sé (cfr. BAVARO 2023, p. 81; TARQUINI 2023, p. 59).

Si discute infatti, oramai da diversi anni, di un intervento della legge<sup>37</sup>. Anche se in alcuni dei casi giudicati dalla Suprema Corte ed ora commentati la legge era già presente, rinviando esattamente al contratto collettivo poi censurato<sup>38</sup>. Mentre le proposte più convincenti, poiché introdotte con l’intenzione di non penalizzare la contrattazione collettiva, nel momento in cui pure rinviano a quest’ultima, prefigurano scenari che potrebbero far emergere “criticità” analoghe, se non identiche, a quelle sottolineate proprio dalla Suprema Corte<sup>39</sup>.

Molti dei problemi esistenti, compresi quelli oggetto delle sei pronunce, invece sarebbero risolti o comunque sensibilmente sdrammatizzati, se la legge richiedesse, accanto al rinvio ai contratti collettivi, il rispetto, in ogni caso, di un minimo retributivo orario da assicurare sufficientemente elevato; ed individuasse pure, altro elemento fondamentale da considerare, un idoneo sistema di aggiornamento periodico del medesimo (LASSANDARI 2022, p. 135).

Non mi pare tuttavia che ci siano i presupposti, innanzitutto politici, per l’introduzione del salario minimo legale.

---

<sup>37</sup> Vedi tutti i principali progetti di legge in appendice a ALBI 2023. Cfr. sul salario minimo legale DELFINO 2019; MENEGATTI 2017; PASCUCCI 2018. Vedi inoltre l’insieme degli interventi in AA.VV. 2022 e 2023b.

<sup>38</sup> Si fa riferimento alle vicende che vedono coinvolte società cooperativa. Vedi *supra*.

<sup>39</sup> Nel momento in cui ad essere selezionato, al fine di individuare il salario minimo legale spettante, è in particolare un contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi nella categoria. A proposito della categoria cfr. da ultimo CENTAMORE 2020 e FERRARESI 2020. Sulle difficoltà che il criterio selettivo ora individuato può incontrare, specie in determinati specifici settori, vedi GRAGNOLI 2023; LAFORGIA 2023; SARACINI 2023b.

Tantomeno che le sei pronunce commentate influenzino le decisioni del legislatore, anche perché potrebbero offrire argomenti a punti di vista opposti. Per un verso in effetti da esse emerge una valutazione critica del sistema di contrattazione collettiva nonché di relazioni industriali, in stridente contraddizione con la rappresentazione edulcorata proposta invece ad es. dal CNEL<sup>40</sup>; sotto altro profilo però le medesime potrebbero avvalorare l'impressione che esistano già "anticorpi" sufficienti nell'ordinamento, assicurati proprio dalla giurisprudenza, per reagire alle manifestazioni più controverse della contrattazione. Senza necessità dunque di interventi legislativi.

Cosicché è sulla evoluzione dei processi di contrattazione collettiva nonché degli indirizzi giurisprudenziali che credo occorra fare affidamento, per quanto ciò sembri appunto complesso, al fine di provare ad individuare alcune possibili soluzioni.

In questa ottica formulo allora due proposte, connesse ai rilievi come alle conclusioni cui giungono le sei pronunce della Suprema Corte.

Rispetto alla esigenza, emersa solo di recente, di verificare l'idoneità del trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo – quanto alle somme corrisposte certe, al netto degli oneri fiscali e previdenziali – sembra opportuno stabilire il parametro di sufficienza, di cui all'art. 36 della Costituzione, attraverso il confronto «tra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere d'acquisto dei salari minimi». Come indicato dalla Suprema Corte e previsto nel considerando 28 della direttiva (UE) n. 2022/2041.

Si potrebbe in tal modo fare riferimento ad un determinato "valore soglia di povertà assoluta", identico per tutto il Paese<sup>41</sup>; da incrementare però con una somma ulteriore, secondo una percentuale da definire, la quale dovrebbe in particolare individuare il valore economico dei "beni immateriali", più volte già menzionati (CARABELLI 2023)<sup>42</sup>.

L'operazione è ovviamente realizzabile con modalità molto diverse; potrebbe però vedere formarsi, nel corso del tempo, orientamenti condivisi. Né si tratterebbe della prima volta che una importante acquisizione di carattere ermeneutico-sistematico, anche con importanti effetti economici, trova proprio nelle prassi giurisprudenziali soluzioni che si stabilizzano<sup>43</sup> (FRANZONI 2004, pp. 395 e ss.).

---

<sup>40</sup> Vedi *supra*.

<sup>41</sup> Si potrebbe così ad es. prendere come riferimento il "valore soglia di povertà assoluta" concernente una singola persona (anche perché opzioni diverse appaiono di ben più problematico impiego), in relazione però al massimo individuato in Italia (plausibilmente nelle città metropolitane del nord). I lavoratori del centro e sud del Paese nonché dei comuni più piccoli sarebbero in tal modo favoriti dalla considerazione del valore massimo, come riferimento base per il calcolo di cui si parla (visto che questo è superiore al proprio); sfavoriti invece credo dalla (necessaria) relazione con il parametro individuale, alla luce delle superiori possibilità di occupazione, per gli ulteriori componenti della famiglia, esistenti appunto nelle città metropolitane del Nord Italia.

<sup>42</sup> A quel che pare, nel c.d. "paniere" dei beni e servizi considerati da ISTAT, per il calcolo della soglia di povertà assoluta, sono già presenti riferimenti pure a "beni immateriali". Appare tuttavia comunque opportuno implementare l'attenzione a questi ultimi. La percentuale di incremento può probabilmente essere individuata con qualche esattezza, attraverso una ricognizione di carattere statistico.

<sup>43</sup> Si pensi al tema in astratto davvero "irrisolvibile", solo che si consideri il piano dei principi coinvolti, della liquidazione del danno alla salute.

Una volta in ogni caso accertata la ipotetica nullità della clausola collettiva – poiché inferiore alla “soglia di idoneità”, così come ora individuata – dovrà essere applicato il trattamento retributivo di diverso contratto collettivo, “di settori affini o per mansioni analoghe”, sempre calcolato al netto, se superiore (o almeno pari) alla “soglia” medesima. Ciò consentendo di soddisfare pure il parametro di “proporzionalità”, di cui all’art. 36 della Costituzione (CARABELLI 2023).

A proposito d’altra parte di questo ulteriore decisivo aspetto – nel caso ora considerato ma anche e soprattutto in relazione alle ipotesi, ancora del tutto predominanti, che vedono invece la retribuzione assicurata al prestatore inadeguata, poiché stabilita nel contratto individuale di lavoro (e cioè dal datore) – credo che risulti oggi corretto ricostruire il trattamento costituzionale garantito, con riferimento a tutte le voci retributive non eventuali, previste dal contratto collettivo (idoneo). Ciò consentendo di giungere ad un sensibile allargamento, rispetto a quanto l’indirizzo storico – in applicazione del quale sono considerati esclusivamente il minimo tabellare, l’indennità di contingenza e la tredicesima mensilità – non stabilisca (cfr. CENTAMORE 2019; PONTERIO 2023, p. 49).

Quest’ultimo orientamento, (auto)giustificato soprattutto dalla ripetuta e costante applicazione, appare in effetti sempre più fragile (BAVARO 2023, pp. 74 e ss.). Mentre il suo aggiornamento nella direzione indicata – oltre a corrispondere esattamente a quanto assume appunto oggi rilievo, nella retribuzione percepita, per effettuare la comparazione con il salario costituzionale garantito – è opportuno per molteplici ragioni. Tra queste la considerazione, ben chiara ai giudici della legge, secondo le argomentazioni già descritte, che le contemporanee difficoltà dell’intero sistema di contrattazione collettiva deprimono nel complesso ed in generale il trattamento retributivo. Nel mentre il compenso riconosciuto ai lavoratori, secondo la regolamentazione contemporanea dei contratti collettivi nazionali, vede attribuire rilievo sempre maggiore a emolumenti diversi dai tre storicamente considerati: si pensi ad es. al *welfare* contrattuale.

La consapevolezza però nello stesso tempo che in tal modo – cioè semplicemente elevando il valore economico del salario garantito, ai sensi dell’art. 36 della Costituzione – si produrrebbero pure benefici effetti di (indiretta) regolazione delle dinamiche di contrattazione collettiva. Anche ad es. poiché si “costringerebbero” i contratti “alternativi” a quelli sottoscritti dai sindacati storici, comunque li si voglia definire, ad incrementare a propria volta il trattamento retributivo<sup>44</sup>. Magari fino al punto da renderne poco utile, per gli ingegnosi inventori, la sopravvivenza.

---

<sup>44</sup> Ciò riducendo il rischio del c.d. *dumping* contrattuale. Fino ad oggi è in effetti stato sufficiente ad un qualunque contratto collettivo garantire ai prestatori di lavoro, nel complesso delle voci retributive previste, una somma corrispondente a quanto stabilito dalle (sole) tre voci principali, già menzionate, dei contratti “leader”, per eliminare pressoché il rischio di censure, ai sensi dell’art. 36 della Costituzione. Vedi però ora le note 9 e 10.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.Vv. (2022), *Salario minimo e dintorni*, in *Lavoro Diritti Europa*, numero antologico speciale.
- AA.Vv. (2023a), *Salari e inflazione*, in *Quaderni rassegna sindacale*, 1, pp. 7 ss.
- AA.Vv. (2023b), *Salario minimo e dintorni*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.
- ALLEVA P.G. (2023), *La Corte di Cassazione approva il salario minimo*, in *Comma2*, 3 ottobre.
- BALLESTRERO M.V. (2019), *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 235 e ss.
- BARBIERI M. (2022), *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, pp. 1 e ss.
- BAVARO V. (2023), *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana, Note critiche*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 61 e ss.
- BELLARDI L. (2016), *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, pp. 403 e ss.
- BELLOMO S. (2002), *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- CARABELLI U. (2023), *Considerazioni sull'interpretazione dell'articolo 36, co. 1, Cost.*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 647 e ss.
- CARUSO B., ZOLI C., ZOPPOLI L. (a cura di) (1994), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene.
- CAZZOLA G. (2023), *La "nazionalizzazione del salario" finisce in Cassazione*, in *Adapt*, Bollettino del 16 ottobre.
- CENTAMORE G. (2017), *Contratti collettivi "qualificati" e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor*, pp. 234 e ss.
- CENTAMORE G. (2019), *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 274 e ss.
- CENTAMORE G. (2020), *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bologna University Press.
- DE CRISTOFARO M.L. (1971), *La giusta retribuzione. L'art. 36 comma 1 della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, Bologna, Il Mulino.
- DELFINO M. (2019), *Salario legale. Contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, Esi.
- DI NOIA F. (2023), *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi... e domani?*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 9 e ss.
- FERRARESI M. (2020), *La categoria contrattuale nel diritto del lavoro italiano*, Padova, Cedam.
- FORLIVESI M. (2017), *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in *Lavoro e diritto*, pp. 521 e ss.
- FRANZONI M. (2004), *Il danno risarcibile*, Milano, Giuffrè.
- GIASANTI L. (2017), *L'attuale capacità del contratto collettivo di salvaguardare i livelli retributivi, qualche riflessione in un confronto tra Italia e Stati Uniti*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di) (2017), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bologna, Bologna University Press, pp. 291 e ss.
- GOTTARDI D. (1997), *Significato e anomalia di un contratto*, in *Lavoro e informazione*, 5, pp. 21 e ss.
- GRAGNOLI E. (2012), *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di) (2012), *La retribuzione*, Torino, Utet, pp. 2 e ss.
- GRAGNOLI E. (2023), *La retribuzione nel settore aeroportuale*, in *Il salario legale: settore cooperativo, aeroportuale e Onlus*, Modena, Convegno del 27 ottobre, in corso di pubblicazione.

- GRAGNOLI E., PALLADINI S. (a cura di) (2012), *La retribuzione*, Torino, Utet.
- LAFORGIA S. (2023), *La retribuzione del socio lavoratore di cooperativa*, in *Il salario legale: settore cooperativo, aeroportuale e Onlus*, Modena, Convegno del 27 ottobre 2023, Modena, in corso di pubblicazione.
- LASSANDARI A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali di categoria per la medesima categoria*, in *Lavoro e diritto*, pp. 261 e ss.
- LASSANDARI A. (2005), *La tutela collettiva nell'età della competizione economica globale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 263 e ss.
- LASSANDARI A. (2017), *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, pp. 2 e ss.
- LASSANDARI A. (2019), *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 212 e ss.
- LASSANDARI A. (2022), *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, pp. 123 e ss.
- LASSANDARI A. (2023), *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, pp. 531 e ss.
- LASSANDARI A., MARTELLONI F., TULLINI P., ZOLI C. (a cura di) (2017), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bologna, Bologna University Press.
- LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, pp. 39 e ss.
- LISO F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, pp. 191 e ss.
- MAGNANI M. (2018), *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, pp. 376 e ss.
- MARAZZA M. (2018), *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour & Law Issues*, 2, pp. 1 e ss.
- MARIUCCI L. (2021), *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *Lavoro e diritto*, pp. 19 e ss.
- MARTELLONI F. (2023), *La tele di Penelope e i suoi tessitori. Qualificazione del rapporto ed equa retribuzione nell'odierno diritto vivente*, in *Lavoro e diritto*, pp. 817 e ss.
- MENEGATTI E. (2017), *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- MIGALE A., CICALA N. (2014), *Poveri salari*, Roma, Ediesse.
- MISCIONE M. (2023), *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 20 ottobre.
- OCSE (2022), *Average annual wages*, Rapporto Studi.
- PALLADINI S. (2012), *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di) (2012), *La retribuzione*, Torino, Utet, pp. 27 e ss.
- PAPA V. (2017), *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, Giappichelli.
- PASCUCCI P. (2018), *Giusta retribuzione e contratto di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli.
- PERA G. (1997), *Note sui contratti collettivi 'pirata'*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, pp. 381 e ss.
- PERONE G., D'ANDREA A. (2009), *La retribuzione*, in A. VALLEBONA (a cura di) (2009), *I contratti di lavoro*, in G.U. RESCIGNO, GABRIELLI (diretto da) (2009), *Trattato dei contratti*, Torino-Milano, Utet, pp. 707 e ss.



- PERUZZI M. (2020), *Viaggio nella “terra di mezzo” tra contratti leader e pirata*, in *Lavoro e diritto*, pp. 211 e ss.
- PONTERIO C. (2023), *Il ruolo della giurisprudenza nell’attuazione dell’art. 36 Cost.*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 41 e ss.
- ROCCELLA M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- ROMA G. (1993), *La retribuzione*, in G. GIUGNI (a cura di), *Dottrina e giurisprudenza di diritto del lavoro*, Torino, Utet.
- SARACINI P. (2023a), *Discutendo di sufficienza retributiva tra contratto collettivo e ruolo del giudice*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 83 e ss.
- SARACINI P. (2023b), *Lavoro e retribuzione nel terzo settore*, in *Il salario legale: settore cooperativo, aeroportuale e Onlus*, Modena, Convegno del 27 ottobre 2023, in corso di pubblicazione.
- TARQUINI E. (2023), *La giurisprudenza di fronte alla crisi del contratto collettivo come parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente: nuovi percorsi di applicazione diretta dell’art. 36 Cost.*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 55 ss.
- TREU T. (1979), *Rapporti economici (artt. 36 e 37)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, pp. 72 e ss.
- VALLEBONA A. (a cura di) (2009), *I contratti di lavoro*, in G.U. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da) (2009), *Trattato dei contratti*, Torino-Milano, Utet.
- VITALETTI M. (2017), *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, pp. 49 e ss.
- ZOLI C. (2022), *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, pp. 7 e ss.
- ZOPPOLI L. (1991), *La correttezza nel contratto di lavoro*, Napoli, Esi.
- ZOPPOLI L. (1994), *L’articolo 36 della Costituzione e l’obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di) (1994), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, pp. 93 e ss.

## RAGIONANDO DI SALARIO MINIMO, COSTO DELLA VITA E DIVERSIFICAZIONE TERRITORIALE

Alessandro Lauro\*

### I. UN POSTULATO DI PARTENZA: LA LEGGE COME AUTORITÀ SALARIALE

Con un ordine del giorno (Giaccone *e altri*) del 5 dicembre 2023, accettato dal Governo, la Camera dei Deputati ha impegnato l'Esecutivo a valutare «un'evoluzione della contrattazione che da una retribuzione uguale per tutti passi a garantire un pari potere d'acquisto per tutti, ipotizzando una base economica e giuridica uguale per tutti, cui aggiungere una quota variabile di reddito temporaneo correlato al luogo di attività».

L'o.d.g., presentato dai senatori della Lega, fa eco ad una iniziativa legislativa dello stesso gruppo<sup>1</sup>, volta ad intervenire sia sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici, che sui trattamenti economici accessori fissati dalla contrattazione collettiva di secondo livello nel privato, collegandoli entrambi al costo della vita del luogo di residenza del percettore.

Non si tratta di un concetto nuovo nel nostro ordinamento. La differenziazione territoriale dei salari è già stata sperimentata in passato con le c.d. *gabbie* (o *zone salariali*), cui fu posto termine dall'Accordo interconfederale del 18 marzo 1969 (TURONE 1975, p. 448). L'uso del termine “gabbia” fa riferimento alla circostanza che i salari venivano decisi al centro e da questa decisione non c'era via di uscita a livello locale (DELL'ARINGA 2003, p. 31).

Partendo da questi spunti che dimostrano quanto sia attuale la questione, pare opportuno sviluppare alcune considerazioni di carattere costituzionalistico e comparatistico sull'ipotesi che la commisurazione del salario minimo possa essere effettuata su base territoriale. Tale ipotesi non può che essere valutata nel quadro politico-istituzionale più generale che vede, seppur con fatica, avanzare il progetto di implementazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

La domanda cui bisogna tentare di rispondere è la seguente: il concetto delle “gabbie” (per utilizzare un termine di immediata comprensione) è compatibile con le previsioni costituzionali, se applicato al salario minimo?

---

\* Alessandro Lauro è ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Venezia “Ca' Foscari” (alessandro.lauro@unive.it).

<sup>1</sup> D.d.l. A.S. XIX n. 930, Romeo.

Prima di rispondere conviene, anzitutto, identificare sinteticamente qualche dato di partenza, da assumere come postulato, rinviando agli altri contributi del volume per una più ampia disamina.

In primo luogo, si accetta qui l'idea che il salario minimo sia un istituto costituzionalmente obbligato, discendente dal principio di adeguatezza della retribuzione, illuminato dal più generale principio lavoristico di cui è informata la Costituzione repubblicana<sup>2</sup>.

In secondo luogo, se si discorre di un salario minimo universale, l'autorità salariale principale – al massimo integrabile da altre fonti – non può che essere la legge, perché solo la legge può garantire universalità ed uguaglianza<sup>3</sup>. Che poi la legge possa rinviare la definizione quantitativa e l'aggiornamento di questo ammontare ad un atto inferiore, di portata generale, è senz'altro possibile, come del resto accade in vari Paesi europei.

Nel modello elaborato in Spagna, in base all'art. 27 della *Ley del Estatuto de los Trabajadores*<sup>4</sup>, spetta al Governo, sentite le associazioni di rappresentanza e tenendo in considerazione precisi indici statistici, fissare annualmente il *salario mínimo inter-profesional*. Ciò avviene con *Real Decreto*<sup>5</sup>.

Non diversamente accade in Francia, dove il *salair minimum de croissance* (SMIC)<sup>6</sup> è stabilito con Decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei Ministri, dopo un'ampia fase di concertazione con rappresentanze di categoria e organi consultivi<sup>7</sup>. Una procedura sovrapponibile è altresì disciplinata in Germania dalla *Mindestlohngesetz* del 2014<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. PONTARIO 2019, che sottolinea come proprio la necessità costituzionale ha indotto il ruolo di supplenza della giurisprudenza e della contrattazione collettiva.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 109/1962: «[l']art. 3, secondo comma, [l']art. 35, primo, secondo e terzo comma, [l']art. 36, e [l']art. 37 della Costituzione [...] – al fine di tutelare la dignità personale del lavoratore e il lavoro in qualsiasi forma e da chiunque prestato e di garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente ad assicurare una vita libera e dignitosa – non soltanto consentono, ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro». In questo senso vedi di recente APOSTOLI 2023, p. 54: «Si fa pertanto pressante l'esigenza che il legislatore divenga la prima "autorità salariale" del nostro ordinamento. La domanda che successivamente sorge è se il legislatore contemporaneo sia ancora interessato a regolare il mercato, facendosi carico degli interessi dei lavoratori o se la crisi dei salari non sia biunivocamente connessa alla crisi della rappresentanza politica».

<sup>4</sup> *Real Decreto-Legislativo* n. 2/2015 del 23 ottobre.

<sup>5</sup> Si veda da ultimo il *Real Decreto* n. 145/2024 del 6 febbraio.

<sup>6</sup> Lo SMIC è disciplinato dagli artt. L-3232-1 e seguenti del *Code du travail*. Pare interessante sottolineare come la fissazione dello SMIC sia considerata come mezzo di «*participation des salariés au développement économique de la nation*» (art. L-3231-6). In questo articolo si può intravedere un rimando al paragrafo 10 del Preambolo della Costituzione del 1946 (ora facente parte del *bloc de constitutionnalité*) che proclama: «*La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*».

<sup>7</sup> L'art. 24 della *Loi 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail* ha previsto la creazione di un comitato di esperti, chiamato a pronunciarsi annualmente sull'evoluzione dello SMIC, interagendo con il Governo e la Commissione nazionale sulla contrattazione collettiva. Il funzionamento e la procedura sono meglio dettagliati per via regolamentare, dal *Décret du Premier Ministre* n° 2009-552 du 19 mai 2009.

<sup>8</sup> Per esteso: *Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns*, dell'11 agosto 2014. La legge preo vede la creazione di un'apposita commissione (*Mindestlohnkommission*), composta da rappresentanti dei

Se si segue questa linea di pensiero non è ammissibile ricondurre l'identificazione del salario minimo alla fonte contrattuale collettiva, stante la ben nota inattuazione dell'art. 39 Cost., che renderebbe di dubbia compatibilità costituzionale (anche per violazione delle norme fondamentali sulla produzione del diritto, dunque gli artt. 70 e ss.) qualunque previsione di legge che tendesse ad attribuire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali<sup>9</sup>.

## 2. SULL'IPOTESI DI DIFFERENZIARE IL SALARIO MINIMO IN FUNZIONE DEL "COSTO DELLA VITA": ARGOMENTI COSTITUZIONALISTICI

Se è la legge a dover identificare il *quantum* del salario minimo, l'interrogativo è se questa debba farlo in maniera uguale per tutto il territorio nazionale o possa prevedere delle diversificazioni. In particolare, l'ipotesi di lavoro è se il salario minimo legale possa comporsi di una base fissa, valida per tutto il territorio nazionale, ed una quota calcolabile e diversificabile in base al costo della vita nelle diverse aree del Paese.

Ci pare possibile sostenere che: a) la Costituzione non vieta affatto questa possibilità; b) pur non imposta, la diversificazione territoriale del salario minimo potrebbe costituire un'attuazione del tutto coerente e lineare di alcune disposizioni costituzionali<sup>10</sup>.

Sotto il primo profilo, occorre sempre partire dall'art. 36 Cost. e dal principio di adeguatezza della retribuzione che deve essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare [al lavoratore] e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Fra queste parole, così ben ponderate dal Costituente, è alquanto importante sottolineare la formula «*in ogni caso*». Data la sua portata così volutamente ampia e generale, oltretutto generica, non sembra azzardato sostenere che possa essere letta, fra le altre possibili declinazioni, anche come «*in ogni luogo*».

Ora, se è possibile accertare, tramite strumenti economici e statistici, non tanto sulla base di regole di esperienza comune, che esistono reali disparità territoriali rispetto al costo della vita, inteso come «la somma spesa da una famiglia per i suoi consumi» (ESPOSITO, VENANZONI 1991) e calcolato tramite l'indice medio dei prezzi al consumo elaborato dall'ISTAT, è anche possibile verificare se le retribuzioni sono localmente adeguate secondo la norma costituzionale.

Se emerge che il potere d'acquisto di chi guadagna mille euro al mese vivendo in un'area metropolitana del nord Italia non è lo stesso di chi, con lo stesso salario, risie-

---

lavoratori e dei datori di lavoro, nonché da membri di estrazione accademica. I membri della commissione sono nominati dal Governo su indicazione delle associazioni rappresentative (artt. 4 e ss. della legge). Una volta che il salario minimo è identificato, il Governo lo rende vincolante tramite un atto regolamentare (*Rechtsverordnung*; art. 11).

<sup>9</sup> Quand'anche la conclusione di tali contratti venisse assunta come "fatto storico" da cui l'ordinamento fa scaturire conseguenze generali: cfr. LAZZERONI 2021, pp. 1011 e ss. È noto che la giurisprudenza ha fatto ampio uso dei contratti collettivi, rendendoli sostanzialmente validi *erga omnes*, ricorrendo di fatto ad un'applicazione per via analogica.

<sup>10</sup> Con ciò si intende che la differenziazione territoriale non sarebbe ammissibile in quanto frutto di un bilanciamento o di un esercizio di discrezionalità legislativa, ma come vera e propria forma di attuazione della Costituzione.

de in una campagna del centro-sud, ebbene si dà atto dell'esistenza di disparità territoriali reali che richiedono, nell'ottica dell'art. 36 Cost., un intervento legislativo.

Volendo introdurre un salario minimo legale, non si può allora prescindere dalla disparità territoriale se non si vogliono negare le ragioni stesse che inducono a questa innovazione. E non si può prescindere sia ove si immaginasse di creare una base comune e una voce aggiuntiva per i territori con il costo della vita maggiore, sia – si badi – allorché si scegliesse di creare un salario minimo unitario, che dovrebbe tenere conto – in una media statistico-matematica – delle differenze esistenti.

Tali differenze non possono essere considerate giuridicamente e costituzionalmente irrilevanti per il legislatore: a ciò si oppone fermamente il comma 2 dell'art. 3 Cost. Il costo della vita e la sua diversità localizzata non possono non essere classificati come «un ostacolo di ordine economico che limita di fatto l'uguaglianza». Come tale, la Repubblica deve farsene carico di modo da eliminarlo o contenere i suoi effetti negativi sull'uguaglianza fra i lavoratori<sup>11</sup>. E, di fronte a questa altissima aspirazione della Repubblica alla più ampia partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese, la dislocazione territoriale non può essere vista come un elemento insufficiente a giustificare un trattamento differenziato.

A questi argomenti non si può opporre il principio dell'unità repubblicana di cui all'art. 5 Cost. Proprio ammettendo che questa unità non è solo territoriale e politica, ma ambisce ad essere anche economica e sociale (cfr. CAMERLENGO 2015, pp. 17 e ss.), la possibilità che tutti godano di uno standard di vita minimo, assicurato da un lavoro salariato in maniera adeguata, non è di certo antitetica all'unità repubblicana, ma semmai è funzionale a garantire la coesione del tessuto sociale di una Repubblica democratica fondata sul lavoro<sup>12</sup>, meglio integrando chi rischia, pur lavorando, di restare ai margini della società.

Un'obiezione più sottile può essere avanzata all'incontro di questa idea: se il costo della vita è più alto nelle zone d'Italia più ricche, aumentarvi il salario minimo accrescerebbe il divario fra queste aree e quelle più povere. La contro-obiezione a questo

---

<sup>11</sup> Cfr. RESCIGNO 2008, pp. 124 e ss.: «la constatazione dei limiti di fatto per quanto attiene alla libertà e per quanto attiene alla eguaglianza dei cittadini; la Costituzione presuppone che questi limiti di fatto vi siano, ma non dice quali sono: è ovvio che per tradurre in programmi operativi il programma generale e generico dell'art. 3, il primo passo è individuarli, e cioè fare una ricognizione della realtà sociale mediante la quale questi limiti, se e dove vi sono, emergano e vengano riconosciuti con sufficiente precisione; poiché si tratta di limiti di fatto, quel che conta è una indagine appunto sui fatti, e attraverso questa indagine la prova documentata che effettivamente esistono limitazioni di fatto tali che viene diminuita la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (ad es. vi sono redditi molto bassi e redditi molto alti); questa constatazione è una condizione necessaria ma non sufficiente per esigere l'adempimento del compito prescritto in Costituzione». Conformemente vedi anche TRIPODINA 2013, p. 127.

<sup>12</sup> Come ha scritto Luciani (LUCIANI 2011, pp. 690 e ss.): «Il lavoro è un elemento comune a tutti e l'unità politica si costruisce – oltre che sul metodo del dialogo pluralistico tra posizioni differenti – sulla sostanza di ciò che è comune ai vari consociati. È per questo che la rottura del vincolo comune pregiudica l'unità ed è per questo che il successivo art. 4 impone il dovere del lavoro: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al legame sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve, in termini di diritti e di servizi, e contribuisce a costruire e rinsaldare il comune vincolo».

indirizzo è che, così ragionando, si perde di vista il principio personalista<sup>13</sup>. È vero che si è partiti ragionando di indici statistici, quindi di medie, ma, nel momento in cui si introducesse una quota variabile del salario minimo legata al costo della vita, non si starebbe intervenendo sulla statistica, né latamente su indistinti “territori”, ma sui redditi delle persone reali e sulle loro vite. E sono queste al centro del principio personalista e, in particolare, dell’art. 36 della Costituzione. Un salario minimo territorializzato non andrebbe ad arricchire chi è già benestante in una zona ricca a discapito di chi vive in una zona più povera: sarebbe al contrario un aiuto verso *chi è povero in una zona ricca* e forse *più povero*, proprio perché in una zona ricca.

Un ulteriore argomento a conferma della tesi sostenuta è di natura storica. Se ammettiamo che la Costituzione possa essere «interpretata dalle parti sociali» (SALAZAR 2018), bisogna constatare – storicamente – che le gabbie salariali sono state in vigore fra il 1954 ed il 1969 per tutto il territorio nazionale, ma furono introdotte nel Nord Italia sin dal 1945 tramite l’accordo interconfederale del 6 dicembre 1945<sup>14</sup>, sotto il nome di *zone salariali*. La circostanza che tale sistema fosse adottato in concomitanza con la fase costituente ed anche dopo l’entrata in vigore della Costituzione può essere una prova aggiuntiva del fatto che la differenziazione di un salario minimo non è di per sé invisibile ai principi ed ai valori sottesi dalla Costituzione. La sua successiva eliminazione, poi, non prova molto: il fatto che una misura possa essere stata considerata, in un certo momento, sconveniente dal punto di vista economico-sociale non la rende contraria alla Costituzione. Bisogna poi considerare che in gioco non ci sono i salari *tout court*, ma solo del *minimo*.

### 3. LA TERRITORIALIZZAZIONE POSSIBILE, MA SENZA “REGIONALIZZAZIONE”: LA PROPOSTA DELL’*ÎLE-DE-FRANCE* SULLO SMIC REGIONALE E IL CASO DEL *LAND* DI BREMA

In questo ragionamento, pare interessante allargare l’orizzonte verso esperienze straniere a noi prossime, anche per “denazionalizzare” un po’ la questione<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> APOSTOLI 2020, p. 12: «In effetti è proprio nel lavoro che si radica gran parte del principio personalista, con riferimento all’aspetto “dinamico” del libero sviluppo della personalità, tanto è vero che esso è qualificato nei termini di “fondamentale diritto di libertà della persona umana”; ed è sempre nel lavoro che si ritrova altresì lo strumento principale, tra quelli approntati dalla Costituzione repubblicana, per garantire il concorso di ciascuno al progresso materiale e spirituale della società in ossequio al principio solidaristico. Il lavoro, in definitiva, permette la rimozione della principale causa di esclusione dalla vita politica della comunità, divenendo così sostanza sociale della cittadinanza, non più intesa solo come un mero *status* formale, ma come effettiva inclusione nel tessuto “vivente” della Repubblica».

<sup>14</sup> L’accordo prendeva il nome di *Concordato 6 dicembre 1945 per la perequazione delle retribuzioni dei lavoratori dell’industria Italia del nord*. Il Concordato è allegato al D.P.R. 28 luglio 1960, n. 1098, d.lgs. emanato in base alla legge 14 luglio 1959, n. 741 (c.d. “*Legge Vigorelli*”), pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale n. 252 del 14 ottobre 1960.

<sup>15</sup> In effetti, non si può non evidenziare come in Italia il tema delle disuguaglianze territoriali sia oggetto di una polarizzazione, spesso estrema, che in taluni casi vanifica il senso del dibattito, con una parte – attenta alle ragioni del Meridione – che grida alla secessione ed un’altra – sensibile agli umori settentrionali – che lamenta l’effetto di rallentamento dovuto a politiche che non lascino “correre” le regioni del Nord. Non si nasconde che tale polarizzazione è amplificata da sconnesse rivendicazioni

Il primo esempio da discutere è la proposta, avanzata dalla regione *Île-de-France* per la creazione di uno SMIC regionale distinto da quello nazionale. Il 20 settembre 2023, il consiglio regionale ha adottato una *saisine de l'État pour un choc de décentralisation en Île-de-France*. Formalmente, si tratta di una richiesta fatta dalla collettività territoriale allo Stato al fine di poter esercitare in autonomia competenze statali che le andrebbero trasferite o di differenziare, anche tramite sperimentazioni autorizzate dallo Stato, le norme legislative e regolamentari sul suo territorio<sup>16</sup>.

La delibera dell'*Île-de-France* conta 45 proposte formulate allo Stato per godere di maggiore autonomia e, fra queste, vi è quella di definire un salario minimo per la regione parigina rivisto al rialzo rispetto a quello nazionale. La delibera fa riferimento ad uno studio dell'INSEE (l'istituto nazionale di ricerche statistiche) che nel 2015 aveva certificato un livello dei prezzi nella regione parigina superiore quasi del 9% (8,8) rispetto alla media nazionale.

La regione, peraltro, menziona la circostanza che un salario differenziato per Parigi e dintorni era già previsto sotto il regime della legge n. 53-205 dell'11 febbraio 1950, legge che creò l'antenato dell'attuale SMIC (lo SMIG: *salair minimum national interprofessionnel garanti*). La legge, aggiungendo l'art. 31 x al *Code du travail* prevedeva la determinazione di questo SMIG con un Decreto del Presidente del Consiglio (era l'epoca della IV Repubblica e della Costituzione del 1946), a seguito di un'istruttoria condotta da un'apposita commissione. Il primo Decreto adottato su questa base<sup>17</sup> prevedeva un salario minimo orario di 64 franchi, elevato a 78 per la regione parigina e rinviava altresì ad altri decreti la definizione dei salari minimi per altre regioni francesi d'Oltremare e l'Algeria.

La proposta dell'*Île-de-France* comprende in prima battuta una richiesta allo Stato di autorizzare una sperimentazione per aumentare il salario minimo nella regione parigina. Se questa sperimentazione dovesse dare buoni esiti, la richiesta è di rendere permanente tale possibilità con una modifica legislativa all'art. della L. 3231-7 del *Code du travail*. Tale modifica, però, dovrebbe autorizzare direttamente la regione a identificare il salario minimo sul suo territorio, senza più passare attraverso il controllo dello Stato, nell'ambito di criteri generali definiti dal Primo ministro per via regolamentare.

Il problema, ad avviso di chi scrive, sta proprio qui: nella volontà per la regione di appropriarsi di questa definizione del salario minimo, che tradisce il modello repub-

---

politiche che sono portate avanti ormai da qualche decennio. Giova al proposito ribadire quanto sostenuto in altra sede: «la coesione predicata dall'art. 119 (ed anche quella europea) non chiede certo di impoverire alcuni per essere tutti "più poveri, ma insieme". Impone, semmai, di partire proprio dalle zone maggiormente svantaggiate per spingerle verso livelli di sviluppo più marcati [...] Il principio di coesione si oppone, dunque, all'attuazione di interventi a favori di territori e collettività già sviluppati e che sono in grado di "correre da soli» (LAURO 2023, p. 18).

<sup>16</sup> Tali possibilità sono contemplate dagli art. 37-1 (sulla sperimentazione) e 72 comma 4 (differenziazione a titolo di sperimentazione) della Costituzione. I dettagli sono disciplinati dagli articoli e L.1111-3-1 e L.4221-1 del *Code général des collectivités territoriales*. In dottrina vedi almeno JANICOT 2022, con particolare riguardo alla messa sotto *stress* del principio di uguaglianza.

<sup>17</sup> Décret n. 50-1029 du 23 août 1950.

blicano fortemente centralizzato della IV Repubblica e non sembra del tutto conforme nemmeno alla Costituzione del 1958 che, variamente rimaneggiata, declama oggi una *République* dall'organizzazione «*décentralisée*» (art. 1), ma, all'art. 72, comma quarto, che autorizza la sperimentazione legislativa locale, fa chiaro che ciò può avvenire solo se non vengono messe in discussione le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito. Questo articolo fa da *pendant* con il precedente art. 34 che riserva alla legge, a pena di “incompetenza negativa” del legislatore, la definizione di queste condizioni<sup>18</sup>, con possibile rinvio alla contrattazione collettiva per la declinazione dei principi del diritto del lavoro<sup>19</sup>. Posto che il salario minimo è componente evidentemente non scindibile del diritto al lavoro<sup>20</sup> e del diritto a condizioni degne di esistenza<sup>21</sup>, la sua regolamentazione appare chiaramente attratta nel dominio della legge, con possibilità di rinvio al potere regolamentare, ma in un quadro normativo sufficientemente specifico.

Dunque, al di là delle resistenze politiche, sindacali e sociali che potrebbe incontrare la richiesta, ci sono delle problematiche di natura giuridica e costituzionale assai rilevante, che incidono in verità non tanto sulla possibilità di differenziare il salario minimo, ma di lasciare che una regione si appropri di questa determinazione.

Il secondo esempio di interesse riguarda invece la Germania, dove vige un salario minimo nazionale dal 2014. Bisogna premettere che l'art. 74, comma 12, della *Grundgesetz* assegna alla competenza concorrente fra *Bund* e *Länder* il diritto del lavoro. In base all'art. 72, comma 1, GG nelle materie di competenza concorrente i *Länder* sono autorizzati a legiferare nella misura in cui non l'abbia fatto la Federazione e possono, una volta adottata una legislazione unitaria, completarla per i loro territori.

Proprio sul salario minimo si è registrato un caso “virtuoso” di uso concorrente delle competenze legislative. Il *Land* di Brema, infatti, ha anticipato il legislatore federale introducendo nel 2012 una legge sul salario minimo regionale<sup>22</sup>. Lo ha fatto, peraltro, dando attuazione – come recita il primo articolo della legge – all'art. 49, comma 2, della Costituzione di Brema<sup>23</sup>. Oggi l'ammontare dei due salari minimi

<sup>18</sup> *Conseil Constitutionnel, décision* n. 85-200 DC del 16 gennaio 1986: «*Il appartient à la loi qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et détermine les principes fondamentaux du droit au travail, de poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi tout en permettant l'exercice de ce droit par le plus grand nombre d'intéressés possible et, le cas échéant, en faisant contribuer les personnes exerçant une activité professionnelle à l'indemnisation de celles qui en sont privées*».

<sup>19</sup> Cfr. *Conseil Constitutionnel, décision* n. 2004-507 DC del 9 dicembre 2004.

<sup>20</sup> Par. 5 del Preambolo alla costituzione francese del 1946.

<sup>21</sup> Par. 11 del Preambolo del 1946.

<sup>22</sup> *Mindestlohngesetz für das Land Bremen (Landesmindestlohngesetz) vom 17. Juli 2012*.

<sup>23</sup> «*Der Staat ist verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, dass jeder, der auf Arbeit angewiesen ist, durch Arbeit seinen Lebensunterhalt erwerben kann*» (“Lo Stato è obbligato ad adottare le misure idonee affinché chi dipende dal lavoro possa trarre da esso i mezzi di sostentamento”, traduzione dell'autore).



(federale e regionale) è sostanzialmente equivalente<sup>24</sup>, ma non è da escludere che un *Land* possa migliorare al rialzo tale cifra, purché siano riempite le condizioni anche procedurali per la sua determinazione.

L'esempio tedesco mostra, dunque, che il livello regionale ha contribuito, anche offrendo un esempio, all'evoluzione federale e comunque la concorrenza di competenze, se armonizzata, può essere del tutto benefica nel servire gli scopi cui mira un istituto "dignitario" come il salario minimo.

#### 4. CONCLUSIONI, GUARDANDO AL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Anche alla luce degli esempi stranieri sopra considerati, è possibile trarre alcune conclusioni.

La prima è che, pur comprendendo la tentazione di "fare di tutta l'erba un fascio" anche seguendo suggestioni di natura socio-politica, bisogna tenere distinti il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato per come impostato dall'attuale d.d.l. n. 615/2023<sup>25</sup> (che sembra invero arrancare e non del tutto prossimo a realizzarsi) e altre idee o forme di differenziazione territoriale.

L'idea di un salario minimo che possa considerare anche le diversità territoriali nel costo della vita non è un'altra spinta verso un'Italia «disunita e diseguale» (VIL- LONE 2019).

Il punto di partenza di questa riflessione vedeva nella legge l'autorità salariale. È bene precisare, a questo punto, che è la legge *dello Stato* cui si fa riferimento. È evidente che – al di là dei vari e molteplici principi costituzionali invocabili – la definizione di un salario *minimo* non può che rientrare, a partire dall'affinità lessicale, nel concetto di livelli *essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, lett. m., Cost. È importante sottolineare che l'allocazione di questa scelta nel livello statale non è solo costituzionalmente dovuta in base alle norme sul riparto di competenze, ma è anche coerente con i principi democratici che, malgrado la riforma del Titolo V, continuano a vedere nella legge del Parlamento la massima espressione della rappresentanza politica<sup>26</sup> e della sintesi degli interessi nazionali (vedi MANGIA 2002, pp. 889 e ss.) ed è proprio per tale ragione che essa gode di una più ampia visibilità nell'opinione e nel dibattito pubblici che – parrebbe un dato oggettivo – le leggi regionali non hanno.

Tutto questo non è affatto in contraddizione con l'idea che la *legge dello Stato* possa operare delle differenziazioni su base territoriale se, come peraltro traspare

---

<sup>24</sup> A livello federale è fissato a 12 euro orari (art. 1 della legge federale), a livello regionale a 12,29 euro orari (art. 9 della legge di Brema).

<sup>25</sup> *Ex plurimis* vedi da ultimo SCIORTINO 2024.

<sup>26</sup> Al proposito bisogna ricordare quanto affermato dalla Corte Cost., sent. n. 106/2002 sull'uso del termine parlamento. A commento Zanon (ZANON 2002, p. 885) sottolineava come le funzioni legislative trasversali, in particolare quella legata alla determinazione dei livelli essenziali, «esaltano il ruolo unitario del Parlamento, consentendogli – in teoria – di non occuparsi di minuzie, ma di concentrarsi sulle scelte realmente capitali per l'intera Nazione».

limpidamente dall'art. 119, commi quinto e sesto, Cost., ciò avviene «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

La commisurazione del salario minimo a contesti economici territoriali diversificati può essere un mezzo certamente valido per servire questi scopi, poiché va sempre ricordato che la coesione e la solidarietà sociale non possono essere valutate solo *macroscopicamente*, confrontando aree diverse della Repubblica, ma devono partire dai *microcosmi esistenziali* che si muovono negli anfratti di ogni realtà territoriale di cui si compone la nostra comunità nazionale.

## BIBLIOGRAFIA

- APOSTOLI A. (2020), *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 1 e ss.
- APOSTOLI A. (2023), *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 35 e ss.
- BELLAVISTA A. (2014), *Il salario minimo legale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3, pp. 741 e ss.
- CAMERLENGO Q. (2015), *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2, pp. 1 e ss.
- DELL'ARINGA C. (2003), *Politiche dei redditi e ruolo allocativo delle politiche retributive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 28 e ss.
- ESPOSITO C., VENANZONI G. (1991), *Costo della vita*, in *Enciclopedia italiana*, V appendice, Roma, Treccani.
- HELMRICH C. (2019), *Mindestlohn und Verfassung*, in C. ARNOLD, P.S. FISCHINGER (eds.) (2019), *Mindestlohn: Interdisziplinäre Betrachtungen*, Tubinga, Mohr-Siebeck, pp. 1 e ss.
- ICHINO P. (2010), *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, pp. 719 e ss.
- JANICOT L. (2022), *La décentralisation et l'expérimentation normative*, in *Titre VII*, 9, pp. 46 e ss.
- LAURO A. (2023), *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Queste Istituzioni*, 2, pp. 8 e ss.
- LAZZERONI L. (2021), *Contratto collettivo di prossimità e sua declinazione tra le fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, pp. 1010 e ss.
- LUCIANI M. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, pp. 636 e ss.
- MANGIA A. (2002), *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, pp. 885 e ss.
- PIZZOLATO F. (2004), *Il minimo vitale*, Milano, Giuffrè.
- PONTERIO C. (2019), *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, 4, pp. 19 e ss.
- RESCIGNO G.U. (2009), *Il progetto consegnato nel comma secondo dell'art. 3 della Costituzione italiana*, in E. GHERA, A. PACE (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, pp. 124 e ss.

- SALAZAR C. (2018), *La Costituzione interpretata dalle parti sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 1 e ss.
- SCIORTINO A. (2024), *Regionalismo differenziato e ddl “Calderoli”: notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1, pp. 59 e ss.
- SCUTO F. (2022), *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli.
- TRIPODINA C. (2013), *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli.
- TURONE S. (1975), *Storia del sindacato in Italia*, Bari, Laterza.
- VILLONE M. (2019), *Italia disunita e diseguale*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- ZANON N. (2002), *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, pp. 884 e ss.

## SALARIO COSTITUZIONALE, SALARIO MINIMO LEGALE. ANALOGIE E DIFFERENZE

Federico Losurdo\*

### I. PREMESSA

Se si vuole “prendere sul serio” l’ipotesi di un salario minimo per legge è necessario prima di tutto chiarire la distinzione tra salario proporzionato e sufficiente, il *paradigma costituzionale*, e salario minimo adeguato, il *paradigma sovranazionale*. Due “fattispecie” da non sovrapporre.

Il salario costituzionale<sup>1</sup> si inserisce in un ordinamento che *legittima* il conflitto sociale capitale-lavoro e ne riconosce la valenza normativa. Il Costituente, infatti, ha affidato, sebbene non in via esclusiva, alla contrazione collettiva, il compito di fissare l’entità del salario “giusto” idoneo a garantire un’esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia.

Nell’ordinamento europeo, la materia salariale, su cui l’Unione non ha competenza diretta, assume rilievo nella misura in cui impatta sul normale funzionamento del mercato, ovvero sul suo funzionamento pienamente concorrenziale. L’aspirazione del diritto europeo è, del resto, quella di *neutralizzare* il conflitto sociale, prefigurando l’inclusione nel mercato di coloro che ne sono esclusi in qualità di consumatori (BIN 2024).

La costituzione economica europea ha avuto un’evoluzione che merita di essere approfondita. Nell’*epoca d’oro* della globalizzazione neoliberale, l’età che si apre con la fine della guerra fredda, l’Unione decide progressivamente di accantonare l’obiettivo dell’approfondimento sociale tra gli Stati membri per scommettere sull’integrazione del mercato europeo, in quanto tale, nella globalizzazione, accettandone l’imperativo del *dumping* sociale e salariale.

---

\* Federico Losurdo è professore associato di Diritto pubblico e costituzionale presso l’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” (federico.losurdo@uniurb.it).

<sup>1</sup> Per riprendere l’espressione della giurisprudenza di legittimità e da ultimo al centro delle sei sentenze dell’ottobre 2023: Cass., sez. lav., sentt. nn. 27711/2023, 27713/2023, 27769/2023, 28320/2023, 28321/2023, 28323/2023.

Le grandi crisi sistemiche di inizio XXI secolo, la crisi dei debiti sovrani, la pandemia e la guerra, segnano l'inizio di una *parabola declinante* della globalizzazione neoliberale e inducono l'Unione europea ad adattarsi al nuovo scenario. Alla concorrenza fratricida tra gli Stati membri subentra il progetto di rafforzare la concorrenzialità del mercato europeo in quanto tale nei confronti degli altri giganti della globalizzazione (Cina e Usa, in testa)<sup>2</sup>. A tale scopo è necessario cercare di preservare la (relativa) autonomia del modello di sviluppo europeo, stimolare la domanda interna e sostenere i livelli salariali dei lavoratori e delle lavoratrici.

La direttiva sui «salari minimi adeguati»<sup>3</sup> ha il pregio di aver sollevato il dibattito su come garantire una tutela a quelle forme di lavoro iper-sfruttato, favorite dalla globalizzazione neoliberale e dalle enormi concentrazioni di ricchezza generate dalla stessa. Da questo punto di vista, è opportuno prendere in considerazione la possibilità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico un salario minimo per legge, purché inteso come strumento *integrativo*, non sostitutivo, della contrattazione collettiva.

## 2. IL SALARIO COSTITUZIONALE, LA NORMATIVITÀ DEL CONFLITTO SOCIALE

Sulla scia della “rottura” della Costituzione di Weimar, che per prima ha concepito una regolazione pubblica a tutto campo della «vita economica»<sup>4</sup>, il diritto alla retribuzione e i collegati diritti assistenziali e previdenziali sono concepiti nella prospettiva dell'*eguaglianza sostanziale* come strumenti di correzione dell'allocazione “naturale” disposta dal mercato (cfr. CARAVITA 1987, LOSANA 2010).

L'art. 36 si inserisce all'interno di una Costituzione “laburista” (cfr. MORTATI 1975 e, più recentemente, APOSTOLI 2020), al cui cuore vi è l'idea che nella società esista una *disparità materiale* tra lavoratori e datori di lavoro e che occorra un intervento pubblico di regolazione dell'economia, al fine di riequilibrare questo rapporto a vantaggio dei primi. Ne discende un'articolazione dei *diritti* e dei *doveri* reciproci che, per un verso, intende limitare e frenare il potere economico dell'imprenditore (paradigmatico è l'art. 41 Cost.) e per altro verso, è rivolto all'eman-

<sup>2</sup> Nel recente Report di Enrico Letta “*Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*” emerge la consapevolezza che l'Unione europea deve oggi competere con due giganti, non solo la Cina ma anche gli USA che «non rispettano più le regole e stanno elaborando attivamente politiche per migliorare la loro posizione competitiva. Nella migliore delle ipotesi, queste politiche sono progettate per reindirizzare gli investimenti verso le loro economie a scapito delle nostre; e, nel peggiore dei casi, sono progettati per renderci permanentemente dipendenti da loro».

<sup>3</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio nei considerando della direttiva si afferma di voler conseguire «l'obiettivo della dignità del lavoro e del contrasto alla povertà», aggiungendo che la salvaguardia e l'adeguamento dei salari minimi «contribuiscono a sostenere la *domanda interna*».

<sup>4</sup> Il capo quinto della *Reichsverfassung* del 1919 si apriva simbolicamente sancendo che «l'ordinamento della vita economica (*Wirtschaftsleben*) deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia (*Grundsätzen der Gerechtigkeit*) e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo (*menschenuwürdigen Daseins*)». Da questa norma “fondamentale” discendevano tra l'altro la proclamazione dell'innovativo principio della funzione sociale della proprietà (art. 153); il riconoscimento della libertà di coalizione dei lavoratori, il diritto all'istruzione gratuita (art. 145).

cipazione del lavoratore, al riconoscimento della sua piena dignità come persona (art. 3, comma 2, Cost.).

Come ha chiarito la giurisprudenza di legittimità, l'art. 36 prevede due diritti distinti, che, tuttavia, nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda<sup>5</sup>. Il diritto ad una retribuzione *proporzionata* garantisce al lavoratore una ragionevole commisurazione della propria ricompensa «alla quantità e qualità dell'attività prestata». Il Costituente voleva in tale modo affermare il principio della parità di trattamento retributivo per uno stesso mercato del lavoro in funzione *anti-dumping*. Il diritto ad una retribuzione sufficiente dà diritto ad «una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», ovvero ad «una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa»<sup>6</sup>.

Nel disegno costituzionale, il compito di stabilire le soglie della proporzionalità, della sufficienza e, più in generale, le complessive condizioni del rapporto di lavoro, spettava al contratto collettivo, lo strumento più idoneo a “mettere in forma” il conflitto lavoro-capitale (BAVARO 2023, p. 65)<sup>7</sup>. Il costituente volle riconoscere ai Sindacati dei lavoratori (e alle organizzazioni datoriali) un potere normativo generale<sup>8</sup>, a condizione che essi fossero registrati e rappresentati unitariamente su base democratica (art. 39 Cost.) (cfr. SOBRINO 2013). Per ragioni ampiamente note, tale modello è rimasto inattuato. È stata la giurisprudenza di legittimità, sulla base di un'elaborazione consolidatasi da più di settant'anni, a richiamare come parametri per la determinazione del salario costituzionale la retribuzione stabilita dai contratti collettivi nazionali di categoria, i quali acquisiscono per questa via efficacia generale, sia pure limitatamente alle tabelle salariali in essi contenuti<sup>9</sup>.

Il rapporto tra contrattazione collettiva e legge non va letto in chiave di *contrapposizione*, ma di reciproco *supporto*. Lo testimonia al meglio l'approvazione dello Statuto dei lavoratori (1970) che segna anche simbolicamente il momento storico in cui la dignità dell'operaio come persona si realizza *materialmente* (cfr. CANTARO 2020). I diritti sociali, le libertà collettive, i poteri di partecipazione, fino a quel momento rimessi ai contingenti rapporti di forza, varcano i cancelli delle fabbriche e vengono pienamente *legalizzati*, favorendo un miglioramento progressivo delle condizioni lavorative. Lo Statuto dei lavoratori riconosce una pluralità di diritti collettivi

<sup>5</sup> Cass., sez. lav., sent. n. 28323/2023.

<sup>6</sup> Cass., sez. lav., sent. n. 28323/2023.

<sup>7</sup> L'autore ricorda come «la storia moderna del mercato del lavoro è la storia della progressiva regolazione collettiva del salario finalizzata a superare la mera contrattazione individuale. Non si tratta di negare il mercato ma di riconoscere che il salario nel mercato del lavoro trova una migliore espressione nella contrattazione».

<sup>8</sup> Senza tuttavia una vera e propria riserva a favore dei sindacati, cfr. Corte cost., sent. n. 106/1962.

<sup>9</sup> La giurisprudenza, in sostanza, include nel c.d. minimo costituzionale la paga-base, l'indennità di contingenza e la tredicesima mensilità, mentre esclude la quattordicesima mensilità e altri compensi aggiuntivi collegati alle peculiari caratteristiche della prestazione o alle qualità personali del lavoratore.

ma anche individuali, tra cui il diritto ad essere reintegrato giudizialmente nel posto di lavoro nel caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di costituire nel luogo di lavoro associazioni sindacali di aderirvi e di svolgere attività sindacale, il diritto di riunirsi in assemblea nell'unità produttiva per deliberare su materie legate al lavoro, il diritto di istituire rappresentanze sindacali e aziendali e così via<sup>10</sup>.

### 3. L'UNIONE INTEGRATA NELLA GLOBALIZZAZIONE: IL DUMPING SALARIALE

La retribuzione è, da sempre, competenza esclusiva degli Stati Membri<sup>11</sup>. L'ordinamento comunitario ha inciso solo indirettamente su questa materia, in virtù del principio di non discriminazione (vedi GOTTARDI 2011). Il principio elaborato a partire dalla comparazione tra lavoratrici e lavoratori in materia retributiva (art. 157 TFUE, ex art. 119 TCE) si è progressivamente esteso ai diversi fattori di discriminazione protetti dall'ordinamento. Per invertere il divieto di discriminazione fra diverse categorie di lavoratori è indispensabile garantire – fra la generalità dei lavoratori e lo specifico gruppo preso in considerazione e protetto – una parità di condizioni che coinvolga anche il trattamento economico.

Le ragioni della sottrazione di competenza in materia di retribuzione sono ambivalenti. Da un lato, in linea con la tradizione prevalente negli Stati membri si preserva l'autonomia contrattuale delle parti sociali da ingerenze esterne. Dall'altro lato, si vuole evitare che il legislatore comunitario uniformi i livelli salariali esistenti nei singoli Stati membri, dato che questo «livellamento costituirebbe un'ingerenza nella concorrenza tra imprese operanti nel mercato unico»<sup>12</sup>. La retribuzione diventa, quindi, simultaneamente ambito nazionale da proteggere da interferenze dell'Unione e strumento da utilizzare nella concorrenza tra gli stessi.

È quanto si realizza con l'introduzione della moneta unica e la nascita della Banca centrale europea, in assenza di una elaborazione comune sulla strategia salariale (cfr. VENEZIANI 2001). L'Unione monetaria ha rimosso il fattore di riequilibrio delle bilance commerciali garantito dal cambio flessibile, con i connessi meccanismi di rivalutazione e svalutazione della valuta nazionale. Con il risultato di favorire una logica di *mercantilismo aggressivo* tra gli Stati membri e le rispettive economie nazionali per conquistare fette di mercato europeo ed internazionale sempre più ampie (vedi CHESSA 2016, pp. 370 e ss.).

---

<sup>10</sup> Grazie a questa “sinergia” tra legge e contrattazione i lavoratori conquistano effettivamente: *a*) una riduzione dei ritmi di lavoro e forme di flessibilità per conciliare vita familiare e lavorativa; *b*) il diritto al riposo, il diritto alle ferie, ai permessi retribuiti; *c*) la garanzia di una tutela anche dopo la conclusione della vita lavorativa; *d*) progetti di formazione rivolti non solo all'addestramento professionale ma anche consolidare la loro cittadinanza attiva e consapevole; *e*) la tutela della salute e la conciliazione della malattia con il mantenimento del posto di lavoro; *f*) diritti d'informazione e consultazione sul luogo di lavoro.

<sup>11</sup> Il Trattato di Amsterdam ha previsto l'esclusione dalle competenze comunitarie di «retribuzioni, diritto di associazione, contrattazione, sciopero e serrata» (l'attuale art. 153 TFUE, par. 5).

<sup>12</sup> È quanto si legge nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nella causa Corte giust., C-268/06, *Impact*, 15 aprile 2008.

Il principio della stabilità finanziaria e i relativi vincoli di bilancio dovevano impedire che uno Stato membro potesse intraprendere una *concorrenza sleale*, ovvero ricorrere a politiche fiscali espansive, confidando in un intervento di salvataggio da parte dell'Unione o degli altri Stati membri<sup>13</sup>. L'unica forma di *concorrenza leale* tra gli Stati membri poteva avvenire tramite le c.d. riforme strutturali. Se nei "Trenta anni gloriosi" dello Stato sociale con questa espressione si indicava il processo di rimozione degli ostacoli alla partecipazione effettiva dei lavoratori-cittadini (e dei cittadini-lavoratori) alla vita politica, sociale ed economica della Repubblica (art. 3, comma 2, Cost.), oggi il concetto in parola designa, all'opposto, la rimozione di tutte quelle protezioni sociali e lavoristiche che ostacolano l'esigenza prioritaria di incentivare la competitività internazionale degli Stati membri, un gioco a somma zero (LOSURDO 2016; 2022).

Il *dumping* sociale e salariale ha tratto un notevole impulso dall'allargamento ad Est dell'Unione europea. I paesi della "nuova Europa", condizionati nella fase di adesione a una radicale ristrutturazione del proprio modello economico-sociale in linea con le ricette del *Washington consensus* e la *shock therapy* da questo propalata (cfr. GUAZZAROTTI 2016), sono diventati facile terreno di conquista delle imprese della "vecchia Europa" che hanno sfruttato le libertà economiche di circolazione per delocalizzare le aziende e distaccare i lavoratori negli ordinamenti con tutele laburistiche e sociali inferiori. L'Unione europea, piuttosto che puntare all'integrazione sociale tra gli Stati membri, armonizzandone le legislazioni giuslavoristiche e di protezione sociale, ha così privilegiato la strategia inversa dell'integrazione dello spazio europeo, in quanto tale, nella globalizzazione facendone propri gli imperativi deregolatori.

Di questa scelta di campo sono tra l'altro sintomatiche: *a*) l'adozione in vari ambiti disciplinari del principio del paese d'origine in luogo del principio del paese di destinazione<sup>14</sup>; *b*) la politica di allineamento dei livelli salariali al tasso di produttività industriale<sup>15</sup>; *c*) il paradigma della *flexicurity* che condiziona la sicurezza di un posto di lavoro (quale che sia) all'accettazione della flessibilità e deregolamentazione del rapporto di lavoro (SUIOT 2011, p. 518)<sup>16</sup>; *d*) lo spostamento della negoziazione salariale dal livello nazionale ai livelli decentrati di territorio ed azienda con l'indebolimento del contratto collettivo quale veicolo della solidarietà redistributiva<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Sulla base della clausola del *no bail out* (art. 125 TFUE).

<sup>14</sup> Un principio al centro della direttiva (UE) "Bolkestein" n. 123/2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>15</sup> Come sancito dal Patto *Euro Plus* firmato il 20 aprile 2011.

<sup>16</sup> L'autore afferma: «anche se sembra apparentemente ispirata alla stessa necessità di coniugare libertà e sicurezza, la promozione da parte della Commissione europea della *flexicurity* va in realtà nella direzione opposta, giacché considera gli uomini come "capitale umano" la cui "occupabilità" deve essere assicurata per rispondere, in tempo reale, alle esigenze di "creazione di valore" provenienti dai mercati finanziari».

<sup>17</sup> La ricaduta interna di tale politica è il "famigerato" art. 8 del d.l. n. 138/2011 che, rompendo un vero e proprio tabù, ha riconosciuto ai contratti di prossimità (aziendali o territoriali) la forza di derogare non soltanto al contratto nazionale, ma anche alle norme inderogabili di legge. ROMAGNOLI (2013, p. 6) ha intravisto in tale disposizione «il punto di arrivo di un processo di *de-costituzionalizzazione del lavoro*, delle sue regole e della rappresentanza sociale».



L'Unione europea non deflette da questa strategia di politica economica neppure dopo la crisi economica sistemica del XXI secolo. I vincoli di bilancio vengono rafforzati al pari della spinta in direzione delle "riforme strutturali". Una ricetta che ha "normalizzato" il credito dei mercati finanziari agli Stati membri periferici, sia pure al prezzo di drastiche deflazioni salariali e degradazione dei loro sistemi di protezione sociale<sup>18</sup>. In definitiva – come ha ammesso senza infingimenti Mario Draghi – «abbiamo perseguito una strategia deliberata volta a ridurre i costi salariali gli uni rispetto agli altri e, combinando ciò con una politica fiscale pro-ciclica, l'effetto netto è stato solo quello di indebolire la nostra domanda interna e minare il nostro modello sociale»<sup>19</sup>.

#### 4. LE RAGIONI DELLA DIRETTIVA SUI SALARI MINIMI ADEGUATI

La strategia economica imperniata sul circolo "virtuoso" (divenuto "vizioso") tra finanze pubbliche sane e deflazione salariale poggiava su presupposti divenuti problematici nel corso del tempo. In primo luogo, nell'ordine internazionale unilaterale, l'Unione europea poteva accantonare l'esigenza di una politica estera e di difesa comuni e proiettare tutta la sua potenza nella sfera dell'economico (e dei diritti umani). In secondo luogo, era convinzione diffusa che la globalizzazione neoliberale fosse un modello insuperabile e che all'interno di essa l'Unione poteva sfruttare a proprio vantaggio la divisione internazionale del lavoro, per delocalizzare in paesi terzi le filiere produttive a più basso valore aggiunto<sup>20</sup>.

La pandemia fu un brusco risveglio per i governanti europei. Il congelamento dei circuiti transnazionali di produzione e trasformazione del valore su cui l'Unione europea faceva affidamento hanno riportato al centro dell'agenda la necessità di preservare l'integrità del mercato interno e di promuovere un modello di sviluppo non più ancorato ai soli dettami della stabilità finanziaria, ma in grado di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. Testimoniano questo mutamento di prospettiva l'adozione dello SURE, un fondo europeo di integrazione degli strumenti nazionali di sostegno salariale per fronteggiare il calo dell'occupazione causato dalla pandemia e del NGEU, l'implementazione di un'autonoma capacità fiscale europea, legata anche all'emissione di debito comune, allo scopo di incentivare grandi investimenti pubblici nella transizione ecologica e digitale.

---

<sup>18</sup> Il *dumping* sociale e salariale ha trovato legittimazione anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia che ha generalmente risolto il «bilanciamento tra i diritti sociali dei lavoratori e le libertà economiche di circolazione nel mercato interno a favore delle seconde».

<sup>19</sup> Intervento di Mario Draghi alla *High-Level Conference on the European Pillar of Social Rights*, 16 aprile 2024, La Hulpe (Belgio).

<sup>20</sup> In questo contesto in cui gli Stati sono in competizione reciproca per attrarre i grandi capitali, le imprese multinazionali possono "sovraneamente" decidere di delocalizzare gli impianti produttivi, scegliendo l'ordinamento nazionale a loro più congeniale. Quello che garantisce il regime fiscale più accomodante, i costi del lavoro più bassi e, di conseguenza, la maggiore remunerazione del capitale investito (cfr. LOSURDO 2022).

Con il deflagrare della guerra ai confini orientali dell'Europa e, nel contesto più generale del conflitto tra grandi potenze, tramonta definitivamente l'illusione di un mondo unificato pacificamente dall'economia di mercato (cfr. D'ATTORRE 2023). Si assiste a crescenti segmentazioni dei mercati internazionali e al ritorno di forme spregiudicate di protezionismo e difesa dei sistemi produttivi e industriali nazionali<sup>21</sup>. Il mutamento dello scenario globale pone l'esigenza di rafforzare la competitività del mercato europeo in quanto tale nei confronti degli altri grandi attori della globalizzazione e a tal fine anche di stimolare la domanda interna. È in questo contesto complessivo che viene approvata la menzionata direttiva europea sui salari minimi adeguati.

L'obiettivo principale della direttiva è di "armonizzare" le discipline nazionali in materia di salari minimi, allo scopo di evitare il *dumping* salariale tra gli Stati membri (cfr. ORLANDINI, BORELLI, BAVARO 2011). Quel *dumping* salariale che – come detto – le istituzioni di Bruxelles avevano sponsorizzato dopo l'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale. La direttiva non prevede un "diritto soggettivo" al salario minimo, paragonabile al diritto al salario costituzionale. Ma piuttosto un procedimento articolato per giungere all'individuazione di standard di adeguatezza dei salari sia di fonte contrattuale che di fonte legale<sup>22</sup>. Adeguatezza che la direttiva meritoriamente parametra «oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, anche alle necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali»<sup>23</sup>.

Nella sua versione definitiva, la direttiva si è tradotta in disposizioni dall'incerta portata normativa. Ha pesato la necessità di eludere il vincolo posto dal menzionato art. 153 TFUE in ordine ad interventi normativi che incidano "direttamente" sulla materia retributiva. E, soprattutto, la contrarietà dei paesi scandinavi. A questi si deve la scelta di distinguere gli obblighi previsti solo per gli Stati dotati di salario minimo per legge da quelli, diretti a tutti, finalizzati al sostegno ed alla promozione della contrattazione collettiva. Gli obblighi procedurali più stringenti (l'adozione del "piano" di cui all'art. 4, par. 2 della direttiva) sono riservati agli Stati che abbiano tassi di copertura contrattuale inferiori all'80%. Secondo alcuni in questa maniera la direttiva avrebbe introdotto nell'ordinamento dell'UE il principio per cui alti tassi di copertura contrattuale costituirebbero di per sé garanzia di adeguatezza dei salari (ORLANDINI 2023, p. 159)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Pratiche quali il *friend-shoring*, la frammentazione dei mercati globali sulla base di amici e nemici geopolitici, il *de-coupling*, la separazione tra sfera economica statunitense e cinese.

<sup>22</sup> La Commissione ha, infatti, chiarito che «the Directive requires Member States to create the conditions for adequate minimum wage protection, without creating any individual rights to a minimum wage». Commissione Europea, *1st meeting of the Expert Group on the transposition of the Directive on adequate minimum wages in the EU*, 8 marzo 2023.

<sup>23</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando 28.

<sup>24</sup> L'autore rileva che «il caso italiano sembra costituire una clamorosa smentita di questa presunzione di equivalenza tra copertura contrattuale e adeguatezza salariale che ispira e giustifica l'impianto regolativo della direttiva».

## 5. CONSIDERAZIONI PROBLEMATICHE SUL SALARIO MINIMO LEGALE

Le riflessioni precedenti ci inducono ad una risposta problematica e prudente rispetto alla questione posta all'inizio del contributo. È opportuna nell'attuale momento storico, l'introduzione del salario minimo legale nel nostro ordinamento?

Il paradigma del salario costituzionale, proporzionato e sufficiente, si fondava su un ordinamento che era disegnato intorno alla *figura del lavoratore*, ai suoi diritti, alle sue lotte per l'emancipazione, al riconoscimento della sua pari dignità sociale<sup>25</sup>. La "costituzione economica" neoliberale ha *svalutato* il lavoro inteso come categoria politica e come progetto di emancipazione collettiva (CANTARO 2020). Il valore prioritario è la costruzione e il mantenimento di un mercato concorrenziale ed efficiente a tutela dell'asserito "benessere" del consumatore, dei suoi (spesso) insaziabili desideri che richiedono soddisfazione al costo più basso e nei tempi più rapidi. In quest'orizzonte, la razionalità neoliberale funzionalistica finisce per fornire quantomeno un "alibi" alle pratiche di sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici: ci si riferisce non solo al lavoro povero, il lavoro che garantisce un salario indegno "sufficiente" al solo sostentamento fisico del lavoratore, ma anche al lavoro insicuro, al lavoro disintermediato, al "falso lavoro autonomo" e così via.

La contrattazione collettiva si è rivelata un argine inadeguato a frenare queste pratiche di sfruttamento. Il *dumping* sociale e salariale ha favorito la frammentazione della rappresentanza sindacale e l'affermazione sulla scena negoziale di associazioni collettive (sindacali e datoriali) di dubbia rappresentatività (sottoscrittori di contratti definiti "contratti pirata"). Di qui la proliferazione dei contratti collettivi di categoria, la moltiplicazione delle disparità di retribuzione a parità di lavoro e la costante riduzione dei salari aggravata da una dinamica inflazionistica severa che ne ha drasticamente ridotto il potere di acquisto<sup>26</sup>.

Neppure la giurisprudenza ha, di per sé, virtù *salvifiche*. Indubbiamente la giurisprudenza di legittimità e di merito sull'art. 36 Cost. ha avuto il merito storico di garantire la normatività del salario costituzionale, supplendo all'inerzia dei poteri "politici", sindacati e Parlamento, cui era demandata l'attuazione all'art. 39 Cost. Tuttavia, la soluzione dell'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi *ex art. 36 Cost.* ha avuto il limite di essere una soluzione rivolta al singolo caso concreto soggetta talune volte a derive soggettivistiche, non una soluzione "ordinamen-

<sup>25</sup> Senza dimenticare che nell'impianto costituzionale la retribuzione oltre a configurare un diritto soggettivo costituisce un preciso *obbligo legale* del datore di lavoro. La "fiscalizzazione" degli oneri sociali e la "detassazione" di alcune voci retributive, se può giustificarsi come strumento per fronteggiare soluzioni "eccezionali" (quali la pandemia), non può diventare uno strumento ordinario per dispensare il datore dalla sua obbligazione retributiva. In questa maniera, infatti, si "snatura" il conflitto sociale, dislocandolo sulla fiscalità generale, per di più con effetti deleteri di lungo periodo sul bilancio pubblico.

<sup>26</sup> La più recente giurisprudenza di legittimità ha relativizzato la regola della presunzione *iuris tantum* di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale.

tale” (in ciò non si può che concordare con MEDICO, MORRONE in questo volume; cfr. altresì MORRONE 2022).

Fatte queste premesse, l'introduzione di un salario minimo legale potrebbe garantire una tutela, pur minimale, alle forme di lavoro povero, insicuro, disintermediato che oggi sfuggono alla presa dei sindacati. Ma ciò ad una precisa condizione. La “precettività” dell'art. 36 Cost. e il *favor* costituzionale (che non equivale a riserva esclusiva) per la determinazione contrattuale del salario “giusto”, implicano che l'eventuale legge debba essere intesa solo come strumento *integrativo* della contrattazione collettiva, non come strumento *sostitutivo* della stessa<sup>27</sup>.

In definitiva, è auspicabile una “sinergia” tra legge e contrattazione collettiva nella lotta alle forme di sfruttamento del lavoro<sup>28</sup>. La legge “ideale” sul salario minimo dovrebbe rinviare ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, relativamente al parametro della proporzionalità e sancire, contestualmente, che il trattamento minimo complessivo previsto dai contratti non possa essere inferiore ad una somma predeterminata che, sulla base di valutazioni politiche ed economiche, viene ritenuta “sufficiente”.

Un'ultima osservazione. Da più parti la direttiva sui salari minimi adeguati è stata salutata come un “cambio di passo” dell'Unione europea che avrebbe archiviato per sempre la stagione dell'austerità. In questo contributo si è avanzata l'ipotesi che la direttiva sia anche il segno di un mutamento di prospettiva a fronte della parabola declinante della globalizzazione. Ad ogni modo, sembra profilarsi una contraddizione tra l'asserito rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione e la scelta di riattivare il Patto di stabilità e crescita (sospeso durante la pandemia). Una riattivazione non nella forma relativamente più flessibile prefigurata nell'iniziale proposta della Commissione, ma nella forma arcigna che prescrive “clausole di salvaguardia” quantitative su *deficit*, debito e andamento della spesa pubblica. Una riattivazione che è destinata ad ostacolare grandi investimenti pubblici finalizzati alla transizione ecologica e digitale oltre che al rafforzamento della coesione economico e sociale.

---

<sup>27</sup> In quest'ultimo caso, infatti, la determinazione legale del salario sembra corrispondere prevalentemente all'interesse delle imprese alla “certezza” del costo del lavoro. Nella celebre sentenza *Laval* del 2007, la Corte di giustizia sancì che uno sciopero, la cui finalità è costringere un'impresa ad applicare un contratto collettivo *migliore* per i lavoratori rispetto a quello applicato dall'impresa, «non può essere giustificato» alla stregua di una protezione degli interessi dei lavoratori, perché così lo sciopero renderebbe «in pratica impossibile o eccessivamente difficile la determinazione, da parte di tale impresa degli obblighi cui dovrebbe conformarsi in materia di minimi salariali». In altre parole, la Corte di Giustizia disconosce il fine perseguito dallo sciopero – cioè la modifica delle condizioni salariali – perché così facendo si altererebbe la *certezza dei costi* che quell'impresa ha programmato.

<sup>28</sup> In quest'ottica, ad esempio, la proposta di legge AC n. 1275/2023 prevede all'art. 6 un'apposita procedura giudiziale, di matrice collettiva, volta a garantire l'effettività del diritto di lavoratrici e lavoratori a percepire un trattamento economico dignitoso, modellata sul procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro (art. 28 St. Lav.).

## BIBLIOGRAFIA

- APOSTOLI A. (2020), *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 2 e ss.
- BIN R. (2024), *Diritti fondamentali e cartografia del conflitto*, in A. SOMMA (a cura di), *Diritti fondamentali e conflitto sociale*, Roma, Sapienza University Press, pp. 75 e ss.
- CARAVITA B. (1987), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam.
- BAVARO V. (2023), *Il giusto salario e la giurisprudenza. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 61 e ss.
- CANTARO A. (2020), *Cinquant'anni dopo l'autunno caldo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 60 e ss.
- CHESSA O. (2016), *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene.
- DANI M., MENÉNDEZ A. (2022), *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- D'ATTORE A. (2023), *Metamorfosi della globalizzazione. Il ruolo del diritto nel nuovo conflitto geopolitico*, Bari-Roma, Laterza.
- GALLI C. (2023), *Democrazia, ultimo atto*, Torino, Einaudi.
- GOTTARDI D. (2011), "Vuoti" e "pieni": la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Lavoro e diritto*, 4, pp. 614 e ss.
- GUAZZAROTTI A. (2016), *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 123 e ss.
- LOSANA M. (2010), *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Napoli, Jovene.
- LOSURDO F. (2022), *Ordine di Maastricht ed economia di guerra. Il nodo gordiano del debito comune*, in *Istituzioni del federalismo*, n. spec. 1-2, pp. 117 e ss.
- LOSURDO F. (2016), *Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MEDICO F., MORRONE A. (2024), *Introduzione al dibattito*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di) (2024), *Salario minimo legale e Costituzione*, ivi.
- MORRONE A. (2022), *I sindacati e i «tradimenti» della Costituzione*, in V. SGRÒ (a cura di) (2022), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Torino, Giappichelli, pp. 202 e ss.
- MORTATI C. (1975), *Art. 1. Principi Fondamentali artt. 1-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 11 e ss.
- ORLANDINI G. (2023), *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 157 e ss.
- ORLANDINI G., BORELLI S., BAVARO V. (2021), *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 72, pp. 111 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2013), *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 3 e ss.
- SOBRINO G. (2013), *Contratto collettivo e Costituzione, oggi*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a cura di) (2013), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, Il Mulino, pp. 131 e ss.

- SUPIOT A. (2011), *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e Diritto*, 3, pp. 501 e ss.
- VENEZIANI B. (2001), *Globalizzazione e contrattazione collettiva europea: frammenti di una strategia*, in S. SCARPONI (a cura di) (2001), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Milano, Giuffrè, pp. 175 e ss.



## LE NOZIONI DI ADEGUATEZZA ED EQUITÀ DELLA RETRIBUZIONE NEL DIBATTITO SUL SALARIO MINIMO: SPUNTI DI RIFLESSIONE

Giulia Marchi\*

### I. IL PROBLEMA DEI BASSI SALARI

Una percentuale non indifferente di lavoratori vive in nuclei familiari il cui reddito non è sufficiente per condurre una vita dignitosa: nel 2022, circa l'8,5% dei lavoratori dell'Unione europea – l'11,5% se si considera il dato italiano – era *in-work poor*, viveva cioè in nuclei familiari poveri. Questi dati sottolineano l'urgenza di un intervento – o meglio, di una serie di politiche – per far fronte alla diffusione del fenomeno del lavoro povero e assicurare retribuzioni adeguate e standard di vita dignitosi.

È opportuno precisare che la garanzia di retribuzioni adeguate è solo una delle condizioni per proteggere dal rischio di povertà: lavoro povero o povertà lavorativa e lavoro a basso salario sono due concetti analiticamente diversi, pur essendo strettamente collegati. Secondo la definizione adottata dall'Unione europea, sono lavoratori poveri – o *working poor* – quei soggetti occupati per almeno 7 mesi nell'anno di riferimento e che vivono in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. Con l'espressione lavoratore a bassa retribuzione o *low-pay worker*, invece, si suole fare riferimento a quei lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% della retribuzione mediana nazionale (RAITANO 2023, p. 323).

Il basso salario, dunque, è solo uno dei fattori determinanti la povertà lavorativa (SALVERDA 2018) e un lavoratore a basso salario non è necessariamente *working poor*, visto che in base alla definizione di *in-work poverty* (IWP) sono da considerare anche la stabilità e l'intensità occupazionale, la composizione e il reddito complessivo del nucleo familiare (RATTI, GARCIA-MUÑOZ, VERGNAT 2022). In Italia, ad esempio, la diffusione dell'IWP dipende principalmente dall'interazione di basse retribuzioni percepite da un ampio numero di lavoratori e da ridotto numero di percettori di reddito in molte famiglie (RAITANO 2019, p. 214).

---

\* Giulia Marchi è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (giulia.marchi13@unibo.it).



Nonostante questo, è innegabile l'importanza della garanzia della c.d. giusta retribuzione nella promozione di un lavoro meno povero e più dignitoso.

Anche nel Discorso sullo stato dell'Unione 2020, nell'annunciare l'iniziativa in materia di salari minimi adeguati, la Presidente della Commissione Europea ha sollevato la questione del lavoro non più "remunerativo", in connessione con l'importanza di tutelare la dignità del lavoro.

Il Principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, che pur non essendo vincolante ha un importante valore programmatico (RATTI 2023, p. 482), riconosce il diritto dei lavoratori «a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» e connette l'adeguatezza delle retribuzioni minime al fatto che «soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro»; infine, conclude affermando che «la povertà lavorativa va prevenuta», in questo modo collegando il diritto a retribuzioni minime adeguate all'obiettivo di contrastare tale fenomeno.

L'importanza di promuovere l'adeguatezza dei salari è stata riconosciuta, da ultimo, con la direttiva (UE) n. 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati. Nella relazione allegata alla proposta di direttiva era espressamente riconosciuto come "essenziale" l'obiettivo di garantire che i lavoratori nell'Unione siano adeguatamente retribuiti, «per assicurare condizioni di vita e di lavoro adeguate, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti». In questa affermazione emergono le due finalità che hanno portato all'approvazione di tale atto, oltre che le due anime del "principio" del salario minimo: un intervento sul punto era auspicabile in quanto si tratta di una questione che tocca direttamente i cittadini e perché «la convergenza tra gli Stati membri in questo settore contribuisce alla promessa di una prosperità condivisa nell'Unione».

Prima di procedere all'analisi degli obiettivi, della struttura e del contenuto della direttiva, pare opportuno fare una breve riflessione sulle differenze tra giusta retribuzione e salario minimo e su cosa si debba intendere per adeguatezza del salario minimo, che la direttiva si propone di realizzare negli Stati membri.

## **2. DIMENSIONI, FINALITÀ E QUESTIONE DEFINITORIA: LA DIFFERENZA TRA SALARIO MINIMO E GIUSTA RETRIBUZIONE**

Nonostante il dato fattuale per cui una percentuale non indifferente di lavoratori vive in nuclei familiari il cui reddito non è sufficiente per condurre una vita dignitosa, l'idea, tutt'altro che nuova, che il lavoro dovrebbe proteggere dal rischio della povertà e garantire condizioni di vita decorose, trova conferma in numerose norme costituzionali e internazionali.

Il diritto alla giusta retribuzione è talvolta definito come il diritto di ogni individuo «ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana», «integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale». Così l'art. 23, par. 3, della Dichiarazione Universale dei

Diritti dell’Uomo del 1948 collega la retribuzione individuale al livello familiare, invocando l’intervento dello Stato e delle misure di *welfare* per compensare l’eventuale insufficienza della retribuzione.

L’art. 7 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali include tra le condizioni di lavoro «giuste e favorevoli» anche un «equo salario», che assicuri «un’esistenza decorosa» ai lavoratori e alle loro famiglie. È chiaro che non si tratta di una nozione statica, dipendendo da molti elementi, inclusi il livello di responsabilità e di competenze richieste al lavoratore e il riferimento a condizioni di vita decorose per il lavoratore e la sua famiglia, che comporta la considerazione di fattori come il costo della vita e di condizioni economiche e sociali<sup>1</sup> (DI MARCO 2023, p. 4). In modo analogo, nell’art. 4 della Carta Sociale Europea e nell’art. 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989 il diritto ad una retribuzione equa viene definito come il diritto dei lavoratori «ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso» o «un decoroso tenore di vita».

Di recente, il rapporto del gruppo di esperti dell’Organizzazione internazionale del lavoro in materia di politiche salariali ha proposto una nozione di *living wage*, in linea con l’art. 7 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali e con l’art. 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, in tal modo assimilandolo indirettamente ai diritti umani tutelati da tali atti, che gli Stati devono proteggere e le imprese sono tenute rispettare. Lo definisce come il livello di salario che consente un tenore di vita dignitoso per i lavoratori e le loro famiglie, determinato in considerazione delle circostanze nazionali e in base al lavoro svolto durante il normale orario di lavoro, con l’esclusione quindi di quanto percepito a titolo di straordinario<sup>2</sup>. È, dunque, in linea con le definizioni più usate nella letteratura internazionale, secondo cui – pur non esistendo un metodo di calcolo del *living wage* universalmente accettato – tale concetto è strettamente connesso con il costo della vita determinato sulla base di un paniere di beni e servizi essenziali, determinato a livello nazionale o locale (ANKER, ANKER 2017; JOHNSON, KOUKIADAKI, GRIMSHAW 2019).

Dalle nozioni di salario equo e adeguato a livello internazionale, nonostante alcune differenze, emergono alcuni aspetti fondamentali: accanto all’importanza di garantire un salario equo e adeguato come mezzo per tutelare la dignità umana, nella sua individuazione è necessario ricercare un equilibrio tra le esigenze dei lavoratori e il loro diritto a un’esistenza dignitosa, da un lato, considerazioni economiche e di mercato del lavoro, dall’altro, e un adeguato coordinamento con le misure di *welfare* e assistenza e previdenza sociale. La Convenzione dell’OIL n. 131/1970, ad esempio, è molto chiara sul punto: indica tra gli elementi da prendere in considerazione per determinare il livello dei salari minimi sia i «bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie», tenuto conto anche «del costo della vita, delle prestazioni di sicurezza sociale e

<sup>1</sup> COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (2016), *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*.

<sup>2</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION GOVERNING BODY (2024), *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, Geneva, 5 March 2024, pp. 6-7.

dei livelli di vita comparati degli altri gruppi sociali», sia «i fattori di tipo economico», come «le esigenze dello sviluppo economico» e «dell'opportunità di raggiungere e di mantenere un alto livello di occupazione».

Salario adeguato, salario equo, giusta retribuzione, retribuzione proporzionata e sufficiente e salario minimo non sono dunque necessariamente sinonimi. Non è detto che il salario minimo, che pure può essere un buon punto di partenza per prevenire e contrastare il fenomeno della povertà lavorativa, sia sempre corrispondente alla giusta retribuzione idonea a garantire una vita dignitosa.

Specialmente ragionando sul ruolo dei salari nella lotta contro la povertà lavorativa – che costituisce un «obiettivo trasversale» alle disposizioni della direttiva (RATTI 2023, p. 477) – pare utile ragionare sul «principio del salario minimo», sulle sue diverse «concezioni o manifestazioni» (RIVA SANSEVERINO 1931, pp. 12-16) e «sulle modalità in cui i salari minimi sono teorizzati» (ADAMS 2021, p. 283)<sup>3</sup>.

Nel tentativo di proporre una classificazione delle «diverse e più generali concezioni o manifestazioni del salario minimo», Riva Sanseverino riconosceva che, «pur rispondendo ad ovvie ragioni di carattere sociale, esso si fonda contemporaneamente su reali motivi di indole strettamente economica», connessi alla eliminazione della concorrenza basata essenzialmente sui bassi salari (RIVA SANSEVERINO 1931, pp. 11 e ss.). Individuava poi diverse nozioni di salario minimo. La prima coincide con il salario minimo «propriamente detto», inteso come misura contro lo sfruttamento dei lavoratori più deboli; per l'autrice questa è un'idea troppo limitata: il principio del salario minimo non può esaurirsi nel c.d. «*antisweating wage*». Perciò proponeva l'idea di salario minimo «in senso estensivo» o *living wage*, che implica il riconoscimento a tutte le categorie di lavoratori di una retribuzione in grado di «sopperire alle necessità più immediate dell'esistenza», che includono vitto, alloggio, vestiario. Inoltre, individuava una terza tipologia che, pur discostandosi dalle prime due, è pur sempre orientata al «benessere fisico» dell'individuo: il salario base. Con tale espressione si riferiva alla retribuzione calcolata tenendo conto, «quantitativamente e qualitativamente», della prestazione resa dal lavoratore a favore dell'azienda: corrisponde ad un «tasso minimo» determinato in genere per contratto collettivo, tenendo conto non solo di criteri soggettivi, quali i bisogni del lavoratore, ma anche oggettivi, come le circostanze economiche e la situazione dell'azienda; esso è suscettibile di maggiorazioni «corrispondenti alle varie qualifiche ed ai vari rendimenti», con la conseguenza che «il salario effettivamente percepito dall'operaio non corrisponde, di regola, alla quota atta a soddisfare i bisogni elementari, ma ad una quota a soddisfare un più vasto complesso di bisogni, e che lascia anche, per esempio, un certo margine per il risparmio». Vi è poi il salario giusto o *fair wage*, di cui, secondo l'autrice, possono essere date due diverse interpretazioni: in senso oggettivo, individua la controprestazione in denaro corrispondente al valore della prestazione di lavoro; in senso soggettivo, invece, non sarebbe altro che un *living wage* nel suo «contenuto estensivo», cioè

---

<sup>3</sup> Anche se non possibile farlo in questa sede per ragioni di spazio, sarebbe opportuno ragionare anche sul concetto di standard di vita dignitoso che una giusta retribuzione dovrebbe garantire.

quella retribuzione che assicura al lavoratore di «provvedere abbastanza largamente alle esigenze materiali della vita», che «dal punto di vista economico ne garantisce la piena efficienza lavorativa e dal punto di vista sociale gli permette di soddisfare in un certo qual modo a bisogni di carattere spirituale». Il giusto salario, quindi, almeno nella sua accezione soggettiva, persegue un'idea più ampia di benessere, in senso «spirituale». L'ultima accezione, di salario famigliare, accoglie e mira a realizzare invece un concetto di «bene sociale», comprendendo nelle esigenze del lavoratore anche quelle della sua vita familiare: con tale nozione, affermava l'autrice, l'idea di salario minimo raggiunge «il massimo sviluppo».

L'attenzione «alle esigenze della personalità umana» è, dunque, un elemento comune a tutte le concezioni di salario minimo, nonostante si tratti di nozioni che riflettono diverse funzioni della retribuzione, oltre che differenti approcci politici al tema (RIVA SANSVERINO 1931, pp. 12 ss.).

Tale idea è rimasta centrale in molti studi sulle funzioni della retribuzione, nonostante sia possibile considerare il tema del salario minimo secondo due prospettive. Nella sua dimensione mercantile – secondo cui è giusta la retribuzione “corrente”, risultato del gioco della domanda e dell'offerta – «il salario è un prodotto del mercato, seppur di un mercato in cui c'è una particolare istituzione sociale che è il sindacato e, di conseguenza, la sua azione negoziale tramite la contrattazione collettiva»; altrimenti, secondo tale punto di vista, la determinazione dello stesso risulterebbe troppo arbitraria – connessa a una non chiara nozione di esistenza dignitosa – o non sostenibile in relazione alle condizioni del mercato del lavoro (BAVARO 2023, pp. 64-66). Vi è un altro approccio all'adeguatezza salariale, basato sulla dimensione “personale e sociale”, che «tiene distinta l'adeguatezza necessaria alla sussistenza dei lavoratori dall'adeguatezza rispondente alle esigenze del mercato». In base a tale concezione, il principio di adeguatezza del salario richiede di considerare la retribuzione non solo quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa: scollegata dal «valore di mercato della forza-lavoro», dipenderebbe dal «livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa» (ZOPPOLI 1991, p. 185; TREU 1968, p. 354).

In effetti, guardando gli scopi che mira a perseguire, il salario può essere considerato come uno strumento per regolare la concorrenza «prevedendo o rimediando alle distorsioni del mercato del lavoro, in modo da riequilibrare domanda ed offerta di lavoro» oppure come «fattore costitutivo del mercato», cioè come «base per la concorrenza tra imprese e lavoratori» (ADAMS 2021, p. 284; 2024, pp. 10 e ss.).

Non meno rilevante è il concetto di equità dei salari. Il riferimento all'equità fa pensare immediatamente al giurista italiano alla proporzionalità di cui all'art. 36 Cost. Tuttavia, non comporta solo un'equivalenza tra la quantità e la qualità del lavoro prestato e il compenso ricevuto, ma «comprende in sé anche il principio di giustizia», in relazione alla funzione di redistribuzione della ricchezza prodotta, in rapporto alla distribuzione salariale in un paese, in una certa società (DE SIMONE 2019, pp. 647-648), oltre che anche come garanzia che uno stesso lavoro non sia retribuito diversamente in chiave di contrasto al *dumping* salariale (BAVARO 2023, p. 62).

Vi è anche un'altra accezione di equità, sempre in relazione al rapporto contrattuale, ma connessa alla distribuzione salariale all'interno di una certa organizzazione produttiva e alle teorie di giustizia interpersonale o relazionale. È questa la nozione di *fairness* proposta da Collins nel saggio *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay* (COLLINS 2022). La corresponsione di retribuzioni eque – che quindi vanno oltre il salario minimo o il salario di mercato – garantisce il giusto riconoscimento del valore del contributo di ognuno nell'organizzazione produttiva. In linea con tale principio, le differenze salariali non dovrebbero essere tali da far ritenere che il lavoro di un individuo sia insignificante o inutile, con la conseguenza di compromettere la realizzazione e la stima che il lavoratore ha di sé stesso. Lungi dal voler promuovere un egualitarismo in senso stretto in materia salariale, riconoscendo al contrario la legittimità di differenze salariali in relazione alle diverse responsabilità e capacità, perciò l'autore avanza diverse obiezioni rispetto alla questione delle eccessive e crescenti disuguaglianze salariali, di carattere sia "morale" che "pragmatico", specialmente in relazione al rischio che queste possano compromettere i valori di base della democrazia, tra cui spicca l'uguale rispetto di tutti i cittadini, e quindi – per riportare il discorso all'ordinamento italiano – il disegno previsto dagli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Per contrastare simili disuguaglianze, Collins (COLLINS 2022, p. 19) prende spunto da prassi e normative in materia di contrasto alla discriminazione di genere e da alcuni esempi virtuosi di aziende che hanno adottato codici di condotta volontari in proposito e propone di richiedere alle imprese di predisporre report sulle differenze salariali, di rendere pubblici i dati sul *pay gap* tra i diversi gruppi di lavoratori, per rendere possibile l'individuazione di un rapporto accettabile tra le retribuzioni degli amministratori delegati e dei *top manager* e dei lavoratori con salari più bassi.

### 3. EQUITÀ, ADEGUATEZZA E COPERTURA CONTRATTUALE: I PARAMETRI PER LA DETERMINAZIONE DEI SALARI MINIMI ADEGUATI NELLA DIRETTIVA N. 2022/2041

La direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea costituisce uno "spartiacque" nelle politiche comunitarie: si pone ambiziosi obiettivi, quali l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, la promozione della contrattazione collettiva in materia salariale e di più elevati tassi di copertura della contrattazione stessa, l'«accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo»<sup>4</sup> e il contrasto alla povertà lavorativa<sup>5</sup>. Accanto al dichiarato fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro e ridurre le disuguaglianze retributive, la direttiva persegue senza dubbio l'ulteriore obiettivo di regolare la concorrenza tra gli Stati membri, affinché non sia basata sul costo del lavoro (DI MARCO 2023, pp. 7-8): si tratta senz'altro, anche solo per tale motivo, di un passo fondamentale dal momento che in passato la concorrenza era considerata uno degli strumenti per realizzare il mercato unico.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, art. 1.

<sup>5</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando 8 e 13.

Nell'ottica di rispettare le diverse tradizioni nazionali e non limitare l'autonomia delle parti sociali, persegue tali obiettivi attraverso una duplice strategia: fissa obblighi procedurali per l'adeguatezza dei salari minimi legali, dove esistono, e promuove la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari. Adeguatezza e copertura contrattuale sono dunque i due pilastri su cui è fondata e strutturata la direttiva (RATTI 2023, pp. 477 e ss.).

Nonostante l'importanza di quanto affermato nel preambolo e nel testo della direttiva, quanto meno dal punto di vista politico, alcune disposizioni sono criticabili in relazione all'obiettivo di garantire un salario adeguato che protegga i lavoratori e le loro famiglie dal rischio di povertà e consenta un'esistenza dignitosa.

In primo luogo, l'art. 5 prevede che gli Stati membri istituiscano procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali basate su criteri per garantirne l'adeguatezza. In relazione all'individuazione di tali criteri, i singoli Stati hanno un'ampia discrezionalità, a condizione che siano individuate «norme e procedure solide e prassi efficaci», inclusi – come affermato nel considerando 26 e poi specificato nei par. 3-6 dell'art. 5 – criteri chiari «volti ad orientare gli Stati membri nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali e indicatori per valutarne l'adeguatezza, aggiornamenti periodici e puntuali, l'esistenza di organi consultivi e il coinvolgimento delle parti sociali». Tali criteri inoltre devono tenere conto degli elementi indicati nel paragrafo 2 della norma: il potere d'acquisto dei salari minimi legali in relazione al costo della vita, il livello generale dei salari e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari, i livelli e l'andamento nazionali a lungo termine della produttività.

Il secondo pilastro della direttiva riguarda la promozione della contrattazione collettiva in materia salariale. Diversi studi dimostrano che nei paesi con un'elevata copertura della contrattazione collettiva in genere si hanno percentuali inferiori di lavoratori a basso salario e salari minimi più elevati (DINGELDEY, SCHULTEN, GRIMSHAW 2021); in particolare, «gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%»<sup>6</sup>. In linea con tali affermazioni, l'art. 4 contiene una serie di previsioni che impongono agli Stati di assicurare condizioni per una contrattazione collettiva sui salari effettiva, al fine di accrescere la copertura contrattuale e facilitare il diritto alla contrattazione in materia. Il comma 2 dell'art. 4 individua nel tasso di copertura della contrattazione collettiva dell'80% la soglia al di sotto della quale scatta in capo agli Stati l'obbligo di elaborare e predisporre un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva.

Le principali perplessità riguardano il concetto di adeguatezza proposto dalla direttiva.

Il considerando 28 afferma che «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro

---

<sup>6</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando 25.

a tempo pieno». Suggestisce quindi una corrispondenza tra equità in relazione alla distribuzione dei salari e adeguatezza rispetto agli standard di vita. A tal proposito, l'art. 5, par. 4, suggerisce l'utilizzo di valori di riferimento indicativi per valutare l'adeguatezza dei salari minimi legali, quali il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio, frequentemente utilizzati a livello internazionale. Tuttavia, l'equazione proposta non è scontata: non è detto, infatti, che la determinazione dei salari minimi attraverso valori relativi – che sono indicatori approssimativi – sia uno strumento in grado di assicurare uno standard di vita dignitoso ai lavoratori (MÜLLER, SCHULTEN 2020).

Accanto a questo primo aspetto, che riguarda più l'equità o – per dirla con la terminologia utilizzata nel *Report* del gruppo di esperti sulla trasposizione della direttiva – la dimensione relativa dell'adeguatezza rispetto alle retribuzioni degli altri lavoratori nel Paese, vi è anche una dimensione assoluta dell'adeguatezza che invece riguarda la capacità dei salari minimi di garantire uno standard di vita dignitoso. A questo riguardo, il considerando 28 esplicita con enfasi l'importanza di misurazioni assolute dell'adeguatezza ed invita ad includere tra gli strumenti per valutarla anche «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabilito a livello nazionale» per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. È evidente il tratto innovativo di tali precisazioni, che pur lasciando «impregiudicata l'importanza delle soglie relative», sottolineano la necessità che l'adeguatezza del salario minimo «non rifletta solo la distribuzione salariale in un dato Stato membro, ma svolga anche un'effettiva funzione di realizzazione di una “cittadinanza” sostanziale, legata alla piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica del proprio Stato membro» (RATTI 2022, p. 48). Questo è vero soprattutto alla luce del fatto che si invitano gli Stati membri a tenere conto non solo delle «necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio», ma «anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali».

Rispetto al secondo “pilastro” della direttiva, nonostante sia indiscutibile l'idea che la contrattazione collettiva, specie a livello settoriale e intersettoriale, sia «un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi», che «deve pertanto essere promossa e rafforzata»<sup>7</sup>, l'equazione proposta dalla direttiva tra adeguatezza dei salari minimi e copertura contrattuale solleva qualche perplessità. Il caso italiano è emblematico a tal proposito. Basta pensare che il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia è stimato essere ben oltre l'80%, quasi pari al 100% secondo i dati OCSE. Tuttavia, come chiarito anche nelle note di accompagnamento al database OECD/AIAS ICTWSS<sup>8</sup>, tali stime riflettono il fatto che i minimi salariali nei contratti collettivi sono considerati «l'equivalente funzionale di salari minimi settoriali per tutti i lavoratori che tutte le imprese devono rispettare», sulla base di una presunta «efficacia erga omnes indotta dagli artt. 36 Cost. e 2099 c.c., che nella

<sup>7</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando 16.

<sup>8</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, J. VISSER (2021), *OECD/AIAS ICTWSS Database. Note on definitions, measurement and sources*.

realtà non si realizza, né peraltro si potrebbe realizzare, pena il contrasto con la seconda parte dell'art. 39 Cost.» (RATTI 2022, pp. 55-56; OECD, VISSER 2021).

Sarebbe necessaria una maggiore chiarezza nell'individuazione degli obiettivi che si vogliono perseguire, nelle nozioni di equità e adeguatezza della retribuzione, nelle teorizzazioni sul modello di salario minimo, per orientare meglio i legislatori nazionali. Al fine di assicurare condizioni di vita dignitose per i lavoratori a basso salario, andrebbero indubbiamente valorizzate entrambe le dimensioni dell'adeguatezza, sia quella relativa che quella assoluta. Inoltre, considerando l'obiettivo di promuovere un miglioramento nelle condizioni di vita e di lavoro e contrastare il fenomeno dell'IWP, come accennato, bisognerebbe valutare la retribuzione insieme ad altre condizioni, specialmente all'orario di lavoro.

In aggiunta, sarà da affrontare la questione dell'affidabilità dei dati, su salari minimi e livelli di copertura della contrattazione collettiva, in modo che gli obblighi di monitoraggio e raccolta dati previsti nell'art. 10 della direttiva siano effettivamente funzionali a raggiungere gli obiettivi in essa prefissati. Solo una contrattazione collettiva ben funzionante e prerogativa di parti sociali davvero rappresentative dei lavoratori, infatti, può essere considerata strumento idoneo a garantire retribuzioni adeguate.

Infine, nel tentativo di promuovere anche l'equità del salario nei molteplici significati indicati, si potrebbe riprendere la proposta di Collins: data la difficoltà di trovare un consenso politico su un *pay gap* massimo, comune per tutti i datori di lavoro o per i diversi settori, si potrebbe valorizzare il ruolo delle parti sociali, rendendo tale questione oggetto di un obbligo di informazione e consultazione. Ovviamente, non ci sarebbe alcun obbligo di accordo sul punto, ma in mancanza di quest'ultimo i lavoratori avrebbero una certa consapevolezza, per lo meno implicitamente, del valore riconosciuto al proprio lavoro e al proprio contributo (COLLINS 2022). Inoltre, potrebbe essere un modo per favorire la contrattazione collettiva e un confronto tra le parti sociali sui salari, oltre al fatto che l'equità salariale anche in tale accezione costituirebbe indubbiamente un piccolo passo verso condizioni di lavoro più giuste e dignitose.

In conclusione, nonostante alcune perplessità evidenziate, indubbiamente la direttiva ha il pregio di riportare l'attenzione sul tema: il dibattito ad essa collegato non può che essere utile come impulso per ragionare sui concetti di adeguatezza ed equità delle retribuzioni.

## BIBLIOGRAFIA

- ADAMS Z. (2024), *In search of adequacy in contemporary labour markets*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (eds.) (2024), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, London, Bloomsbury Academic, pp. 9 e ss.
- ADAMS Z. (2021), *La proposta di Direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, pp. 283 e ss.
- ALBI P. (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli.
- ANKER R., ANKER M. (2017), *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, Cheltenham, Edwar Elgar Publishing.



- BAVARO V. (2023), *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 61 e ss.
- COLLINS H. (2022), *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, in *Modern law review*, 85, pp. 1 e ss.
- DE SIMONE G. (2019), *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni industriali*, 4, pp. 633 e ss.
- DI MARCO A. (2023), *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriously*, in *Human rights law review*, 23, pp. 1 e ss.
- DINGELDEY I., SCHULTEN T., GRIMSHAW D. (eds.) (2021), *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, London, Routledge.
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (2016), *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION GOVERNING BODY (2024), *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, Geneva, 5 March 2024.
- JOHNSON M., KOUKIADAKI A., GRIMSHAW D. (2019), *The Living Wage in the UK: Testing the limits of soft regulation?*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25, pp. 319 e ss.
- MÜLLER T., SHULTEN T. (2020), *The European minimum wage on the doorstep*, in *ETUI Research Paper. Policy Brief*, 1, pp. 1 e ss.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, VISSER J. (2021), *OECD/IAS ICTWSS Database. Note on definitions, measurement and sources*.
- RAITANO M. (2023), *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. 323 e ss.
- RAITANO M. (2019), *Povero lavoro, ecco perché occuparsene*, in *Altreconomia*, pp. 214 e ss.
- RATTI L. (2023), *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, in *Industrial law journal*, 2023, 52, pp. 477 e ss.
- RATTI L. (2022), *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, pp. 39 e ss.
- RATTI L., GARCÍA-MUÑOZ A., VERGNAT V. (2022), *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, in L. RATTI (eds.) (2022), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Netherlands, Wolters Kluwer, pp. 1 e ss.
- RIVA SANSEVERINO L. (1931), *Salario minimo e salario corporativo*, Roma, Anonima Romana Editoriale.
- SALVERDA W. (2018), *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 26 e ss.
- TREU T. (1968), *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- ZOPPOLI L. (1991), *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

## LE TUTELE DEI LAVORATORI DEGLI APPALTI COME AMBITO PRIVILEGIATO PER LA LOTTA AL LAVORO POVERO

Federico Martelloni\*

### I. LAVORO POVERO E LAVORO IN APPALTO: INTERSEZIONI E SOVRAPPOSIZIONI

Il tema del lavoro povero attraversa da qualche tempo il dibattito sociologico, politico e giuridico sia nazionale che internazionale (SARACENO 2015; DORIGATTI 2018; RAITANO, JESSOULA, NATILI, PAVOLINI 2019; LASSANDARI, VILLA, ZOLI 2022) e costituisce, oggi, uno dei principali argomenti impiegati per sostenere l'introduzione di un salario minimo legale, idoneo a dare effettività al precetto costituzionale in materia di equa retribuzione (art. 36 Cost.)<sup>1</sup>.

In Italia la questione del lavoro povero è, in qualche modo, sempre esistita, ed è stata legata, per lungo tempo, alla “questione meridionale”. In altri termini, le retribuzioni più basse erano (e in ampia misura sono ancora) concentrate nelle regioni del sud, vuoi per la tradizionale debolezza o totale assenza di una contrattazione integrativa, vuoi per l'alto tasso di disoccupazione e informalità che favorivano, di fatto – e, in qualche caso, anche di diritto – vere e proprie “gabbie salariali”.

Oggi, come emerge tanto dalle ricerche empiriche (DORIGATTI 2018) quanto dal contenzioso – basti pensare alle sentenze “sorelle” del 2 ottobre 2023<sup>2</sup> – esiste un “meridione del lavoro” a ogni latitudine, sol che si lavori in appalto: il lavoro reso nelle catene degli appalti e dei subappalti, sia nel settore privato, sin in quello pubblico, è indubbiamente meno protetto, meno stabile, meno tutelato e, certamente, più povero. Ciò, anche quando si tratta di esternalizzazioni operate da grandi e solide imprese attive nelle zone più industrializzate e ricche del Paese o da enti pubblici

---

\* Federico Martelloni è professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (federico.martelloni2@unibo.it).

<sup>1</sup> Quanto al dibattito giuslavoristico, si veda, tra gli altri, il *Numero antologico speciale su salario minimo e dintorni* in *LavoroDirittiEuropa*, 2022-2023, nonché il n. 3/2023. Il tema dell'equa retribuzione ex art. 36 Cost. è recentemente tornato d'attualità anche nel dibattito tra i costituzionalisti che vi hanno dedicato sia importanti convegni – come quello i cui atti sono qui riassunti – sia fascicoli monografici: cfr. ad es. *Esistenza libera e dignitosa: la rivoluzione promessa*, n. 3/2023, in *Costituzionalismo.it*. con interventi di C. Tripodina; A. Apostoli; C. Bergonzini; F. Martelloni, C.F. Ferrajoli.

<sup>2</sup> Cass., sentt. n. 27711/2023, n. 27713/2023 e n. 27769/2023.

autorevoli quanto possono esserlo Regioni e Città metropolitane provviste di solidi bilanci.

Inutile girarci attorno: in Italia, nelle catene degli appalti e dei subappalti, sia pubblici sia privati, alberga la quasi totalità del “lavoro povero”. Lì si addensano le retribuzioni più basse e lì si consumano, non di rado, gli incidenti sul lavoro di maggior gravità. Vi si concentrano gli abusi, le irregolarità e, in qualche caso, persino le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Questa consapevolezza è così generale e pressante che, dopo i numerosi e preziosi interventi avviati dagli attori sindacali firmatari di accordi territoriali e protocolli d’intesa di varia natura (MARTELLONI 2024), anche il legislatore si è risolto a intervenire. Non possono essere intese in altro modo le innovazioni introdotte nella disciplina degli appalti di opere e servizi da parte del nuovo Codice degli appalti<sup>3</sup>, nonché le recentissime modifiche apportate all’art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, da parte del cosiddetto «decreto PNRR» del 2 marzo 2024, convertito con modifiche dalla legge n. 56/2024.

Sul versante degli appalti pubblici, il nuovo Codice ha notoriamente previsto che sia individuato nei bandi di gara il CCNL applicabile ai dipendenti dell’appaltatore<sup>4</sup>, consentendo in subordine l’indicazione di un *diverso* contratto collettivo, «purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall’ente concedente»<sup>5</sup>. Ciò, con l’obiettivo – esplicitato nella *Relazione del Consiglio di Stato al Codice dei contratti pubblici* – di superare, «con norme maggiormente pregnanti e vincolanti» una situazione in cui, a fronte di una pluralità di contratti collettivi astrattamente applicabili, «l’operatore economico finisca con l’optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico»<sup>6</sup>.

Quanto al settore privato, l’art. 29, comma 2, lett. a), d.l. n. 19/2024 ha introdotto un comma 1-*bis* nel corpo dell’art. 29, d.lgs. n. 276/2003 ove – prima delle opportune modifiche accolte nella legge di conversione<sup>7</sup> – si prevedeva che «al personale impiegato nell’appalto di opere e servizi e nell’eventuale subappalto [fosse] corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività

<sup>3</sup> D.lgs. n. 36/2023.

<sup>4</sup> Art. 11, commi 1 e 2, d.lgs. n. 36/2023. Previsioni in tal senso già si profilavano in via pattizia in alcuni accordi territoriali. Vedi, a titolo di esempio, il Protocollo d’intesa sottoscritto a Trani il 22 giugno 2018 che impone «l’applicazione esclusiva del CCNL dell’edilizia e relativo contratto integrativo territoriale» per gli appalti concernenti «le lavorazioni indicate dal CCNL» (punto 7). Il medesimo CCNL è espressamente indicato anche in un *Protocollo* successivo al varo del Nuovo Codice, sottoscritto a Roma il 30 novembre 2023, per «assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo» nel 2025.

<sup>5</sup> Art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36/2023.

<sup>6</sup> CONSIGLIO DI STATO (2022), *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, p. 27.

<sup>7</sup> Legge n. 56/2024.

oggetto dell'appalto». Mentre la lett. b) del medesimo comma “estende” la responsabilità solidale del committente, prevista dal comma 2 dell’art. 29, d.lgs. n. 276/2003, anche alle ipotesi di somministrazione di lavoro da parte di soggetti non autorizzati<sup>8</sup>, nonché alle ipotesi di pseudo-appalto e pseudo-distacco<sup>9</sup>.

## 2. LIMITI E CONTRADDIZIONI APERTE DAI PIÙ RECENTI INTERVENTI NORMATIVI

L’obiettivo di queste recentissime disposizioni del 2024 parrebbe quello di tutelare i lavoratori impiegati in appalti e subappalti. Tuttavia, dalla disposizione sull’estensione della responsabilità solidale appena richiamata non paiono scaturire effetti significativi, tanto da risultare legittimo, almeno in questo caso, l’appellativo di “norma apparente”<sup>10</sup>. Difatti, come noto, il rimedio civilistico dinanzi alla sussistenza di un appalto di mere prestazioni di lavoro estraneo agli schemi leciti – esclusivamente quelli della somministrazione di lavoro *ex artt.* 30 e ss., d.lgs. n. 81/2015 e del distacco *ex art.* 30, d.lgs. n. 276/2003 – è la diretta imputazione del rapporto di lavoro in capo all’effettivo utilizzatore<sup>11</sup>, sicché quest’ultimo è certamente responsabile della soddisfazione dei crediti da lavoro, ma in via diretta, tanto da risultare inutile, oltre che improprio, ogni richiamo al regime di solidarietà.

Il nuovo comma 1-*bis* dell’art. 29, d.lgs. n. 276/2003, dal canto suo, almeno nella sua originaria formulazione, risultava meno innocuo e ben più preoccupante, giacché individuava un parametro esterno per la determinazione del trattamento (soltanto) economico da assicurare nella medesima filiera produttiva del tutto inedito e foriero di notevoli rischi (v. *infra*, § 2.1).

Pertanto, il legislatore aveva scelto di far riferimento esclusivamente al trattamento economico e non anche a quello normativo. La qual cosa non era solo discutibile sotto il profilo degli *standard* di tutela che il decreto intendeva garantire, ma anche oggettivamente problematica sul piano applicativo. Non è mai agevole, infatti, isolare il «trattamento economico» dal più complessivo trattamento economico e normativo, poiché molti istituti hanno una natura strutturalmente ibrida: basti pensare

<sup>8</sup> Art. 18, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>9</sup> La disposizione richiama, infatti, l’art. 18, comma 5-*bis* d.lgs. n. 276/2003, che prevede che «nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all’articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all’articolo 30, comma 1, l’utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione».

<sup>10</sup> La formula, salita agli onori della cronaca negli ultimi anni, è stata indebitamente utilizzata da una parte della dottrina giuslavoristica (Tosi 2015) per derubricare gli effetti dell’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015 che, invece, ha concretamente esteso lo statuto protettivo un tempo applicato al lavoro subordinato oltre i suoi tradizionali confini, rendendolo valevole per le c.d. collaborazioni etero-organizzate, anche mediate da piattaforme digitali. *Ex multis* si veda Cass., sent. n. 1663/2020, che ha felicemente concluso la saga dei *rider* di Foodora, inquadrando i relativi rapporti nella figura di nuovo conio e rendendoli destinatari dell’intera disciplina del lavoro subordinato, fatte salve le – poche – norme «ontologicamente incompatibili» con una prestazione di lavoro estranea allo schema dell’art. 2094 c.c., quali – a parere di chi scrive – il vincolo di obbedienza *ex art.* 2104 comma 2, c.c. e i vincoli d’orario.

<sup>11</sup> Rispettivamente ai sensi dell’art. 38 d.lgs. n. 81/2015 e dell’art. 30, comma 4-*ter*, d.lgs. n. 276/2003.

alla materia dei permessi o al tema, sempre più rilevante in seno alla contrattazione collettiva nazionale e territoriale, degli istituti di *welfare*.

## 2.1. (*Segue*) I problemi originati dal contratto collettivo parametro nel d.l. 2 marzo 2024, n. 19

Stando alla questione principale, il modo d'identificare il cosiddetto contratto collettivo parametro costituiva l'aspetto indubbiamente più problematico del c.d. decreto PNRR del marzo scorso, tanto da suscitare critiche molto aspre che si sono susseguite dalla data del varo del provvedimento fino alla sua modifica con la legge di conversione dell'aprile 2024. Come accennato, nella prima versione del comma 1-*bis* dell'art. 29 non figurava ancora il consueto riferimento alla maggiore rappresentatività comparata dei sindacati firmatari – da gran tempo utilizzato dal legislatore per individuare il contratto collettivo oggetto di rinvio legale – bensì compariva il richiamo al contratto collettivo *maggiormente applicato nel settore e per la zona*.

Tale formula, già rintracciabile nel documento del CNEL del 12 ottobre del 2023 sui progetti legislativi in materia di salario minimo, è stata dapprima recepita nel disegno di legge delega al Governo per legiferare sulla materia<sup>12</sup>, e poi mutuata nel corpo del decreto PNRR del marzo 2024. Tuttavia – come ha subito rilevato un'autorevole studiosa, anche nel ruolo di Consigliere Esperto del CNEL (CIUCCIOVINO 2024) – è vero che il criterio del CCNL maggiormente applicato è stato utilizzato nell'ambito delle ricerche condotte dagli esperti del CNEL, ma con finalità esclusivamente descrittive, per valutare e misurare, peraltro in termini approssimativi, i limiti dell'odierno ordinamento intersindacale, nel cui ambito sono stati censiti oltre mille contratti collettivi nazionali (CIUCCIOVINO 2020). Né sarebbe potuto essere altrimenti. Dal momento che esiste nel nostro sistema giuridico un obbligo legale a comunicare all'INPS il CCNL utilizzato per l'individuazione della retribuzione imponibile a fini contributivi<sup>13</sup> – precisando la legge che deve trattarsi di un contratto sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi<sup>14</sup> – il CNEL ha giustamente ritenuto che quel dato potesse costituire un *utile indicatore* del tasso di diffusione di un determinato contratto collettivo (CIUCCIOVINO 2024). Tuttavia, gli esperti hanno approcciato il tema con una duplice consapevolezza: in primo luogo, erano e sono coscienti del fatto che manca, nell'ordinamento giuridi-

<sup>12</sup> Il disegno di legge delega è stato adottato in risposta alla proposta di legge recante «Disposizioni per l'istituzione del salario minimo» (A.C. 1275) presentata congiuntamente dalle forze politiche di opposizione il 4 luglio 2023 e cassata da un emendamento di maggioranza approvato in Commissione Lavoro della Camera dei Deputati il 28 novembre 2023.

<sup>13</sup> Tanto è vero che, nel medesimo convegno INPS di venerdì 22 marzo 2024 Arturo Maresca ha osservato con lucido realismo che, se storicamente le imprese più disinvolve pagavano le retribuzioni ma, spesso, evadevano i contributi, oggi accade il contrario: i datori di lavoro versano i contributi all'INPS, per la prosaica ragione che se non paghi i contributi non hai il DURC e non puoi lavorare, ma sovente non corrispondono le retribuzioni.

<sup>14</sup> Art. 1, d.l. n. 338/1989.

co italiano, un generale obbligo di comunicazione relativo al CCNL *effettivamente applicato*, che pacificamente può essere diverso, prevedendo una retribuzione difforme da quella utilizzata per l'individuazione del c.d. minimale contributivo. La questione – sia detto per inciso – è da tempo pacifica anche in base a un consolidato orientamento giurisprudenziale che, nel 2002, ha avuto il conforto delle Sezioni Unite della Cassazione<sup>15</sup>: Per i giudici di legittimità, insomma, la norma del 1989 sulla retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non incide né sul contratto collettivo applicabile al rapporto di lavoro né sul c.d. “minimo retributivo costituzionale” ma «si limita a determinare l'entità del contributo previdenziale utilizzando i parametri discrezionalmente ritenuti più opportuni dal legislatore senza tuttavia attribuire alla fonte collettiva un'impropria efficacia generalizzata nella disciplina del rapporto di lavoro».

In secondo luogo, è chiaro che un conto è usare un simile parametro per scattare un'istanza, per quanto sfocata, col fine di rappresentare lo stato dell'arte del sistema contrattual-collettivo, altro è impiegarlo in termini prescrittivi: non può sfuggire che, in presenza di un precetto normativo quale quello considerato, un certo contratto possa diffondersi proprio in quanto più vantaggioso per il datore di lavoro, divenendo, per questa via, “maggiormente applicato”, ancorché sottoscritto da sindacati poco o nulla rappresentativi.

Atteso che il parametro inizialmente individuato per la fissazione di un equo compenso dei lavoratori degli appalti mostrava i sopradetti limiti, il testo è stato sottoposto a critiche vigorose provenienti da tutte le parti sociali, ivi comprese le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro: questo fuoco di sbarramento unitario ha, così, costretto la maggioranza parlamentare a tornare sui suoi passi, ripiegando, nella legge di conversione del decreto, su formule più solide e consuete. Oggi, ai sensi del vigente comma 1-*bis* dell'art. 29, «al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto».

---

<sup>15</sup> Si veda Cass., S.U., sent. n. 11199/2002, per la quale «L'importo della retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che ai lavoratori di un determinato settore sarebbe dovuta in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale (c.d. “minimale contributivo”) secondo il riferimento dell'art. 1 del d. l. n. 338/1989 (convertito in legge n. 389/1989), senza le limitazioni derivanti dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 36 della Costituzione (c.d. “minimo retributivo costituzionale”), che sono rilevanti solo quando a detti contratti si ricorre – con incidenza sul distinto rapporto di lavoro – ai fini della determinazione della giusta retribuzione». «Né – puntualizza la Corte – a diverse conclusioni può indurre l'art. 39 della Costituzione, dato che la disposizione in esame si limita a determinare l'entità del contributo previdenziale utilizzando i parametri discrezionalmente ritenuti più opportuni dal legislatore senza tuttavia attribuire alla fonte collettiva un'impropria efficacia generalizzata nella disciplina del rapporto di lavoro» (Cass., sent. n. 3491/2003).

In base alla versione definitiva della norma in discorso è stato oggettivamente compiuto un passo avanti nella regolamentazione del lavoro prestatO negli appalti di opere e servizi. Tuttavia, per un verso anche la disciplina oggi vigente presenta alcune criticità, almeno potenziali, sulle quali è utile riflettere (v. *infra*, § 2.2); per altro verso, il legislatore non si è spinto a riconoscere – come invece sarebbe stato opportuno – il più avanzato principio di parità di trattamento tra dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore (v. *infra*, § 3).

## 2.2. La stretta connessione con l'attività oggetto dell'appalto e l'ambito di verifica della maggiore rappresentatività comparata

Un elemento problematico, comune tanto alla prima che alla seconda formulazione del comma 1-*bis* ora vigente, riguarda la richiesta *stretta connessione* con «l'attività oggetto dell'appalto».

Qui è utile procedere con cautela per non ingenerare equivoci. L'aderenza del contratto collettivo alle attività date in appalto è giustamente pretesa dal vecchio e dal nuovo Codice dei contratti pubblici al fine di evitare che la libertà sindacale (art. 39, comma 1, Cost.) di cui gode l'appaltatore sia utilizzata, negli appalti di opere, lavori e servizi messi a bando da una PA, per scegliere un contratto collettivo vantaggioso per il datore di lavoro benché inconferente con le attività terziarizzate e le professionalità necessarie a garantire i servizi all'utenza. Nel settore pubblico, insomma, pacifico che il contratto della stazione appaltante e dell'impresa appaltatrice sono diversi – vista la natura pubblicistica della prima e privatistica della seconda – occorre un criterio guida utile a orientare le scelte contrattual-collettive dell'appaltatore, che mai possono coincidere con quelle cui l'appaltante è tenuto per legge<sup>16</sup>.

Nel settore privato di cui si discute le cose stanno diversamente. A onor del vero, la diversità di regime contrattual-collettivo tra appaltante e appaltatore costituisce uno dei presupposti per la sussistenza di un effettivo interesse all'*outsourcing*: in altri termini, l'imprenditore privato è tanto più interessato ad affidare opere e servizi in appalto quanto più ai lavoratori impegnati nel segmento del ciclo produttivo coinvolto nel processo di terziarizzazione è applicabile un diverso (e meno favorevole) contratto collettivo, perché questa circostanza consente una compressione dei costi a seguito dell'esternalizzazione.

Ebbene, la norma in discorso presenta un vantaggio immediato e uno solo potenziale: innanzitutto, attraverso il richiamo alla maggiore rappresentatività comparata degli attori negoziali, essa pare idonea a impedire l'applicazione, presso le imprese appaltatrici e subappaltatrici, di contratti collettivi pirata o, comunque, stipulati da sindacati poco o per nulla rappresentativi, scongiurando, per questa via, le forme più odiose di *dumping* contrattuale; in secondo luogo, dovendosi trattare di contratti collettivi strettamente connessi all'attività oggetto dell'appalto, essa dovrebbe mettere fuori gioco contratti collettivi eccessivamente generalisti, come ad esempio il CCNL

---

<sup>16</sup> Artt. 40 e ss. del d.lgs. n. 165/2001.

multiservizi, la cui latitudine è così ampia da contraddire la *stretta connessione* con l'attività terziarizzata.

Se la *ratio* della nuova disposizione venisse così ricostruita sul piano applicativo, l'avanzamento sarebbe problematico ma indiscutibile. Problematico perché l'aggancio al settore merceologico spinge a intendere ciascuna categoria in senso ontologico, con sostanziale recupero dell'art. 2070 c.c., determinando un radicale cambio di paradigma rispetto alla tradizionale impostazione di matrice privatistica (CENTAMORE 2020). Indiscutibile, ad una condizione: che il contratto strettamente connesso all'attività oggetto dell'appalto sia comunque dotato di un campo d'applicazione *significativo*.

Se, per converso, tale campo fosse estremamente circoscritto – il che è senz'altro legittimo, in regime di libertà sindacale (si pensi, per fare solo un esempio, al CCNL per le attività di manutenzione dell'industria metalmeccanica) – la stretta connessione con l'attività data in appalto sarebbe rispettata, ma si ridurrebbe in eccesso l'ambito entro cui accertare la maggiore rappresentatività comparata. Ben può accadere, insomma, che un piccolo ritaglio operato all'interno di un più ampio ambito negoziale consegna alle parti sociali che ne hanno circoscritto un ridotto segmento una rappresentatività maggioritaria o persino esclusiva, anche quando i soggetti sindacali stipulanti risultino, alla prova dei fatti, estremamente deboli e ben poco rappresentativi. Il problema, del resto, non è sconosciuto al sistema sindacale, essendosi già posto nel settore del *food-delivery* a seguito della stipulazione del CCNL *Assodelivery – Ugl Rider* del 15 settembre 2020. A prescindere dal noto contenzioso originato da quella vicenda, è utile rammentare, in questa sede, come il Ministero del Lavoro, nella circolare n. 17 del 19.11.2020, abbia tenuto a raccomandare l'opportunità che «il criterio della maggiore rappresentatività comparata necessariamente si determini avuto riguardo alle parti firmatarie del contratto collettivo nazionale del più ampio settore, al cui interno, in ragione di particolari esigenze produttive ed organizzative, si avverte la necessità di prevedere discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo dei lavoratori in oggetto». Se così non fosse, del resto, si correrebbe il rischio di legittimare indebite avventure corsare da parte di agenti negoziali improvvisati, perché sarebbe sufficiente individuare micro-ambiti di negoziazione con controparti compiacenti per presentare il contratto collettivo quale prodotto pattizio unico e dunque idoneo a rispondere ai requisiti richiesti dalla norma di rinvio<sup>17</sup>.

Analogo problema potrebbe porsi nel campo degli appalti e sub-appalti qui in discussione, laddove il problema non è rappresentato – come noto – dalla natura derogatoria delle disposizioni pattizie bensì dalla necessità, parimenti rilevante, di riconoscere ai lavoratori impiegati nella filiera di appalti e sub-appalti non solo l'applicazione di un contratto perfettamente conferente all'oggetto dell'appalto ma pure di un contratto siglato da sindacati provvisti dei requisiti di rappresentatività richiesti dalla norma.

<sup>17</sup> Nella fattispecie, l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 81/2015.



### 3. PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA DIPENDENTI DELL'APPALTANTE E DELL'APPALTATORE: LA SOLUZIONE MANCATA

Nonostante il passo in avanti compiuto dal legislatore, resta l'impressione che, anche questa volta, si sia persa l'occasione di produrre l'inversione di rotta necessaria, non solo sul piano delle tutele da riconoscere a lavoratrici e lavoratori impegnati negli appalti bensì anche sulla direzione da imprimere all'assetto organizzativo delle imprese – ancora favorite nei processi di scomposizione, smembramento e deresponsabilizzazione – con conseguenze non irrilevanti sulla qualità del tessuto produttivo del Paese.

Sotto questi profili, si sarebbe rilevata ben più efficace l'affermazione del *principio di parità di trattamento economico e normativo tra dipendenti dell'appaltante e dipendenti dell'appaltatore* (e di eventuali subappaltatori), un tempo prevista dall'art. 3 della legge n. 1369/1960, abrogata nel 2003 dalla c.d. Riforma Biagi. Quella risalente normativa, adottata con la prioritaria esigenza di vietare gli appalti di mere prestazioni di lavoro e, per questa via, combattere il fenomeno del caporalato<sup>18</sup>, si preoccupava, infatti, anche di regolare gli appalti veri e propri, stabilendo, oltre al principio della responsabilità solidale (VILLA 2017), tutt'ora vigente<sup>19</sup>, anche la regola della parità di trattamento economico e normativo tra dipendenti dell'appaltante e dipendenti dell'appaltatore<sup>20</sup>.

Alla tutela delle maestranze impegnate, “gomito a gomito”, nel medesimo ciclo produttivo si affiancava un suggerimento, implicito ma chiaro, sull'assetto organizzativo che le imprese avrebbero dovuto privilegiare, diverso e opposto rispetto a quello assunto negli ultimi vent'anni: quella tecnica di tutela indicava, infatti, la “via alta” al decentramento produttivo, orientato alla specializzazione qualitativa, poiché precludeva, di fatto, ogni esternalizzazione finalizzata alla mera riduzione dei costi. Ciò perché, quando il lavoro in appalto gode delle medesime condizioni riconosciute al lavoro svolto alle dirette dipendenze dell'impresa principale, viene meno l'interesse stesso di quest'ultima a procedere all'esternalizzazione, salvo che la qualità del servizio reso da un'impresa altamente specializzata sia così elevata da giustificare un aggravio dei costi.

Questa tecnica di regolazione risalente e, al contempo, lungimirante e modernissima (MAZZOTTA 1979; CORAZZA 2004; SPEZIALE 2010; CARINCI 2000; BELLAVISTA 2022), potrebbe arricchirsi, nel quadro odierno, di funzioni ulteriori, recando vantaggi anche in ordine alla potenziale evoluzione dell'ordinamento sindacale di fatto.

Risulta difficile disconoscere che una delle ragioni della moltiplicazione dei contratti collettivi, persino precedente alla (e forse più importante della) moltiplicazione dei soggetti negoziali, riguarda proprio l'estrema frammentazione del ciclo produttivo. È lecito ritenere, infatti, che l'inedita proliferazione di contratti collettivi sia anche – benché non soltanto – frutto della possibilità di scomporre il ciclo produttivo attraverso gli istituti impiegati nei fenomeni circolatori (trasferimento di ramo

<sup>18</sup> Artt. 1 e 5, legge n. 1369/1960.

<sup>19</sup> Art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>20</sup> Art. 3, legge n. 1369/1960.

d'azienda e appalto). In altri termini, l'esistenza di una pluralità di contratti collettivi, contenenti trattamenti anche altamente differenziati, non è neutra rispetto all'interesse ad avviare i processi di smembramento dei complessi imprenditoriali, ma incide su di essi e, indubbiamente, li condiziona. Se ciò è vero, dovrebbe essere vero anche il contrario: potrebbe, insomma, risultare realistico che il principio di parità di trattamento riduca, insieme alle pratiche di *outsourcing*, anche la selva dei contratti collettivi che vi si accompagnano.

Del resto, così come l'organizzazione d'impresa non è un presupposto o un dato immutabile, parimenti non lo è il sistema di contrattazione collettiva. L'organizzazione d'impresa è esito di un *processo organizzativo*, così come il sistema contrattuale è esito di un *processo di negoziazione*. Processi che il diritto in generale, e il diritto del lavoro in particolare, può e probabilmente deve condizionare.

Non è un caso che la soluzione qui suggerita sia stata recentemente caldeggiata, oltre che da accorta dottrina (CORAZZA 2021, pp. 1095 e ss.; BELLAVISTA 2022, pp. 7 e ss., 2024, p. 80), anche da importanti attori istituzionali. Una prima volta, nel maggio 2021, è stata la Commissione di Garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali a denunciare, in un apposito *dossier*<sup>21</sup>, la degenerazione del sistema degli appalti pubblici, invitando a prendere in considerazione, tra le soluzioni idonee a contrastare il c.d. *dumping* salariale, la regola della *parità di trattamento tra dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore*. Una seconda volta, ha fornito lo stesso suggerimento il CNEL presieduto da Renato Brunetta, proprio nel Documento del 12 ottobre 2023, contenente *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, usato per contrastare l'iniziativa delle opposizioni in tema di salario minimo legale, laddove si invita a valutare il ripristino della regola di parità di trattamento retributivo «per contrastare il fenomeno del *dumping* contrattuale nel sistema degli appalti di servizi e delle catene di *franchising*»<sup>22</sup>.

Non è questo il luogo idoneo a valutare, analiticamente, l'eventuale frizione di una tecnica di tal fatta con le libertà economiche di matrice euro-unitaria. Per certo il legislatore italiano la ritiene pienamente compatibile con il diritto dell'UE, avendola adottata tanto nel vecchio (a partire dal 2021) quanto nel nuovo Codice degli appalti pubblici del 2023, ove il subappaltatore (ma solo quest'ultimo) è tenuto a «riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale»<sup>23</sup>.

Basterebbe, insomma, estendere tale regime alle condizioni di lavoro presso il primo appaltatore e, soprattutto, generalizzarne il campo d'applicazione includendovi il settore privato.

Se così fosse, anche il dibattito sull'eventuale introduzione di un salario minimo fisso per legge risulterebbe, se non superfluo, quantomeno altamente sdrammatizzato.

<sup>21</sup> COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2021), *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*.

<sup>22</sup> CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, pp. 36 e ss.

<sup>23</sup> Art. 119, comma 12, d.lgs. n. 36/2023.

## BIBLIOGRAFIA

- BELLAVISTA A. (2022), *Appalti e tutela dei lavoratori*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 454, pp. 1 e ss.
- BELLAVISTA A. (2024), *Le catene degli appalti e la tutela dei lavoratori*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 1, pp. 79 e ss.
- CARINCI M.T. (2000), *La fornitura di lavoro altrui. Interposizione, comando, lavoro temporaneo, lavoro negli appalti*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Milano, Giuffrè.
- CENTAMORE G. (2020), *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bologna University Press.
- CIUCCIOVINO S. (2020), *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 185 e ss.
- CIUCCIOVINO S. (2024), *Introduzione*, Convegno *Le novità in materia di appalti, congruità delle condizioni di lavoro e sicurezza nel decreto PNRR (DL 19/24)*, Direzione Generale INPS, Roma, 22 marzo 2024.
- COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI (2021), *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, in [www.commissionegaranziasciopero.it](http://www.commissionegaranziasciopero.it).
- CONSIGLIO DI STATO (2022), *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL’ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).
- CORAZZA L. (2021), *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, pp. 1087 e ss.
- CORAZZA L. (2004), *“Contractual integration” e rapporti di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Padova, Cedam.
- DORIGATTI L. (2018), *La precarietà invisibile. Catene del valore, appalti e condizioni di lavoro*, in *Il Mulino*, 4, pp. 561 e ss.
- LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- MARTELLONI F. (2024), *Appalti pubblici, tutele sociali e ruolo di istituzioni e sindacato nel contesto locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, pp. 100 e ss.
- MAZZOTTA O. (1979), *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- RAITANO M., JESSOULA M., NATILI M., PAVOLINI E. (2019), *I working poor in Italia*, in *Quaderni della coesione sociale*, 2, pp. 3 e ss.
- RAZZOLINI O. (2022), *Il lavoro povero nella catena contrattuale degli appalti. Spunti di riflessione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, pp. 1 e ss.
- SARACENO C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Bologna, Il Mulino.
- SPEZIALE V. (2010), *Il datore di lavoro nell’impresa integrata*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, pp. 1 e ss.
- TOSI P. (2015), *L’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 6, pp. 1117 e ss.
- VILLA E. (2017), *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, Bologna, Bologna University Press.

## LE BASI COSTITUZIONALI DI UNA LEGGE SUL SALARIO MINIMO

Francesco Medico\*

### I. INTRODUZIONE

Il tema dell'introduzione di una legge sul salario minimo in Italia è tornato al centro della riflessione pubblica. Questo ritorno in scena è dettato da due motivazioni di diritto costituzionale materiale: l'abbassamento costante e inesorabile, negli ultimi trent'anni, dei salari nel nostro Paese e l'indebolimento dei sindacati e della loro capacità di rappresentanza del mondo del lavoro. Le due ragioni non viaggiano su binari paralleli, ma sono direttamente interdipendenti, e una influenza l'altra. In passato, tale problematica non si sarebbe posta e, quando era stata affrontata nella riflessione teorica, era stata risolta nella realtà costituzionale con il *salario minimo giurisprudenziale*, vale a dire con una soluzione che poggiava materialmente sulle spalle della esclusiva forza rappresentativa dei sindacati come organizzazioni sociali del lavoro. Insomma, la questione del salario minimo legale rientra in scena nell'Italia di oggi per provare a sbloccare un cortocircuito dettato da quei due elementi di costituzione materiale sopramenzionati. Per il caso italiano, la linea causale si potrebbe spiegare nel seguente modo: (a) la frammentazione del mondo del lavoro, dettata dal modello di produzione post-fordista centrato sulla parcellizzazione delle catene di produzione del valore e sull'economia dei servizi a basso valore aggiunto (b) ha causato un indebolimento dei sindacati in termini di capacità di rappresentanza delle istanze del lavoro, che ha comportato, a sua volta, (c) un abbassamento dei salari della classe lavoratrice nel nostro Paese. Non c'è solo questo chiaramente, ma credo che questa spiegazione colga una fetta importante della verità storica che ci ha condotti a questo stato di cose.

In che modo, allora, si può rispondere a questa linea causale e interromperla? Una soluzione che viene proposta, dalla gran parte delle forze sociali vicine al mondo del lavoro, è utilizzare la legge, strumento politico per eccellenza per governare le società

---

\* Francesco Medico è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna ([francesco.medico2@unibo.it](mailto:francesco.medico2@unibo.it)).

moderne, al fine di fissare una soglia minima, un *limite politico* (ma anche con qualche venatura etica, bisogna ammetterlo, a dire il vero) per affermare che al di sotto di quel valore fissato politicamente e collettivamente, il prezzo del lavoro non può andare. In altri termini, chi sostiene questa ipotesi si rifà ad una tradizione che non considera il lavoro una merce come le altre (MARX 1974, POLANYI 2010) e appoggia le ricostruzioni che fissano un limite al di sotto del quale il processo di mercificazione deve arrestarsi in un'economia capitalista. Senza ombra di dubbio, pensare che "solo" una legge possa essere in grado di arrestare questo processo di impoverimento del lavoro è un'ingenuità su cui non è possibile cadere (PALLANTE in questo volume). Per riflettere e agire sulle cause di questa situazione, bisognerebbe, infatti, risalire ancora più su e guardare alle dinamiche capitalistiche di produzione e riproduzione sociale delle nostre società (BRANCACCIO 2023, MATTEI 2022). Come anche bisognerebbe interrogarsi sulla ormai debole (per usare un eufemismo) capacità di rappresentanza di quelle organizzazioni sociali che intenderebbero, quantomeno sulla carta, raccogliere attorno a sé il mondo della classe lavoratrice. In breve, bisognerebbe guardare allo stato della lotta di classe dopo la fine dei *Trentes Glorieuses* per capirci qualcosa in più.

Al di là di queste considerazioni, è però lecito pensare che una legge che fissi questo limite possa rappresentare un messaggio politico-simbolico e costituzionale di segno opposto rispetto alle tendenze degli ultimi decenni che ci hanno portato fino alla situazione odierna. Vale a dire che non è escluso che una legge sul salario minimo possa contribuire *a)* ad invertire, quantomeno in parte, la rotta di questi ultimi trent'anni; *b)* a rilanciare una nuova stagione di stampo "socialdemocratico" di attenzione dei poteri pubblici verso la più generale questione salariale; *c)* a favorire dinamiche aggregative delle forze del lavoro.

Questa possibilità politica e sociale rende già di per sé interessante riflettere sulle basi costituzionali di una legge sul salario minimo in Italia. Lo diventa ancora di più, poi, se si ricorda che quel rapporto tra capitale e lavoro (BIN 2007) era e rimane alla base del nostro patto costituzionale e se si rammenta come il tema del salario minimo offra un'ottima prospettiva da cui guardare le evoluzioni della costituzione materiale (MORTATI 1940) rispetto a quella formale. Insomma, se la Costituzione ha e deve ancora avere l'ambizione di porre un ordine politico e sociale concreto, diventa centrale guardare alla dimensione del lavoro, elemento di cui vive la maggior parte della popolazione, e al suo rapporto con il mercato.

Per questi motivi, in questo saggio vorrei svolgere alcune considerazioni su due aspetti relativi all'introduzione di una legge sul salario minimo: cioè, più in particolare, di una legge che abbia l'ambizione di rappresentare l'attuazione di quei principi sanciti dall'art. 36 Cost. Il primo piano riguarda quello che chiamerei la dimensione del *costituzionalmente legittimo*: vale a dire se è ammissibile un intervento con legge per introdurre in Italia il salario minimo. Non è una domanda scontata, come si vedrà, e che si è posta anche in precedenti periodi della storia repubblicana, ma su cui oggi, a maggior ragione, diventa fondamentale concentrarsi per capire se quelle energie politiche e sociali che si aggregano attorno a questo obiettivo, non si trovino

di fronte ad ostacoli costituzionali insormontabili. Il secondo piano concerne, invece, quello che definirei il *costituzionalmente preferibile* (o opportuno): cioè svolgerò alcune considerazioni non più legate alla sfera della legittimità costituzionale, ma vicine a valutazioni più schiettamente di politica del diritto, ragionando su quale intervento di attuazione dell'art. 36 Cost. sia quello preferibile in termini di ordine sistematico in questo contesto storico-materiale<sup>1</sup>.

Il significato più generale di questo lavoro è quello di contribuire ad un processo di razionalizzazione politica della questione salariale e di fornire alcuni argomenti di diritto costituzionale al dibattito che si sta svolgendo in questi mesi nella società italiana su questo nobile tema.

## 2. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'ART. 36 COST. COME DIRITTO SOCIALE POSITIVIZZATO

Prima, però, di addentrarmi nella questione, vorrei presentare alcune considerazioni di ordine più generale. La nostra Costituzione è diversa rispetto a tante altre esperienze costituzionali affini, prima tra tutte la Legge fondamentale tedesca. Questo perché la nostra Costituzione segna, senza dubbio, il passaggio dell'ordinamento italiano, assieme ad altre coeve esperienze europee, da una forma di Stato liberale ad un modello di compiuto di Stato sociale (COSTA 2009). Lo fa, tuttavia, in una maniera del tutto peculiare rispetto a quel paradigma di Costituzioni «democratiche» (FIORAVANTI 2018) dell'Europa occidentale venute fuori dalla seconda metà del Novecento.

Lo scarto esistenziale rispetto all'esperienza tedesca, ad esempio, si ritrova poiché la dimensione dello Stato sociale è segnata, oltre che dalla presenza di clausole generali (gli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 20 GG per la Germania) – dalla cui interpretazione elastica sono desumibili alcuni diritti sociali – anche da un *surplus* di garanzia fornito dal testo costituzionale stesso, vale a dire la presenza di specifici e positivizzati diritti sociali. L'*autonomizzazione* dei diritti sociali dalle clausole generali in Costituzione, infatti, non è un dato da sottovalutare perché permette di dimostrare il rafforzamento della dimensione normativa dello Stato sociale in Italia, ne fornisce un *surplus* di legittimazione e ne garantisce una piena cesura rispetto alla forma di Stato liberale (BALDASSARRE 1989) che, per sua struttura, conservava una natura oppositiva verso i diritti di prestazione e redistributivi. Al contrario, il rinvenimento della base normativa dei diritti sociali nelle “sole” clausole generali presta maggiormente il fianco a giustificare quelle tesi (FORSTHOFF 1973) che sostenevano un'incompatibilità dei diritti sociali con il concetto di Stato di diritto.

Ora, le impostazioni che vedevano un'irriducibilità dei diritti sociali con la forma dello Stato di diritto sono state superate dalla maggioranza degli studiosi (vedasi il

---

<sup>1</sup> Non mi interesserò, invece, di porre in relazione il tema di una legge sul salario minimo a quello dell'approvazione della Direttiva (UE) n. 2022/2041, sia perché già trattato da altri nel dettaglio (BUZZACCHI in questo volume, COMAZZETTO in questo volume, COSTAMAGNA in questo volume, COZZI in questo volume), sia perché mi sembra centrale concentrarsi sui profili interni e costituzionali della questione.

dibattito in Italia sulle disposizioni di principio, su cui per tutti, CRISAFULLI 1962), ma quello che vorrei far emergere è che la scrittura dei diritti sociali in Costituzione fornisce un argomento formidabile per sostenere che (1) quelle situazioni giuridiche soggettive sono piene e perfette, che (2) non è necessario ricavarle attraverso l'interpretazione di norme di principio e che (3) i poteri pubblici e i soggetti sociali devono darne attuazione e riconoscimento. In sintesi, la positivizzazione garantisce in Italia l'accesso pieno e completo del tema redistributivo alla sfera della normatività costituzionale.

Dato per assodato questo punto, un discorso diverso concerne il *come* sia preferibile dare attuazione ai diritti sociali previsti da una Costituzione che si fa norma (BARILE 1951). Le strade, a questo punto, sono due: o si ritiene preferibile un'attuazione politica della Costituzione, e si guarda alla legge come strumento principe per dare corpo all'indirizzo politico costituzionale, oppure l'altra grande via, che sempre più prende piede nelle odierne realtà costituzionali, è l'attuazione giudiziaria dei diritti (HIRSCHL 2007). In questo secondo caso, è la giurisdizione – e la sentenza come suo precipuo atto di manifestazione – che si trova a diventare principale strumento di realizzazione del dettato costituzionale, superando così quella cultura del primato della politica, in cui la Costituzione era considerata la *loi politique* per eccellenza. Così facendo, si va a confluire in una visione in cui legislazione e giurisdizione vivono in un perenne stato di tensione nello Stato costituzionale «costitutivo di un ordine che non si realizza in un punto e nelle sue diramazioni per via retta, ma attraverso la tensione che si determina tra due fuochi, come nella figura geometrica dell'ellisse» (FIORAVANTI 2016, p. 18).

Per semplificare, per quanto riguarda la protezione e l'attuazione dei diritti fondamentali, in generale, le grandi concezioni che si contrappongono nel dibattito costituzionale sono due: da una parte, il costituzionalismo politico (GOLDONI 2010), di stampo prevalentemente istituzionalista, che riconosce la natura politico-confittuale delle Costituzioni e delle società di cui quelle Costituzioni sono il prodotto; e, dall'altra, il costituzionalismo giudiziario, o molte volte anche detto neocostituzionalismo (BONGIOVANNI 2011) che, in forza di un'impostazione di stampo normativista, tende a presupporre una natura più irenica delle società e, quindi, anche delle stesse Costituzioni. Quello che avviene in questo secondo gruppo di teorie è, per lo più, un'elisione della natura politica dei processi costituzionali – in cui lo spazio del diritto tende ad assorbire *in toto* le società di riferimento – in nome di una visione di «pangiuridicismo costituzionale» (MORRONE 2021, p. 194). In questo caso, queste teorie portano a negare una sfera libera della politica, e a proporre una concezione meccanicistica di tutela dei diritti. Se si adotta questo secondo approccio, insomma, la legge assume una funzione residuale rispetto all'espressione dell'indirizzo politico, perché, al contrario, la sentenza diventa il principale strumento di attuazione della Costituzione e dei diritti in essa positivizzati, in risposta ad un bisogno che emerge dal caso di specie e a cui il giudice deve essere pronto a dare garanzia. Ma questo metodo può ergersi a sistema compiuto e robusto in *tutte* le epoche storiche, oltre una meccanica *puntistica* di tutela dei diritti, e in particolare di quelli sociali?

Non posso approfondire oltre, ma la questione diventa importante perché questi diversi approcci riflettono anche conseguenti adesioni a diverse teorie normative sui diritti sociali. Operando anche in questo caso un certo grado di sintesi, chi predilige la sentenza come strumento di attuazione dei diritti sociali tende a sposare la tesi della indivisibilità di questi (*ex multis*, PINO 2016), vale a dire adotta un'idea che accomuna la terza generazione dei diritti a quelli civili e politici e riconosce una continuità tra i primi e gli altri, ne nega la natura debole, condizionata, di minorità dei diritti sociali e li fa rientrare a pieno titolo nell'*acquis* del costituzionalismo moderno. In quest'ottica, dunque, i diritti sociali rappresentano un corollario della libertà positiva (BERLIN 1969, p. 197), oramai acquisita nello Stato costituzionale, che permette di superare quella tesi delle origini prima presentata la quale, al contrario, sosteneva l'incompatibilità di questi diritti con il concetto normativo di Stato di diritto. La naturale tendenza della teoria della indivisibilità è, tuttavia, quella di saldarsi con le visioni del costituzionalismo giudiziario, vale a dire valorizzare un'applicazione meccanicistica dei diritti sociali, eleggendo il giudice, e, in particolare, le Corti costituzionali, a organi privilegiati di mediazione e risoluzione dei conflitti sociali che si riflettono nei conflitti tra diritti (MODUGNO 1982, p. 24). In questo contesto, l'altra faccia della medaglia è, anche in questo caso, l'affievolimento della preferenza della legge come strumento di attuazione politica della Costituzione e la scelta della giurisdizione come il miglior dispositivo di garanzia e implementazione dei diritti *sans phrase*. Se, infatti, non più di *conquista* ma di *incorporazione* dei diritti sociali si parla, nella teoria costituzionale in esame, diventa superfluo ragionare, in termini di costituzione materiale, sul *perché* della regressione dei diritti sociali in questi ultimi trent'anni ed è sufficiente, dal punto di vista logico-sillogistico, desumere che, una volta positivizzati, i diritti sociali devono essere eguali agli altri diritti. I diritti sociali, dunque, devono, in termini normativi – ma non poi necessariamente fattuali, ed è qui la contraddizione – fungere da limite del funzionamento dell'ordine del mercato e del sistema capitalistico (DICIOTTI 2004), base materiale su cui poggiano le nostre democrazie liberali. Detto in altro modo, la tesi dell'indivisibilità dei diritti fondamentali fa prevalere la forma sulla sostanza, e vede il giudice come guardiano dell'ordine costituzionale dello Stato sociale.

Al polo opposto, invece, si pongono quelle teorie che negano la tesi della continuità dei diritti sociali con gli altri diritti, e valorizzano la diversità strutturale dei primi, riponendo il tema di una differenza non di grado, ma di categoria dei diritti sociali rispetto alle altre tipologie di diritti (GOLDONI 2022). Una tesi, questa, che, di primo acchito, può sorprendere, perché alcuni potrebbero pensare porti ad un passo indietro in termini di riflessione costituzionale, in quanto astrattamente vicina a quelle posizioni che teorizzavano l'incompatibilità dei diritti sociali con lo Stato di diritto. Ma se si guarda più da vicino questo approccio, si capisce bene che il fine strategico di una tale argomentazione è quello di *rovesciare* la tesi dell'indivisibilità dei diritti non per indebolire lo statuto costituzionale dei diritti redistributivi, ma per rilanciare e rafforzare la protezione degli stessi nella *materialità* dei rapporti sociali. Per essere più chiari, la tesi della discontinuità, adottando un approccio di



tipo materialista allo studio degli ordinamenti costituzionali, registra il dato, dopo il periodo dei *Trentes Glorieuses*, dell'indebolimento dei diritti sociali e vede nella teoria dell'indivisibilità un dispositivo di giustificazione teorica – un prodotto di irenismo costituzionale, si potrebbe dire – che ha condotto all'affievolimento di tutela dei diritti sociali nella realtà degli ordinamenti giuridici odierni. Vera o falsa che sia questa lettura, quello che si può condividere con questa interpretazione è che la concezione formalista dell'indivisibilità tende ad occultare e a sterilizzare i conflitti politici e sociali che si celano dietro ogni diatriba sui diritti fondamentali (sul tema, oppone all'astrazione naturalista il discorso sulla storicità concreta BALIBAR 2017, p. 37), e trascura l'analisi sul *perché* dell'indebolimento materiale di questi diritti. Questo porta a valorizzare, pertanto, il ruolo degli individui e dei giudici, che, di volta in volta, sulla base di dinamiche puntuali, rispettivamente richiedono, gli uni, e riconoscono, gli altri, i singoli diritti. Al contrario, la tesi della discontinuità riconosce la differenza dei diritti sociali rispetto agli altri diritti, proprio in ottica di svelare il plusvalore politico che gli stessi posseggono in virtù del loro maggiore inserimento in dinamiche sociali e collettive sempre reversibili (MEDICO 2023, p. 285) e di legare la loro attuazione ad un conflitto sulle modalità di produzione e riproduzione sociale in cui sono presenti strutturalmente condizioni di scarsità (CASADEI 2012). In sintesi, per questa teoria, i diritti sociali sono in strutturale contraddizione con il sistema capitalistico e sono diversi rispetto agli altri perché «dispositivi normativi atti a mobilitare ed organizzare il conflitto politico sugli equilibri sociali e quindi a designare il perimetro entro il quale si discute di come gestire la scarsità» (GOLDONI 2022, p. 163). Pertanto, sono, *in primis*, gli attori sociali e politici a dare corpo ai diritti sociali nella loro dimensione materiale e, solo in subordine, svolgono un ruolo di sostegno le giurisdizioni e le Corti costituzionali. In definitiva, questa teoria – più affine al modello del costituzionalismo politico – ri-stabilisce il primato della politica e delle mobilitazioni collettive, della sostanza sulla forma, e individua la legge come strumento preferenziale di mediazione politica dei vari attori, istituzionali e non, per garantire stabilità e attuazione ai diritti sociali.

Ad ogni modo, al di là del dato puramente teorico e ritornando al piano che qui interessa maggiormente, il punto centrale su cui riflettere in termini laici è quale sia la migliore soluzione di attuazione dell'art. 36 Cost. non solo in astratto, ma nel contesto storico-politico attuale. Il discorso sul *come* rimane sempre aperto, quindi, ma questo non significa che ne possa uscire intaccata la tutela costituzionale in sé del diritto – la sostanza delle cose – che, come si è visto, è collegata alla stessa forma di Stato sociale in Italia. Mi sembra, infatti, che si possa sostenere, senza troppi problemi, che l'art. 36 Cost. sia un classico esempio di un diritto sociale positivizzato che esprime una chiara direttrice costituzionale – difficilmente contestabile ne è il senso ad un'interpretazione letterale, ma non solo – nella garanzia di un nesso salario-reddito-vita dignitosa. Un diritto fondamentale valevole sia nei confronti dello Stato, ma anche e soprattutto nei confronti dei privati e delle dinamiche di mercato. Esso presenta, infatti, due caratteristiche imprescindibili che il salario “costituzionale” deve avere per la società tutta: (1) la proporzionalità alla quantità e qualità del

lavoro svolto, e (2) la sufficienza ai bisogni propri e della propria famiglia. Mentre la prima caratterizzazione, cioè la proporzionalità al lavoro svolto, è più smaccatamente sinallagmatica e corrispettiva, la seconda, vale a dire la sufficienza rispetto ai bisogni di vita, ha una più evidente natura redistributiva.

Si evidenzia, comunque, un dato di fondo: *anche* per la nostra Costituzione, il lavoro non è una merce che si può vendere come tutte le altre sulla base delle logiche di mercato (MORTATI 1975, ROMAGNOLI 2011, p. 426) e proprio la retribuzione è lo strumento attraverso cui garantire questo principio di riequilibrio sociale fondamentale. Arrivati a questo punto della riflessione, intanto, è bene sottolineare che questo è il dato normativo-costituzionale, che *deve* essere sempre garantito a prescindere dalle periodizzazioni, se vale il principio di supremazia di una Costituzione, espressione di un modello di Stato sociale, e dell'art. 36 Cost. come norma direttamente precettiva. Cosa diversa è, però, *come* esso possa essere garantito (il piano del *Sollen*) e *come* sia stato garantito nelle diverse stagioni costituzionali (il piano del *Sein*). Ed è proprio sulla base delle categorie generali sopra enucleate che proverò a districarmi nell'evoluzione storico-normativa italiana di questo diritto sociale positivizzato.

### 3. RAPPORTO TRA ARTT. 36 E 39 COST., VALE A DIRE IL PIANO DEL COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMO

In quale dei due grandi modelli di realizzazione dei diritti sociali rientra l'attuazione italiana dell'art. 36 Cost.? Fin dall'inizio degli anni Sessanta la costituzione materiale delle relazioni industriali italiane – o il diritto vivente intersindacale, se volessimo riprendere il linguaggio dei giuslavoristi – ha portato ad un'attuazione “peculiare” dell'art. 36 Cost. basato più o meno su questo schema: il riconoscimento della diretta precettività dell'articolo in questione, la sua triangolazione con il potere equitativo del giudice *ex art. 2099 cc.* e la presa in considerazione dei contratti collettivi come indici parametrici dei salari. Questo è stato il modello giuridico che ha portato al *salario minimo giurisprudenziale* in Italia e che ha visto la centralità della sentenza e dei contratti collettivi come atti giuridici che davano fisicamente corpo ai precetti costituzionali. Verrebbe da dire ad un primo sguardo, dunque, che l'*italian way* abbia prediletto l'attuazione giudiziaria di questo diritto sociale positivizzato, con tutto quel che comporta in termini di restrizione di spazi per la democrazia rappresentativa sulle dinamiche salariali, affidando ad un organo depoliticizzato come il giudice la fissazione meccanica della retribuzione equa e sufficiente.

Ma è davvero così? In realtà, una maggiore riflessione porta a comprendere come il *salario minimo giurisprudenziale* in Italia non si sia tanto appoggiato sulla sentenza e sul giudice come esclusivi organi di governo delle retribuzioni, ma come esso, nella dimensione della costituzione materiale, si sia costruito sulle “spalle” dei sindacati e sul loro riconosciuto ruolo di massima autorità salariale. In questo senso, è il contratto collettivo che si fa *norma* sui salari, vale a dire esso si pone come perno di attuazione costituzione dell'art. 36 Cost., e la sentenza e i giudici svolgono solo la funzione di mero canale di *istituzionalizzazione* della forza normativa dei sindacati nell'ordina-

mento costituzionale (su cui l'analisi più lucida e insuperata rimane quella di TARELLO 1967). Se così è, non è corretto, dunque, sostenere che l'art. 36 Cost. sia un esempio di costituzionalismo giudiziario o che esso abbia ricevuto una attuazione giudiziaria *tout court*, perché il ruolo dei giudici è stato solo sussidiario, di veicolo istituzionale, ma senza nessuna autonomia (non di diritto, ma di fatto) nella determinazione del *quantum* da dover riconoscere per garantire una retribuzione equa e sufficiente. Erano e sono i sindacati con i contratti collettivi a determinare il salario equo e sufficiente *ex art. 36 Cost.*, e i giudici avevano e hanno il compito solo di recepire questo elemento.

Verrebbe da dire, rifacendosi ad alcune suggestive tesi in materia di fonti del diritto, che siamo davanti ad un paradigmatico esempio di un contratto collettivo di diritto comune che acquista forza normativa perché «in grado di esprimere formalmente processi di integrazione politica» (ZAGREBELSKY 1990, pp. 13 e ss.). Non sarebbe corretto, pertanto, parlare di un'applicazione giudiziaria del diritto ad un salario equo e sufficiente, perché, in quello schema triangolare, è il contratto collettivo – l'accento è lì – che dona forza materiale all'art. 36 Cost., e non la sentenza. Letta in questa luce, si potrebbe dire che l'Italia ha offerto un caso peculiare di attuazione costituzionale di un diritto sociale che, forse, si potrebbe qualificare più come un *ibrido* tra i due modelli del costituzionalismo politico e quello giudiziario: per essere più precisi, un *sottomodello* al bivio tra i due. Questo perché non il giudice né il legislatore, ma i sindacati, in quanto soggetti del pluralismo sociale, e i contratti collettivi, in quanto atti politico-pluralistici, hanno permesso, fino ad oggi, la concretizzazione di tale situazione giuridica soggettiva riconosciuta in Costituzione. Certo, in questo schema di attuazione costituzionale, c'è da registrare che del tutto tagliata fuori ne rimane la legge. Una situazione singolare se la si guarda con gli occhi del puro costituzionalista, che è abituato sì alle diverse espressioni del pluralismo sociale e normativo, ma non al punto di vedere *escluso* il più classico strumento di attuazione politica della Costituzione.

Non ho tempo per ripercorrere le ragioni di questa *alternativa* attuazione costituzionale dell'art. 36 Cost. Mi basti ricordare, tra tutte, la fondazione privatistica del diritto del lavoro, l'adozione nel mondo giuslavoristico della nota teoria dell'ordinamento intersindacale (GIUGNI 1960) e la diffidenza da un controllo pubblicistico dei sindacati dopo il passaggio del fascismo (CAZZETTA 1999), a cui consegue la richiesta dell'astensionismo legislativo<sup>2</sup> nel campo delle relazioni industriali italiane. Mi interessa, invece, sottolineare un punto cruciale del dibattito e porre una domanda. Visto che quella attuazione costituzionale del diritto si è indebolita nel corso del tempo e, in particolare, negli ultimi trent'anni, in quanto presupponeva la forza materiale dei sindacati nell'ordinamento costituzionale, sarebbe *costituzionalmente legittimo* un intervento legislativo autonomo che dia attuazione all'art. 36 Cost., rompendo il meccanismo del *salario minimo giurisprudenziale*?

---

<sup>2</sup> Impostazione che importa Gino Giugni in Italia e che, a sua volta, egli riprende dalla nota teoria dell'*abstention of the law* di stampo pluralista di KAHN-FREUND 1972, la quale valorizzava processi spontanei di produzione normativa da parte delle forze sociali del lavoro.

Si sa, dal punto di vista dei lavori dell'Assemblea costituente (GAETA 2015), si decise di escludere la previsione sia di una riserva di legge sia di una riserva di contrattazione collettiva, quantomeno per la parte relativa al comma 1 dell'art. 36 Cost. Diversa fu la scelta, invece, per gli altri commi successivi dell'art. 36 Cost. Quindi, quantomeno secondo un'interpretazione originalista, entrambe le scelte – legge o contratto collettivo – sarebbero legittime per dare attuazione all'art. 36 Cost. Nonostante ciò, una legge sul salario minimo è stata rivendicata nel corso degli anni repubblicani, per ragioni più prettamente di politica del diritto o di tecnica normativa, da alcuni giuslavoristi (ad es., GRANDI 1962; TREU 1979; ROCCELLA 1986) o anche da celebri sindacalisti. Si ricorda, a tal proposito, la nota proposta di Di Vittorio che nel '54 fu tra i primi firmatari del d.d.l. n. 895/1954, che mirava a dare, proprio attraverso la legge la fissazione di un minimo intercategoriale garantito di retribuzione a tutti i lavoratori<sup>3</sup>. Tuttavia, in questa sede, mi voglio concentrare non su questo ma, più precisamente, sulle ragioni costituzionali che renderebbero legittima e *libera* di intervenire una legge attuativa dell'art. 36 Cost.

Maggiori blocchi sull'ammissibilità di una legge sul salario minimo si presentano, infatti, guardando all'evoluzione dell'ordinamento sindacale di fatto *post* costituzionale, il quale stabilisce la sua legittimità sull'art. 39 comma 1 Cost., vale a dire sui principi della libertà e del pluralismo sindacale, inteso come lo strumento costituzionale che fonda normativamente l'autonomia sindacale (GHERA 2012, pp. 241 e ss.) e che legittima la tesi di Giugni sull'astensionismo legislativo nelle relazioni industriali (GIUGNI 1979). È questa costruzione dell'ordinamento costituzionale sull'art. 39 Cost. che si pone come maggiore ostacolo ad uno spazio normativo e autonomo della legge sulle dinamiche salariali. Val la pena, dunque, provare a svolgere un esercizio di confronto aperto con le principali tesi contrarie a questo tipo di soluzione, le quali partono naturalmente da una *certa* interpretazione dell'art. 39 Cost.

In un primo caso, vale a dire se si considerasse l'art. 39, comma 1 Cost. separato dagli altri commi (la più "costituzionale" delle inattuazioni della Costituzione, secondo la tesi di ROMAGNOLI 1989, p. 655), alcuni sosterebbero che una legge che intervenisse sul salario minimo, violerebbe la libertà sindacale nella parte relativa alla possibilità di contrattare una delle parti più rilevanti del contratto collettivo, la retribuzione. Se si considerasse, al contrario, l'art. 39 Cost. un tutt'uno (ne parla in questo senso, ma destoricizzandone il residuo corporativista, MORRONE 2022, p. 201), anche con il comma 4 mai attuato, si potrebbe affermare *a fortiori* che il procedimento previsto di efficacia *erga omnes* pone implicitamente (anche se non

---

<sup>3</sup> Lo stesso Di Vittorio, fino a pochi anni prima nei lavori dell'Assemblea costituente, in cui era *leader* della CGIL unitaria e relatore in Sottocommissione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale, era stato strenuo oppositore alla proposta di fissazione del salario con legge. Questa sua posizione era, tuttavia, in contrapposizione ad un'altra ala del PCI (Bibolotti e Bitossi), la quale, invece, spinse per l'indicazione del salario minimo individuale e familiare con legge. Di Vittorio, al contrario, utilizzò tutto il suo peso politico per inserire un riferimento espresso nell'art. 36 Cost. ai sindacati come soggetti determinanti il salario. Entrambe le proposte, vale a dire di un riferimento alla legge o al contratto collettivo nell'art. 36 Cost., furono respinte in Assemblea costituente.

attuato) una riserva di contrattazione collettiva per la parte relativa alla retribuzione, che rappresenta il *proprium* del contratto, e non invece della legge. In aggiunta e oltre al dato dell'interpretazione della singola norma costituzionale, si potrebbe argomentare che non il contratto *ex art. 39 comma 4 Cost.*, ma pur sempre il contratto collettivo di diritto comune è stato il principale strumento di attuazione – assieme alla sentenza – dell'art. 36 Cost. In questa prospettiva, si potrebbe sostenere che “sul campo” esso si è costruito se non una *riserva* nell'ordinamento costituzionale, quantomeno una *preferenza* costituzionale di intervento. In un caso, come nell'altro, dunque, pare evidente come il principale “convitato di pietra” all'attuazione tramite la legge dell'art. 36 Cost. sia evidentemente l'art. 39 Cost. O meglio, le interferenze dell'art. 39 sull'art. 36 Cost., sia dal punto di vista dell'ermeneutica costituzionale, sia dal punto di vista dell'evoluzione della costituzione materiale.

Tuttavia, io credo che queste obiezioni siano superabili e vorrei provare ad argomentare la seguente tesi: l'art. 36 Cost. non può che essere considerato indipendente, sotto tutti i punti di vista, dall'art. 39 Cost. e la sua interpretazione deve essere “autonomizzata” sia dalla sua attuazione con il *salario minimo giurisprudenziale* e con lo schema contratto-sentenza, sia dalla cultura dell'astensionismo legislativo, che proviene dall'interpretazione dell'art. 39 Cost., il quale privilegia solo il suo primo comma, relativo alla libertà sindacale. L'opzione di un art. 36 Cost. autonomo è, infatti, sostenibile in una doppia dimensione: (a) come risultato di un processo di analisi normativa della Costituzione e dei rapporti tra le sue disposizioni in tema di lavoro, ma anche alla luce di (b) una certa dose di realismo costituzionale, che passa attraverso una presa d'atto di una evoluzione della costituzione materiale delle relazioni industriali negli ultimi trent'anni.

Sulla prima obiezione che potrebbe essere mossa, vale a dire sul diritto vivente del *salario minimo giurisprudenziale*, mi pare facile affermare che un'attuazione storica e “vivente” di una norma costituzionale non necessariamente la rende l'unica legittima. Non si può escludere *a priori*, dunque, che la legge avrebbe “posto” come altra strada di attuazione dell'art. 36 Cost., tanto quanto lo schema attuale. Sul secondo punto relativo all'art. 39 Cost. comma 1, mi chiedo: si potrebbe sostenere che la libertà sindacale e il pluralismo *ex art. 39 Cost.* possano venir lesi da una legge che intervenga nel fissare il salario minimo, seppur, ad esempio, prevedendo quantomeno schemi di consultazione con gli attori sociali? Anche su questa affermazione, l'argomento della libertà sindacale come devoluzione del salario alla sola contrattazione collettiva, mi sembra provare troppo. Questo significherebbe che una legge, che è strumento politico generale di attuazione costituzionale, non potrebbe dare “corpo” al salario minimo, perché violerebbe una riserva di competenza normativa che spetterebbe esclusivamente ai sindacati? Mi sembrerebbe una tesi che condurrebbe al *cul de sac* di porre in ostaggio l'interesse dei lavoratori rispetto a quello, strumentale, delle organizzazioni sindacali (sul rapporto fra mezzo e fine, MORTATI 1954), soprattutto in una situazione come quella attuale di debolezza della contrattazione collettiva. E non credo sia questo il “vero” spirito della libertà sindacale per come intesa nell'art. 39, comma 1 Cost.

Infine, anche volendo accedere alla tesi minoritaria che legge l'art. 39 tutto insieme (anche con la sua parte inattuata, il comma 4), si potrebbe controbattere che non mi pare risalti da un'interpretazione della norma che l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo implichi necessariamente la determinazione *esclusiva* della retribuzione da parte dello stesso. A parte la questione che, come tutti sappiamo, l'art. 39 comma 4 Cost. non è mai stato attuato e quindi si parlerebbe di qualcosa che non esiste. Ma, prendendo sul serio questo argomento fino in fondo, sostenere ciò vorrebbe implicitamente affermare che l'art. 39 sia una norma superiore rispetto all'art. 36 Cost., come anche a tutte le norme costituzionali che si occupano di lavoro, e che funga, pertanto, da parametro rispetto alle altre. Una sorta di *metanorma* giuslavoristica nella Costituzione, in definitiva, a cui le altre sono subordinate. Può davvero essere così? Mi limito a dire che sarebbe difficile da argomentare per come si interpreta normalmente il bilanciamento costituzionale (MORRONE 2014) o la gerarchia dei valori in Costituzione (BALDASSARRE 1991).

Detto ciò, dunque, e superando le interferenze dirette e indirette che l'art. 39 Cost. potrebbe avere sull'art. 36 Cost., mi pare si possa sostenere che l'art. 36 Cost. *può* avere, dal punto di vista dell'ermeneutica costituzionale, e *deve* avere, secondo a maggior ragione un'analisi della costituzione materiale attuale, una vita autonoma rispetto all'art. 39 Cost. In più, aggiungerei che non essendo prevista una riserva di legge o contrattazione nel comma 1, sia nella libera disposizione degli attori istituzionali e sociali – *ergo* di un'attuazione politica del diritto – intraprendere l'una o l'altra strada: legge e contratto collettivo o contratto collettivo e sentenza. Finora, l'ordinamento intersindacale di fatto e l'art. 36 Cost. come norma precettiva hanno determinato il modello del *salario minimo giurisprudenziale*, ma lo spazio della legge è garantito e, anzi, è costituzionalmente presidiato. Nulla impedisce di guardare altri orizzonti, insomma, in altri contesti storico-materiali.

#### 4. DENTRO L'ART. 36 COST., CIOÈ IL PIANO DEL COSTITUZIONALMENTE PREFERIBILE

Si è dimostrato, dunque, come sia possibile, dal punto di vista della legittimità costituzionale, superare il *salario minimo giurisprudenziale*, una peculiare forma di attuazione del diritto sociale alla retribuzione, andando in altre direzioni. Quali sarebbero, però, a questo punto, le altre strade percorribili? Passo ora alla seconda parte del ragionamento che vorrei sviluppare, e cioè quella relativa alla soluzione costituzionalmente preferibile. C'è da dire che sull'apertura verso l'intervento legislativo, e, dunque, verso una versione più *soft* dell'interpretazione dell'autonomia delle parti sociali, ci sono già state, da parte dei giuslavoristi e di alcuni sindacati, importanti aperture sul piano giuridico e politico<sup>4</sup>. I motivi sono noti: l'attuazione tramite il *salario minimo giurisprudenziale* sconta sempre più la debolezza del con-

<sup>4</sup> Basti menzionare il superamento del rigetto assoluto opposto, fino a pochi anni fa, dalla CGIL sul tema; per il cambio di prospettiva nel dibattito sul fronte dei giuslavoristi, si rinvia, invece, a BALLESTRERO, DE SIMONE 2014.

tratto collettivo e dei sindacati come sedi della massima autorità salariale. In fondo, come già evidenziato *supra*, la via giurisprudenziale è stata percorribile in tutti questi anni perché si poggiava sulle “spalle” dei sindacati e sul loro riconoscimento materiale nella società italiana. Questi, infatti, e parlo dei confederali, erano in grado di rappresentare una vastissima parte del mondo del lavoro e di dare “ordine” a quella parte di società. Attualmente, questa non è più la realtà a cui ci troviamo di fronte. Il *salario minimo giurisprudenziale* funzionava, in fin dei conti, grazie ad un pluralismo ordinato, *ma* forte (sul tema del pluralismo in Costituzione, LUCIANI 2022), che oggi assume, sempre sulla base di dinamiche di fatto, sembianze anarchiche proprio all’ombra dell’art. 39 comma 1 Cost. (CIUCCIOVINO 2020). Che il ruolo di massima autorità salariale dei sindacati sia venuto meno lo dimostrano, infatti, le sentenze della Cassazione<sup>5</sup>, che si sono trovate a dover constatare che una retribuzione a tempo pieno in Italia, determinata con un contratto collettivo, corrisponde ad un valore economico addirittura inferiore a quello necessario per superare la soglia di povertà assoluta. Sembra evidente, dunque, che ci sia qualcosa che non funziona più.

E così, arriviamo all’oggi. Come cambiare? Una prima strada, più legata alla tradizione giuslavoristica italiana, è contraria alla tesi qui argomentata dell’autonomia dell’art. 36 Cost. dall’art. 39 Cost. e sostiene che la migliore soluzione sia mantenere lo spazio di assoluta autonomia contrattuale dei sindacati in materia di retribuzione (BAVARO 2014). In questa prospettiva, la contrarietà è nei confronti della *pubblicizzazione* e dell’*amministrativizzazione* delle dinamiche salariali, in cui l’intervento della mano pubblica, in un campo storicamente lasciato alla autonomia collettiva, viene visto come una medicina che rischia di uccidere il malato, piuttosto che curarlo. Spesso, infatti, chi adotta una concezione di questo tipo vede di grande aiuto, per fornire una soluzione al problema dei bassi salari, una legge “organica” che disciplini la rappresentatività del mondo dell’autonomia collettiva (SCARPONI 2016), in attuazione dell’art. 39 Cost., e in contrasto ai fenomeni abusivi presenti nel diritto sindacale. Una sorta di soluzione indiretta, che resterebbe nello schema di quell’*ibrido* attuale dell’art. 36 Cost., e che ri-darebbe vigore al contratto collettivo come indice normativo su cui far poggiare la diretta precettività del diritto al salario equo e sufficiente. Una conferma del presente, dunque, e della tesi più classica, che manterrebbe la completa primazia dell’art. 39 Cost. sull’art. 36 Cost. e che ribadirebbe il ruolo costituzionale dei sindacati come unici soggetti politico-collettivi in grado di intervenire sulle dinamiche salariali.

Una seconda possibile via, invece, sarebbe quella di rimanere nel solco dello schema contratto-sentenza, ampliando però il potere pervasivo del giudice sull’autonomia negoziale. Una soluzione, potremmo dire, di stampo neocostituzionale e in linea con quella corrente di costituzionalismo giudiziario e con la tesi della

---

<sup>5</sup> Cass., sez. lav., sent. n. 27711/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 27713/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 27769/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 28320/2023; Cass. sez. lav., sent. n. 28321/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 28323/2023.

continuità<sup>6</sup>, che vede la migliore attuazione costituzionale di un diritto sociale nella sentenza e nel ruolo depoliticizzato del giudice (parla di una crisi della via giudiziale al salario minimo, PONTERIO 2019). Una strada, pertanto, radicalmente opposta sia alla prima alternativa di diritto sindacale sopramenzionata, sia a quella che guarda ad una legge sul salario minimo. Ma anche questa risposta – io credo – come la prima, e la terza che presenterò a breve, stanno nei confini del perimetro che delinea la nostra Costituzione. D'altra parte, la via solo giudiziale di attuazione dell'art. 36 Cost. era già presente, *in nuce*, nello schema del *salario minimo giurisprudenziale*, perché l'art. 2099 cc. riconosceva di per sé al giudice un potere equitativo *libero* di determinare la retribuzione. Il riferimento sistematico ai contratti collettivi è diventato, pertanto, solo l'effetto di una prassi costituzionale che recepisce la forza materiale dei sindacati come massima autorità salariale nell'ordinamento. Nulla impedisce, tuttavia, di discostarsene, una volta registrata la venuta meno di quel ruolo istituzionale.

Ad ogni modo, voglio liberarmi subito della soluzione secondo cui l'ampliamento della discrezionalità giudiziale potrebbe correggere salari troppi bassi determinati dai contratti collettivi. Non credo che, nell'attuale contesto storico-costituzionale, questo meccanismo possa irrobustire o reindirizzare il fenomeno di retribuzioni non conformi all'art. 36 Cost. in maniera strutturale e sistematica. Sganciare, infatti, l'attuazione giudiziaria del diritto dal parametro dei contratti collettivi, significherebbe lasciare alla *roulette* delle valutazioni dei singoli giudici questioni di politica industriale che, per definizione, stanno nel quadro delle competenze degli organi politici di governo e dei soggetti collettivo-sociali, contribuendo, in più, ad un'inutile *politicizzazione* della giurisdizione. Mi sembra, questa, una tesi ardita, insomma, la quale vorrebbe affidare le dinamiche salariali ad orientamenti giurisprudenziali *case by case* che, nel tempo, hanno dimostrato: *a)* di essere variabili e difficilmente soggetti a stabilizzazione, *b)* di non essere frutto di dinamiche meccaniche di determinazione del *quantum* e, soprattutto, *c)* di voler rimettere in questo modo al lavoratore l'azionabilità di questo suo diritto che diventerebbe – a questo punto sì – di natura completamente *pretoria*. La soluzione giudiziale può venire in soccorso, dunque, per il singolo caso di palese difformità rispetto ad un salario degno, ma sono scettico che la *giurisdizionalizzazione* strutturale sia la migliore strada da perseguire. In buona sostanza, le sentenze recenti della Cassazione non dovrebbero essere viste come una soluzione al problema, ma come un sintomo di un malessere profondo sulla questione salariale che va affrontato in termini sistematici, perché chiama in causa la stessa esistenza del modello di Stato sociale prescritto in Costituzione.

---

<sup>6</sup> Riprendendo la digressione teorica presentata *supra* in tema di diritti sociali, questa permette di comprendere come aderire alla tesi della discontinuità o continuità sui diritti sociali produca due diversi *output* in termini di attuazione di questo diritto sociale positivizzato. Se si sposa la prima tesi della continuità, infatti, si guarderà all'attuazione giudiziaria come migliore formula di realizzazione dell'art. 36 Cost., invece, se si guarda alla seconda teoria della discontinuità sarà la legge sul salario minimo, in attuazione dell'art. 36 Cost., il miglior strumento di tutela della stabilità e di accesso alla prestazione sociale orizzontale implicitamente garantita dal diritto stesso.



L'ultima strada che si potrebbe perseguire è quella di una legge sul salario minimo, vale a dire riprendere la soluzione che proviene da un modello classico di costituzionalismo politico. Se, come si è tentato di dimostrare nello scorso paragrafo, la legge *può* essere strumento di attuazione dell'art. 36 Cost., la domanda che si pone è: quale potrebbe essere il paradigma costituzionale maggiormente in grado di assicurare la direttrice costituzionale sulla retribuzione? Escluderei un modello di legicentrismo esclusivo, ovvero di determinazione del parametro da parte della sola ed esclusiva legge, non perché necessariamente incostituzionale, ma perché non in linea con la tradizione delle relazioni industriali e del sindacalismo italiano (ROMAGNOLI, TREU 1981). Diversamente parlando, credo che potrebbe essere compatibile con l'attuale contesto storico-politico lo schema della *legislazione promozionale e di sostegno* (RUSCIANO 2009, p. 41), che esiste già nel diritto del lavoro costituzionalmente orientato e nella cultura del giuslavorismo nostrano (MARIUCCI 2016), e che poggia sul binomio legge-contratto collettivo, di cui proprio lo Statuto dei lavoratori è stata la massima espressione. Una visione, questa, più affine a quell'impostazione del costituzionalismo politico che valorizza la materialità dei diritti sociali, tra cui c'è l'equa retribuzione, e che, proprio sulla base delle nuove condizioni materiali nell'ordinamento costituzionale, assume la funzione di *rafforzare* tramite la legge il ruolo dei sindacati nelle dinamiche salariali, piuttosto che *escluderli* da queste. Si prenderebbe atto, così, della strutturale debolezza dei sindacati in questo periodo storico e si valorizzerebbe una strada che guarda alla legge come strumento democratico che dà corpo, *in sinergia* con il contratto collettivo, alla direttrice costituzionale dell'art. 36 Cost. Verrebbe superato, in altri termini, un astensionismo legislativo secondo la versione *forte* dell'ordinamento intersindacale, ma si guarderebbe ad un intervento della legge che costruisce un modello integrato con il contratto collettivo di salario minimo intercategoriale. Non necessariamente, dunque, un intervento legislativo *a detrimento* del ruolo dei sindacati o di sostituzione ad essi, ma di *supporto* alla loro funzione costituzionale. Con la legge e il contratto, che in questo nuovo modello normativo potrebbero svolgere due diverse e distinte funzioni.

Partendo dal primo polo, la legge potrebbe dare attuazione costituzionale al principio della sufficienza, stabilendo una base minima, un *pavimento*, per tutte e tutti, al di sotto del quale non si può scendere e che ri-aggancerebbe l'istituto della retribuzione alla vita dignitosa. Attenzione, tuttavia, su questo punto: il pavimento fissato dalla legge non dovrebbe, per rispettare la direttrice costituzionale della sufficienza, intendere il principio costituzionale nel senso di confondere il salario con uno strumento di *welfare* di fuoriuscita dalla povertà, perché l'assistenza e la retribuzione sono cose diverse nella Costituzione (BUZZACCHI 2022). Né sarebbe costituzionalmente preferibile leggere la sufficienza come strumento di moderazione salariale (TRIDICO, TULLINI 2022), sganciando la retribuzione dall'essere quello strumento di emancipazione *nel* lavoro al fine di garantire una vita dignitosa. Su questo punto, per essere chiari, centrale deve essere il *quantum* minimo fissato per determinare il salario minimo intercategoriale, che dovrebbe valorizzare la sua finalità schiettamente redistributiva tra capitale e lavoro che l'art. 36 Cost. prescrive (sulla riscoperta della que-

stione redistributiva nel diritto del lavoro, CORAZZA 2019). In questo senso, la legge dovrebbe includere sia un «minimo retributivo orario da assicurare sufficientemente elevato», ma anche «un idoneo sistema di aggiornamento periodico del medesimo» (LASSANDARI in questo volume). In fin dei conti, il salario minimo dovrebbe essere considerato in quanto variabile indipendente, come si sarebbe detto in altri tempi.

Spostandosi sul secondo estremo, il contratto collettivo verrebbe naturalmente portato a valorizzare – per le sue caratteristiche intrinseche, come la flessibilità rispetto alla rigidità della legge e l'autonomia rispetto a l'eteronomia – il principio della proporzionalità della retribuzione, come strumento in grado di alzare quel pavimento *in melius*, parametrandolo alle dinamiche salariali, sia dentro al contratto di lavoro (*quantità*) sia a quelle più generali (per lo più la *qualità*) che influiscono in un determinato contesto storico sul mondo delle relazioni industriali. Varie proposte legislative<sup>7</sup> adottano uno schema che va in quella direzione, in cui gli indici di riferimento per il calcolo del salario minimo sarebbero i contratti collettivi dei soggetti sindacali comparativamente più rappresentativi, a cui verrebbe posto dalla legge un pavimento fissato per tutte le lavoratrici e i lavoratori.

Su queste proposte legislative, non mi sembra colgano nel segno le critiche di incostituzionalità che sono state mosse: rispetto al noto precedente sui c.d. *Decreti Vigorelli*<sup>8</sup>, l'interpretazione che ha di recente dato la Corte costituzionale<sup>9</sup> mi pare superi i problemi di compatibilità con l'art. 39 Cost., nella parte in cui il richiamo ai contratti collettivi esclusivamente come parametri, senza estenderli direttamente con efficacia *erga omnes*, pone al riparo la legge da vizi di incostituzionalità. Il principio di diritto racchiuso nella sentenza, da questo punto di vista, mi pare generalizzabile oltre il caso particolare da cui la sentenza parte<sup>10</sup> (DELFINO in questo volume), e mi sembra mostri anche come la Corte costituzionale abbia preso atto di un diverso contesto storico-materiale delle relazioni industriali italiane. In più, la tecnica adottata in questi disegni di legge interpreta bene i due diversi principi costituzionali – sufficienza e proporzionalità – prevedendo una *base minima* uguale per tutti e una funzione migliorativa dei contratti collettivi. Questo permette di valorizzare, proprio in nome della sopra sostenuta autonomia dell'art. 36 Cost. e della funzione egualitaria

<sup>7</sup> Questo schema viene ripreso dalle seguenti proposte di legge, ad esempio: nella XVIII legislatura dai d.d.l. A.C. n. 658/2022 (Catalfo I), n. 2187/2022 (Catalfo II); nella XIX legislatura dai d.d.l. A.C. n. 141/2022 (Fratoianni e altri), n. 306/2022 (Conte e altri), n. 1275/2023 (a firma dei rappresentanti dei principali *leader* dell'opposizione del Partito Democratico, del Movimento Cinque Stelle, dell'Alleanza Verdi e Sinistra, di Più Europa, di Azione, con l'esclusione di Italia Viva). L'ultimo d.d.l. citato ha costituito il testo-base, con alcune modifiche, di un progetto di iniziativa legislativa popolare sul tema del salario minimo legale, siglato anche questo dai principali partiti di opposizione, e su cui sono state raccolte le 50000 firme necessarie.

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 106/1962.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 51/2015.

<sup>10</sup> La questione di costituzionalità riguardava la violazione dell'art. 39 Cost., da parte dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 248/2007 (*salari dei lavoratori in cooperativa*), che rinvitava come indici parametrici, al fine della determinazione dei minimi retributivi, ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

della legge, la soluzione del minimo intercategoriale, non incappando in più probabili conflitti con l'art. 39 Cost., quando esso fa riferimento alla nota "categoria" dei contratti collettivi *erga omnes*. Né, infine, porterebbe a comprimere eccessivamente l'autonomia sindacale, che si potrebbe esprimere virtuosamente in una funzione migliorativa e al di sopra di un minimo dignitoso della retribuzione dettato dalla legge.

## 5. CONCLUSIONI, VALE A DIRE VALUTAZIONI DI POLITICA DEL DIRITTO (COSTITUZIONALE)

Concludo con un'ultima riflessione sugli attori sociali e sui soggetti costituzionali che sono coinvolti nelle dinamiche salariali e con alcune valutazioni generali. Sostituire lo schema attuale contratto collettivo-sentenza con quello proposto di legge-contratto collettivo non rischia, pertanto, di indebolire la precettività dell'art. 36 della Costituzione. Sarebbe solo una scelta di politica del diritto che prenderebbe atto che la direttrice costituzionale salario-reddito-vita dignitosa, oggi, si trova ad essere meglio garantita da un diverso processo di attuazione costituzionale, che può anche cambiare nel corso del tempo. In fondo, come ho provato a dimostrare, è la debolezza dei sindacati, come custodi delle dinamiche salariali, a chiamare a sé una diversa soluzione nell'ordinamento costituzionale e la legge è il naturale strumento di attuazione costituzionale (MARTELLONI 2023) e di mediazione politica, che si ri-espande per supplire ad un vuoto di tutela che provoca un effetto negativo sull'ordinamento costituzionale tutto.

Se la paura è, tuttavia, che l'intervento della legge potrebbe deprimere ulteriormente il ruolo dei sindacati, io credo che questo sia un timore non fondato. Anzi è altamente probabile che lo schema di *sostegno* legge-contratto collettivo permetterebbe di *rilanciare*, anziché comprimere, lo strumento del contratto collettivo. Questo perché lo stesso verrebbe naturalmente portato, grazie all'intervento della legge, a svolgere la sua funzione più propria anticoncorrenziale e a far recuperare ai sindacati quell'unità sulla più generale questione salariale. Reindirizzerebbe, insomma, i sindacati in modo unitario a guardare alle imprese e ai datori di lavoro come i principali interlocutori sulle questioni economiche-normative, dismettendo quella funzione di gestione della crisi e di garanzia del consenso sociale (RUSCIANO 2009, p. 45) che hanno svolto maggiormente, negli ultimi trent'anni, direttamente con il Governo nazionale.

In definitiva, il valore aggiunto che una legge sul salario minimo potrebbe avere *anche* sui soggetti sociali del lavoro potrebbe essere quello di spingere questi ultimi a modificare il ruolo che hanno assunto finora, e di produrre una sorta di effetto *primigenio* di ritorno ad una conflittualità che si rivolge principalmente, in chiave più ristretta, alle problematiche del rapporto di lavoro *tout court*, di cui la retribuzione rimane, comunque, una delle parti più qualificanti. È chiaro, infatti, che l'efficacia di una risposta costituzionale al problema del salario minimo, deve sì guardare allo studio del rapporto degli atti giuridici interessati – legge, contratto collettivo e sentenza – ma, se si apprende appieno la lezione materialista della tesi

della discontinuità dei diritti sociali, si ha ben chiaro che sono i *soggetti* istituzionali, politici e sociali che permettono, al di là delle norme, di dare corpo alla direttrice costituzionale. Ragionando in termini di teoria costituzionale, si potrebbe dire che l'auspicio è che una legge sul salario minimo possa contribuire a generare *anche* un effetto più ampio di *democratizzazione* del capitalismo italiano: vale a dire un nuovo processo di *istituzionalizzazione* della forza materiale dei sindacati come agenti del lavoro, in linea con quella concezione dei diritti sociali come dispositivi in grado di organizzare e mobilitare il conflitto politico. Per semplificare, nonostante l'approvazione di *una* legge sul salario è evidente come, al di là di qualsiasi intervento normativo o giurisprudenziale sul tema, sarà la relazione tra sindacati, capitale e democrazia che potrà determinare un nuovo equilibrio della costituzione materiale attorno all'art. 36 Cost., rispetto a quello che si era raggiunto in passato. Dalla salute dei sindacati e dai rapporti di forza che sapranno determinare i soggetti politici del pluralismo politico e sociale dipenderà, dunque, la risposta al tema dei bassi salari in Italia.

Detto ciò, come si sa, la più generale *questione salariale* eccede il diritto costituzionale, come lo stesso art. 36 Cost. e riguarda la forza e l'unità della classe lavoratrice e la scelta dei modelli produttivi che stanno dentro la cornice della costituzione economica o, per meglio dire, del rapporto tra politica ed economia. Su questo punto, è vero che la Costituzione fornisce un quadro a «virtualità multiple» (BARBERA 2014, p. 354) e lascia alle dinamiche conflittuali e alle istituzioni politiche del pluralismo sociale il suo governo. Tuttavia, quello spazio di agibilità politica del conflitto tra capitale e lavoro non è libero e indefinito a tutte le variabili storico-politiche, ma possiede dei limiti e dei precisi confini costituzionali (MORRONE 2020), pena il suo completo svuotamento di senso e la perdita della capacità prescrittiva della Costituzione stessa (AZZARITI 2021). Detto in altro modo, il salario minimo è una questione più minuta e ristretta rispetto alla *questione salariale*, ma proprio perché la Costituzione pone dei «paletti» al rapporto tra capitalismo e democrazia, quando si è in presenza di un chiaro vincolo costituzionale come quello determinato dall'art. 36 Cost., esso va preso sul serio e rispettato, perché la sua violazione non diventa solo un problema di diritto del lavoro, ma coinvolge anche il diritto costituzionale e la stessa pensabilità della democrazia pluralista.

Le soluzioni storico-costituzionali possono cambiare: contratto-sentenza, in passato, legge-contratto – si spera – oggi. Ma la direttrice dell'art. 36 Cost. è quella, vale a dire il nesso tra salario-reddito-vita dignitosa, e deve rappresentare una bussola per il giurista, e il costituzionalista in particolare, per rispondere al quesito su come dare al meglio attuazione alla norma costituzionale, anche al di là di alcune sue soluzioni storicamente determinate. In conclusione, dunque, in questo saggio ho voluto sostenere la seguente tesi: l'autonomia concettuale e costituzionale dell'art. 36 Cost. rispetto all'art. 39 Cost., che si deve materializzare, a maggior ragione oggi nell'attuale contesto delle relazioni industriali, in uno spazio normativo della legge, delineato in una funzione di *sostegno* della stessa alla contrattazione collettiva nella determinazione di un minimo salariale intercategoriale.

## BIBLIOGRAFIA

- AZZARITI G. (2021), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza.
- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, Treccani, pp. 1 e ss.
- BALDASSARRE A. (1991), *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 4, pp. 639 e ss.
- BALIBAR E. (2017), *È ancora possibile una critica marxista dei diritti fondamentali*, in *Parole chiave*, 1, pp. 37 e ss.
- BALLESTERO M.V., DE SIMONE G. (2021), *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT*, pp. 121 e ss.
- BARBERA A. (2014), *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. VIII, Milano, Giuffrè, pp. 263 e ss.
- BARILE P. (1951), *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Firenze, Barbera.
- BAVARO V. (2014), *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2, pp. 169 e ss.
- BERLIN I. (1969), *Due concetti di libertà*, in ID., *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 1989, pp. 185 e ss.
- BIN R. (2007), *Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2007, pp. 11 e ss.
- BONGIOVANNI G. (2011), *Neocostituzionalismo*, in *Enciclopedia giuridica*, Annali, vol. IV, Milano, Giuffrè, pp. 749 e ss.
- BRANCACCIO E. (2020), *Non sarà un pranzo di gala. Crisi, catastrofe, rivoluzione*, Milano, Meltemi.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- BUZZACCHI C. (2024), *Riflessioni intorno al «salario costituzionale»*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- CASADEI T. (2012), *Diritti sociali. Un percorso giuridico filosofico*, Firenze, Firenze University Press.
- CAZZETTA G. (1999), *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e Repubblica*, in *Quaderni fiorentini*, 28, pp. 511 e ss.
- CIUCCIOVINO S. (2020), *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri contrattuali*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 185 e ss.
- COMAZZETTO G. (2024), *La direttiva UE sul salario minimo: considerazioni in rime sparse*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- CORAZZA L. (2019), *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione giustizia*, 4, pp. 13 e ss.
- COSTA P. (2009), *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 35 e ss.
- COSTAMAGNA F. (2024), *La direttiva sul salario minimo: il rafforzamento della dimensione sociale europea nel quadro dei limiti imposti dal Trattato all'azione del legislatore in ambito salariale*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- COZZI A.O. (2024), *La direttiva sui salari minimi adeguati e la dimensione sociale europea: usare gli strumenti dell'Unione per invernare i diritti sociali costituzionali (quando è possibile)*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.

- CRISAFULLI V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè.
- DELFINO M. (2024), *Salario minimo (legale) e Costituzione*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- DICIOTTI E. (2004), *Sulla distinzione fra diritti di libertà e diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, pp. 733 e ss.
- FIORAVANTI M. (2018), *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico nel Ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè.
- FORSTHOFF E. (1954), *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaat*, ora nel volume tradotto in it., *Concetto e natura dello Stato sociale e di diritto*, in ID., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, pp. 29 e ss.
- GAETA L. (a cura di) (2015), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, Futura, 2015.
- GHERA E. (2012), *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, pp. 208 e ss.
- GIUGNI G. (1960), *Introduzione alla studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè.
- GIUGNI G. (1979), *Art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, pp. 257 e ss.
- GOLDONI M. (2010), *Che cos'è il costituzionalismo politico?*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 10, pp. 336 e ss.
- GOLDONI M. (2022), *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, pp. 141 e ss.
- GRANDI M. (1960), *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi*, in *Politica sindacale*, pp. 102 e ss.
- KAHN-FREUND O. (1972), *Labour and the Law*, London, Stevens & Sons.
- LASSANDARI A. (2024), *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- LUCIANI M. (2023), *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Il pluralismo giuridico*, Milano, Giuffrè, pp. 197 e ss.
- MARIUCCI L. (2016), *Culture e dottrine del giuslavorismo*, in *Lavoro e diritto*, 4, pp. 585 e ss.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 86 e ss.
- MARX K. (1867), *Das Kapital*, trad. it., *Il Capitale* (1974), Torino, Utet.
- MATTEI C. (2022), *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, Einaudi.
- MEDICO F. (2023), *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, Bologna University Press.
- MODUGNO F. (1982), *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 19 e ss.
- MORRONE A. (2008), *Bilanciamento (Giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, Milano, Giuffrè, pp. 185 e ss.
- MORRONE A. (2020), *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Diritto della sicurezza sociale*, 4, 2020, pp. 707 e ss.
- MORRONE A. (2021), *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 12, pp. 170 e ss.

- MORRONE A. (2022), *I sindacati e i «tradimenti» della Costituzione*, in V. SGRÒ (a cura di), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Torino, Giappichelli, pp. 201 e ss.
- MORTATI C. (1940), *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè.
- MORTATI C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, pp. 170 e ss.
- MORTATI C. (1975), *Art. 1. Principi Fondamentali artt. 1-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, pp. 11 e ss.
- PALLANTE F. (2023), *Il salario minimo: una risposta minimale alla crisi della tutela costituzionale del lavoro*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, ivi.
- PINO G. (2016), *Diritti sociali: per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion Pratica*, 2, pp. 495 e ss.
- POLANYI K. (1944), *The Great Transformation. Origins of our Time*, ora nel volume tradotto in it., *La Grande Trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (2010), Torino, Einaudi.
- PONTERIO C. (2019), *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione giustizia*, 4, pp. 1 e ss.
- ROCCELLA M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- ROMAGNOLI U. (1989), *Diritto sindacale (storia del)*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, Utet, pp. 651 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2011), *Diritto del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. IV, Milano, Giuffrè, pp. 422 e ss.
- ROMAGNOLI U., TREU T. (1981), *I sindacati in Italia dal '45 ad oggi: storia di una strategia*, Bologna, Il Mulino.
- RUSCIANO M. (2009), *La metamorfosi del contratto collettivo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1, pp. 29 e ss.
- SCARPONI S. (2016), *Modelli di rappresentanza associativa ed elettiva, partecipazione al tavolo negoziale, costituzione delle rappresentanze nei luoghi di lavoro e articolo 39, comma 4, della Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, pp. 57 e ss.
- TARELLO G. (1967), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, Edizioni di Comunità.
- TREU T. (1979), *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, pp. 72 e ss.
- TRIDICO P., TULLINI P. (2022), *Salario minimo e contrattazione collettiva: una combinazione possibile*, in *Economia e Lavoro*, 1, pp. 65 e ss.
- ZAGREBELSKY G. (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, vol. 1, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet.

## SALARIO MINIMO E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

Andrea Michieli\*

### I. INTRODUZIONE

Il vivace dibattito in merito alla definizione salariale, rinnovato dall'approvazione della direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022, si è ampiamente soffermato sulla definizione di *minimo* salariale e – in termini di politica del diritto – circa gli strumenti che possono e debbono garantire tale *minimo*. Riguardo a questo secondo profilo, coloro i quali ritengono che la determinazione giurisprudenziale non sia sufficiente a garantire la retribuzione di cui all'art. 36 Cost. hanno auspicato interventi della contrattazione collettiva o della legge, oppure ipotesi intermedie di interventi legislativi – settoriali o trasversali – di rimando o di sostegno alla contrattazione. Schematizzando si può affermare che sono state avanzate tre ipotesi per garantire il salario minimo. In primo luogo, quella che prevede la valorizzazione del contratto collettivo di riferimento per le diverse categorie: il minimo salariale, in tale ipotesi, verrebbe garantito mediante l'estensione dell'applicazione del contratto stipulato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative; la legge potrebbe intervenire a sostegno della contrattazione, aprendosi così il dibattito circa il rinvio mobile a contratti di diritto privato che avrebbero efficacia *ex lege* e con effetti *ultra partes*<sup>1</sup>. Alternativa a questa prima ipotesi è quella della determinazione del minimo salariale per legge, in modo trasversale per tutti i settori. Un'ultima proposta, intermedia, è quella dell'intervento legislativo per la definizione del salario minimo in settori specifici, caratterizzati da bassi livelli retributivi o in cui risultano particolarmente complessi l'accertamento dell'effettiva retribuzione e il rispetto dei minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva.

Le proposte di soluzione alla questione – reale e attuale – dell'insufficiente livello retributivo di alcune categorie di lavoratori fanno riferimento a strumenti *accen-*

---

\* Andrea Michieli è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova (andrea.michieli@unipd.it).

<sup>1</sup> Il richiamo d'obbligo è a Corte Cost., sent. n. 106/1962.



*tranti* di determinazione dei livelli retributivi: la legge e i contratti collettivi. Tale impostazione del problema e delle ipotesi di soluzione è coerente con la *via italiana* alle relazioni industriali che (in mancanza di attuazione dei commi secondo e terzo dell'art. 39 Cost.) è incentrata sulla contrattazione nazionale e sul riconoscimento *di fatto* della legittimazione sindacale a sottoscrivere i contratti collettivi, essendo priva di un sistema istituzionale finalizzato a estendere gli effetti del contratto collettivo a tutti i lavoratori, se non per via residuale e riparativa mediante l'intervento giurisprudenziale<sup>2</sup>.

Il recente dibattito sulla garanzia del salario minimo – per via legale o contrattuale – ha però posto in evidenza come il modello di relazioni industriali – che per molti anni ha garantito diritti e retribuzioni adeguate – oggi abbia perso la sua efficacia *di fatto* e che, per tale ragione, si sia cominciato a discutere di supporti o sostituzioni legali, impensabili e indicibili fino a pochi anni fa. Infatti, per coloro che ritengono necessario l'intervento legislativo per la determinazione del salario minimo, i contratti collettivi, in taluni casi e con riguardo alla retribuzione, non rispettano i criteri di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost.

Se queste sono sinteticamente le coordinate in merito al dibattito sul salario minimo, con questo contributo si vorrebbe porre l'accento su un ulteriore “canale” di determinazione dei contenuti contrattuali nella vita economica aziendale, ovvero quello della partecipazione dei lavoratori all'impresa. È indubbio che la contrattazione collettiva nazionale abbia un ruolo preminente nella determinazione del salario; eppure – stante la rilevanza della contrattazione decentrata, non solo in ambito organizzativo e gestionale, ma anche in materia di retribuzione o di aspetti che integrano il trattamento economico-sociale del lavoratore, e alla luce dell'esodo delle imprese dalle organizzazioni datoriali che genera frammentazione contrattuale (FORLIVESI 2018) – non sembra fuori luogo domandarsi se la garanzia del salario *minimo* e di quello *giusto* debbano passare per un ripensamento della contrattazione “dal basso”. E proprio in tal senso, pare necessario porre l'attenzione sul progetto costituzionale di partecipazione dei lavoratori che non è stato attuato. In particolare, si vorrebbe sostenere la tesi che proprio il mancato coinvolgimento diretto dei lavoratori – in elusione al diritto di collaborazione alla gestione delle imprese *ex art. 46 Cost.* – abbia privato il sistema di contrattazione collettiva di una connessione fondamentale con i luoghi di lavoro. Così, in un tempo in cui si torna a parlare dell'attuazione dell'art. 39 Cost., superando la “compensazione” giurisprudenziale in materia salariale, e del ripensamento del sistema di relazioni sindacali verso la certificazione della rappresentatività, parrebbe costituzionalmente necessario pensare il dibattito attorno agli strumenti attraverso cui garantire il salario minimo non solo in senso bipolare (contrattazione, legge), ma almeno tripolare (contrattazione, legge e partecipazione dei lavoratori).

---

<sup>2</sup> Corte Cost., sent. n. 51/2015.

## 2. OLTRE IL SALARIO: DIGNITÀ DEL LAVORATORE E RETRIBUZIONE PROPORZIONATA E SUFFICIENTE

Prima di entrare nel merito del dibattito circa le modalità di definizione e di garanzia del salario minimo e del ruolo che potrebbe assumere la partecipazione dei lavoratori, ci si vuole brevemente soffermare sul significato che la retribuzione assume nel complessivo disegno di democrazia economica iscritta nella Costituzione. Tale inquadramento, infatti, permette una più nitida visione dei principi in gioco e del rilievo costituzionale degli strumenti per garantire il minimo salariale.

La Costituzione italiana riconosce il lavoro non come merce di scambio, ma come momento di sviluppo della personalità e come contributo alla vita economica e sociale del Paese. Il lavoro non è bene da apprezzare con il salario, ma un veicolo di dignità sociale del lavoratore (BUZZACCHI 2022). Da ciò discende che la retribuzione, pur dovendosi commisurare entro le coordinate del mercato, non può essere schiacciata solo alla dimensione della *cifra* salariale perché – come affermò Giuseppe Dossetti in Assemblea Costituente – il sistema economico-sociale iscritto nella Costituzione deve «orientare l'economia verso retribuzioni del lavoro che non siano soltanto rispondenti alle esigenze di vita, quali possono essere quelle di vitto, della casa, del vestiario, ma anche alle esigenze dell'esistenza libera e perciò degna dell'uomo»<sup>3</sup>. La proporzionalità del salario in senso quantitativo non assurge a unico parametro retributivo, ma «in ogni caso» deve contemperare la funzione sociale del lavoro (COLAPIETRO 2006). La retribuzione, pertanto, non è parametro quantitativo, ma è posta in connessione con la dimensione antropologica del lavoro, con la dignità sociale del lavoratore e con il rilievo democratico delle modalità attraverso cui la retribuzione è determinata e garantita.

I criteri di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost. non possono che essere letti in modo unitario e non scindibile: «la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente, quindi financo nelle ipotesi in cui, a causa dell'estrema modestia del valore della prestazione lavorativa, l'applicazione del principio proporzionalistico rischi di evidenziare un compenso talmente ridotto da non consentire al lavoratore di soddisfare in modo minimamente dignitoso le necessità essenziali» (PASCUCCI 2018, p. 16).

La giurisprudenza costituzionale complessivamente ha rimarcato la nozione unitaria di retribuzione *ex art. 36 Cost.*, qualificandola come *giusta* (MENGONI 1987). Tuttavia, la giurisprudenza di merito, nel suo ruolo di supplenza, ha formulato nel tempo la nozione di retribuzione *adeguata*, utilizzando come parametro le tariffe salariali dei contratti collettivi nazionali di categoria, e così «ha finito per sovrapporre e confondere i caratteri della proporzionalità e della sufficienza, facendo peraltro registrare non poche contraddizioni e incertezze, oltre a una certa timidezza» (PONTIERO 2019). Pertanto, a causa della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e del

<sup>3</sup> ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Cost., Prima Sottocommissione*, seduta dell'8 ottobre 1946, p. 201.

conseguente intervento del giudice del lavoro, la misura della retribuzione *ex art. 36 Cost.* ha perso la sua complessità, in favore della funzione corrispettiva e a discapito di quella sociale.

### 3. LA MANCATA ATTUAZIONE DEL DISEGNO COSTITUZIONALE DI PARTECIPAZIONE ECONOMICA

Il rinnovato dibattito sul minimo salariale è alimentato da diversi fattori contingenti, in parte estrinseci al diritto del lavoro e in parte collegati al sistema sindacale “di fatto” (FABOZZI 2020, pp. 128 e ss.): anzitutto la debolezza del sistema produttivo e il susseguirsi di crisi economiche; l’aumento dell’inflazione; la frammentarietà della rappresentanza, particolarmente quella datoriale; la proliferazione di contratti siglati da organizzazioni poco rappresentative; il *dumping* salariale nel contesto del mercato europeo; il lavoro povero; i rinnovi non tempestivi dei contratti collettivi.

I menzionati fattori hanno accentuato l’incertezza sulle modalità di determinazione di giuste retribuzioni la cui causa è la mancata definizione di un modello istituzionale di relazione industriali e di contrattazione collettiva, adesivo o alternativo a quello previsto dagli artt. 46, 39 e 99 Cost.

Il sistema di relazioni industriali ha dato rilievo al pluralismo sindacale di fatto che, per una lunga stagione della storia repubblicana, ha garantito una sostanziale aderenza ai principi e una garanzia dei diritti costituzionalmente prescritti. Il modello contrattuale si fondava sulla forza strutturale e organizzativa dei sindacati e sulla legittimazione degli stessi. Da tale legittimazione discendeva la forza espansiva e attrattiva del contratto nazionale di lavoro stipulato dalle sigle maggiormente rappresentative. Pertanto, quanto alla retribuzione, «l’effettività delle tutele retributive era garantita, per un verso, dall’elevato tasso di copertura dei contratti collettivi di diritto comune (stipulati dalle organizzazioni confederali); per altro verso, con riferimento ai lavoratori non direttamente protetti dalla contrattazione collettiva [...] dalla giurisprudenza “estensiva” che, sulla base del combinato disposto degli art. 36 Cost. e 2099 c.c., è pervenuta ad applicazione – ancorché con efficacia limitata alle parti in causa – (quantomeno) delle tabelle salariali di tali contratti» (FABOZZI 2020, p. 128). In questo contesto perdeva quasi del tutto rilievo la partecipazione dei lavoratori per la definizione della retribuzione, in quanto essa era stabilita “dall’alto” mediante il contratto collettivo nazionale.

### 4. LA ‘MISURA’ DELLA RETRIBUZIONE E L’ESPANSIONE DELLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Il modello contrattuale descritto ha perso complessivamente efficacia a seguito della diminuzione di legittimazione delle storiche organizzazioni datoriali e dei lavoratori e in ragione della creazione di nuove organizzazioni poco rappresentative. A seguito di tali mutamenti, due paiono i fattori che oggi assumono una rilevanza peculiare

per la definizione del salario: la molteplicità degli elementi che contribuiscono a comporre la misura della retribuzione; e, inoltre, la significativa espansione della contrattazione decentrata.

Sul primo versante, si rileva come i parametri per definire la retribuzione siano molteplici rispetto a quello del salario orario tabellare. Per esempio, a livello statistico, ISTAT considera la «retribuzione contrattuale» prendendo a riferimento le misure tabellari stabilite dai contratti collettivi nazionale di lavoro e tenendo conto degli «elementi retributivi aventi carattere generale e continuativo: paga base, indennità di contingenza, importi per aumenti periodici di anzianità, indennità di turno e altre eventuali indennità di carattere generale (nei comparti in cui assumono rilevanza), mensilità aggiuntive e altre erogazioni corrisposte regolarmente in specifici periodi dell'anno»<sup>4</sup>. La giurisprudenza ha, invece, elaborato nel tempo criteri di individuazione di alcuni elementi che concorrono a determinare il reddito (l'indennità di contingenza, la 13<sup>a</sup> mensilità; ha invece escluso l'elemento perequativo e la 14<sup>a</sup> mensilità), sostanzialmente affermando la divergenza tra la retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost. e quella considerata per la determinazione della base imponibile previdenziale che fa riferimento «all'insieme delle voci retributive ivi contemplate, e quindi alla retribuzione considerata nel suo complesso, quale in esso è determinata, a prescindere dall'articolazione nelle singole distinte voci»<sup>5</sup>. Da ultimo, il documento CNEL dell'ottobre 2023 auspica un intervento legislativo che chiarisca che «il giudice debba fare riferimento non solo al minimo tabellare ma al trattamento economico complessivo ordinario e normale (più elevato) spettante al lavoratore in applicazione dei contratti collettivi di maggiore diffusione». La nozione di *trattamento economico complessivo*, recepita anche dalla proposta di legge delega «in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva» approvata il 12 dicembre 2023 alla Camera, intende dunque introdurre un criterio composito per determinare la retribuzione.

Da questa breve rassegna, emerge come esistano una molteplicità di modalità e parametri attraverso cui è possibile definire la *misura* della retribuzione e, a complicare ancora più i fattori che contribuiscono alla determinazione del trattamento economico, concorre l'espansione della contrattazione decentrata.

La tendenza al decentramento della contrattazione è risalente. La stagione dei Protocolli, infatti, negli Ottanta e Novanta, permise una graduale diffusione della contrattazione aziendale e locale. In particolare, il Protocollo del 23 luglio 1993 introduceva la contrattazione collettiva decentrata su materie specifiche (come le ferie e gli straordinari). I Protocolli segnarono l'apice e, contemporaneamente, l'inizio del declino della contrattazione centralizzata, anche se poco poterono in materia salariale; infatti, «la contrattazione decentrata (aziendale o territoriale) che doveva accrescere la variabilità della retribuzione, concorrendo così ad una maggiore flessibi-

<sup>4</sup> Così il Rapporto ISTAT in materia di contratti collettivi e retribuzioni contrattuali del 28 aprile 2022 e i successivi rapporti.

<sup>5</sup> Cass., sent. n. 17993/2021.

lità del sistema, è stata quantitativamente e qualitativamente insufficiente ed insoddisfacente»<sup>6</sup>.

In tempi recenti in Italia, come noto, è in atto un ampliamento dell'ambito di applicazione della contrattazione collettiva decentrata, anche in deroga ai contratti collettivi di lavoro, e in armonia con una precisa strategia europea risalente al *Patto Euro Plus 2011* (SCIARRA 2014). Si tratta di una tendenza al decentramento che vede l'adesione dei sindacati: si pensi all'accordo interconfederale del 2011 (c.d. *Patto della fabbrica*) o al Testo unico sulla rappresentanza del gennaio 2014.

Il legislatore ha assecondato questo impulso al decentramento con due tipologie di intervento. Da una parte, ha introdotto misure di incentivo fiscale, come la tassazione agevolata per i premi di risultato disciplinati nell'ambito della contrattazione di secondo livello (in particolare a partire dalla legge di stabilità del 2016<sup>7</sup>). In tal senso è stato introdotto il cosiddetto "salario di produttività", sulla base di intese tra sindacati e datori di lavoro, che fu al centro di un dibattito tra le parti sociali che firmarono – con il dissenso della CGIL – un Accordo interconfederale sulle *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia* (21 novembre 2012). Tali accordi, pertanto, vanno nella direzione di costruire sistemi premianti in relazione alla competitività aziendale al fine di aumentare i salari, ma i cui effetti sono di difficile misurazione (CAMPANELLA 2013).

D'altro lato, è stata approvata una legislazione finalizzata a riscrivere la gerarchia dei livelli di contrattazione collettiva (TREU 2018). Come è noto, l'art. 8 del d. l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto la possibilità di siglare accordi aziendali e territoriali (di prossimità) in deroga ai CCNL, su cui è da ultimo intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 52/2023. La disposizione, inoltre, prevede e attribuisce efficacia *erga omnes* agli accordi sottoscritti a livello decentrato da parte dei sindacati maggiormente rappresentativi «sulla base di un criterio maggioritario». Infine, con la l. delega n. 183 del 2014 è stato portato a compimento il disegno di promozione del decentramento del nostro sistema contrattuale. Infatti, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 sono stati parificati i contratti dei diversi livelli (nazionale, territoriale, aziendale).

I contratti di prossimità non dovrebbero incidere sulle componenti retributive minime previste dal contratto collettivo nazionale, ma solamente su altri elementi, tra cui i superminimi. Dopo la riforma del 2011, il legislatore ha però aperto alla possibilità di una contrattazione aziendale *in peius* che, da un lato, è dubbio possa incidere direttamente sulla retribuzione remunerativa e, dall'altro, è certo che influisca su altri elementi contrattuali che concorrono a determinare il reddito poiché, come è stato rilevato, una quota sempre maggiore della retribuzione totale è legata a componenti eccedenti i minimi stabiliti nei contratti collettivi nazionali (D'AMURI, GIORGIANTONIO 2015). Pertanto, assistiamo a una articolazione della contrattazione

<sup>6</sup> Relazione finale del 23 dicembre 1997 della Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, istituita dal Governo italiano e presieduta da Giugno Giugni.

<sup>7</sup> Legge n. 208/2015.

collettiva che non è più «governata dal centro», ma «caratterizzata dalla presenza di due livelli polari dotati di un significativo grado di autonomia nelle dinamiche negoziali: quello di categoria e quello di azienda senza precisi rapporti di gerarchia e senza un vero raccordo tra gli stessi» (ADAPT 2021, p. 23).

##### 5. TRA CONTRATTO E LEGGE, LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI PER LA DEFINIZIONE DELLA RETRIBUZIONE

Gli studi empirici sulle modalità per garantire i salari minimi hanno dato esiti contrastanti: c'è chi ha sottolineato come l'introduzione di un salario minimo legale possa avere effetti negativi sull'occupazione (NEUMARK, WASCHER 2007), sull'inflazione e sulla produttività, in particolare, delle piccole e medie imprese. C'è chi ha sostenuto, invece, che l'introduzione di un salario minimo possa elevare le retribuzioni in modo generale (DITTRICH, KNABE, LEIPOLD 2014) o che possa migliorare la posizione dei lavoratori non contrattualizzati e non sindacalizzati (MALLOY 2020).

In particolare, in Germania sono stati studiati gli effetti dell'introduzione del salario minimo. Quest'ultimo ha implicato un miglioramento significativo dei salari dei lavoratori a basso reddito, ma anche un impatto negativo sull'occupazione (BOSSLER, GERNER 2020). Si è inoltre registrata una diminuzione – ancorché limitata – della partecipazione alla contrattazione collettiva. Inoltre – e questo è un dato di rilievo per la tesi che qui si vuol sostenere – è stato messo in luce come il salario minimo abbia avuto una minore incidenza nelle aziende in cui è presente un consiglio aziendale poiché in tali imprese la partecipazione dei lavoratori ha garantito salari e condizioni di lavoro migliori (BELLMANN, BOSSLER, GERNER, HÜBLER 2021).

L'esempio tedesco mostra come la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa possa avere un ruolo decisivo di controllo circa lo statuto retributivo dei lavoratori. E proprio la funzione di *controllo* della produzione e dell'organizzazione del lavoro era quella che aveva originariamente motivato l'introduzione dell'art. 46 Cost. che riconosce il diritto dei lavoratori alla collaborazione alla gestione delle imprese (MICHIELI 2023).

In tal senso, nel contesto di una retribuzione che si compone di diversi fattori la cui determinazione è definita sempre più dalla contrattazione decentrata, sembra necessario un coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese per con determinare le diverse componenti che formano il salario. Infatti, è indubitabile che «quanto più s'accresce la spinta verso forme di retribuzione variabile, in connessione a indicatori di produttività, redditività, qualità, efficienza, innovazione, tanto più lo sviluppo di prassi partecipative diviene centrale per il sindacato, non solo per poter sottrarre alcune fondamentali scelte aziendali all'unilateralità del comando manageriale, ma anche per poter riaffermare il proprio ruolo, sul terreno della dinamica salariale e della stessa organizzazione del lavoro» (CAMPANELLA 2013, p. 171). In sintesi, se parte del salario è definito a livello aziendale, è essenziale che ai lavoratori siano riconosciuti strumenti significativi per condeterminare e controllare la retribuzione.

Peraltro, la partecipazione effettiva dei lavoratori nelle imprese ha efficacia per la tutela del salario di coloro che prestano la loro opera nell'impresa, ma potrebbe rilevarsi particolarmente utile nel contrasto a pratiche di *dumping* salariale negli appalti di servizi e nei subappalti, poiché il controllo dei lavoratori si estenderebbe a garantire redditi equivalenti per tutta la "catena di valore".

Inoltre, la valorizzazione della partecipazione dei lavoratori è di particolare attualità nella prospettiva del mercato unico europeo per un duplice ordine di ragioni. Anzitutto poiché il contesto europeo è fortemente competitivo e differenziato, essendo i redditi minimi difformi nei vari paesi. In più, perché in numerosi ordinamenti europei il sistema di partecipazione dei lavoratori nelle imprese è da tempo radicato e, in alcuni casi, sono presenti forme incisive di partecipazione che, da un lato, vengono esportate anche nel nostro Paese, elevando i livelli di cooperazione dei lavoratori anche fuori dagli ordinamenti che le prevedono, dall'altro, rischiano di creare squilibri nella protezione dei lavoratori che di esse godono rispetto a quelli che invece non possono usufruire di strumenti di cogestione e controllo. Nel mercato europeo la specificità italiana nel campo delle relazioni aziendali rischia di essere particolarmente penalizzante: le misure tese al rafforzamento della contrattazione di prossimità, si collocano infatti nel contesto di una forte frammentazione della rappresentanza datoriale che potrebbe incentivare ancor di più la "fuga" dalle associazioni di rappresentanza e dalla contrattazione (CARUSO 2017). Proprio in questo scenario, il riconoscimento di un diritto dei lavoratori a una partecipazione effettiva – supportata dal sindacato – anche in materia salariale potrebbe prevenire fenomeni di *dumping* e concorrere a riequilibrare la capacità sindacale di determinazione dei redditi.

## 6. ISTITUIRE UN SISTEMA DI PARTECIPAZIONE ECONOMICA PER GARANTIRE UNA RETRIBUZIONE 'PROPORZIONATA' E 'SUFFICIENTE'

La frammentazione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, oltre che la progressiva erosione dei salari e il correlato fenomeno dei *working poor* fanno emergere con evidenza le fragilità del sistema contrattuale italiano e hanno determinato l'avvio del suo ripensamento.

Il salario è oggi determinato da molteplici fattori che si compongono attraverso la contrattazione nazionale, aziendale e altre forme di accordi tra lavoratori e aziende. La componente aziendale della retribuzione è sempre più rilevante, sia in senso migliorativo che peggiorativo, ed è anche quella che meno si presta a essere monitorata e verificata. Queste modalità di determinazione del reddito si sono consolidate in un contesto di mancata definizione delle regole della rappresentanza sindacale che, come si è specificatamente voluto far emergere, non è stato determinato solamente dalla mancata adozione del modello dell'art. 39 Cost., ma anche dall'abbandono di una complessiva visione della partecipazione dei lavoratori e, particolarmente, del diritto dei lavoratori alla gestione delle imprese *ex art.* 46 Cost.

Si ritiene che solo dando attuazione al progetto costituzionale di partecipazione economica nel suo complesso sia possibile affidare ad essa la definizione, ma anche il controllo dell'adeguatezza salariale; si tratta, infatti, di dare piena attuazione al precetto costituzionale di effettività della partecipazione dei lavoratori (art. 3 Cost.), non lasciando le persone che lavorano in balia di logiche mercantilistiche deteriori. Viceversa, la mancata attuazione di un siffatto modello partecipativo rischia di lasciare i lavoratori senza tutela e pertanto non solo giustifica, ma rende necessario un intervento legislativo sussidiario – con «grande prudenza e rispetto»<sup>8</sup> per la contrattazione collettiva – finalizzato alla definizione di un minimo salariale. Alla luce dei principi costituzionali sembra ineludibile una ridefinizione delle regole sulla rappresentanza sindacale e l'introduzione di forme di partecipazione economica che, solo se effettiva e cioè capace di coinvolgere i soggetti delle relazioni economiche, potrà condurre a giuste retribuzioni, come avvenuto in Germania nelle aziende in cui vi è la presenza dei lavoratori nei Consigli aziendali. Tali imprese non hanno, infatti, risentito dell'introduzione del reddito minimo perché in esse la retribuzione dignitosa era già ampiamente garantita dall'intervento dei lavoratori nelle scelte strategiche aziendali (BELLMANN, BOSSLER, GERNER, HÜBLER 2021). Questa esperienza comparata avvalorata la tesi che la partecipazione dei lavoratori – se effettiva e sostenuta dal sindacato – è strumento adeguato per il controllo e per la tutela dei salari non solo dei lavoratori delle aziende in cui si sviluppano i percorsi di codeterminazione, ma anche delle retribuzioni dei lavoratori coinvolti nei servizi esternalizzati (dalle pulizie alla vigilanza, dalle forniture ai trasporti) e negli appalti ove si verificano le situazioni più frequenti – e più difficilmente verificabili – di negazione dell'art. 36 Cost.

## BIBLIOGRAFIA

- ADAPT (2021), *La contrattazione collettiva in Italia (2020). VII Rapporto Adapt*, Modena, Adapt University Press.
- BELLMANN L., BOSSLER M., GERNER H.-D., HÜBLER O. (2021), *Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage*, in *Economic and Industrial Democracy*, 42, pp. 269 e ss.
- BOSSLER M., GERNER H.-D. (2020), *Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata*, in *ILR Review*, 73, pp. 1070 e ss.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- CAMPANELLA P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, pp. 185 e ss.
- CARUSO B. (2017), *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 326, pp. 1 e ss.
- COLAPIETRO C. (2006), *Art. 36*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, pp. 739 e ss.

<sup>8</sup> Corte Cost., sent. n. 124/1991.



- D'AMURI F., GIORGIANTONIO C. (2015), *Stato dell'arte e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 242, pp. 1 e ss.
- DITTRICH M., KNABE A., LEIPOLD K. (2014), *Spillover Effects of Minimum Wages in Experimental Wage Negotiations*, in *CESifo Economic Studies*, 60, 4, pp. 780 e ss.
- FABOZZI R. (2020), *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinali*, Bari, Cacucci.
- FORLIVESI M. (2018), *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in *Lavoro e Diritto*, 3, pp. 521 e ss.
- MALLOY L.C. (2020), *The minimum wage, bargaining power, and the top income share*, in *Forum for Social Economics*, 49, pp. 75 e ss.
- MENGONI L. (1987), *Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, in ASAP, INTERSIND (a cura di), *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale. 1956-1986. Ricerca coordinata da Ambroso M. e Falcucci G.*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, pp. 47 e ss.
- MICHELIELI A. (2023), *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, in *Diritto costituzionale*, 2, pp. 55 e ss.
- NEUMARK D., WASCHER W. (2007), *Minimum Wages and Employment, Foundations and Trends*, in *Microeconomics*, 3, pp. 1 e ss.
- PASCUCCI P. (2018), *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, relazione al Congresso AIDLASS del 17 maggio 2018, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).
- PONTIERO C. (2019), *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, 4, pp. 19 e ss.
- SCIARRA S. (2014), *Social law in the wake of the crisis*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, pp. 108 e ss.
- TREU T. (2018), *La contrattazione collettiva in Europa*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2, pp. 372 e ss.

## **IL SALARIO MINIMO: UNA RISPOSTA MINIMALE ALLA CRISI DELLA TUTELA COSTITUZIONALE DEL LAVORO**

Francesco Pallante\*

### **I. L'INADEGUATEZZA DEI SALARI IN EUROPA: UN FENOMENO GENERALE, MA DISOMOGENEO**

Un recente documento dello *European Trade Union Institute* (ZWYSEN 2024) sulle differenze salariali in Europa mostra come il livello di disuguaglianza negli Stati membri dell'Unione europea sia ovunque diminuito tra il 2006 e il 2021, eccetto che in sei Paesi, tra i quali rientra l'Italia.

Secondo lo studio, a incidere sulle disuguaglianze sono principalmente tre fattori: il tasso di copertura sindacale, l'estensione della contrattazione collettiva nazionale e la presenza di un salario minimo legale. Gli stessi che la Commissione europea ha messo a fuoco nella direttiva (UE) n. 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Sebbene gli effetti pratici di tale intervento normativo siano stati piuttosto modesti (GARNERO 2022), a rilevare è il cambiamento di prospettiva rispetto alla visione sinora assunta a riferimento, incentrata sulla flessibilità salariale e sulla contrattazione decentrata (di cui, in Italia, può essere considerata emblema la legge n. 148/2011)<sup>1</sup>. Nel dibattito generale, il riconoscimento del fatto che il libero mercato non produce da sé condizioni di lavoro adeguate e stipendi sufficienti a consentire al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.) sembra guadagnare

---

\* Francesco Pallante è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino (francesco.pallante@unito.it).

<sup>1</sup> Come ha scritto ZAGREBELSKY 2013, pp. 47-48, tale legge «rappresenta un vero e proprio rivoluzionamento del sistema ricevuto dalle fonti giuridiche in materia di relazioni industriali: una norma che si presenta col titolo dimesso e apparentemente amico di “contratti di prossimità”. [...] L'aspetto di maggior rilievo è che questi “accordi di prossimità” possono derogare, cioè contraddire, i contratti collettivi nazionali e perfino le disposizioni della legge. Queste norme diventano cedevoli [...] e nei contratti particolari possono stabilirsi, per i lavoratori, condizioni peggiorative. La Corte costituzionale (sent. n. 221 del 2012) con una motivazione sorprendentemente apodittica – si tratterebbe di una limitata eccezione – ha salvato questa norma. Ma è facile comprendere ch'essa rappresenta, invece, l'allontanamento, se non il rovesciamento, dello spirito della Costituzione».

terreno: paradossalmente, meno nel nostro Paese che altrove, sebbene i dati italiani sul lavoro povero risultino particolarmente allarmanti.

Secondo le stime dell'ISTAT<sup>2</sup>, nel 2023 2,2 milioni di famiglie residenti in Italia, comprendenti 5,7 milioni di persone (di cui 1,3 milioni minori), versavano in condizioni di povertà assoluta (su cui CAMERLENGO 2019): il livello più elevato di sempre (ed è da sottolineare che i numeri ancora non considerano l'abolizione del reddito di cittadinanza, i cui effetti emergeranno a partire dal 2024). L'incremento rispetto all'anno precedente è tutto sommato modesto (+100.000 persone), ma si fa più marcato se si considerano i nuclei familiari in cui la persona di riferimento è un lavoratore dipendente: in tal caso, infatti, le famiglie coinvolte sono quasi un milione, con una percentuale che passa dall'8,3 al 9,1 del totale. L'inflazione ha certo inciso negativamente, ma sarebbe difficile spiegare un simile incremento prescindendo dal fenomeno dei bassi salari. Intervenendo il 10 febbraio 2023 al trentesimo congresso di *Assiom Forex* (associazione che riunisce oltre mille operatori dei mercati finanziari), il governatore della Banca d'Italia Fabio Panetta (PANETTA 2024, p. 12) ha dichiarato che «un qualche recupero del potere d'acquisto dei salari, dopo le perdite subite, è fisiologico e potrà sostenere i consumi e la ripresa dell'economia». Particolarmente esplicativo è il grafico che, in appendice all'intervento del governatore, riporta l'andamento dell'occupazione e dei salari in termini reali nell'area dell'euro (PANETTA 2024, figura A19, p. 30): mentre la prima è, a partire dal 2020, in modesta ma costante ascesa, i secondi sono, dallo stesso anno, in caduta libera. Naturalmente, ogni Paese meriterebbe un apposito approfondimento, ma è impossibile negare il significato complessivo di tali dati: il lavoro aumenta perché ne diminuisce il costo. In Italia, tra il 2021 e il 2023 i prezzi sono aumentati del 15%, i salari nominali del 6%: il che equivale a dire che sono diminuiti del 9% in termini reali (GARIBALDI 2024).

Nell'ambito, dunque, di una complessiva dinamica salariale al ribasso, alcuni Paesi europei sono, quantomeno, riusciti a contenere, se non a ridurre, le disuguaglianze interne; altri, invece, tra cui l'Italia, hanno fatto registrare risultati negativi in entrambi i campi.

## **2. LA DIRETTIVA (UE) N. 2022/2041 TRA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E SALARIO MINIMO LEGALE**

A confermare la consistenza acquisita dal fenomeno del lavoro povero (BUZZACCHI 2022, pp. 48-55) su scala continentale è la ricordata direttiva (UE) n. 2022/2041 (TREU 2023), il cui considerando n. 9 apertamente riconosce che «la povertà lavorativa nell'Unione è aumentata nell'ultimo decennio e un numero più elevato di lavoratori si trova in condizioni di povertà». In risposta a tale fenomeno, ciascuno Stato membro deve dotarsi di un quadro normativo che consenta la corresponsione ai lavoratori di «salari minimi adeguati», al fine di assicurare la «protezione dei lavoratori a basso

---

<sup>2</sup> ISTAT 2024a e ISTAT 2024b.

salario» e di «favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva che dovrebbe condurre a un aumento dell'occupazione di qualità».

Che cosa debba intendersi per adeguatezza salariale è precisato dal considerato n. 28, in cui si legge che «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno», con la precisazione che «l'adeguatezza dei salari minimi legali è determinata e valutata da ciascuno Stato membro tenendo conto delle proprie condizioni socioeconomiche nazionali» e che «ai fini di tale determinazione, gli Stati membri dovrebbero tenere conto del potere d'acquisto, dei livelli e degli sviluppi della produttività nazionale a lungo termine, nonché del livello dei salari, della loro distribuzione e della loro crescita».

In concreto, gli strumenti attraverso cui perseguire l'adeguatezza dei salari più bassi sono individuati dalla direttiva nella contrattazione collettiva e nel salario minimo legale, sebbene il comma 4 dell'art. 1 si premuri di precisare che «nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre a qualsiasi Stato membro: (a) l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, o (b) l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile». Di fatto, le prescrizioni normative si limitano a sancire che gli Stati che fanno ricorso alla contrattazione collettiva devono ulteriormente incentivarla «qualora il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80%» (art. 4, comma 2) e che gli Stati che fanno ricorso al salario minimo legale devono fissarne l'ammontare sulla base di alcuni parametri idonei a «contribuire alla [sua] adeguatezza» (art. 5, comma 1). Di qui la debole incisività della direttiva, ulteriormente indebolita, nell'ipotesi del ricorso alla contrattazione collettiva, dalla circostanza che una copertura pari o superiore all'80% sembra essere, di per sé, considerata idonea a garantire l'adeguatezza dei salari minimi<sup>3</sup>. Cosa che, invece, nel caso dell'Italia (e probabilmente anche di altri Paesi) certamente non è.

### 3. LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA È ANCORA GARANZIA DI UN SALARIO MINIMO ADEGUATO?

Secondo i dati forniti dal CNEL (CNEL 2023, p. 12), il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia «si avvicina al 100%». Dunque, a seguire l'impostazione della direttiva (UE) n. 2022/2041, si dovrebbe concluderne che non vi sia un problema di adeguatezza dei salari minimi.

In linea teorica, non sarebbe una conclusione irragionevole. Come argomentava Costantino Mortati (MORTATI 1972, pp. 301-302), «l'associazione operaia» – presupposto della contrattazione collettiva – «si presenta storicamente come il mezzo necessario a conferire ai lavoratori un'efficienza capace di contrapporre [...] la loro

<sup>3</sup> Questa la conclusione raggiunta a maggioranza dal CNEL 2023.

forza a quella che deriva dal possesso dei beni [economici]» ed è funzionale alla «realizzazione di un obbligo posto a carico dello Stato: [...] eliminare gli ostacoli che pregiudicano lo stabilimento di equi rapporti sociali». Sulla medesima linea si colloca la coeva giurisprudenza di merito che, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, iniziò a dare applicazione diretta all'art. 36 Cost., per sopperire a contrattazioni individuali gravemente sbilanciate ai danni del lavoratore dipendente, individuando la misura concreta della «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del [...] lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare [al lavoratore stesso] e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» proprio nell'ammontare del salario stabilito dalla contrattazione collettiva<sup>4</sup>.

Nell'impostazione costituzionale, insomma, il rischio è che a violare l'art. 36 Cost. sia il contratto individuale. Che a violarlo possa essere il contratto collettivo è impensabile: al punto che la contrattazione collettiva è considerata strumento di attuazione concreta della Costituzione (e, per questa via, anziché per quella dell'art. 39 Cost., che avrebbe richiesto la registrazione dei sindacati, il contratto collettivo nazionale di lavoro iniziò progressivamente ad acquisire, a partire da quegli anni, natura di fonte del diritto efficace *erga omnes*)<sup>5</sup>. Il fatto nuovo è che oggi quel che nei primi decenni della storia repubblicana era impensabile<sup>6</sup> è divenuto realtà, come

<sup>4</sup> Corte d'Appello dell'Aquila, sent. n. 24/1950 (pubblicata in *Rivista giuridica del lavoro*, II, 1951, pp. 1 e ss.), sui cui, in dottrina, BARTOLE 2004, pp. 166 e ss.

<sup>5</sup> È significativo notare che, fino agli Ottanta del Novecento, un manuale sulle fonti del diritto come ZAGREBELSKY 1988 considerava i contratti collettivi nazionali di lavoro una fonte al pari delle altre, dedicando loro un apposito capitolo (parte II, cap. VIII, pp. 247-258). Lo stesso non accade nei manuali più recenti: per esempio, SORRENTINO 2023.

<sup>6</sup> A dire il vero, il pericolo era stato paventato già nella seconda metà degli anni Ottanta da uno studioso attento come Massimo Roccella (ROCCELLA 1986), il quale temeva che la ridotta efficacia di una contrattazione collettiva incentrata sull'art. 36 Cost., anziché sull'art. 39 Cost., la frammentazione del mercato del lavoro e il decentramento produttivo potessero essere la causa del fenomeno del sottosalarario allora nascente, da contrastarsi proprio attraverso la previsione di un salario minimo legale. Come scrivono M. Aimo e D. Rizzi nella *Prefazione alla riedizione* digitale dell'opera di Roccella, «il salario minimo legale cui pensa l'A. dovrebbe essere “determinato a livello nazionale, intercategoriale e presentare il maggior grado di uniformità possibile per l'insieme della forza lavoro” (p. 87), in linea con le tendenze riscontrabili nei Paesi ove già allora era utilizzato come tassello della politica economica pubblica [...]. In particolare, nel disegno dell'A., intenzionato a sollecitare il protagonismo sindacale nella definizione di una nuova politica dei redditi, la misura del salario minimo dovrebbe essere oggetto di concertazione fra le centrali confederali e il Governo: chiara è quindi l'opzione di fondo – resa ora obbligatoria dalla direttiva (UE) n. 2022/2041, qualora s'intenda ricorrere alla fonte legale – del necessario coinvolgimento in proposito delle organizzazioni di rappresentanza collettiva. Escluso che il salario minimo legale possa tener conto della situazione familiare del lavoratore, cui occorre provvedere con strumenti più appropriati (come gli assegni familiari), M.R. dimostra di veder lontano quando, dando per scontata la correlazione del nesso fra orario di lavoro e salario minimo, sostiene che quest'ultimo va quantificato con riferimento non solo alla giornata lavorativa standard ma anche alla singola ora, precisando che comunque la misura piena del salario “dovrà essere assicurata a quei lavoratori la cui prestazione part-time sia accompagnata da un obbligo di esclusività imposto dal datore di lavoro” (pp. 90 e ss.). [...] Essenziale per l'A. è poi che il corrispettivo salariale garantito dalla legge sia accompagnato da un meccanismo idoneo ad adeguarne l'importo all'aumento del costo della vita, così da risultare pienamente indicizzato all'andamento dell'inflazione, come impone ora con nettezza la

riconosciuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 27713 del 2 ottobre 2023, relativa a un caso in cui a violare l'art. 36 Cost. è stata la contrattazione collettiva (e con la firma dei sindacati maggiormente rappresentativi!), per aver fissato una retribuzione talmente infima da non raggiungere l'indice ISTAT di povertà.

Tanto dovrebbe essere sufficiente a dare la misura degli effetti derivanti dall'indebolimento dei sindacati e delle tutele del lavoro dipendente consapevolmente perseguito negli ultimi decenni. La Suprema Corte sottolinea che, a essere violato dal contratto collettivo colpito dalla sentenza non è il «livello del salario minimo costituzionale», ma l'ancora inferiore «livello ISTAT di povertà»: una soglia che avrebbe dovuto essere considerata «invalicabile», specie in un ordinamento costituzionale «fondato sul lavoro» come il nostro, in cui il salario, per essere compatibile con l'art. 36 Cost., «deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera»<sup>7</sup>.

Certamente, come sottolinea il CNEL (CNEL 2023, p. 4), il lavoro povero non vede esaurite le sue cause nella questione salariale; al contrario, è «il risultato di un processo che va ben oltre il salario e che riguarda i tempi di lavoro (ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si è occupati nel corso di un anno), la composizione familiare (e in particolare quante persone percepiscono un reddito all'interno del nucleo) e l'azione redistributiva dello Stato». Tuttavia, non c'è dubbio che il salario, con la connessa questione della contrattazione, rappresenti il cuore del problema della povertà lavorativa e non possa, di conseguenza, essere superficialmente eluso.

In particolare, a non poter essere elusa è la seguente questione: com'è possibile che, in un Paese in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva lambisce il 100%, da oltre dieci anni una quota che si attesta stabilmente tra l'11 e il 13% dei lavoratori<sup>8</sup> – pari a circa tre milioni di persone – non riesce a uscire dalla povertà? Com'è, insomma, possibile che la povertà lavorativa sia un dato *strutturale* di un mercato del lavoro quasi completamente incentrato sulla contrattazione collettiva? Evidentemente, un problema di contrattazione esiste. Come ha scritto Tiziano Treu (TREU 2023, p. 12), «le criticità del nostro sistema contrattuale sono messe in luce ed enfatizzate da due recenti sentenze della Corte di Cassazione<sup>9</sup>, che hanno invalidato le tabelle di alcuni contratti collettivi ritenendole non rispettose delle indicazioni costituzionali sulla retribuzione sufficiente e proporzionale. Si tratta di un segnale che deve preoccupare, perché, al di là del merito delle due decisioni, che possono riguardare casi limite, segnala una crisi di credibilità della contrattazione come autorità salariale».

Un'esplicativa lettura dell'apparente paradosso di una contrattazione collettiva che produce povertà viene dall'approfondimento delle tipologie dei contratti collet-

---

già richiamata direttiva europea, e che sia presidiato da un apparato di controllo in grado di assicurare, in caso di inadempimento, l'effettiva applicazione di sanzioni pecuniarie realmente deterrenti, anche di carattere penale» (pp. XIII-XIV).

<sup>7</sup> Cass., sent. n. 27713/2023, punto 15.

<sup>8</sup> Vedi GRUPPO DI LAVORO (2021), *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa*.

<sup>9</sup> Cass., sentt. nn. 27711/2023 e 27769/2023.

tivi depositati presso il CNEL. Scrive Andrea Garnero (GARNERO 2022): «il numero di contratti collettivi nazionali depositati al CNEL continua a crescere, dai circa trecento di metà anni Duemila si è arrivati ai mille di oggi. Solo il 22% sono firmati da CGIL, CISL o UIL (mentre erano il 57% nel 2011), il resto da altre sigle. Alcune sono organizzazioni di lavoratori vere, seppure fuori dalla triplice, come UGL e CONFSAL che si sono fatte spazio negli ultimi anni. Altre, invece, sono sigle sostanzialmente inventate *ad hoc* per firmare contratti di comodo, detti “pirata”, per pagare salari inferiori a quelli previsti dal CCNL di settore. La gran parte di questi nuovi contratti si applica a un numero esiguo di lavoratori. Un quarto dei contratti di cui abbiamo notizia nel flusso Uniemens Inps si applica a meno di cento lavoratori, la metà si applica a meno di mille persone. Alcuni CCNL coprono appena due o tre lavoratori. Il grosso dei lavoratori dipendenti è ancora garantito da contratti CGIL, CISL e UIL. Ma, pur restando confinati a un numero molto limitato di lavoratori, i contratti “pirata” (non essendoci una definizione univoca è anche difficile misurarli) esercitano una pressione al ribasso sul resto della contrattazione collettiva».

A influire sul fenomeno è, inoltre, l'aumento, sempre nell'ultimo decennio, del periodo di vacanza tra la scadenza di un contratto e la stipulazione del suo rinnovo, al punto che, a fine 2023, circa la metà dei lavoratori dipendenti risultava scoperto in media da quasi tre anni<sup>10</sup>.

È per questo insieme di ragioni che «accontentarsi di dire che la stragrande maggioranza dei lavoratori italiani è coperta dalla contrattazione collettiva non è più un argomento sufficiente per rifiutare l'eventualità di un salario minimo per legge. Altrimenti non si capisce come mai, a fronte di trattamenti economici nei contratti collettivi che sulla carta vanno dai 9 a oltre gli 11 euro, metà dei lavoratori del privato guadagni meno di 11,70 euro all'ora. Non è il nero, non è il *part-time*, non è il precariato [...]. Ma il divario tra la carta dei contratti collettivi e la pratica della loro applicazione» (GARNERO 2023).

Il problema sembra essere, insomma, più normativo che contrattuale: se la contrattazione “pirata” può condurre le sue scorribande al ribasso ai danni della contrattazione realmente rappresentativa è perché il quadro normativo lo consente. Il punto critico è, allora, quello individuato poc'anzi: l'indebolimento dei sindacati e delle tutele del lavoro dipendente perseguito negli ultimi decenni.

#### 4. «FONDATA SUL LAVORO»: ANCORA?

Intervenendo nella discussione costituente in tema di lavoro durante la seduta del 9 settembre 1946 della Prima sottocommissione della Commissione dei 75, Amintore Fanfani propose informalmente la seguente formulazione del diritto-dovere al lavoro (il futuro art. 4 Cost.): «Ogni cittadino ha il dovere di lavorare, ma ha pure il *diritto naturale a una continua occupazione*, sia pure liberamente scelta, secondo la vocazione personale». Poco prima, nel corso della medesima seduta, dichiarandosi favorevole

<sup>10</sup> ISTAT 2024c.

all'introduzione nel testo costituzionale del diritto al lavoro, Paolo Emilio Taviani aveva affermato che «il fine cui deve tendere lo Stato è quello del *pieno impiego*, cioè del lavoro per tutti».

«Diritto naturale a una continua occupazione»; «pieno impiego» come fine dello Stato: merita sottolineare le parole dei due costituenti citati – entrambi democristiani, pur esponenti di orientamenti di cultura politica tra loro non sovrapponibili – perché sono parole che mostrano in modo lampante l'enorme scarto che separa le concezioni del rapporto tra politica ed economia, del lavoro, dei diritti dei lavoratori e delle relazioni sindacali propria dei costituenti rispetto a quelle oggi dominanti.

La visione che accomunava, un tempo, comunisti, socialisti e democristiani risiedeva nella convinzione di fondo che il naturale squilibrio dei rapporti economici a favore dei datori di lavoro andasse corretto intervenendo a favore dei lavoratori dipendenti. Non si trattava di una mera presa di posizione ideale (MANCINI 1975). Si sostiene sempre più spesso che il diritto al lavoro sancito nell'art. 4, comma 1, Cost. non sia un diritto vero e proprio, rientrando nel novero delle posizioni soggettive suscettibili di essere fatte valere innanzi a un giudice, ma un auspicio culturale o, al massimo, un indirizzo politico la cui realizzazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore. È un modo per mettere in ombra la circostanza che, in verità, i costituenti non si limitarono affatto a una dichiarazione di principio, ma si preoccuparono, assai concretamente, della realizzazione della previsione costituzionale nella vita reale dei cittadini, predisponendo un formidabile apparato di strumenti volti a consentire l'intervento pubblico nell'economia, proprio al fine di perseguire l'obiettivo del pieno impiego.

L'insieme delle previsioni contenute negli artt. 41-47 Cost. va esattamente in questa direzione: il rispetto dell'utilità sociale imposto alla pur libera iniziativa economica (art. 41, comma 1, Cost.); la possibilità di determinare per legge programmi e controlli affinché l'attività economica sia effettivamente indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, comma 2, Cost.); la previsione della proprietà pubblica (art. 42, comma 1, Cost.); i limiti imponibili alla proprietà privata per assicurarne la funzione sociale e garantire a tutti la possibilità di accedervi (art. 42, comma 2, Cost.); l'espropriabilità della proprietà privata (art. 42, comma 3, Cost.); la sottoponibilità a tassazione dell'eredità (art. 42, comma 4, Cost.); la possibilità di riservare originariamente o di trasferire con espropriazione a una serie di soggetti pubblici l'attività imprenditoriale relativa a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio aventi preminente interesse generale (art. 43 Cost.); la vincolabilità della proprietà terriera privata in vista del razionale sfruttamento del suolo e dello stabilimento di equi rapporti sociali (art. 44, comma 1, Cost.); il riconoscimento della funzione sociale della mutualità (art. 45, comma 1, Cost.); l'attribuzione ai lavoratori del diritto di collaborare alla gestione delle aziende al fine di conciliare esigenze della produzione ed elevazione economica e sociale del lavoro (art. 46 Cost.); il controllo del credito e alla tutela del risparmio finalizzato alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e all'investimento azionario nei grandi complessi produttivi nazionali (art. 47 Cost.). Si tratta di un complesso di misure così pervasive da aver consentito a



Carlo Lavagna (LAVAGNA 1977), sul finire degli anni Settanta del Novecento, di giungere alla conclusione che un'evoluzione dell'ordinamento italiano verso il socialismo sarebbe risultata compatibile con la Costituzione.

Oggi, all'opposto, persino il diritto di sciopero – decisivo per l'esito della contrattazione collettiva – è così compresso da far dubitare che la sua disciplina sia riconducibile al dettato costituzionale (art. 40 Cost.). E ciò in esito a un percorso che – formidabile paradosso della storia – ha visto sferrare il colpo decisivo alle tutele faticosamente conquistate dai lavoratori, con la legge n. 300/1970, non dalla destra sorta, sul finire del secolo scorso, al di fuori da quello che un tempo fu l'arco costituzionale, ma dagli eredi delle due forze politiche che di quell'arco erano state la chiave di volta: dapprima l'Ulivo e poi il Partito Democratico. Dal “*Pacchetto Treu*” del 1997 al “*Jobs Act*” renziano del 2015 è il centrosinistra, *soi-disant* erede del cristianesimo sociale e del social-comunismo, che porta – e, in alcuni casi, coerentemente rivendica – le più marcate responsabilità politiche dell'isterilimento della formula che, in apertura della Costituzione, proclama la Repubblica italiana non solo «democratica», bensì anche «fondata sul lavoro».

## 5. PREVENIRE LE DISUGUAGLIANZE

Ragionare oggi sul salario minimo legale e sulla sua compatibilità con la Costituzione non può, in definitiva, prescindere dal dato di realtà che segna l'enorme scarto esistente tra il dettato costituzionale e la realtà odierna. Se nella Costituzione non ricorrono riferimenti al salario minimo è perché in un sistema di relazioni sindacali come quello immaginato dai costituenti non ce n'era bisogno alcuno: anzi, la sua previsione sarebbe stata una contraddizione. Per i costituenti l'obiettivo era combattere le disuguaglianze *prima* che si producessero, non preoccuparsi – eventualmente – di intervenire per correggerle *dopo*. Nella loro visione tutti avrebbero avuto occasione di lavorare e tutti sarebbero stati pagati dignitosamente per farlo: ne erano talmente convinti che in alcuni casi – come nell'art. 3, comma 2, Cost. – arrivarono a utilizzare la parola «lavoratori» come sinonimo di «cittadini»<sup>11</sup>.

Venuta meno tale visione – e nella perdurante assenza di un suo auspicabile, almeno parziale recupero – è evidente che l'argomento per cui la mancata previsione costituzionale del salario minimo ne inibisce l'introduzione legislativa viene anch'esso meno. Al contrario, l'approvazione di una legge che quantifichi la misura minima della retribuzione del lavoro dipendente in modo che, anche nella peggiore delle ipotesi – e, cioè, in carenza di integrazione mediante una contrattazione collettiva nazionale realmente rappresentativa –, il lavoratore sia pagato in modo «sufficiente» e «proporzionato» sembra oggi essere divenuta, anche alla luce delle recenti pronunce

<sup>11</sup> «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori [= cittadini] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Come scrive Umberto Romagnoli (ROMAGNOLI 1997, p. 3), nell'ottica della Costituzione «chi non lavora non ha, ma soprattutto non è. Non è un cittadino *pleno iure*».

della Corte di Cassazione, costituzionalmente doverosa. E come in tutti i casi in cui la Costituzione pone un dovere in capo al legislatore e questi non vi provvede, producendo una lacuna, l'eventuale contenzioso va comunque risolto dalla magistratura producendo la norma atta a colmarla (BARILE 1951). Ne deriveranno limitazioni all'autonomia delle parti, la cui libertà negoziale risulterà circoscritta dalla legge o dai giudici? Bene, anzi, necessario che sia così: i principi basilari del costituzionalismo impongono che nello Stato costituzionale non esistano – non possano esistere – libertà o poteri illimitati, tanto meno se la loro sregolata dinamica li condurrebbe a essere causa di gravissime violazioni dei diritti costituzionali.

Rimane, in ogni caso, vero che il salario minimo è una risposta ben diversa – minimale, si potrebbe dire – da quella immaginata dai costituenti al problema dello squilibrio tra capitale e lavoro. Nell'impostazione costituzionale complessiva, le disuguaglianze – come ogni male – sono una minaccia da prevenire, più che un problema da correggere. Forse si tornerà, un giorno, a riscoprire la saggezza prudenziale di tale visione, se non l'idea di giustizia sociale cui essa è ispirata. Nell'attesa, l'intervento *ex post* sembra essere la scelta di fondo compiuta dal legislatore contemporaneo, come dimostra la pleora di interventi fiscali incentrati, non sulla raccolta di risorse volte a finanziare politiche pubbliche ispirate alla redistribuzione della ricchezza, bensì sull'elargizione di risorse (*bonus*) con cui poi ogni singolo individuo deciderà di fare quel che vuole – o sa – fare (BUZZACCHI 2022, pp. 83-88). Perché, dunque, proprio il salario – la fonte principale attraverso cui le persone si procurano le risorse di cui hanno bisogno per vivere – dovrebbe rimanere esclusa da qualsivoglia intervento, sia esso preventivo o successivo, e lasciata in balia degli squilibri prodotti dalla legge del più forte?

## BIBLIOGRAFIA

- BARILE P. (1951), *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, Barbera.
- BARTOLE S. (2004), *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino.
- BUZZACCHI C. (2022), *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, Franco Angeli.
- CAMERLENGO Q. (2019), *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio Aic*, 1-2, pp. 7 e ss.
- CNEL (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Inquadramento e analisi del problema*, Roma, 4 ottobre 2023, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it).
- GARIBALDI P. (2024), *Se sale l'occupazione ma i salari sono fermi*, in *La Stampa*, 5 febbraio 2024.
- GARNERO A. (2022), *Direttiva sul salario minimo: in Italia cambia poco*, in *Lavoce.info*, 15 dicembre 2022, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- GARNERO A. (2023), *Sul salario minimo c'è ancora tanto da discutere*, in *Lavoce.info*, 11 luglio 2023, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- GRUPPO DI LAVORO "INTERVENTI E MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA" (ISTITUITO PRESSO IL MINISTERO DEL LAVORO) (2021), *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, novembre 2021, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

- ISTAT (2024a), *Resta stabile la povertà assoluta, la spesa media cresce ma meno dell'inflazione*, 25 marzo 2024, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- ISTAT (2024b), *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Istituto nazionale di statistica, Roma 2024, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- ISTAT (2024c), *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali ottobre-dicembre 2023*, 31 gennaio 2024, in [www.istat.it](http://www.istat.it).
- LAVAGNA C. (1977), *Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino.
- MANCINI G.F. (1975), *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di) (1975), *Articoli 1-12. Principi fondamentali*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 199 e ss.
- MORTATI C. (1972), *Il lavoro nella Costituzione* (ed. orig. 1954), ora in ID., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, vol. III, pp. 225 e ss.
- PANETTA F. (2024), *Sviluppi economici e politica monetaria nell'area dell'euro. Intervento del Governatore della Banca d'Italia al 30° Congresso Assiom Forex, Genova*, 10 febbraio 2024, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- ROCCELLA M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- ROMAGNOLI U. (1997), *Dal lavoro ai lavori*, in *Lavoro e diritto*, 1, pp. 3 e ss.
- SORRENTINO F. (2023), *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam.
- TREU T. (2023), *Ancora sul salario minimo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp. 1 e ss.
- ZAGREBELSKY G. (1988), *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Le fonti del diritto*, Torino, Utet.
- ZAGREBELSKY G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi.
- ZWYSEN W. (2024), *Wage inequality in Europe. The institutional and economic factors supporting workers*, *Working Paper 2024.05*, Brussels, ETUI aisbl ([www.etui.org](http://www.etui.org)).

## LA LEGGE SUL SALARIO MINIMO COME LIMITAZIONE DEL POTERE DATORIALE EX ART. 41 COMMA 2 COST.

Enrico Verdolini\*

### I. QUALE FONDAMENTO COSTITUZIONALE PER L'ISTITUZIONE DEL SALARIO MINIMO?

Negli ultimi dieci anni, l'introduzione del salario minimo stabilito per legge è stata proposta in diverse occasioni. Nella XVII legislatura<sup>1</sup>, nel contesto del c.d. *Jobs Act*, il Governo è stato delegato ex art. 1, comma 7, lett. g) della legge n. 183/2014<sup>2</sup> a introdurre una nuova disciplina del salario minimo attraverso l'adozione di un decreto legislativo *ad hoc*. Tuttavia, nel corso della XVII legislatura, la delega non è stata effettivamente esercitata e non è stata redatta nessuna proposta di disciplina che potesse dirsi puntuale e completa.

Al contrario, nella XVIII<sup>3</sup> e nella XIX legislatura<sup>4</sup>, la materia è stata oggetto di numerose iniziative legislative che hanno interessato l'attività delle due Camere.

---

\* Enrico Verdolini è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (enrico.verdolini@santannapisa.it).

<sup>1</sup> La XVII legislatura è cominciata nel 2013 ed è terminata nel 2018.

<sup>2</sup> Il testo dell'art. 1, comma 7, della legge n. 183/2014 recitava quanto segue: «allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali: [...] introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

<sup>3</sup> Ancor più nello specifico, durante la XVIII legislatura (iniziata nel 2018 e conclusasi nel 2022), otto proposte di legge sono state depositate in entrambi i rami del Parlamento. La maggior parte di queste proposte è stata presentata al Senato, come i d.d.l. S. n. 310/2018 (Laus e altri), n. 658/2018 (Catalfo e altri I), n. 1132/2019 (Nannicini e altri), n. 1259/2019 (Laforgia), n. 2187/2021 (Catalfo e altri II), n. 2510/2022 (Fattori), mentre soltanto due proposte sono state depositate alla Camera, ossia i disegni di legge A.S. n. 862/2018 (Pastorino) e n. 1542/2019 (Rizzetto).

<sup>4</sup> L'istituzione del salario minimo è stata oggetto del dibattito parlamentare soprattutto nel corso della XIX legislatura (cominciata nel 2022 e attualmente in corso). I nuovi progetti di legge sono

Sedici proposte di legge riguardanti l'istituzione del salario minimo sono state depositate in Parlamento. Ognuna di queste iniziative legislative è nata su impulso di un singolo parlamentare o di un gruppo più esteso di firmatari. Oltre a questi disegni di legge, sempre nel corso della XIX legislatura<sup>5</sup>, è stato proposto un progetto di legge di iniziativa popolare *ex art. 71*, comma 2 Cost.<sup>6</sup>, il diciassettesimo a livello complessivo.

Ciascuna proposta normativa è stata analizzata nei dettagli, con particolare attenzione alle premesse e all'articolato del testo. La stesura di ogni progetto di legge è stata legittimata da uno o più articoli della Carta Costituzionale. Per ciascun disegno di legge, si è cercato di individuare quali disposizioni della Costituzione siano state adottate come base giuridica di riferimento dai proponenti: nell'intenzione degli estensori, questi articoli avrebbero dovuto essere la fonte di legittimazione dell'eventuale provvedimento normativo. Tuttavia, è stato necessario chiedersi se queste disposizioni specifiche abbiano rappresentato un fondamento costituzionale sufficiente o se, al contrario, altri articoli della Costituzione non siano stati adeguatamente valorizzati nell'ambito dell'esercizio dell'iniziativa legislativa.

A livello generale, l'istituzione del salario minimo può essere intesa come una forma di tutela legislativa del lavoratore. Per questa ragione, per espressa menzione

---

stati depositati esclusivamente alla Camera, per un totale di otto nuove iniziative legislative, cioè i d.d.l. A.S. n. 141/2022 (Fratoianni e altri), n. 210/2022 (Serracchiani e altri), n. 216/2022 (Lauss), n. 306/2022 (Conte e altri), n. 432/2022 (Orlando), n. 1053/2023 (Richetti e altri), n. 1275/2023 (a firma dei rappresentanti dei principali partiti di opposizione), n. 1328/2023 (Barelli e altri). Fra le ultime richiamate, la proposta di legge A.S. n. 1275 del 2023 è stata depositata in Parlamento con le sottoscrizioni dei *leader* di Partito Democratico, Movimento Cinque Stelle, Alleanza Verdi e Sinistra, Più Europa e Azione (con l'eccezione di Italia Viva). Successivamente, sono state promosse dagli stessi partiti una petizione popolare ai sensi dell'art. 50 Cost. e una campagna di raccolta firme a sostegno di questo disegno di legge. Una volta giunto all'esame della Camera dei Deputati, il progetto di legge n. 1275 del 2023 è stato oggetto di modifiche sostanziali da parte dei partiti della maggioranza di governo, che ne hanno cambiato in maniera significativa il contenuto e hanno eliminato qualsiasi riferimento a una quantificazione esatta del salario minimo. Per questa ragione, la versione originaria del d.d.l. A.S. n. 1275/2023 ha costituito il testo-base di un nuovo progetto di iniziativa popolare, secondo quanto prescritto dall'art. 71 comma 2 Cost., promosso dai partiti di opposizione, essendo stato riproposto con qualche lieve aggiustamento per la campagna di raccolta firme associata all'esercizio della proposta.

<sup>5</sup> Il progetto di legge è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 2024. Quest'ultimo progetto ha ripreso in larga parte uno dei precedenti disegni di legge depositati presso la Camera dei Deputati, il d.d.l. A.S. n. 1275/2023 (sottoscritto dalle principali opposizioni parlamentari). I contenuti delle due proposte normative hanno presentato, tuttavia, delle leggere differenze di carattere sostanziale. Il d.d.l. A.S. n. 1275/2023, di iniziativa parlamentare, era stato sostenuto dalla quasi totalità dei partiti di opposizione. Non aveva avuto forma di progetto di legge di iniziativa popolare. A sostegno del disegno di legge, era stata tuttavia promossa una petizione popolare *ex art. 50 Cost.* da parte dei partiti d'opposizione, con raccolta di firme fra i cittadini.

<sup>6</sup> Nel corso della XVIII e della XIX legislatura, non ci sono state proposte legislative da parte degli altri soggetti istituzionali legittimati ad assumere l'iniziativa, in particolar modo da parte del Governo, dei Consigli Regionali e del CNEL: quest'ultimo organo, il CNEL, su sollecitazione dello stesso esecutivo, in data 7 ottobre 2023 ha però pubblicato un parere intitolato *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, che ha avuto eco nel dibattito generale.

di alcuni dei disegni di legge depositati in Parlamento, il fondamento costituzionale delle proposte legislative è stato individuato nell'art. 35 Cost. e, in particolar modo, nella sua garanzia generale secondo cui «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»<sup>7</sup>. Questa specifica tutela normativa può essere utile in particolar modo se si verificano delle circostanze in cui siano più deboli o vengano meno altri strumenti giuridici posti a salvaguardia della posizione del lavoratore. Il riferimento è, in particolar modo, ai contratti collettivi di lavoro, alla difficoltà di estendere la loro efficacia a tutte le categorie lavorative e alla possibilità che si concretizzino delle “zone franche” in tal senso. In alcuni casi, il fondamento costituzionale per l'introduzione del salario minimo è stato riconosciuto nella necessità di rimediare all'attuazione incompleta del modello di relazioni sindacali definito dall'art. 39 Cost.: le premesse testuali di alcune delle proposte di legge<sup>8</sup> avanzate negli ultimi anni hanno fatto riferimento, in maniera esplicita, a questa problematica specifica<sup>9</sup>.

Il diritto del lavoratore a un compenso adeguato, espresso dall'art. 36, comma 1 Cost., ha rappresentato però il principale fondamento costituzionale dei progetti di legge sul salario minimo. Come è noto, l'art. 36, comma 1 Cost. ha stabilito i parametri costituzionali per il calcolo della retribuzione lavorativa «proporzionata» e «sufficiente» (art. 36 Cost.). La maggior parte delle proposte di legge presentate nella XVIII e nella XIX legislatura è stata pensata in funzione dell'attuazione e dell'integrazione del dettato costituzionale in materia di salario *ex* art. 36 comma 1 Cost.<sup>10</sup>: ciascun progetto di legge ha menzionato in apertura l'art. 36 Cost. come propria base

<sup>7</sup> Ancor più nello specifico, l'art. 35 Cost. è stato menzionato come base costituzionale di disciplina dai d.d.l. A.S. n. 862/2018 (Pastorino) e n. 1275/2023 (sottoscritto dalle principali opposizioni parlamentari).

<sup>8</sup> Per quanto riguarda i d.d.l. S. n. 658/2018 (Catalfo e altri I) e n. 2187/2021 (Catalfo e altri II), l'introduzione della nuova disciplina legislativa è stata giustificata dall'assenza di un chiaro riconoscimento legale dell'efficacia generale dei contratti collettivi e dalla mancata attuazione dell'art. 39, commi 2, 3 e 4 Cost.: il ragionamento è stato che la fissazione di un *quantum* minimo di retribuzione per mezzo di un'apposita legge avrebbe potuto aiutare a superare le mancanze dei contratti collettivi e dare una soluzione al problema costituzionale della loro efficacia generale.

<sup>9</sup> Non si può trascurare come la Carta Costituzionale abbia previsto particolari forme di registrazione obbligatoria delle organizzazioni sindacali e di contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes* che non hanno mai trovato piena realizzazione, per lo meno nei termini inizialmente previsti dal dettato dell'art. 39, commi 2, 3 e 4 Cost.: la mancata attuazione di larga parte dell'art. 39 Cost. ha lasciato delle lacune che sono state colmate soltanto in parte, così che l'istituzione del salario minimo avrebbe potuto rappresentare un modo per coprire anche quegli spazi vuoti.

Si riporta, per completezza, un brano del comunicato introduttivo del d.d.l. S. n. 2187 del 2021 (Catalfo e altri II): «l'introduzione di una disciplina sul salario minimo che valorizzi il ruolo della contrattazione collettiva deve però tenere conto di alcuni ostacoli. Infatti, i contratti collettivi non sono dotati di una efficacia *erga omnes*, attesa la mancata attuazione dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione, ma la giurisprudenza utilizza, nella stragrande maggioranza dei casi, i trattamenti minimi fissati dal contratto collettivo quale parametro per l'individuazione della retribuzione sufficiente ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione».

<sup>10</sup> Ha fatto eccezione soltanto il disegno di legge A.S. n. 1328 del 2023, che non ha fatto riferimento in maniera espressa all'art. 36 Cost.

costituzionale, specificando espressamente come la normativa sia stata elaborata per dare concretizzazione in via legislativa allo stesso articolo<sup>11</sup>.

## 2. LA COSTITUZIONE ECONOMICA E LA CONDIZIONE DEL LAVORO

Una volta esaminati i singoli disegni di legge per l'istituzione del salario minimo presentati nella XVIII e nella XIX legislatura, è stato evidenziato come l'art. 36 comma 1 Cost. abbia rappresentato il principale articolo costituzionale di riferimento. Dopo aver compiuto quest'analisi, ci si è chiesto se ci fossero altre disposizioni della Carta Costituzionale in grado di legittimare un'eventuale legge sul salario minimo, disposizioni che il legislatore finora non ha preso nella dovuta considerazione. Da questo punto di vista, l'indagine è stata focalizzata in particolar modo sugli articoli della Carta facenti parte della c.d. costituzione economica (MORISSENS 1971; KAUPA 2023; GARCÍA-PELAYO 2009; GOLDONI 2021; CHESSA 2016; PIZZORUSSO 1984; RESCIGNO 1988), ossia quel *corpus* di regole costituzionali che hanno definito le coordinate essenziali delle interazioni fra istituzioni pubbliche ed economia.

Nel dibattito giuridico della Repubblica di Weimar, l'economia diventò materia di diritto costituzionale e si cominciò a usare l'espressione *wirtschaftsverfassung*, sotto l'impulso di quelle teorizzazioni che sostenevano la necessità di una democratizzazione del sistema produttivo (MICCÙ 1996; DUKES 2008; RIDOLA 2014; SAIITTO 2015; STOLLEIS 2019; DUKES 2020). Le regole della costituzione economica furono immaginate e in parte redatte col contributo di un giuslavorista tedesco, Hugo Sinzheimer, così che potessero essere introdotti nuovi istituti costituzionali che rafforzassero lo *status* del lavoro nel contesto dei rapporti economici. In tal modo, l'applicazione delle regole costituzionali avrebbe potuto favorire, a lungo andare, un miglioramento delle condizioni contrattuali e, quindi, di vita dei lavoratori, così da «garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo»<sup>12</sup>. Per la particolare sensibilità di Sinzheimer, la sua visione della costituzione economica è stata associata, talvolta, alla definizione di «costituzione del lavoro» (DUKES 2020, p. 615).

Nel contesto della Costituzione italiana, oltre agli articoli che hanno disciplinato il diritto al lavoro (artt. 4, 35, 36 e 37 Cost.), sono state ricomprese all'interno dello «spazio topologico» della costituzione economica (BIN 2020, p. 37) le disposizioni

<sup>11</sup> Non si può trascurare come, seppure in pochi casi, l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) sia stato scelto come base costituzionale delle proposte di disciplina istitutiva del salario minimo. L'art. 34 CDFUE è stato richiamato, in particolar modo, dai testi dei d.d.l. S. n. 862/2018 (Pastorino) e n. 1259/2019 (Laforgia). L'interrogativo sorto spontaneo è se sia stata un'opzione valida e se l'art. 34 CDFUE abbia rappresentato un titolo idoneo a legittimare la normativa in questione. Il contenuto sostanziale delle disposizioni dell'art. 34 CDFUE è sembrato essere affine a quello dell'art. 38 Cost.: entrambi gli articoli hanno richiamato in maniera espressa gli istituti di sicurezza sociale e di assistenza sociale, costituendo una delle principali fonti di legittimazione del *welfare State*. Per questa ragione, a una prima lettura dell'art. 34 CDFUE, quest'ultima citazione è sembrata essere fuori fuoco e non è sembrata un titolo giustificativo valido per l'adozione della legge sul salario minimo.

<sup>12</sup> Art. 151 Costituzione di Weimar.

riguardanti le libertà economiche (artt. 41-47 Cost.), i diritti sociali (artt. 32, 33, 34, 38 Cost.), i principi della tassazione (art. 53 Cost.) e della finanza pubblica (artt. 81 e 97 Cost.). La funzione generale della costituzione economica è stata quella di stabilire le modalità della presenza delle istituzioni collettive negli assetti materiali dell'economia, disciplinando i possibili strumenti di politica pubblica e gli obiettivi, sia economici che sociali, verso cui orientare l'impiego degli stessi (MORISSENS 1971). Uno dei tratti caratterizzanti la disciplina costituzionale dell'economia è stato quello di riservare particolare tutela agli interessi delle categorie più deboli, fra i quali i lavoratori subordinati, in modo tale che non soffrissero più una posizione di forte disparità nel bilanciamento con gli interessi dei poteri economici dominanti, come le grandi imprese e le concentrazioni industriali (SPAGNUOLO VIGORITA 1959; LUCIANI 1991). Conseguentemente, la necessità di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» in grado di condizionare l'esistenza dei «lavoratori» ex art. 3 comma 2 Cost. è stata indicata come chiave di lettura complessiva della costituzione economica (LUCIANI 1983). Fra le conseguenze della scelta di fondare la Repubblica sul lavoro, pertanto, la prima è stata quella di dover interpretare alla luce dell'idea di uguaglianza sostanziale ex art. 3 comma 2 Cost. le regole costituzionali dell'art. 41 Cost., di carattere centrale nell'impianto della costituzione economica.

### 3. L'ART. 41 COMMA 2 COST. COME DISPOSIZIONE GIUSTIFICATIVA DEL SALARIO MINIMO

Fra le varie disposizioni della costituzione economica, è stata focalizzata l'attenzione in particolar modo sull'art. 41 Cost., che ne rappresenta una delle componenti principali. Il dettato dell'art. 41 Cost., in particolar modo, ha definito le modalità con cui le istituzioni pubbliche possono fissare le condizioni per lo svolgimento delle attività economiche, attraverso degli interventi di carattere legislativo, regolatorio o pianificatorio. A proposito dell'art. 41 Cost. e delle sue possibili interpretazioni, la dottrina ha prodotto una molteplicità di analisi e di riflessioni, che hanno riguardato la consistenza della libertà economica imprenditoriale e delle rispettive clausole generali di restrizione (SPAGNUOLO VIGORITA 1959; LUCIANI 1983; PEDRINI 2013; NIRO 2006; MORRONE 2001; GALGANO 1982). Occorre interrogarsi sul significato da accordare all'art. 41 Cost. in rapporto all'istituzione del salario minimo. Bisogna chiedersi, in particolar modo, se quest'articolo possa costituire una base giustificativa per l'introduzione in via legislativa dei criteri per quantificare il minimo salariale. La questione è come interpretare l'art. 41 Cost. alla luce della problematica della disciplina attuativa della retribuzione «proporzionata» e «sufficiente» ex art. 36 comma 1 Cost.

In genere è l'imprenditore a indicare il *quantum* della retribuzione all'interno del contratto, dal momento che questa variabile può incidere direttamente su altri aspetti che riguardano la sua attività economica: l'entità del salario influisce sulla quantificazione del prezzo della merce o del servizio e, quindi, sulla possibilità che l'imprenditore possa conseguire un profitto più o meno considerevole. La questione, allora, è se le disposizioni dell'art. 41 Cost. possano costituire il fondamento per



stabilire delle restrizioni alle possibili scelte dell'imprenditore in ordine al *quantum* del salario.

Le eventuali ragioni giustificative per delle limitazioni in via legislativa della libertà economica dell'imprenditore sono state individuate dall'art. 41 comma 2 Cost., che ha formulato una serie di ipotesi di carattere generale<sup>13</sup>: nel caso specifico, l'art. 41 comma 2 Cost. ha affermato che l'attività di impresa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Fra le varie ipotesi disciplinate, in particolar modo si concentrerà l'attenzione su quelle maggiormente utili alla presente trattazione, ossia le clausole generali di «utilità sociale», «sicurezza», «libertà» e «dignità umana»: è stato detto che queste clausole generali «costituiscono dunque una garanzia di uguaglianza per i lavoratori e si inquadrano nell'ambito generale delle misure poste in essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (cfr. SMURAGLIA 2024, p. 50).

Prendendo in esame ancor più nello specifico l'art. 41 comma 2 Cost., è stato possibile evidenziare come la clausola generale dell'«utilità sociale» abbia espresso un'ampia varietà di significati. Sulla base di questa clausola, è stato possibile elaborare una pluralità di interventi di regolamentazione delle attività economiche e di delimitazione delle stesse.

L'interpretazione della Corte Costituzionale ha riconosciuto come l'imprenditore abbia esercitato la libertà economica disciplinata dall'art. 41 Cost. sotto diverse forme. Nell'esperienza concreta, infatti, il datore di lavoro ha svolto la propria attività imprenditoriale attraverso una molteplicità di strumenti, fra i quali quelli offerti dal Codice civile e dalle sue regole a proposito di contratti. Fra le varie scelte che, da sempre, il datore di lavoro ha potuto compiere esprimendo la propria autonomia contrattuale, c'è stata quella della determinazione della retribuzione, in quanto clausola specifica dell'accordo siglato col lavoratore. Nella maggior parte dei casi, infatti, questa clausola è stata stabilita a monte dal datore di lavoro e, quindi, accettata dal lavoratore attraverso la sottoscrizione del contratto. Al contrario, il lavoratore, al momento dell'accettazione, non ha esercitato una vera e propria decisione in merito alla retribuzione, ma più che altro ha scelto di inserirsi all'interno di un'organizzazione economica predisposta da altri, alle condizioni fissate sempre da altri<sup>14</sup>.

Allo stesso tempo, la Corte Costituzionale ha riconosciuto come il rapporto giuridico sorto fra le parti sulla base di un contratto avrebbe potuto dar luogo a situazioni di squilibrio, a maggior ragione negli ambienti lavorativi in cui si sarebbe dovuto instaurare un rapporto di lavoro di tipo subordinato. Per questa motivazione, la giurisprudenza costituzionale ha affermato come «ricondere ad equità i rapporti contrattuali, i quali appaiono gravemente sperequati a danno di una delle parti, e

<sup>13</sup> Si riporta per intero, per comodità, il testo dell'art. 41 Cost.: «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

<sup>14</sup> Corte Cost., sent. n. 268/1994.

tanto più di quella da ritenere più debole, ai sensi del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, rientri nei poteri che l'art. 41 conferisce al legislatore»<sup>15</sup>.

Gli interventi del legislatore in funzione di una rimodulazione del rapporto contrattuale fra datore di lavoro e lavoratore hanno potuto trovare giustificazione, pertanto, nella clausola generale di «utilità sociale» ai sensi dell'art. 41 comma 2 Cost.

A livello concreto, un esempio in tal senso può essere fornito dalla disciplina giuridica del tempo di lavoro. Il diritto del lavoratore al riposo settimanale è stato sancito espressamente dall'art. 36 comma 3 Cost.: questa disposizione, pertanto, ha rappresentato una prima base costituzionale su cui costruire la disciplina normativa riguardante questo particolare aspetto del rapporto lavorativo. Allo stesso tempo, però, la Corte Costituzionale ha riconosciuto come gli interventi legislativi riguardanti i tempi del lavoro possano trovare fondamento sull'«utilità sociale» ex art. 41 comma 2 Cost.: secondo la giurisprudenza costituzionale «la tutela del diritto del lavoratore al riposo settimanale costituisce una delle ragioni di finalità sociale [...] poste a limite della libera iniziativa economica privata»<sup>16</sup>. Oltre che sull'art. 36 comma 3 Cost., quindi, il diritto al riposo settimanale ha potuto trovare legittimazione su motivazioni di «utilità sociale».

Allo stesso modo, un ulteriore esempio può essere fornito dalla disciplina legislativa sul salario minimo. Il diritto del lavoratore a una retribuzione «proporzionata» e «sufficiente» è stato stabilito in maniera chiara dall'art. 36 comma 1 Cost. Per questa ragione, i vari disegni di legge proposti per istituire il salario minimo sono stati concepiti come misure rispondenti soprattutto alla *ratio* di tutelare il lavoratore e hanno fatto riferimento all'art. 36 comma 1 Cost. Tuttavia, c'è da chiedersi se una proposta di legge di questo tipo possa trovare fondamento anche su un'altra motivazione, ossia sull'esigenza di riequilibrare il rapporto contrattuale fra l'imprenditore e il lavoratore. Un'ulteriore *ratio* giustificativa della normativa sul salario minimo potrebbe essere quella di incidere su di un rapporto contrattuale che, dal punto di vista della retribuzione, sia eccessivamente sperequato. Tale intervento legislativo potrebbe trovare fondamento sulla clausola generale dell'«utilità sociale» ex art. 41 comma 2 Cost. A causa dell'inflazione, dell'indebolimento dei sindacati, delle nuove forme di impiego, della svalutazione e della precarizzazione del lavoro, il salario percepito dal lavoratore potrebbe essere eccessivamente basso e, in definitiva, inadeguato. Per questa ragione, per poter ricondurre a equità il rapporto lavorativo, sarebbe necessario contenere l'eccessivo potere datoriale in materia di fissazione della retribuzione e stabilire una serie di limitazioni in via legislativa per ragioni di «utilità sociale», ai sensi dell'art. 41 comma 2 Cost.

Dopodiché, sempre analizzando le ipotesi di possibile limitazione dell'attività imprenditoriale indicate dall'art. 41 comma 2 Cost., occorre prendere in considerazione pure le clausole generali della «libertà» e della «dignità umana», di per sé stesse

<sup>15</sup> Corte Cost., sent. n. 14/1962, ripresa da Corte cost., sent. n. 30/1965 e da Corte cost., sent. n. 60/1968.

<sup>16</sup> Corte Cost., sent. n. 111/1974.

estremamente generiche e potenzialmente in grado di rappresentare una pluralità di interessi: occorre comprendere se anche queste due clausole possano costituire il fondamento costituzionale di un'eventuale legge sul salario minimo.

A favore delle clausole della «libertà» e della «dignità umana» depone innanzitutto una motivazione di carattere testuale, ossia l'evidente legame fra il testo dell'art. 41 comma 2 Cost. e quello dell'art. 36 comma 1 Cost., già evidenziato in passato dalla dottrina (SPAGNUOLO VIGORITA 1959, SMURAGLIA 2024). Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente *ex art. 36 comma 1 Cost.* è fondato sul valore dell'«esistenza libera e dignitosa», ossia una vita caratterizzata da autonomia economica, emancipazione sociale e tenore complessivo decoroso, che il salario minimo deve essere in grado di assicurare. È una formula simile a quella dell'«esistenza degna dell'uomo», che è stata usata nella Carta Costituzionale di Weimar, facendo riferimento a un livello minimo di dignità che il sistema economico (attuando la costituzione economica) avrebbe dovuto garantire a ciascuno. È una formula simile anche a quella utilizzata dall'art. 41 comma 2 Cost., che per l'appunto ha stabilito come la potestà del datore nell'ambito dell'attività economica possa essere limitata per ragioni legate alla «libertà» e alla «dignità umana».

Ancor più nello specifico, per quanto riguarda la clausola della «dignità umana», depone a favore anche l'interpretazione data dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Secondo quanto espressamente affermato dalla casistica, la «dignità umana», cui fa riferimento l'art. 41 comma 2 Cost., può essere lesa da scelte imprenditoriali che riguardino le condizioni contrattuali di lavoro: stando alle parole della Corte Costituzionale, «la dignità umana può essere offesa dalla esiguità della retribuzione o dalla sconvenienza o durezza del luogo o delle condizioni di lavoro»<sup>17</sup>. Fra le ipotesi richiamate, pertanto, c'è anche quella di una retribuzione eccessivamente bassa. Per questa ragione, sempre seguendo il ragionamento della Corte, la legge non deve dare l'esatta misura della retribuzione, ma deve garantirne in ogni caso l'adeguatezza, in modo tale che il lavoratore non sia abbandonato all'arbitrio della controparte datoriale<sup>18</sup>.

Per concludere, prendendo in esame l'ultima clausola rimasta, quella della «sicurezza», occorre considerare come il significato di questa espressione «è molto più ampio di quello di integrità fisica» (cfr. SMURAGLIA 2024, p. 95). Il concetto di «sicurezza» include una pluralità di situazioni che riguardano la vita del lavoratore, che vanno oltre la semplice protezione della persona fisica. Per «sicurezza», si intende una condizione in cui il lavoratore è indipendente dal punto di vista economico e occupazionale, perché è sicuro del mantenimento del proprio posto di lavoro ed è altrettanto sicuro di poter beneficiare di un reddito adeguato, che gli permetta di soddisfare le proprie necessità. «Sicurezza» umana, pertanto, vuol dire garantire il diritto al lavoro sia attraverso la «conservazione del posto di lavoro», che mediante l'attuazione concreta del «principio del salario sufficiente» (cfr. SMURAGLIA 2024, p. 95).

<sup>17</sup> Corte Cost., sent. n. 51/1967.

<sup>18</sup> Corte Cost., sent. n. 51/1967.

#### 4. CONCLUSIONI

Un'eventuale legge sul salario minimo, quindi, avrebbe il compito di dare un significato concreto e specifico non soltanto all'art. 36 comma 1 Cost., ma anche alle clausole generali dell'«utilità sociale», della «libertà», della «sicurezza» e della «dignità umana» presenti all'interno dell'art. 41 comma 2 Cost.: una legge di questo tipo potrebbe influenzare le operazioni di bilanciamento fra gli interessi dell'imprenditore e quelli del lavoratore, restringendo in parte i primi, a favore dei secondi.

La legge di disciplina del salario minimo potrebbe essere, quindi, chiamata a svolgere un compito costituzionale di riequilibrio dei rapporti di forza in ambito economico. Attraverso la determinazione del livello al di sotto del quale non può essere fissato il *quantum* della retribuzione, la legge sul salario minimo potrebbe esercitare una funzione di limitazione del potere contrattuale del datore di lavoro. Per mezzo della legge, di fatto potrebbe essere riassetato il rapporto particolare esistente fra imprenditore e lavoratore, a favore di quest'ultimo. In un certo senso, potrebbe essere compiuta anche una particolare forma di redistribuzione economica, dal momento che una parte più consistente della ricchezza del datore di lavoro potrebbe essere trasferita in capo al lavoratore.

La legge sul salario minimo potrebbe realizzare, così, una forma di attuazione della costituzione economica agendo concretamente nel ricalibrare i rapporti economici, a beneficio delle posizioni lavorative maggiormente svantaggiate, adempiendo in definitiva alla ispirazione di fondo della disciplina costituzionale dell'economia. Il condizionale, tuttavia, è d'obbligo, dal momento che, nonostante nelle ultime legislature siano stati proposti numerosi disegni di legge per l'istituzione del salario minimo, al momento nessuno di essi ha ricevuto quel sostegno parlamentare maggioritario necessario alla sua approvazione. Per questa motivazione, al momento, è possibile ragionare esclusivamente in astratto su quale possa essere il fondamento costituzionale di un'eventuale disciplina legislativa sul minimo salariale. Compito dello studioso di diritto costituzionale deve essere quello di inquadrare la questione dal punto di vista del proprio settore scientifico, in modo tale da facilitare l'elaborazione di una nuova disciplina legislativa, attraverso il proprio contributo in termini di riflessione e di interpretazione giuridica.

#### BIBLIOGRAFIA

- BALLISTRERI G.M. (2023), *Il lavoro povero e il salario minimo: legge, contrattazione e diritto vivente*, in *Diritti lavori mercati*, 3, pp. 435 e ss.
- BAVARO V., ORLANDINI G. (2021), *Le questioni salariali nel diritto italiano oggi*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, pp. 285 e ss.
- BIN R. (2020), *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto Costituzionale*, 1, pp. 23 e ss.
- CHESSA O. (2016), *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene.
- DUKES R. (2008), *Constitutionalizing Employment Relations: Sinzheimer, Kahn-Freund and the Role of Labour Law*, in *Journal of Law and Society*, 3, pp. 342 e ss.

- DUKES R. (2020), *Labour constitutions and occupational communities: social norms and legal norms at work*, in *Journal of Law and Society*, 4, pp. 612 e ss.
- GALGANO F. (1982), *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di) (1982), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 1 e ss.
- GARCÍA-PELAYO M. (2009), *Obras Completas*, III, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- GOLDONI M. (2021), *Costituzione economica*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, pp. 173 e ss.
- KAUPA C. (2023), *Il carattere socioeconomico pluralista dei Trattati europei*, in G. MARTINICO, L. PIERDONOMICI (a cura di) (2023), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, Castelvecchi, pp. 27 e ss.
- LUCIANI M. (1983), *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam.
- LUCIANI M. (1991), *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, pp. 373 e ss.
- MICCÙ R. (1996), «*Economia e Costituzione*»: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, 1, pp. 243 e ss.
- MORISSENS L. (1971), *Les grands systèmes d'organisation économique et les Traités européens*, in *Institut d'Études Juridiques Européennes, La constitution économique européenne. Actes du cinquième Colloque sur la Fusion des Communautés européennes organisé à Liège les 16, 17 et 18 décembre 1970*, La Haye, Martinus Nijhoff, pp. 15 e ss.
- MORRONE A. (2001), *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3, pp. 1471 e ss.
- NIRO R. (2006), *Art. 41* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) (2006), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, pp. 846 e ss.
- PEDRINI F. (2013), *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna, Bologna University Press.
- PIZZORUSSO A. (1984), *Su alcuni problemi in materia di fonti di diritto pubblico dell'economia*, in *Aa.Vv. (a cura di) (1984), Stato ed economia, scritti in ricordo di D. Serrani*, Milano, Giuffrè, pp. 5 e ss.
- RESCIGNO G.U. (1988), *Costituzione economica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani.
- RIDOLA P. (2014), *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, 2, pp. 1 e ss.
- ROCCELLA M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- SAITTO F. (2015), *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, Giuffrè.
- SARACINI P. (2023), *Giudice, contrattazione e retribuzione. L'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, pp. 688 e ss.
- SMURAGLIA C. (2024), *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, Milano University Press.
- SPAGNUOLO VIGORITA V. (1959), *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene.
- STOLLEIS M. (2019), *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, in *Il Pensiero Politico*, 2, pp. 189 e ss.

## IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI CITTADINANZA TRA RETRIBUZIONE ADEGUATA E SALARIO MINIMO LEGALE

Carlo Zoli\*

### I. STATUS DI CITTADINANZA E POVERTÀ NEL LAVORO

Come ben noto, ormai da qualche tempo ovunque, anche nell'Occidente industrializzato, la condizione di povertà ha conosciuto una larga diffusione persino in aree significative del mondo del lavoro.

*Working yet poor* non è purtroppo uno *slogan*, ma una dura realtà, che induce a ripensare la stessa essenza e funzione del diritto del lavoro e che si rivela presente ben al di là del lavoro atipico e precario.

Se nel secolo scorso «tutto era legato al posto di lavoro retribuito, il lavoro salariato costituiva la cruna dell'ago attraverso la quale tutti dovevano passare per poter essere presenti nella società come cittadini a pieno titolo», cosicché, in sostanza, «la condizione di cittadino derivava da quella di lavoratore» (ROMAGNOLI 2018, p. 699, citando Ulrich Beck). Ora le cose sono rapidamente, forse improvvisamente, cambiate e, probabilmente, «è alla cittadinanza che tocca emanciparsi dall'originario paradigma, permettendo così di scoprire da cosa dipenda la tenuta della società dei lavori» (ROMAGNOLI 2018, p. 699). «Non che il lavoro non sia tuttora il passaporto per la cittadinanza. Però la correlazione biunivoca tra lavoro e cittadinanza non può avere l'instabilità di una barca con dentro un elefante» (ROMAGNOLI 2018, p. 699; 2019, p. 32). In altre parole, se, da un lato, resta difficile immaginare che si possa essere parte di una comunità politica, con relativo accesso ai diritti che vi sono connessi, *senza* il lavoro, dall'altro lato non tutti i lavori assicurano oggi tale possibilità e il pieno godimento di quei diritti. Per questo motivo «il diritto del lavoro del XXI secolo dovrà riscoprire la cittadinanza industriale per salvare la stessa democrazia» (ROMAGNOLI 2018, p. 700).

Se lo *status* di cittadinanza va «inteso come formula riassuntiva dei diritti fondamentali riconosciuti dalle democrazie costituzionali» (ROMAGNOLI 2010, p. 44), è

---

\* Carlo Zoli è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (carlo.zoli@unibo.it). Il presente contributo, dedicato alla memoria di Umberto Romagnoli, è stato pubblicato in *Lavoro e diritto*, 1, 2024, pp. 99 e ss.

evidente che il lavoro e il diritto al lavoro non bastano. Soltanto la dignità sociale e la libertà dal bisogno consentono al lavoratore di essere a pieno titolo cittadino e «di partecipare senza condizionamenti alla vita democratica dello Stato in (un) processo virtuoso di inclusione e condivisione in condizione di uguaglianza e non di emarginazione» (D'ORIANO 2023, p. LXXX). È quanto la Costituzione italiana ha sancito all'art. 36, in stretta connessione con gli artt. 1, 4 ed in particolare 3, che al comma 2 delinea chiaramente il contesto nel quale si collocano il diritto al lavoro e gli altri diritti fondamentali, di cui l'art. 36 costituisce specificazione (ROMAGNOLI 1975; MENEGATTI 2017, p. 65; NOGLER 2022). Ed è anche su questa linea che, tornando a valorizzare i principi fondamentali dell'ordinamento, occorre ancora muoversi, nel rispetto del paradigma classico dell'età dell'oro del diritto del lavoro della tutela del *cittadino in quanto lavoratore*, pur senza trascurare la necessità che sia assicurata altresì un'adeguata tutela del *lavoratore in quanto cittadino*, come suggerito da Umberto Romagnoli.

## 2. IL VALORE DEL LAVORO E L'ART. 36 COST.

«L'unità di misura del valore del lavoro è indicata dall'art. 36» (D'ORIANO 2023, p. LXXX), che riconosce la retribuzione quale diritto ed individua nella proporzionalità e nella sufficienza i criteri cui essa deve conformarsi per consentire la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico che impediscono il pieno sviluppo della dignità umana. In tale contesto diventa difficile ammettere che le logiche di mercato possano richiedere un contemperamento con i valori indicati esponendo i lavoratori ad un potenziale «ricatto occupazionale» (PASCUCCI 2018, p. 17), tanto più se si considera che anche il comma 2 dell'art. 41 Cost. eleva la dignità umana a limite della libertà di iniziativa economica privata (ZOLI 2022, p. 17). Ciò anche se il principio della non mercificazione del lavoro, oggetto della Dichiarazione di Philadelphia sulla costituzione dell'OIL, non fosse ritenuto «dotato di effettiva operatività, fermo il dato di realtà che un mercato del lavoro esiste» (DEL PUNTA 2019, p. 119; BELLOMO 2023, p. 217; ROMAGNOLI 2019).

Del resto, i principi sanciti dall'art. 36 Cost. sono assurti al rango di regola vincolante nei rapporti interpretati nella misura in cui da subito è stata riconosciuta la natura precettiva della norma, direttamente vincolante nei confronti tanto della legge quanto della contrattazione collettiva e individuale (ZOLI 2022, p. 14). In altre parole, l'art. 36 Cost. attribuisce al lavoratore il diritto soggettivo perfetto ad una retribuzione equa e sufficiente, a prescindere dalla natura di tale diritto: diritto assoluto o fondamentale della persona (MORTATI 1954, p. 177), diritto sociale di rango costituzionale o diritto sociale di cittadinanza (ZOPPOLI 1991, pp. 181 e ss.), o, in termini più riduttivi, quanto meno diritto di credito (MAZZOTTA 2017, p. 459).

Più controversa è risultata l'individuazione della portata e del contenuto dei principi di proporzionalità e sufficienza, l'uno legato alla funzione corrispettiva connessa al sinallagma contrattuale, l'altro alla funzione sociale della retribuzione, tesa a ga-

rantire al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. In particolare, se alcuni settori della dottrina hanno sottolineato una potenziale incompatibilità tra i due principi (PERONE 1982, p. 34), altri hanno condivisibilmente rilevato che essi devono operare in modo concomitante e complementare, senza che sia possibile evincere indicazioni in termini di prevalenza di uno di essi (TREU 1979, pp. 73 e ss.): di conseguenza, non si può disconoscere la possibilità che la sufficienza possa fungere da correttivo per consentire al lavoratore di soddisfare le esigenze fondamentali, non solo in senso stretto esistenziali, sue e della sua famiglia.

Come altrettanto noto, da un lato, anche nella scia di quanto precisato dalla Corte costituzionale<sup>1</sup>, si è riconosciuto che non è stata sancita alcuna riserva né legislativa, né contrattuale per la regolamentazione dei rapporti di lavoro e per la determinazione della retribuzione (MENEGATTI 2017, p. 70); dall'altro, anche a fronte della sostanziale astensione del legislatore, l'autonomia collettiva ha finito per ergersi a vera e propria "autorità salariale", alla quale la giurisprudenza si è rifatta in funzione di supplenza stante la mancata attuazione dell'art. 39, seconda parte, della Costituzione.

In pratica, su un versante, il sistema sindacale di fatto «ha dimostrato una straordinaria capacità di regolazione, trasmettendo l'impressione che i temi della rappresentatività sindacale e dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi avessero trovato una sorta di equilibrio alchemico» (ALBI 2023, pp. XV e ss.). Sull'altro versante, a dispetto di una lettura minimalista, che l'aveva condotta ad escludere alcune voci retributive dalla garanzia dell'art. 36 Cost., così come a circoscrivere al lavoro subordinato l'applicabilità di tale norma, la giurisprudenza ha accolto una soluzione che aveva ormai acquisito valenza sistematica, fondata sull'individuazione del parametro di riferimento della retribuzione adeguata nelle tariffe sindacali previste dai contratti collettivi vigenti, ancorché non applicabili al rapporto di lavoro in base al principio civilistico di rappresentanza (ZOLI 2022, p. 29): una soluzione che per oltre 50 anni ha assicurato «un efficace ed equilibrato rimedio alle situazioni di inadeguatezza salariale» (D'ORIANO 2023, p. LXXXII).

### 3. I NODI IRRISOLTI DEL SISTEMA CONTRATTUALE ITALIANO

Il quadro, che sembrava assestato, è cambiato radicalmente negli ultimi vent'anni, da quando la combinazione tra una serie di fattori di tipo economico e produttivo e di cause interne al sistema di relazioni industriali ha acuito il fenomeno della povertà nel lavoro incidendo sulla misura stessa delle retribuzioni. In particolare, un peso rilevante ha assunto l'emergere accanto ai sindacati storici di sigle sindacali alternative, talvolta colluse con le controparti datoriali, entrambe talora poco rappresentative, così come la stipulazione di contratti collettivi al ribasso, ad opera persino delle stesse

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 106/1962; Corte cost., sent. n. 120/1963; Corte cost., sent. n. 101/1968; Corte cost., sent. n. 99/1970; Corte cost., sent. n. 141/1980; Corte cost., sent. n. 142/1980; Corte cost., sent. n. 34/1985.



organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nonché la variegata delimitazione dei confini delle categorie merceologiche, che in alcuni ambiti si sovrappongono.

I nodi sul tappeto sono numerosi e di non agevole soluzione e concernono gli aspetti nevralgici del sistema contrattuale: la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, la definizione dei perimetri nel cui ambito misurare tale rappresentatività, la pluralità di contratti collettivi conclusi per la medesima categoria o con ambiti di applicazione in tutto o in parte sovrapposti, l'effettiva capacità del sistema contrattuale di garantire minimi salariali dignitosi, specie nei settori in cui è meno radicata la presenza delle associazioni sindacali e datoriali. È quanto, come efficacemente osservato, «disorienta il giudice nel momento in cui deve determinare la giusta retribuzione» (VILLA 2021, p. 227). A ciò si aggiungano i problemi e le esigenze del lavoro autonomo, non soltanto parasubordinato, che a loro volta richiedono risposte adeguate.

Esiste, pertanto, una questione salariale che si appalesa drammaticamente. Sulle soluzioni da adottare per fronteggiarla deve concentrarsi la riflessione ed è necessario che diano il proprio contributo i vari formanti del sistema. Allo stato non c'è convergenza di opinioni né in dottrina, né tra le parti sociali, né nel mondo politico. Tuttavia, anche grazie al contributo dell'Unione europea con la direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022 sui salari minimi adeguati, il tema è quanto meno tornato prepotentemente al centro dell'agenda dei lavori delle parti sociali, degli attori istituzionali del Paese e, non ultima per importanza, della giurisprudenza.

#### 4. LE SOLUZIONI ELABORATE DALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Al riguardo non si può non prendere le mosse dalla contrattazione collettiva, che, come anticipato, ha sempre rappresentato il baricentro del sistema retributivo, anche se a lungo è mancata un'articolazione organica e razionale della struttura sia della retribuzione che della stessa contrattazione collettiva.

Tuttavia, dapprima col Protocollo del 23 luglio 1993, poi con gli accordi interconfederali del 2009 e soprattutto del 2011 e del 2014, sono state date risposte concrete, persino con ambizioni di tipo sistematico. In particolare, col c.d. Testo unico della rappresentanza del 10 gennaio 2014 e col Patto della fabbrica del 9 marzo 2018, che hanno fornito un modello di riferimento anche per i settori diversi da quello industriale (ad es., terziario, cooperazione, artigianato e piccole imprese), si sono affrontate, tra le altre, le complesse questioni della misurazione e della certificazione della rappresentatività dei sindacati, oltre che dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi nazionali ed aziendali, sul modello della legislazione del settore pubblico. E si è sottolineata l'importanza della rilevazione della rappresentanza anche sul versante datoriale, «indispensabile se si intende contrastare il *dumping* contrattuale che altera la concorrenza tra imprese e danneggia lavoratori e lavoratrici» (ALBI 2023, p. XVII).

Il Patto della fabbrica, da un lato, ha rivolto l'attenzione al ruolo del contratto di categoria, quale «garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore», a cui sembra si torni ad attribuire un ruolo fondamentale (LASSANDARI 2019, p. 227; ZOLI 2022, p. 26). D'altro lato, ha sottolineato l'importanza che da «una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria» e dei soggetti firmatari della stessa si pervenga all'adozione di regole che «assicurino il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti; garantiscano coerenza e funzionalità al sistema della contrattazione collettiva e impediscano – specie a soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata – di violare o forzare arbitrariamente i perimetri e gli ambiti di applicazione dei contratti nazionali di categoria». Infine, ha rimarcato il carattere “qualificante” per il sistema di relazioni industriali dell'efficacia generalizzata dei contratti di lavoro, al cui fine le intese tra le parti sociali possono «costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia».

In definitiva il percorso di razionalizzazione per fronteggiare i problemi e dipanare i nodi indicati è stato avviato, quanto meno a livello interconfederale e da esso non si può prescindere. Tuttavia, resta la frammentazione del sistema e l'incapacità di alcune federazioni di raccogliere le sollecitazioni ricevute nelle rispettive categorie, che per di più talora presentano campi di applicazione troppo estesi destinati a sovrapporsi con quelli di altri contratti. A ciò si aggiungono la dilatazione dei tempi di rinnovo dei contratti di categoria, la ripresa dell'inflazione e la proliferazione dei contratti nazionali di categoria, che alimenta il fenomeno del *dumping* contrattuale «grazie alla possibilità del datore di lavoro di scegliere in autonomia il CCNL da applicare sulla sola base della economicità» (D'ORIANO 2023, p. LXXXIII), a maggior ragione nel caso assai ricorrente degli appalti di servizi. Si è così favorita l'applicazione di retribuzioni decrescenti in termini reali e talora persino nominali, certamente inadeguate in numerosi contesti contrattuali, con il risultato di favorire l'impovertimento di un numero assai elevato di lavoratori.

## 5. GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA PIÙ RECENTE

Il quadro appena illustrato ha evidentemente provocato una richiesta giudiziale di riconoscimento del diritto ad una retribuzione adeguata, ovvero equa e sufficiente, ben maggiore che in passato, soprattutto nei settori più esposti ai fenomeni in precedenza ricostruiti, quali la vigilanza privata, i servizi di portierato, di pulizia, di facchinaggio, la logistica, ove è sempre più diffuso il ricorso ad appalti e subappalti e ove largamente operano cooperative; senza trascurare il lavoro organizzato da piattaforme digitali, a partire dai *riders*. E qui si colloca, trovando giustificazione, il ruolo assunto dalla giurisprudenza, che ha finito per assumere ad autentico protagonista con una serie di sentenze che, pur nella continuità con gli orientamenti consolidati, segnano momenti significativi di discontinuità e assumono una rilevanza che si potrebbe definire ordinamentale.

Infatti, da un lato, già in precedenza non erano mancati casi in cui la Suprema Corte aveva determinato la retribuzione adeguata facendo riferimento alle tariffe sindacali previste dalla contrattazione collettiva del settore merceologico di appartenenza dell'impresa, nonostante l'asserita inapplicabilità dell'art. 2070 c.c. ai contratti post-corporativi<sup>2</sup> (tra gli altri, PASCUCCI 2018, pp. 50 e ss.; CENTAMORE 2020, pp. 172 e 192; DE ANGELIS 2022, spec. pp. 257 e ss.; TREU 2022, pp. 5 e ss., il quale evidenzia come la normativa del codice degli appalti «modifica il quadro ordinamentale facendo entrare – o meglio rientrare – la categoria oggettiva nel sistema contrattuale italiano»), così come in qualche occasione aveva richiamato le previsioni contenute nei contratti collettivi vigenti in settori o categorie affini<sup>3</sup>. Più recentemente, poi, la giurisprudenza di merito aveva fatto riferimento ai trattamenti economici più elevati previsti dagli accordi sottoscritti dai sindacati “storici”, a fronte di retribuzioni di molto inferiori (anche del 30/35%) disposte nell'ambito della stessa categoria da contratti collettivi stipulati da sindacati di dubbia rappresentatività<sup>4</sup>. Non solo: alcune pronunce avevano incominciato a ritenere inadeguata la retribuzione fissata da contratti nazionali firmati da organizzazioni comparativamente più rappresentative in quanto sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluto individuato dall'ISTAT ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri contratti nazionali<sup>5</sup>.

D'altro lato, tuttavia, non può non essere sottolineato come quelli appena menzionati costituissero orientamenti tutt'altro che maggioritari (ZOLI 2022, p. 34), tanto più che gli stessi giudici di legittimità avevano rilevato che la valutazione del giudice, «specialmente nell'ipotesi in cui la retribuzione inadeguata sia contenuta in un contratto collettivo, deve essere effettuata con la massima prudenza e adeguatamente motivata, giacché difficilmente il giudice è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali» (LISO 1998, p. 218)<sup>6</sup>.

In questo contesto le sentenze di ottobre 2023<sup>7</sup> segnano indubbiamente una svolta nella misura in cui, dopo aver ricostruito i principi da tempo accolti dal-

<sup>2</sup> Cfr., fra le altre, Cass., sent. n. 928/1993, in *RIDL*, 1993, II, p. 692, con nota di TULLINI; Cass. civ. sent. n. 26953/2016; Cass., sez. lav., sent. n. 12166/2019, in *LG*, 2019, p. 844, con nota di LUDOVICO, in tema di minimale contributivo; Cass., sez. lav., ord. n. 16376/2021.

<sup>3</sup> Cfr., fra le tante, Cass., sez. lav., sent. n. 3155/1986; Cass. civ., sent. n. 7528/2010; Cass. civ., sent. n. 26953/2016; Cass., sez. lav., ord. n. 16376/2021; Cass. civ. sent. n. 38110/2021.

<sup>4</sup> Cfr., sul punto, Cass., sent. n. 4951/2019, in *GI*, 2019, I, c. 2205 ss., con nota di PIGLIALARMÌ; Tribunale di Torino, sent. 9 agosto 2019, in *DRI*, 2020, p. 848 ss.; Corte di Appello di Milano, 28 dicembre 2017, in *RGL*, 2019, II, p. 480.

<sup>5</sup> Cfr. Tribunale di Milano, 30 giugno 2016, in *Labor*, 2017, p. 233 s.; Tribunale di Milano, 10 luglio 2018, n. 1613, inedita; Tribunale di Torino, 9 agosto 2019, in *DRI*, 2020, p. 848 ss.; Corte di Appello di Milano, 28 dicembre 2017, in *RGL*, 2019, II, p. 480; Tribunale di Milano, 22 marzo 2022, in *Wikilabour*.

<sup>6</sup> Così, Cass., sent. n. 546/2021, richiamando Cass., sent. n. 2245/2006.

<sup>7</sup> Cfr. Cass., sez. lav., sent. n. 27711/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 27713/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 27769/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 28320/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 28321/2023; Cass., sez. lav., sent. n. 28323/2023.

la giurisprudenza costituzionale e ordinaria, ivi compresa la natura relativa della presunzione «di conformità a Costituzione» del «riferimento al salario di cui al CCNL», hanno ricostruito in modo puntuale le «indicazioni sovranazionali e quelle provenienti dall'Unione europea e dall'ordinamento internazionale», oltre che le questioni, in precedenza (vedi *supra*, § 3) ricordate, più critiche nell'attuale assetto dell'ordinamento statale e intersindacale, per concludere con alcuni passaggi destinati a tracciare un solco e a dare un indirizzo fondamentali per i prossimi sviluppi della materia. In particolare, innanzitutto, hanno sottolineato che la «nozione di remunerazione della prestazione di lavoro non come prezzo di mercato, ma come retribuzione sufficiente, ossia adeguata ad assicurare un tenore di vita dignitoso», accolta dalla Costituzione italiana, non è «interamente rimessa all'autodeterminazione delle parti individuali né dei soggetti collettivi». Inoltre, hanno rimarcato che i due requisiti di sufficienza e proporzionalità si integrano a vicenda e sono gerarchicamente sovraordinati alla legge, oltre che alla stessa contrattazione collettiva: di conseguenza neppure la determinazione per via legale della retribuzione, come nei casi delle cooperative<sup>8</sup>, del terzo settore<sup>9</sup>, del trasporto aereo<sup>10</sup> e del lavoro negli appalti pubblici<sup>11</sup>, «può portare a violare i contenuti sostanziali precettivi dell'art. 36 Cost. di cui dovrebbe garantire invece l'attuazione»; contrariamente si dovrebbe prospettare una duplice censura di incostituzionalità sotto il profilo della violazione tanto dell'art. 36, quanto dell'art. 39 Cost. In pratica, e si tratta di un monito allo stesso futuro legislatore, al cui intervento i giudici di legittimità si mostrano favorevoli (MARTELLONI 2023), «risulta pertanto che nel nostro ordinamento una legge sul “salario legale” [...] non possa realizzarsi attraverso un rinvio in bianco alla contrattazione collettiva». Infine, benché i giudici di merito vengano invitati ad esercitare con “prudenza” e “rispetto” nei confronti delle parti sociali il potere di discostarsi dai parametri fissati dai contratti collettivi applicati, specie se stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi, la Suprema Corte fornisce indicazioni rilevanti anche sul piano sistematico in ordine alla necessità di fare riferimento non soltanto ai trattamenti retributivi stabiliti in altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe, ma, «all'occorrenza, ad indicatori economici e statistici, anche secondo quanto suggerito dalla direttiva (UE) n. 2022/2041»: a tal fine, se si devono prendere le mosse dal valore soglia di povertà assoluta, calcolato annualmente dall'ISTAT, si deve peraltro avere presente che esso non «può esaurire l'oggetto della articolata valutazione demandata al giudice ai sensi dell'art. 36 Cost.», la quale deve tener conto altresì di altri parametri, quali l'individuazione percentuale del salario medio e/o mediano, l'importo della NASPI e del trattamento di CIG, la soglia di reddito per l'accesso ad alcune prestazioni.

---

<sup>8</sup> Artt. 3, comma 1, 6, comma 2, legge n. 142/2001; art. 7.4, d. l. n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008.

<sup>9</sup> Art. 16, comma 1, d.lgs. n. 117/2017.

<sup>10</sup> Art. 203, comma 1, d. l. n. 34/2020.

<sup>11</sup> Art. 11, d.lgs. n. 36/2023.

Benché non tutte le affermazioni siano pienamente condivisibili – in particolare, la richiamata direttiva non detta criteri vincolanti e il parametro della soglia di povertà è individuato dall'ISTAT con riguardo alla situazione del nucleo familiare (PROIA 2023), i passaggi ricordati sono ineccepibili nei rapporti tra le fonti, imprescindibili per l'affermazione di quei valori volti a garantire il pieno riconoscimento dello *status* di cittadinanza, almeno nella misura in cui il lavoro possa ancora costituirne un vettore (vedi *supra*, § 1), e per di più destinati ad avere un forte impatto nel nostro ordinamento anche con riguardo alle eventuali riforme che ci attendono.

Ciononostante, non vanno trascurate, né sottovalutate le conseguenze che un'applicazione disinvolta e troppo invasiva degli stessi può produrre sul sistema della contrattazione collettiva, fino a mettere in discussione la tenuta dei contratti collettivi, anche stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, e a delegittimare questi ultimi, compromettendo il funzionamento della normale dialettica tra le parti sociali (PROIA 2023). Ciò al di là della aleatorietà delle decisioni che la discrezionalità giudiziale inevitabilmente comporta, come peraltro avviene in una serie importante di istituti. Il rischio, in altre parole, è che esca fortemente indebolito il ruolo degli altri formanti, con un'inevitabile aggravarsi della crisi del sistema legislativo e sindacale.

## 6. L'ESIGENZA DI UN INTERVENTO LEGISLATIVO IN TEMA DI RETRIBUZIONE ADEGUATA E DI SALARIO MINIMO LEGALE

Peraltro, a ben vedere, la via imboccata dalla giurisprudenza risulta praticamente obbligata a causa dei profili di debolezza in precedenza indicati (vedi *supra*, § 3), che hanno mostrato come gli altri formanti fossero comunque già in crisi. In particolare, ormai è chiaro che il sistema sindacale di fatto da solo non è più in grado di risolvere i problemi che lo affliggono. Donde la necessità che il legislatore intervenga in più direzioni e su piani diversi.

Un versante è quello, da più parti invocato, della rappresentanza sindacale e dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi. Il modello non può che essere quello di una legislazione promozionale, di sostegno dell'autonomia collettiva, ovvero dei soggetti effettivamente e genuinamente rappresentativi degli interessi dei prestatori e dei datori di lavoro. A tal fine dovrebbero essere valorizzate le soluzioni elaborate dalle parti sociali a livello interconfederale, specie in tema di verifica quantitativa della rappresentatività. In quella sede parimenti dovrebbero essere concordati i necessari meccanismi di determinazione delle categorie contrattuali e di selezione degli accordi collettivi nel rispetto del principio di libertà sindacale, magari tenendo conto «degli elenchi di attività d'impresa contenuti nelle clausole dei contratti collettivi che ne definiscono gli ambiti di applicazione, secondo la tecnica di gran lunga più diffusa nel sistema di relazioni industriali» (CENTAMORE 2024).

Tali misure andrebbero supportate dalla generalizzazione del modello accolto in tema di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, di società cooperative e, da ultimo, di appalti pubblici, che fa del contratto di categoria stipulato dai sindacati com-

parativamente più rappresentativi il parametro al di sotto del quale la retribuzione non può scendere: una soluzione destinata ad aggirare il problema della mancanza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, senza entrare in rotta di collisione con l'inattuato art. 39, seconda parte, Cost.

Soltanto parzialmente in questa direzione si pone il disegno di legge delega approvato dalla Camera dei Deputati il 7 dicembre 2023 “*in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva*” (sulle precedenti iniziative parlamentari, cfr., tra gli altri, MARTELLONI 2023). Infatti, se da un lato gli obiettivi enunciati nel comma 1 dell'art. 1 sono in linea con quanto in precedenza esposto e con la finalità di contrastare il *dumping* contrattuale e la povertà nel lavoro, dall'altro lato non convince l'individuazione operata al comma 2 del parametro di riferimento della retribuzione da garantire per ciascuna categoria nei trattamenti economici complessivi “minimi” previsti dai “contratti collettivi più applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti”, anziché dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. In altre parole, si corre il rischio che a determinare la retribuzione minima dovuta non sia un dato di rappresentatività, ma un elemento diverso, che non esclude una scelta discrezionale degli imprenditori, benché compiuta su larga scala e non da parte di un singolo datore di lavoro.

Anche le soluzioni appena indicate non precludono un intervento correttivo della giurisprudenza, alla luce dei principi efficacemente e con decisione enunciati dalla stessa in ordine al rapporto tra le fonti. Ciò tanto più se si considera che, per evitare il contrasto con l'art. 39 Cost., come rilevato dalla Corte costituzionale<sup>12</sup> con riguardo alle società cooperative, il contratto collettivo cui la legge faccia rinvio costituirebbe un mero parametro “esterno” di riferimento della retribuzione dovuta, che lascerebbe al giudice un certo margine di apprezzamento, senza che, in caso di ritenuto contrasto, questi debba necessariamente rinviare alla Corte costituzionale. Ma il rafforzamento degli altri formanti dovrebbe indurre la giurisprudenza a compiere un passo indietro e a non ergersi al rango di autorità salariale primaria.

In ogni caso altre misure meritano di essere attentamente vagliate nella lotta alla povertà nel lavoro, in più direzioni. In particolare, come suggerito anche dal CNEL, se si considera che il *dumping* salariale si verifica soprattutto nell'ambito degli appalti di servizi, la reintroduzione dell'obbligo in capo alle società appaltatrici di garantire la parità di trattamento retributivo con i dipendenti degli appaltanti eviterebbe le corse al ribasso che hanno caratterizzato l'utilizzo spesso abusivo di tale istituto.

Inoltre, non va trascurato che la questione salariale ripropone l'annoso problema del taglio del cuneo fiscale. Infatti, ciò che rileva per i lavoratori sono le retribuzioni nette, cosicché emergono in tutta la loro portata l'importanza della politica economica e l'esigenza di un intervento legislativo che riduca finalmente in modo incisivo le imposte sul lavoro e sulle imprese: ma qui si entra in un percorso ad ostacoli che non può mettere in discussione le misure ed il sistema di *welfare* della nostra società.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 51/2015.

Altro versante di possibile intervento legislativo è quello che concerne il salario minimo legale<sup>13</sup>: un terreno in cui il dibattito, anzi ormai lo scontro, politico è stato elevato ai massimi livelli. Si tratta di un piano diverso da quello concernente la retribuzione adeguata, che pur – lo si deve riconoscere – è più stringente e merita un approfondimento più articolato, secondo quanto appena esposto. Come sottolineato dal CNEL nel parere reso il 4 ottobre 2023, «l'aspetto decisivo è che il salario minimo costituisce solo una componente all'interno di un ragionamento più ampio fondato sul principio di adeguatezza del trattamento retributivo rispetto a ciò che è socialmente accettabile». Ed è condivisibile l'affermazione secondo cui «è dunque la contrattazione collettiva la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati».

Analogamente può essere rimarcato che la direttiva (UE) n. 2022/2041 non impone un intervento legislativo laddove il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia pari almeno all'80%<sup>14</sup>.

Tuttavia, non si vede per quale ragione la previsione per legge di un importo minimo da garantire ad ogni lavoratore sarebbe controproducente e indebolirebbe la contrattazione collettiva. Sul punto le opinioni divergono, ma l'introduzione del salario minimo legale può puntellare e sostenere l'autonomia collettiva, specie nei settori in cui le spinte al ribasso sono più forti. Imporre una base inderogabile al di sotto della quale lo stesso contratto collettivo non può andare non significa togliere spazio alle parti sociali, alle quali spetta il compito di determinare le retribuzioni non solo minime per chiunque ed in qualunque settore, ma adeguate con riguardo alle diverse categorie merceologiche e alle differenti professionalità. Si tratta di una soluzione che «ha il pregio di non incidere sulla libertà sindacale, di mantenere il pluralismo sindacale, ma di poterlo censurare, ritenendo le previsioni della contrattazione collettiva applicabile nulle e/o illegittime laddove in contrasto con i parametri di adeguatezza minima legale» (PIZZOFERRATO 2024).

Le politiche di contrasto al lavoro povero non possono certo esaurirsi nelle misure appena indicate. Tuttavia, rappresentano un primo passo che non deve arrestarsi nel solo ambito della subordinazione e nel lavoro privato, ma che deve dare inizio ad un cammino, auspicabilmente rapido, verso i territori non più inesplorati del lavoro autonomo anche non parasubordinato.

In conclusione, l'odierna declinazione plurale del lavoro per altri, in forme spesso contraddistinte da asimmetria di potere e sotto-protezione sociale, reclama risposte articolate. Se sono aumentate le situazioni e le cause che inducono a tutelare il *lavoratore in quanto cittadino*, parimenti cresce il rischio che al *cittadino in quanto lavoratore* non sia più garantita un'esistenza libera e dignitosa. È quanto non può permettersi una Repubblica che ancora pone il lavoro alla base dell'edificio costituzionale.

<sup>13</sup> Sul tema v. DELFINO 2016; MENEGATTI 2017; FABOZZI 2020; e da ultimo anche LASSANDARI 2022; ALBI 2023.

<sup>14</sup> Sulla Direttiva (UE) n. 2022/2041 cfr., LASSANDARI, VILLA, ZOLI 2022; ALBI 2023, BROLLO, ZOLI, LAMBERTUCCI, BIASI 2024.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALBI P. (2023), *Introduzione*, in P. ALBI (a cura di) (2023), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, pp. XV e ss.
- BELLOMO S. (2023), *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, pp. 215 e ss.
- BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (2024) (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti e proposte*, ADAPT University Press.
- CENTAMORE G. (2020), *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bologna University Press.
- CENTAMORE G. (2024), *In-work poverty e azione sindacale: il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo*, in M. BROLLO, M. BIASI, P. LAMBERTUCCI, C. ZOLI (a cura di) (2024), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso: politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, ADAPT University Press, pp. 334 e ss.
- DE ANGELIS L. (2022), *Alla ricerca della giusta retribuzione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, pp. 255 e ss.
- DELFINO M. (2016), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, Jovene.
- DEL PUNTA R. (2019), *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, pp. 104 e ss.
- D'ORIANO M. (2023), *Il valore del lavoro nella Costituzione*, in *Insero Guida al Lavoro*, 48, pp. LXXX e ss.
- FABOZZI R. (2020), *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinali*, Bari, Cacucci.
- LASSANDARI A. (2019), *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, pp. 210 e ss.
- LASSANDARI A. (2022), *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di) (2022), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, pp. 123 e ss.
- LISO F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, pp. 191 e ss.
- MARTELLONI F. (2023), *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, pp. 86 e ss.
- MAZZOTTA O. (2017), *Manuale di diritto del lavoro*, Padova, Cedam.
- MENEGATTI E. (2017), *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- MORTATI C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1, pp. 170 e ss.
- NOGLER L. (2022), *Art. 36, c. 1, Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di) (2022), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, ed. VII, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, pp. 47 e ss.
- PASCUCCI P. (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Milano, Franco Angeli.
- PERONE G. (1982), *Retribuzione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, Giuffrè, pp. 30 e ss.
- PIZZOFERRATO A. (2024), *Salario minimo, working poor e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia fra legge e contrattazione collettiva?*, in M. BROLLO, M. BIASI, P. LAMBERTUCCI, C. ZOLI (a cura di) (2024), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso: politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, ADAPT University Press, pp. 346 e ss.
- PROIA G. (2023), *Minimi sindacali, articolo 36 della Costituzione e sindacato giudiziale*, in *NT Plus Lavoro*, ottobre 2023.



- ROMAGNOLI U. (1975), *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. BRANCA (a cura di) (1975), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli, pp. 162 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2010), *Tornare allo Statuto*, in *Lavoro e diritto*, pp. 39 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2018), *Quel diritto che dal lavoro prende il nome*, in *Il Mulino*, 4, luglio-ago-  
sto, pp. 690 e ss.
- ROMAGNOLI U. (2019), *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, in *Diritti Lavori Mercati*, pp. 17 e ss.
- TREU T. (1979), *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 35-  
40*, Bologna-Roma, Zanichelli, pp. 72 e ss.
- TREU T. (2022), *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP C.S.D.L.E.  
"Massimo D'Antona".IT*, pp. 3 e ss.
- VILLA E. (2021), *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L.  
CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di) (2021), *Le dimensioni della povertà. Aspetti  
economici e giuridici*, Torino, Giappichelli, pp. 220 e ss.
- ZOLI C. (2022), *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a  
cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Variazioni su temi di diritto del  
lavoro*, Torino, Giappichelli, pp. 7 e ss.
- ZOPPOLI L. (1991), *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche  
Italiane.

## PER UN SALARIO MINIMO LEGALE

Andrea Morrone\*

### I. I DATI DI CONTESTO

Molti dati di esperienza ci dicono che la questione del salario minimo legale è attuale e decisiva.

Il quadro delle grandezze esistenti, nel contesto dell'Unione europea (UE), è interessante<sup>1</sup>.

Dei 27 Paesi membri dell'UE, ben 22 hanno un salario minimo "legale" (la Germania dal 2015), gli altri 5 ne affidano la determinazione alla contrattazione collettiva. Tra questi, oltre all'Italia, la Finlandia, la Svezia, la Danimarca e l'Austria. In tutti i casi indicati adesso, la copertura contrattuale è altissima: dall'80 al 90%. Molto diverso, invece, il tasso di sindacalizzazione: nei paesi della penisola scandinava si attesta al 69%, in Italia siamo al 35%, mentre in Austria si scende al 29%.

Negli Stati membri con il salario minimo legale, invece, si registrano due dati: per un verso, una ridotta copertura dei contratti collettivi nazionali, anche se non mancano eccezioni significative (in Francia, Belgio e Slovenia siamo oltre il 90%; in Spagna e Paesi Bassi oltre l'80%); per altro verso, un livello altrettanto basso di sindacalizzazione (se si escludono i Paesi più piccoli, nei quali la percentuale è sotto il 50%, negli altri si attesta tra il 10% e il 20%).

Osservando l'ammontare, i salari minimi legali oscillano: si va da quote intorno e oltre i 10 euro/ora (in Lussemburgo è pari a 12,38 euro/ora; Francia, Paesi Bassi, Irlanda, Belgio, Regno Unito e Germania si attestano tra i 10,15 e 9,35 euro/ora), a cifre comprese tra 5,76 e 1,87 euro/ora (questa la cifra in Spagna e Bulgaria). In Italia il 50% dei "salari medi" ammonta a 10,59 euro/ora; il 60% dei "salari mediani" a 7,65 euro/ora.

---

\* Andrea Morrone è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna (andrea.morrone@unibo.it).

<sup>1</sup> Rielaboro i dati riportati in LEONARDI 2014, pp. 185 e ss.; e TRIDICO, TULLINI 2022, pp. 65 e ss.

## 2. LA DIRETTIVA EUROPEA

Questo orizzonte, alquanto differenziato, ha rappresentato uno dei motivi per cui l'UE ha adottato la direttiva n. 2022/2041 relativa ai “salari minimi adeguati”<sup>2</sup>. Essa rappresenta un'occasione rilevante da diversi profili, anche per fare il punto sulla “sensibilità” europea in materia di tutela del diritto fondamentale al lavoro. Tema quanto mai importante nella dimensione sovranazionale, essendo notoriamente (ritenuta) l'UE, a torto o a ragione, ancora poco attenta ai profili sociali.

Come si può leggere nei “considerando”, l'UE ha nel proprio diritto numerose disposizioni di principio che fanno da sfondo alla direttiva sui “salari minimi adeguati”. L'obiettivo di uno «sviluppo sostenibile» basato su una «economia sociale di mercato fortemente competitiva» mira alla «piena occupazione» e al «progresso sociale» (art. 3 TUE; l'art. 9 del TFUE parla di un «elevato livello di occupazione»). L'UE e gli Stati membri promuovono l'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (art. 151 TFUE).

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dal canto suo, riconosce al lavoratore i diritti «a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» (art. 31), alla contrattazione collettiva «ai livelli appropriati» (art. 28), all'informazione e alla consultazione (art. 27), alla parità uomo-donna «in tutti i campi» compresi occupazione, lavoro e retribuzione (art. 23).

La Carta sociale europea (CSE) specifica il diritto ad eque condizioni di lavoro, all'equa retribuzione (che assicuri al lavoratore e alla sua famiglia un livello di vita dignitoso), riconoscendo il ruolo della contrattazione o dei meccanismi legali per la determinazione del salario minimo al fine di garantire tale diritto, il diritto alla contrattazione collettiva e all'organizzazione sindacale.

I principi sono ribaditi anche dal *Pilastro europeo dei diritti sociali*, aggiungendo che i salari minimi adeguati devono essere garantiti, fissati in maniera trasparente e prevedibile, e che le parti sociali siano coinvolte nell'elaborazione delle politiche economiche, incoraggiate a negoziare contratti e a esercitare il diritto all'azione collettiva.

Con riferimento specifico ai Paesi membri che hanno un salario minimo legale, la Commissione ha incoraggiato il coinvolgimento delle parti sociali nella loro determinazione (nell'ottica di una convergenza “verso l'alto”). Il punto è che salari adeguati ed equi – legali o negoziali – sono considerati il presupposto della crescita economica («la concorrenza nel mercato interno dovrebbe essere basata su *standard* sociali elevati»<sup>3</sup>); proteggono, secondo la direttiva, il reddito dei lavoratori, specie quelli svantaggiati, contribuendo a garantire una vita dignitosa<sup>4</sup>. Dovrebbero contribuire, inoltre, a ridurre le discriminazioni nel lavoro, a fronteggiare la tendenza alla diffusione di forme di lavoro precario e atipico.

<sup>2</sup> Cfr. Direttiva (UE) n. 2022/2041.

<sup>3</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 7.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 8.

### 3. CONTRATTAZIONE E LEGGE NELLA DIRETTIVA EUROPEA

L'UE parte dall'esigenza di "rispettare le diverse tradizioni nazionali degli stati membri". Ciò nonostante, ha ritenuto di intervenire – consultate le parti sociali, sebbene queste ultime non si siano trovate d'accordo nel definire una strategia comune – a stabilire "un quadro" europeo per frenare le tendenze che erodono i principi indicati. Riconosciuta l'adeguatezza della soglia stabilita nella contrattazione, si evidenzia che i salari legali sono in genere bassi e non aggiornati, che la contrattazione si va riducendo, insieme alla crisi della rappresentanza sindacale.

Per questo, la direttiva detta "prescrizioni minime" che consentono disposizioni più favorevoli degli Stati, e non pregiudica i diritti acquisiti, salvo la stessa direttiva non sia più favorevole; né può essere usata per abbassare i livelli esistenti o, addirittura, per abolire i salari minimi. Indica, in particolare, obblighi procedurali per l'adeguatezza di salari minimi legali, potenzia l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo *ex lege* o determinato dalla contrattazione che viene promossa in questo campo. Si applica a tutti i "lavoratori" che hanno un contratto o un rapporto di lavoro definito in base al diritto, alla contrattazione, alle prassi dei Paesi membri.

La contrattazione collettiva, "solida" e "ben funzionante", viene valorizzata e incentivata, per la sua funzione di assicurare salari minimi adeguati (non vengono considerati salari minimi legali, però, quelli derivanti da contratti collettivi universalmente applicabili che non consentono margini discrezionali all'autorità che dovrebbe applicarli).

La direttiva, quindi, non impone una misura europea, non intende armonizzare il livello salariale o quello della retribuzione, lascia agli Stati membri la libertà di stabilire salari minimi legali o di garantire l'accesso alla tutela di salari minimi stabiliti mediante la contrattazione. In buona sostanza, non impone salari stabiliti solo dalla contrattazione, o solo dalla legge, o da contratti universalmente applicabili.

Il *favor* per la contrattazione, tuttavia, si coglie anche quando si prevede che gli Stati adottino un "piano d'azione" per promuoverla allorché la soglia sia inferiore all'80%; piano che va periodicamente aggiornato (ogni 5 anni), coinvolgendo le parti sociali o mediante consultazioni o per mezzo di accordi. I salari minimi devono essere monitorati (anche tramite controlli e ispezioni) e aggiornati periodicamente, mediante specifici indicatori che li adeguino al costo della vita. La misura dell'adeguatezza dipende dalla situazione di ciascuno Stato. Rispondono a questo obiettivo i salari «equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno»<sup>5</sup>. L'attuazione della tutela del salario minimo, infine, è ritenuta decisiva in materia di aggiudicazione ed esecuzione di appalti e contratti di concessione.

Detto questo, mi pare chiaro che per l'UE l'obiettivo sia quello di garantire un "salario adeguato" e che a questo fine devono cospirare sia la contrattazione sia pure

---

<sup>5</sup> Direttiva (UE) n. 2022/2041, considerando n. 28.

la legislazione (in tutte le direzioni possibili: sostegno ai sindacati e alla contrattazione, integrazione o sostituzione degli uni e dell'altra nell'obiettivo pienamente "europeo" di realizzare un diritto fondamentale).

#### 4. LE INIZIATIVE NAZIONALI

La direttiva prevede che gli Stati si conformino alle sue prescrizioni entro il 15 novembre 2024. Anche per la scadenza ravvicinata, l'intervento europeo ha suscitato una discussione molto accesa nel contesto nazionale italiano.

La discussione politica ha visto una netta contrapposizione tra la maggioranza e le opposizioni. Queste ultime hanno dato prova di una certa convergenza nel presentare una proposta di legge unitaria, che intende istituire un salario minimo legale<sup>6</sup>. Viceversa, il Governo e i partiti che lo sostengono, dopo un'iniziale posizione attendista se non proprio di chiusura, hanno presentato un disegno di legge delega, approvato alla Camera dei deputati, come testo integralmente sostitutivo di quello presentato dalle opposizioni (che, per tale ragione, hanno tolto il proprio appoggio a un'iniziativa che continuava a portare il nome dei suoi *leaders*)<sup>7</sup>.

In questa vicenda, in maniera del tutto singolare, si è fatto largo il Consiglio dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che, sollecitato dal Governo, ha manifestato una posizione critica sostanzialmente contraria all'attuazione della direttiva mediante una legge<sup>8</sup>.

Senza entrare nei dettagli dei progetti di legge, e limitando il discorso ai problemi generali emersi finora, questi possono essere ricondotti ad alcune traiettorie dominanti nel discorso sul "salario minimo legale".

Un primo ambito riguarda il metodo da seguire. Per un verso, non c'è convergenza sulla forma dell'atto legislativo, sostenendosi alternativamente o la via di una disciplina contenuta in una legge ordinaria (così le opposizioni), o quella del ricorso alla delega legislativa (così il Governo). Per altro verso, si sta profilando un dualismo singolare tra il Parlamento e il CNEL: quest'ultimo, infatti, pare volersi ritagliare un ruolo non limitato alla mera consulenza delle istituzioni politico-legislative, che potrebbe assimilarsi a quello di una sorta di *colegislatore* (ruolo del tutto singolare e

---

<sup>6</sup> Proposta di legge n. 1275, Conte e altri, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*, presentata il 4 luglio 2023, in Atti Parlamentari, Camera dei deputati, XIX Legislatura.

<sup>7</sup> *Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione*, approvato dalla Camera dei deputati il 6 dicembre 2023 e trasmesso al Senato della Repubblica il 6 dicembre 2023 (A.S. n. 957).

<sup>8</sup> Cfr. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*. Nel testo si legge: «I dati a disposizione indicano [...] un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100 per cento: una percentuale di gran lunga superiore all'80 per cento (parametro della direttiva). Da qui la piena conformità dell'Italia ai due principali vincoli stabiliti dalla direttiva europea e cioè l'assenza di obblighi di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge. Rispetto ai dati disponibili è noto il contratto collettivo applicato al 95 per cento dei lavoratori dipendenti in Italia».

improprio nell'ordinamento costituzionale vigente). Ovviamente, la questione metodologica vede la presenza di un invitato di pietra: i sindacati, che, almeno finora, si sono mostrati timidi di fronte ad una legislazione sul salario minimo.

## 5. IL MERITO DEI PROBLEMI

Nel merito, la questione del salario minimo è “polarizzata”, tra chi propende per una soglia stabilita per legge e chi, invece, ritiene di doverla lasciare alla determinazione della contrattazione collettiva, dovendosi limitare, la legge, a rinviare all'autonomia delle parti sociali. La scelta pare riposare sull'alternativa tra la (presunta) “rigidità” di una norma legale e la (presunta) “flessibilità” della contrattazione.

Il problema dovrebbe essere piuttosto capire se, nonostante la via diretta rappresentata dalla contrattazione (che da noi è l'unica strada finora battuta, che, come si è visto, garantisce mediamente margini molto elevati), vi sia comunque spazio per introdurre una soglia minima legale, che interessi gli ambiti lasciati scoperti dai (o dove non arrivano i) contratti, considerando altresì eventuali questioni di compatibilità tra soglia legale e soglia negoziale.

Ancora, andrebbero chiarite le conseguenze della scelta, con riferimento alle caratteristiche e alle tendenze del mercato del lavoro nazionale. Alcuni osservatori sottolineano come una soglia legale potrebbe incentivare le *delocalizzazioni* verso Paesi con norme più vantaggiose per l'impresa.

Un altro profilo della discussione riguarda la domanda “quale contrattazione?”. In questo caso si oppongono due ipotesi, quella che fa leva sui contratti collettivi “più rappresentativi”, e quella dei contratti collettivi “più applicati”.

## 6. IL “LAVORO” IN TRASFORMAZIONE

La riflessione politico-legislativa, come hanno fatto le istituzioni dell'UE, dovrebbe tenere conto del contesto delle relazioni industriali.

Il “lavoro” è da tempo in profonda trasformazione, in ragione degli scenari della globalizzazione e delle sue incerte e problematiche evoluzioni. Le transizioni del nostro tempo, specie per effetto delle nuove sfide impresse dalla tutela dell'ambiente e dalla cosiddetta rivoluzione digitale, stanno ponendo domande inedite che richiedono risposte adeguate. Gli addetti ai lavori discutono di una *just transition*<sup>9</sup>. L'emergenza della questione ambientale e la cosiddetta rivoluzione digitale possono determinare una crisi del diritto del lavoro. Sono, però, l'occasione per riordinare il

---

<sup>9</sup> La problematica è nata in connessione al cambiamento climatico e ha mobilitato i sindacati (a partire dalla confederazione internazionale ITUC) a promuovere – a partire dalla premessa che «*There are non jobs on a dead planet*» – una transizione ecologica giusta che trasformi il sistema economico e produttivo, impegnando i lavoratori e le comunità territoriali più direttamente interessate nella lotta contro l'ingiustizia e le disuguaglianze sociali create dalla questione climatica. Cfr. G. CENTAMORE 2022; CARTA 2022.

conflitto capitale-lavoro pure secondo coordinate *ireniche*, più coerenti con le prospettive di un costituzionalismo aggiornato ai nostri tempi<sup>10</sup>.

La questione del salario minimo legale va impostata dedicando un'attenzione non superficiale al declino dell'organizzazione sindacale da un lato, e della contrattazione collettiva, dall'altro. L'obiettivo della direttiva europea, in fondo, è quello di rilanciare – anche mediante l'intervento della “legge” (europea e nazionale) – il ruolo attivo delle parti sociali e la capacità *trasformativa* della contrattazione collettiva. È un'occasione che andrebbe colta in questa direzione. Il risultato cui orientare gli strumenti normativi (legge, contratto) dovrebbe essere – come dirò alla fine meglio – l'adeguatezza della retribuzione a garanzia di un lavoro dignitoso per il lavoratore e la sua famiglia.

Si deve tenere conto, in ogni caso, delle caratteristiche del sistema produttivo nazionale, notoriamente costituito da “piccole aziende”, con un forte divario di sviluppo tra Nord e Sud del Paese, e una differenziazione rilevante in ordine al capitale umano.

I diritti dei lavoratori, anche se vanno calibrati in ragione delle forme del lavoro, dovrebbero ridurre le distanze, non aumentarle. Le ipoteche nazionali sono pesanti. Basti pensare agli investimenti in materia di ricerca e sviluppo (R&S), dove l'Italia si attesta all'1,4% contro il valore medio del 2,4% dei paesi OCSE (Germania e USA raggiungono il 2,8%). I cosiddetti “*Neet*” da noi non studiano, non lavorano, non si formano: e sono quasi 2 milioni di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni. Siamo al diciottesimo posto in Europa per digitalizzazione<sup>11</sup>.

## 7. IL QUADRO DELLE COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALI: A) L'ART. 39 COST.

Una legge sul salario minimo, ovviamente, dovrebbe superare il quadro delle compatibilità costituzionali. I parametri di riferimento sono soprattutto gli artt. 3, 36 e 39 Cost.

Cominciamo da quest'ultima disposizione. Com'è noto, la prassi ha avuto la meglio sul testo. Al posto dei sindacati registrati quale presupposto del potere di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, nel diritto vivente si è affermato un ordinamento intersindacale di tipo privatistico (MORRONE 2022a, pp. 201 e ss.). E ciò ancorché i sindacati esercitino «un vero e proprio potere di legiferare» sulle condizioni di lavoro dei propri iscritti, ossia «funzioni pubbliche indispensabili» (BIAGI 1986, pp. 7-9).

Le contraddizioni non finiscono qui. Non è il caso di ripercorrere la vicenda dei sindacati nel nostro Paese. Mi limito ad osservare questo. Da un lato si ammette pacificamente l'amputazione dei commi successivi al primo sulla base della tesi, tralattizia, della «più costituzionale delle inattuazioni della Costituzione» (ROMAGNOLI 1989, pp. 655 e ss.). Dall'altro, tuttavia, i commi successivi al primo vengono normalmen-

---

<sup>10</sup> Ho discusso di questo tema in dialogo con i giuslavoristi in MORRONE 2022b, pp. 513 e ss.; sulla rivoluzione digitale cfr. LADU MACCABIANI 2023.

<sup>11</sup> Cfr. le riflessioni del Governatore onorario della Banca d'Italia VISCO 2024.

te utilizzati come parametro di legittimità costituzionale della normazione, ma solo quella posta dalla “legge”.

Cerco di spiegarmi. Rileggiamo la giurisprudenza costituzionale. In estrema sintesi possono trarsi due linee di tendenza<sup>12</sup>. Per un verso, la Corte ha escluso che dall’art. 39 Cost. derivi una riserva di contrattazione collettiva, ma ha anche aggiunto che una legge, in questo ambito, è legittima solo se «transitoria, provvisoria, eccezionale»<sup>13</sup> (sia pure quanto all’estensione *erga omnes* del contenuto dei CCNL). Per altro verso, la legislazione di sostegno vale come una sorta di “rinvio mobile” alla contrattazione collettiva stipulata dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale: ciò al fine di contrastare l’applicazione di contratti stipulati da organizzazioni di non accertata rappresentatività con trattamenti salariali potenzialmente in contrasto con l’art. 36 Cost. (non attribuisce efficacia *erga omnes*, ma richiama il minimo retributivo ivi previsto quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, per definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore *ex art. 36 Cost.*).

Ne emerge, in sostanza, che per la Corte costituzionale la contrattazione collettiva è decisiva, e il ruolo della legge è “marginale” e, comunque, “confermativo” della centralità normativa della contrattazione. Tuttavia, ciò non sembra escludere né che il legislatore non abbia titolo a intervenire, né che legge e contrattazione possano integrarsi nell’obiettivo costituzionale del salario proporzionato e sufficiente (accennerò alla fine in che senso).

## 8. (SEGUE): B) GLI ARTT. 36 COST. E 3 COST.

L’art. 36 Cost., quale disposizione immediatamente precettiva, stabilisce il diritto alla retribuzione come diritto perfetto e direttamente esigibile. La retribuzione costituzionale non è ridicibile a un “prezzo di mercato”, perché riguarda l’esistenza libera e dignitosa della persona del lavoratore e della sua famiglia. Da questo punto di vista, si può sostenere che rientra tra i compiti dello Stato sociale affinché, nel rapporto di lavoro, il lavoratore si veda assicurato un corrispettivo adeguato e proporzionato.

Ciò nonostante, l’effettività del diritto alla retribuzione è il risultato di un “gioco a due”, da un lato i sindacati e la contrattazione collettiva; dall’altro, il giudice cui spetta dire l’ultima parola caso per caso (*in melius, in peius*, salvo ora i “limiti” precisati dalla Cassazione<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 106/1962 e 51/2015.

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 106/1962, Considerato in diritto n. 5.

<sup>14</sup> Cass., sent. n. 27713/2023. In questa importante decisione – forse eccessivamente valorizzata dalla dottrina – si stabiliscono alcuni punti fermi: 1) si pone un limite inderogabile alla contrattazione “al ribasso”; 2) si attenua la presunzione assoluta (degradandola in presunzione *iuris tantum*) di conformità della retribuzione indicata nei contratti collettivi all’art. 36 Cost.; 3) l’art. 36 Cost. costituisce un limite tanto per il legislatore quanto per i contratti collettivi; 4) non viene meno ma viene valorizzato il potere creativo del giudice del lavoro in funzione tutoria dei principi di proporzionalità e di sufficienza codificati nell’art. 36 Cost.



Rispetto a questa interpretazione ci si può chiedere: quale spazio c'è per la legge? Nella discussione – allo scopo di stabilire l'area di pertinenza del legislatore – si contendono il campo diverse opzioni: quella per una retribuzione minima, per un salario minimo, per un reddito universale. Chiediamoci però: il salario legale è il salario “sufficiente”? È il salario “adeguato”? Nell'art. 36 Cost. la retribuzione corrisponde al salario complessivo?

Problema collegato a quest'ultimo, specie nella riflessione dei costituzionalisti, è quello derivante dalla nozione di “contenuto essenziale” di un diritto<sup>15</sup>. Quest'ultima presenta margini incerti, come dimostra la giurisprudenza costituzionale. Con questa espressione si intende il contenuto minimo (e perciò essenziale) o il contenuto integrale di un diritto in sé e per sé? Gli stessi dubbi possono farsi con riferimento alla retribuzione-salario minimo. Il minimo è una soglia o l'oggetto materiale del diritto alla retribuzione?

Infine, una disciplina legale del salario deve essere inquadrata nel principio di eguaglianza. Il salario minimo deve essere eguale per tutti? O, viceversa, si sta postulando, anche in questo ambito, una ragionevole eguaglianza (trattare in modo eguale situazioni eguali, trattare in modo diverso situazioni diverse)? Il salario minimo legale va inteso come il salario “giusto”? O, invece, è “minimo” nel senso che la contrattazione può/deve intervenire solo *in melius* rispetto ad una previsione legale?

## 9. UNA PROPOSTA PER UNA LEGGE SUL SALARIO MINIMO

Per concludere. Ho solo accennato ad alcuni problemi connessi ad una disciplina legale del salario minimo. Nondimeno, io penso che la strada meriti di essere perseguita. Una proposta costruttiva potrebbe essere la seguente.

Legge, contrattazione, giurisdizione non identificano “fonti” alternative di garanzia. Esse andrebbero considerate come concorrenti alla migliore tutela del salario ai sensi dell'art. 36 Cost.

Contrattazione e legislazione possono integrarsi. Per questa ragione la legge potrebbe stabilire un “salario minimo” di portata generale (per classe o categoria di lavoratori), da applicare non solo per i settori privi di contrattazione, ma anche in quelli coperti da quest'ultima, come una “misura base” (*minima* in questo senso), al di sotto della quale neppure la contrattazione potrebbe andare. Si intende che, rispetto al minimo legale, la contrattazione ha il potere di stabilire il salario *in melius*. Per evitare fughe *dalla* contrattazione o tendenze *al ribasso* della contrattazione, an-

---

<sup>15</sup> La formula deriva dalla teoria del bilanciamento dei diritti, quale limite alle decisioni che nell'affermare un interesse, ne postergano un altro del quale, però, va comunque garantito il contenuto essenziale. L'espressione è evocata nell'art. 117.2, lett. m) Cost. quando si parla della tutela legislativa statale (cioè uniforme nonostante l'autonomia legislativa regionale) dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. La giurisprudenza costituzionale non permette, finora, una limpida differenza tra “diritto”, “contenuto essenziale”, “livello essenziale”.

rebbe previsto, per legge, che la misura minima legale non riduce quelle contrattuali vigenti e più favorevoli; e che, queste clausole contrattuali più favorevoli continuano ad applicarsi anche qualora successivi contratti collettivi disponessero soglie inferiori a quelle contenute nei precedenti. In questo ambito dovrebbe valere il principio di *non regressione* della tutela salariale (tanto verso il legislatore, quanto verso la contrattazione).

Una legislazione sulla “base minima salariale” non incorrerebbe in problemi di compatibilità con la piena tutela della retribuzione garantita dalla Costituzione. Proprio l’integrazione tra previsione legale “base”, contrattazione “*in melius*”, fermo il divieto di non regressione, dovrebbe realizzare la pienezza costituzionale della tutela retributiva. Il problema dei settori scoperti dalla contrattazione andrebbe affrontato con la legge, stabilendo la misura proporzionata e adeguata che, ai sensi, dell’art. 36 Cost., va assicurata in quei casi.

Mediante l’integrazione tra legge e contrattazione si potrebbero risolvere le questioni legate all’aggiornamento dei valori salariali al *costo della vita*. Come chiede la direttiva europea, la regolazione nazionale del salario adeguato è tenuta a prevedere meccanismi di correzione “*ratione temporis*”, che permettano – aggiungo – una costante parametrizzazione del *quantum* al contenuto del salario costituzionale.

In questo scenario, resta sempre salvo il potere del giudice, *case by case*, di riferire la misura normativa vigente (o per legge o per contratto collettivo) a quella adeguata secondo i criteri di proporzionalità e sufficienza stabiliti inderogabilmente dall’art. 36 Cost. Questo potere del giudice, dilatato dalla giurisprudenza della Cassazione anche in deroga alla contrattazione di riferimento (fatto, questo, che pone problemi di compatibilità con l’art. 39 Cost., che, tuttavia, non paiono insormontabili, come dirò), non va visto come alternativo alla legislazione (o alla contrattazione). È *uno dei mezzi al fine* imposto dall’art. 36 Cost. Del resto, la legge può sempre sagomare le manifestazioni concrete della giurisdizione del lavoro, anche in vista di una tutela meno casistica e meno variabile, ma, appunto, più generale (per categorie) e più sicura in termini di stabilità e prevedibilità. Che il giudice *rebus sic stantibus* possa applicare direttamente l’art. 36 Cost. – non solo in mancanza ma anche – “nonostante” la contrattazione di categoria (come dice la Cassazione), non significa – e mi pare provino troppo le interpretazioni in tale senso della giurisprudenza degli “ermellini” – che il giudice possa disapplicare una legge sul salario minimo rispetto all’art. 36 Cost. Di fronte al dettato di una legge vigente, come in ogni caso, il giudice si troverebbe di fronte a un bivio: o svolgere l’interpretazione conforme della legge o sollevare una questione di costituzionalità, qualora ritenesse il *quantum* legale non compatibile con i parametri stabiliti dalla Carta. Non potrebbe disapplicarla, ritenendo così di sostituirsi alla volontà del legislatore allorché questa si è manifestata in una legge positiva.

Infine, un modello a due (contrattazione-giudice), come quello inveratosi nell’esperienza del diritto italiano, non esclude un “dispositivo a tre” (legge, contratto, giudice). Nell’essenza dello Stato sociale costituzionale, che sta alla base della nostra Costituzione (MORRONE 2020), spetta *in primis* al legislatore intervenire nei rapporti

economico-sociali per trasformarli secondo i principi fondamentali della tutela del lavoro.

La “costituzione materiale” del modello binario (contrattazione e giudice) si è retta, finora, proprio su una “modifica tacita” della Costituzione. Non solo, però, sulla circostanza che l’art. 39 Cost., nei commi successivi al primo, non è stato attuato, consentendo l’affermazione in via di fatto di un ordinamento intersindacale, in cui le organizzazioni collettive, la contrattazione e il giudice del lavoro hanno dettato i contenuti delle tutele, specie sul piano della retribuzione costituzionale. Va detto che quella “costituzione materiale” ha potuto affermarsi anche sulla base di una “assenza”: precisamente quella del legislatore che, in questa materia – non importa indagare se in forza soltanto di quell’interpretazione vivente o per inerzia o per altri motivi ancora – ha rinunciato alla sua funzione primaria di realizzare la Costituzione, delegandone il relativo compito ai soggetti delle relazioni industriali.

Non si può, pertanto, escludere la legittimità di una legge sul salario minimo (o su qualsiasi altro capitolo della tutela del lavoro) solo perché l’art. 39 Cost. è inattuato e perché sul campo operano sindacati, contrattazione e, in sede di contenzioso, il giudice del lavoro. Né può dedursi una simile conseguenza inibitoria dalla lettura dell’art. 36 Cost. come norma immediatamente precettiva, fonte di un diritto soggettivo perfetto. Questa interpretazione si scontra con una letteratura costituzionalistica invincibile, specie quando s’è convincentemente dimostrato, anche per i diritti di libertà, la necessità di inverarli pienamente attraverso “istituzioni delle libertà” (BARBERA 1975), ossia mediante un processo politico-legislativo che indichi i fini delle politiche sociali, e che predisponga le organizzazioni, i mezzi e le risorse idonei allo scopo.

Il legislatore – fin dalla Costituzione, oltreché, ora, in virtù del diritto europeo – ha tutti i titoli per svolgere il suo compito di realizzare le “istituzioni delle libertà” anche in materia di salario minimo. Un suo intervento, pertanto, oltreché legittimo sul piano teorico, lo è anche su quello pratico, proprio perché può cambiare la “costituzione materiale” vigente, adeguando la realtà delle relazioni industriali alla costituzione formale, specie se da quest’ultima è dato trarre indicazioni per proteggere il lavoro e il salario in maniera migliore rispetto a quanto oggi non accada. Lo può fare, sia stabilendo norme sui sindacati specie per superarne la crisi di rappresentanza (anche seguendo le prescrizioni dell’art. 39 Cost. nella sua interezza), sia regolando la materia del salario costituzionale, coordinando, in maniera innovativa rispetto all’esistente, le norme di legge con l’autonomia contrattuale collettiva e con gli spazi riservati al giudice del lavoro.

Insomma, la Costituzione in senso performativo non solo non impedisce, ma, al contrario, attribuisce al legislatore la “prima parola” per realizzare i valori del lavoro e del salario proporzionato e sufficiente, in maniera cooperativa e coerente con gli altri attori delle relazioni industriali (parti sociali e contrattazione collettiva, giudici).

## BIBLIOGRAFIA

- BARBERA A. (1975), *Articolo 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, pp. 50 ss.
- BIAGI M. (1986), *Sindacato democrazia e diritto. Il caso inglese del Trade Union Act 1984*, Milano, Giuffrè, pp. 7 e ss.
- CARTA C. (2022), *La transizione ecologica nelle relazioni sindacali*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 311 e ss.
- CENTAMORE G. (2022), *Una just transition per il diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2, pp. 129 e ss.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, in *www.cnel.it*.
- LADU M., MACCABIANI N. (a cura di) (2023), *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli, Editoriale scientifica.
- LEONARDI S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e diritto*, pp. 185 e ss.
- MORRONE A. (2020), *Stato sociale e diseguaglianza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, pp. 707 ss.
- MORRONE A. (2022a), *I sindacati e i «tradimenti» della Costituzione*, in V. SGRÒ (a cura di) (2022), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Torino, Giappichelli, pp. 202 e ss.
- MORRONE A. (2022b), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 4, pp. 513 e ss.
- ROMAGNOLI U. (1989), *Diritto sindacale (storia del)*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, Utet, pp. 655 e ss.
- TRIDICO P., TULLINI P. (2022), *Salario minimo e contrattazione collettiva: una combinazione possibile*, in *Economia & Lavoro*, pp. 65 e ss.
- VISCO I. (2024), *Conoscenza e innovazione per lo sviluppo dell'economia e della società*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello "Stato di cultura"*. Atti del Convegno Internazionale di Studi, Salerno-Cava dei Tirreni, 30 novembre, 1-2 dicembre 2023, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica (in corso di stampa).



PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

---

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Pontio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu, Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI E., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI E., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI E., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SCUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustiniane*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.



152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandri e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizzazione legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GIEE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.E., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. BRIGUGLIO F., *"Fideiussoribus succurri solet"*, 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad erudiam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CALANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clause generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (sec. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI E., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstite in età tardoantica e giustiniana*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Έχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρίᾳ*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCHEGIANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.
315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
321. TOMER A., *'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. CALETTI G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. MULAZZANI G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. VISCONTI A.M., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. PEDULLÀ L., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'ANGELO G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. DE PETRIS A.L., *Il principio servitus in faciendo consistere nequit e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. MEDICO F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. SANTANGELO A., *Uno studio sui delitti di turbativa*, 2023.
330. ALBANESE A., *Quod nullum est nullum producit effectum? I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. PONTORIERO I., VEGLIA M. (a cura di), *«E sarai meco senza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. GUSTAPANE A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. GRAZIADEI M., TIMOTEO M., CARPI A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. SERENI LUCARELLI C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. ARCURI A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. RASIA C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.
338. HOXHA D., *Masculus facta sum. Indagini storico-giuridiche sulla maschilizzazione fra tardo Medioevo ed Età Moderna*, 2024.
339. MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, 2024.



Finito di stampare nel mese di dicembre 2024  
per i tipi di Bologna University Press

**L**a Costituzione italiana, che si fonda sul principio lavorista, delinea all'art. 36 Cost. un chiaro nesso tra salario-reddito-vita dignitosa che tutte le istituzioni repubblicane devono impegnarsi a garantire. Negli ultimi decenni, questo nesso si è rotto e il tema del salario minimo è tornato alla ribalta del dibattito pubblico a causa dell'aumento del lavoro povero nel nostro Paese. Una prospettiva, che sempre più acquisisce consenso politico e costituzionale, è quella di introdurre il salario minimo per legge, stabilendo una soglia al di sotto della quale la retribuzione del lavoro non può andare.

Questo volume offre, grazie ad un fecondo e plurale dialogo tra costituzionalisti e giuslavoristi, un panorama ampio sul salario minimo legale e sui temi ad esso connessi. L'ambizione è di consegnare il portato di questa riflessione accademica interdisciplinare a istituzioni, organi politici e attori sociali cui spetta la decisione sul salario minimo, al fine di individuare la soluzione che permetta di perseguire la direttrice che la Costituzione ci ha consegnato.

FRANCESCO MEDICO è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna.

ANDREA MORRONE è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna.



ISBN 979-12-5477-512-7



9 791254 775127

€ 30,00