ABSTRACT

Il presente progetto di ricerca prende in esame il tema del salario minimo, divenuto negli ultimi anni uno degli snodi centrali del dibattito politico e sindacale, tanto a livello nazionale quanto europeo. In ambito europeo la crescente attenzione verso la tutela dei lavoratori si è tradotta in un riconoscimento sempre più ampio del diritto ad una retribuzione equa e dignitosa, anche alla luce delle difficoltà economiche acuite dalla Pandemia da Covid-19. In tale contesto, la Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio europeo, del 19 ottobre 2022, relativa ai salari minimi adeguati, ha sancito l'obiettivo, in particolare, *"di migliorare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto ed alla riduzione delle disuguaglianze retributive"*. In Italia, la discussione sull'introduzione di un salario minimo legale è presente da oltre due decenni, ma ha conosciuto una nuova fase prima con l'inserimento nella legge delega n. 183 del 2014 del Jobs Act di un riferimento all'introduzione, in via sperimentale, di un *"compenso orario minimo"* limitato ai *"settori non regolati da contratti collettivi"*. L'approvazione della direttiva (UE) 2022/2041 ha successivamente rilanciato il confronto, anche in vista dell'obbligo per gli Stati membri di recepirne i contenuti entro il 15 novembre 2024. Il presente lavoro si propone di analizzare l'evoluzione del dibattito italiano alla luce del nuovo quadro normativo europeo, interrogandosi sulle prospettive di attuazione del salario minimo legale nel nostro ordinamento, nel rispetto dell'equilibrio tra regolazione legislativa e ruolo della contrattazione collettiva.

Carmen Scarfò

Carmen Scarfò

Dottorato di Ricerca in Diritto ed Economia

Carmen Scarfò

Il salario minimo legale in Italia ed in Europa all'indomani della Direttiva (UE) 2022/2041



Il salario minimo legale in Italia ed in Europa all'indomani della Direttiva (UE) 2022/2041

Firmato digitalmente da Giorgio Fontana
Data: 27.07.2026 11:57:38 CEST
Organizzazione: UNIVERSITAMEDITERRANEA/00163260805

Dottorato in
Architettura Dottorato in
Diritto ed Economia
Dottorato in Ingegneria Civile, Ambientale e
Industriale Dottorato in Ingegneria
dell'Informazione Dottorato in Scienze
Agrarie, Alimentari e Forestali

Direttore della Scuola di Dottorato
prof. Felice Arena

Collegio dei docenti
Dottorato di Ricerca in Diritto ed Economia
XXXVIIII ciclo

Nome Cognome
Tropea Giuseppe (coordinatore)
Bonanno Graziella
Cananzi Daniele
Capone Arturo
Caracciolo La Grotteria Vincenza
D'amico Giovanni
De Gregorio Faustino
De Rosis Sabina
Di Landro Amalia Chiara
Ferrara Massimiliano
Filocamo Andrea
Finocchiaro Castro Massimo
Fontana Giorgio
Gorassini Attilio
Mancini Marina
Manganaro Francesco
Mazza Laboccetta Antonino
Nicolò Domenico
Pansera Bruno Antonio
Panzera Claudio
Rauti Alessio
Romeo Stefania
Rumi Tiziana
Salazar Carmela
Schirripa Marco
Siclari Roberto
Spadaro Antonino
Squillaci Ettore Michele
Tescione Federica Maria
Viglianisi Ferraro Angelo

In copertina
I mangiatori di patate di Vincent van Gogh

Note biografiche

Carmen Scarfò ha conseguito la laurea Magistrale in giurisprudenza (LMG01) nel gennaio 2022 presso l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria. Dal 2 novembre 2022 è Dottoranda di ricerca presso il Dipartimento DIGIES dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Dal 18 giugno 2024 è abilitata all'esercizio della professione forense.



SCUOLA DI DOTTORATO
Università Mediterranea di Reggio Calabria

DIPARTIMENTO
Diritto, Economia e Scienze Umane (DIGIES)

DOTTORATO DI RICERCA
Diritto ed Economia

S.S.D. IUS/07
XXXVIII CICLO

IL SALARIO MINIMO IN ITALIA ED IN EUROPA ALL'INDOMANI DELLA DIRETTIVA (UE) 2022/2041

Dottoranda
Carmen Scarfò

Tutor
prof. Giorgio Fontana

Coordinatore del Dottorato
prof. Giuseppe Tropea

INDICE

IL SALARIO MINIMO LEGALE IN ITALIA E IN EUROPA ALL'INDOMANI DELLA DIRETTIVA UE 2022/2041

Abstract

Introduzione..... 2

PARTE I – IL SALARIO MINIMO NEL QUADRO INTERNAZIONALE, EUROPEO E COMPARATO

CAPITOLO I – IL SALARIO MINIMO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: FONDAMENTI E STRUMENTI DI REGOLAZIONE GLOBALE

§1 – Il salario minimo come diritto universalmente condiviso ... 13

§2 – Le convenzioni OIL..... 14

§3 – I Trattati internazionali..... 20

§4 – La Carta Sociale Europea..... 22

CAPITOLO II – L'UNIONE EUROPEA E LA REGOLAMENTAZIONE DEL SALARIO MINIMO: UN PERCORSO DI ARMONIZZAZIONE E COESIONE SOCIALE?

§1 – Il salario minimo nella dimensione europea..... 27

§2 – La Direttiva UE 2041/2022: dalla frammentazione nazionale alla genesi della Direttiva sui salari minimi adeguati..... 29

§2.1 (Segue) – La Direttiva UE 2041/2022: l'emergenza sanitaria come motore della Direttiva Europea sul salario minimo 31

§2.2 (Segue) – La Direttiva (UE) 2022/2041: l'illusione di un rinnovato attivismo europeo 50

§2.3 (Segue) – La Direttiva (UE) 2022/2041: strumento di convergenza salariale nell'Unione Europea 56

§2.4 (Segue) – La Direttiva (UE) 2022/2041: la competenza europea sui salari sotto la lente della Corte di Giustizia 66

§2.5 (Segue) – La Direttiva (UE) 2022/2041: la convergenza salariale europea tra ambizione uniforme e disomogeneità strutturale delle risposte nazionali..... 82

CAPITOLO III – IL SALARIO MINIMO LEGALE NEI PAESI MEMBRI DELL'UE: CONFRONTI E DIFFERENZE TRA I SISTEMI NAZIONALI.

§1 – Il salario minimo nei Paesi membri dell'Unione Europea.. 96

§2 – Il salario minimo nel Regno Unito 102

§3 – Il salario minimo in Francia 116

§4 – Il salario minimo in Spagna 131

§5 – Verso la scelta del paradigma regolativo (rinvio)..... 145

PARTE II – LA VIA ITALIANA AL SALARIO MINIMO

CAPITOLO IV – L'EVOLUZIONE STORICA DELLA REGOLAZIONE SALARIALE IN ITALIA

§1 – La garanzia del salario minimo nell'idea dei Padri Costituenti 150

§2 – Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost. 161

§2.1 (Segue) – Il concetto di "giusta retribuzione" nella giurisprudenza: criteri di proporzionalità e sufficienza secondo i Giudici..... 170

§2.2 (Segue) – La "via italiana" al salario minimo..... 177

§ 2.3 (Segue) – La crisi della copertura contrattuale: il dumping contrattuale e il lavoro povero..... 195

CAPITOLO V – IL SALARIO MINIMO LEGALE: OPPORTUNITÀ REALE O MERA UTOPIA?

§1 – Le proposte (abortite) di legge in materia di salario minimo; 218

§2 – Le posizioni degli attori sociali in materia di salario minimo legale..... 234

§2.1 (Segue) – I potenziali benefici del salario minimo legale: statistiche e analisi comparate..... 238

§3 – Il mancato recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 e le lacune del sistema retributivo italiano..... 247

§4 – La scelta tra salario minimo legale e contrattazione collettiva: verso quale paradigma regolativo? 258

Bibliografia 277

ABSTRACT

Il presente progetto di ricerca prende in esame il tema del salario minimo, divenuto negli ultimi anni uno degli snodi centrali del dibattito politico e sindacale, tanto a livello nazionale quanto europeo.

In ambito europeo la crescente attenzione verso la tutela dei lavoratori si è tradotta in un riconoscimento sempre più ampio del diritto ad una retribuzione equa e dignitosa, anche alla luce delle difficoltà economiche acuite dalla Pandemia da Covid-19.

In tale contesto, la Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio europeo, del 19 ottobre 2022, relativa ai salariali minimi adeguati, ha sancito l'obiettivo, in particolare, "di migliorare l'adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive".

In Italia, la discussione sull'introduzione di un salario minimo legale è presente da oltre due decenni, ma ha conosciuto una nuova fase prima con l'inserimento nella legge delega n. 183 del 2014 del Jobs Act di un riferimento all'introduzione, in via sperimentale, di un "compenso orario minimo" limitato ai "settori non regolati da contratti collettivi".

L'approvazione della Direttiva (UE) 2022/2041 ha successivamente rilanciato il confronto, anche in vista dell'obbligo per gli Stati membri di recepirne i contenuti entro il 15 novembre 2024.

Il presente lavoro si propone di analizzare l'evoluzione del dibattito italiano alla luce del nuovo quadro normativo europeo, interrogandosi sulle prospettive di attuazione del salario minimo legale nel nostro ordinamento,

nel rispetto dell'equilibrio tra regolazione legislativa e ruolo della contrattazione collettiva.

INTRODUZIONE

Il salario minimo, secondo la definizione fornita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro – in particolare nella *"General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention*" e nella *"Minumum Wage Fixing Recommendation, 1970"* –, rappresenta la retribuzione che dovrebbe essere garantita ai lavoratori per una determinata quantità di lavoro svolto, al fine di assicurare condizioni di vita dignitose.

Oggetto di annosi, e spesso polarizzati dibattiti, tanto nel panorama politico quanto tra gli studiosi ed i tecnici della materia, il salario minimo è tornato ad occupare una posizione centrale nel dibattito giuslavoristico contemporaneo, configurandosi quale misura di contrasto al fenomeno del c.d. *working poor*, ovverossia dei lavoratori che, pur essendo occupati, non percepiscono un reddito sufficiente a garantire il proprio sostentamento e quello delle loro famiglie.

La sua rinnovata centralità non costituisce il riflesso di una contingenza politica passeggera, ma l'emersione di una questione strutturale, che investe direttamente la funzione sociale del diritto del lavoro quale tecnica di composizione delle asimmetrie che caratterizzano (negativamente) il rapporto di lavoro.

La dimensione del salario minimo non si esaurisce, infatti, in una dimensione economico-lavoristica e, nello specifico, nella determinazione di

una soglia retributiva minima, ma chiama in causa problemi di più ampia portata, quali la distribuzione del reddito, il ruolo dell'autonomia collettiva e la capacità degli ordinamenti di assicurare effettività al principio della giusta retribuzione.

In questa prospettiva, la questione salariale si colloca al centro di un'ampia riflessione che investe direttamente la funzione regolativa del diritto del lavoro e la sua persistente vocazione protettiva.

Le prime esperienze normative in materia di salario minimo risalgono alla fine del XIX secolo, con l'introduzione di legislazione specifiche in Nuova Zelanda (1894), Australia (1896) e Regno Unito (1909), aventi l'esigenza di porre un limite alla disponibilità individuale del corrispettivo del lavoro, sottraendo almeno una soglia minima di retribuzione alla pura logica dello scambio contrattuale di natura mercantile.

In seguito, il modello si è progressivamente diffuso, sino da assumere rilievo anche nel diritto internazionale e sovranazionale, dove è stato ricondotto entro il novero delle garanzie fondamentali del prestatore di lavoro, divenendo con maggiore intensità uno strumento di contenimento della debolezza del lavoratore di fronte ai dilaganti fenomeni della disparità retributiva, della povertà lavorativa e del dumping contrattuale, esacerbati dalle crisi economiche nel corso degli anni.

Sul punto, le fonti elaborate dall'Organizzazione internazionale del Lavoro, i principali strumenti internazionali di tutela dei diritti sociali e, nel contesto europeo, la Carta Sociale Europea, pur con differente intensità precettiva e con evidenti limiti sul piano dell'effettività, attestano la progressiva emersione del diritto ad una retribuzione adeguata quale componente essenziale del lavoro dignitoso.

È nel contesto dell'Unione Europea che il tema del salario minino ha

assunto, in particolare negli ultimi anni, una particolare centralità.

Nell'ambito dell'Unione Europea, l'art. 153, par. 5, TFUE esclude espressamente la possibilità di una armonizzazione delle retribuzioni, lasciando agli Stati membri la competenza esclusiva in materia. Di conseguenza, non esiste una normativa unitaria a livello sovranazionale: soltanto 21/27 Stati Europei hanno adottato una legislazione nazionale sul salario minimo (l'ultimo paese europeo ad aver introdotto il salario minimo è stata, a far data dal 1° gennaio 2015, la Germania).

Le altre sei Nazioni – Austria, Cipro, Danimarca, Italia, Svezia e Finlandia – fanno affidamento sulla contrattazione collettiva ai fini dell'individuazione dei minimi retributivi.

Tuttavia, il 19 ottobre 2022 il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno adottato la Direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

La base giuridica della Direttiva, diversamente da quanto argomentato nella letteratura giuridica ed economica nazionale ed europea, non è da rinvenirsi, ovviamente, nell'art. 153, par. 5, TFUE, bensì nell'art. 153, par. 1, lett. b) del TFUE, il quale legittima l'intervento dell'Unione a sostegno e completamento dell'azione degli Stati Membri in materia di condizioni di lavoro, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Difatti, la Direttiva, pur senza incidere direttamente sulla determinazione del livello delle retribuzioni e senza imporre agli Stati membri l'introduzione di un salario minimo legale, si propone, dichiaratamente, di migliorare – nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità – "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 disuguaglianze

retributive", così valorizzando il nesso tra adeguatezza delle retribuzioni, dignità del lavoro e coesione economico-sociale.

È importante sottolineare, tuttavia, che la Direttiva non incide direttamente sul livello delle retribuzioni: essa, al contrario, preserva la competenza degli Stati membri "di fissare il livello dei salari minimi, nonché la scelta degli Stati membri di fissare salari minimi legali, di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi o entrambi". In tal modo, si conferma la piena coerenza della Direttiva con i limiti posti dall'art. 153, par. 5, TFUE, e si afferma il ruolo sussidiario dell'Unione in un ambito ancora saldamente radicato nelle competenze nazionali.

Il significato della Direttiva non si esaurisce, dunque, nel contenuto delle singole prescrizioni, ma risiede nella consapevolezza delle condizioni di povertà lavorativa che affliggono i lavoratori e, quindi, nella scelta politico-istituzionale di assumere il tema del salario minimo quale questione europea, sebbene entro i limiti imposti dall'art. 153 TFUE e nel rispetto delle competenze nazionali in materia retributiva.

In tale quadro, la Direttiva si presenta quale punto di osservazione privilegiato per misurare tanto le ambizioni quanto i limiti della dimensione sociale dell'Unione, nonché le tensioni che ancora attraversano il dialogo sociale comunitario.

L'ordinamento italiano rappresenta, in questo scenario, un caso singolare: esso, benché privo di una disciplina legislativa generale sul salario minimo, è storicamente dotato di un sistema di tutela salariale fondato sulla combinazione tra precetto costituzionale, mediazione giurisprudenziale e centralità della contrattazione collettiva.

Il fondamento costituzionale della giusta retribuzione nel nostro Paese

è da rinvenire nell'art. 36 della Costituzione, che sancisce il principio della *"proporzionalità"* e della *"sufficienza"* della retribuzione.

Come ampiamente documentato nella presente trattazione, la mancanza di un salario minimo legale nella nostra nazione è surrogata dalla funzione svolta dalla giurisprudenza di legittimità, che sin dagli anni '50 (Cfr. Cass. Civ. 21 febbraio 1952, n. 461), ha sancito la portata direttamente precettiva dell'art. 36 Cost. ed ha stabilito che la retribuzione sufficiente deve essere identificata con i minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali dei vari settori produttivi, creando, in questo modo, un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio degli altri ordinamenti.

L'articolo 36 della Costituzione ha poi svolto un ruolo fondamentale per il sorgere di quell'orientamento giurisprudenziale che, basandosi sull'immediata percettività della disposizione costituzionale letta in combinato disposto con l'art. 2099, coma 2, c.c., ha attribuito ai giudici ordinari il potere di utilizzare i minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di categoria come parametro di riferimento ai fini della determinazione della retribuzione proporzionale e sufficiente, anche in assenza di un vincolo contrattuale diretto. Infatti, nonostante i contratti collettivi non abbiano effetti *erga omnes*, è pacificamente ammesso l'impiego dei relativi livelli minimi anche in controversie che coinvolgano lavoratori e datori non iscritti alle parti stipulanti.

È in questo assetto che si è storicamente consolidata la c.d. *"via italiana"* al salario minimo: un modello che, pur in assenza di una tariffa legale, ha affidato alla contrattazione collettiva ed al controllo giudiziale il compito di assicurare effettività al principio costituzionale della giusta retribuzione.

Tale modello ha a lungo rappresentato un elemento di stabilità del

sistema di regolazione salariale nell'ordinamento italiano; tuttavia, le trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro e nel sistema delle relazioni industriali ne hanno progressivamente messo in luce i limiti strutturali.

La crescente frammentazione del tessuto produttivo, la proliferazione di contratti collettivi privi di effettiva rappresentatività, l'emersione di ampie aree di lavoro povero hanno comportato una profonda divaricazione tra la tenuta formale del paradigma di determinazione dei minimi salariali e la sua capacità effettiva di garantire, in via generalizzata, livelli retributivi coerenti con il parametro costituzionale.

In tale solco, il legislatore è intervenuto direttamente sul trattamento retributivo minimo per alcune categorie di lavoratori prevedendo, da un lato, rinvii direttamente alla contrattazione collettiva (es. socio lavoratore – L. n. 142/2001 ss.mm.; lavoratore distaccato – art. 3 d.lgs n. 72/2000; rider – artt. 47-bis ss. d.lgs n. 81/2015 introdotto dal D.L. 101/2019 conv. in L. n. 128/2019; giornalisti con rapporto di lavoro non subordinato – L. n. 233/2012; lavoro a progetto – art. 63 d.lgs. n. 276/2003, abrogato dall'art. 2 d.lgs n. 81/2015); dall'altro, con la determinazione diretta di minimi retributivi (es. lavoratore somministrato – art. 30 d.lgs n. 81/2015; lavoro occasionale – art. 54-bis D.L. n. 50/2017 conv. con mod. in L. n. 96/2017).

Tali misure, però, non sono bastate ad arginare, in particolare, il fenomeno del c.d. *working poor* e del *"dumping contrattuale",* come, da ultimo, evidenziato anche dal noto sestetto di Sentenza della Corte di Cassazione dell'ottobre 2023.

È in questa frattura che si colloca il rinnovato dibattito sull'introduzione di un salario minimo legale in Italia.

Dibattito che, sebbene ciclicamente riemerso nel confronto politico e

sindacale degli ultimi due decenni, ha assunto una nuova intensità con l'adozione della Direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

Il mancato recepimento di quest'ultima nei termini previsti e la perdurante assenza di un intervento normativo generale non hanno tuttavia attenuato la rilevanza della questione salariale, acuita dalle crisi economiche prodottesi in conseguenza della pandemia da Covid-19 e delle attuali guerre, aventi degli effetti devastanti sull'economia globale e, di riflesso, sulle condizioni economiche dei lavoratori.

Il presente lavoro, muovendo dalla consapevolezza che la questione salariale esige un approccio interdisciplinare – in quanto ogni prospettiva settoriale (se assunta isolatamente) si rileva inadeguata a cogliere la complessità del problema e ad individuare risposte efficaci ad una questione strutturale –, si propone di indagare il tema del salario minimo nella sua complessità giuridica, istituzionale e sociale.

L'obiettivo della ricerca è, pertanto, duplice. Da un lato, essa intende offrire una ricostruzione critica del salario minimo quale istituto giuridico, collocandolo nel quadro delle fonti internazionali, europee e nazionali e ricostruendone le principali traiettorie evolutive; dall'altro lato, il lavoro mira a verificare se, e quali condizioni, il sistema italiano possa evolvere verso forme più efficaci di tutela salariale minima, coerenti con il dettato costituzionale, nonché rispettose del ruolo dell'autonomia collettiva, quale storica "autorità salariale".

In questa prospettiva, la tesi si articola in due parti. La prima ricostruisce il salario minimo nel quadro internazionale, europeo e comparato, soffermandosi sui principali strumenti di regolazione sovranazionale, sulla Direttiva (UE) 2022/2041 relativa ai salari minimi

adeguati nell'Unione Europea e sui modelli adottati in alcuni ordinamenti europei particolarmente significativi.

La seconda concentra l'attenzione sul caso italiano, esaminando l'evoluzione storica della regolazione salariale, il ruolo svolto dall'art. 36 Cost. e dalla giurisprudenza, i limiti dell'attuale assetto di determinazione della regolazione salariale e le prospettive di una sua possibile evoluzione.

Per la redazione di codesto progetto di ricerca, la metodologia adottata, tenendo conto del peso politico e normativo rivestito in materia dall'Unione Europea, è stata la seguente:

1) Analisi storica e comparata delle normative sul salario minimo in Europa.

Si è proceduto ad una descrizione in chiave storica delle leggi adottate sul salario minimo nei principali Paesi europei, con particolare attenzione ai modelli di regolazione salariale in Regno Unito, Francia e Spagna. In particolare, l'indagine ha contemplato un'analisi approfondita degli effetti concreti di tali norme, valutando vantaggi e criticità alla luce delle specifiche circostanze fattuali, quali la forza dei sindacati all'interno di ogni singola Nazione, gli interventi giurisprudenziali e dottrinali, senza trascurare le peculiarità temporali e territoriali delle diverse esperienze;

2) Analisi della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati.

È stata dedicata una particolare attenzione allo studio della Direttiva (UE) 2022/2041, considerata quale riferimento imprescindibile per l'armonizzazione e la regolazione del salario minimo nell'ambito comunitario, e per comprendere le sue implicazioni sul sistema normativo e di relazioni industriali italiano;

3) Esame critico del contesto italiano.

Particolare attenzione è stata dedicata al tema del salario minimo in Italia, a partire dall'analisi costituzionale fino ad arrivare agli sviluppi più recenti del dibattito giurisprudenziale, dottrinale e sociale. In questa fase si è indagato, in prima battuta, le ragioni che hanno finora ostacolato di una normativa sul salario minimo legale, prendendo in considerazione non solo le posizioni della dottrina e giurisprudenziale, ma anche le opinioni e le esigenze dei soggetti coinvolti, in particolare delle organizzazioni sindacali e datoriali. In secondo luogo, si è riflettuto criticamente sull'opportunità e l'efficacia di una legge sul salario minimo quale unica e doverosa soluzione al fenomeno crescente del c.d. *working poor*, nonché a tutte le aporie che affliggono il sistema di relazioni industriali, valutando, altresì, la possibilità di interventi alternativi o complementari, quali il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e il miglioramento della contrattazione collettiva.

4) Analisi comparativa e sintesi di principi guida.

Infine, si procederà ad un'analisi comparativa delle anzidette leggi e proposte di legge adottate e avanzate dai Paesi Europei in tema di salario minimo, con l'intento di identificare principi guida e best practices utili per l'elaborazione di una proposta normativa italiana. Tale analisi sarà funzionale sia all'eventuale introduzione di una legge sul salario minimo, sia all'individuazione di possibili correttivi e miglioramenti, qualora la normativa venisse adottata.

Parte I

Il salario minimo nel quadro Internazionale, Europeo e comparato

Capitolo I
Il salario minimo nel diritto internazionale: fondamenti e strumenti di regolazione globale

Sommario: §1 – Il salario minimo come diritto universalmente condiviso; §2 – Le convenzioni OIL; §3 – I Trattati internazionali; §4 – La Carta Sociale Europea.

§1 – Il salario minimo come diritto universalmente condiviso

Il salario minimo, come strumento normativo, assume un ruolo centrale nelle politiche del lavoro a livello internazionale, rappresentando un elemento di protezione per i lavoratori e un fattore di regolazione sociale ed economica. La sua adozione e configurazione, tuttavia, variano significativamente tra le diverse giurisdizioni, riflettendo modelli economici, storie giuridiche e tradizioni istituzionali distinti.

Il presente capitolo analizza i principi generali e gli strumenti normativi internazionali che regolano la materia del salario minimo, con particolare attenzione alle Convenzioni internazionali emanata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), ai trattati multilaterali ed alla Carta Sociale Europea.

Si esplorano, inoltre, le implicazioni del diritto internazionale sul piano nazionale, considerando come le normative globali e regionali contribuiscano a definire le politiche salariali in un contesto sempre più globalizzato. L'obiettivo è fornire una riflessione critica sull'equilibrio tra le esigenze di protezione dei lavoratori e le sfide economiche e politiche che caratterizzano l'odierna realtà del lavoro, nonché sulle prospettive future della regolazione globale del salario minimo.

§2 – Le Convenzioni OIL

La tematica del salario minimo ha origini risalenti nel tempo[1] e non è certamente confinata all'ambito nazionale[2].

[1] Il precetto della "giusta mercede all'operaio" e del suo pagamento puntuale ha radici bibliche (compare già nell'Antico Testamento) e, com'è noto, si è radicato nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, che sovente tratta del tema del salario minimo; per alcuni riferimenti: nell'Enciclica Rerum Novarum di papa Leone XIII, del 15 maggio del 1891 si evidenzia (par. 34), quale elemento di giustizia naturale, che "il quantitativo della mercede non deve essere inferiore al sostentamento dell'operaio […] di retti costumi; nell'Enciclica Quadragesimo Anno del 1931 si rileva (par. 72) la necessità "che all'operaio si deve dare una mercede che basti al sostentamento di lui e della sua famiglia"; più di recente, nell'Enciclica Laborem Exercens del 1981 viene sottolineato (par. 19) che "il salario […] rimane una via concreta, attraverso la quale la stragrande maggioranza degli uomini può accedere a quei beni che sono destinati all'uso comune […]"; nell'Enciclica Carita in Veritate del 2009 si precisa (par. 63) che "[…] I poveri in molti casi sono il risultato della violazione della dignità del lavoro umano, sia perché ne vengono limitate le possibilità (disoccupazione, sotto-occupazione), sia perché vengono svalutati «i diritti che da esso scaturiscono, specialmente il diritto al giusto salario, alla sicurezza della persone del lavoratore e della sua famiglia»; da ultimo, Papa Francesco con il Messaggio in occasione del IV Incontro mondiale dei movimenti popolari, 16 ottobre 2021, ha invocato la necessità un "reddito minimo o salario universale".

[2] Il salario minimo era inizialmente rivolto a poche categorie di lavoratori, con l'obiettivo di proteggere quelli considerati particolarmente vulnerabili. La Nuova Zelanda fu il primo paese a adottare un salario minimo nel 1894, seguita dallo stato del Victoria (Australia) nel 896 e dal Regno Unito nel 1909. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, il numero dei paesi con un Sistema di salario minimo aumentò considerevolmente, includendo i paesi che avevano appena ottenuto l'indipendenza come l'India (1948) e il Pakistan (1961). Progressivamente anche altri paesi adottarono un sistema di salario minimo, come i Paesi Bassi nel 1969, la Francia nel 1970 e la Spagna nel 1980. Dall'inizio

Sul piano internazionale, il diritto ad un adeguato salario minimo è tra le garanzie fondamentali promosse dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), la quale propone in diversi atti una definizione generale di salario minimo, qualificando lo stesso come "la somma minima pagabile ad un lavoratore per il lavoro svolto o i servizi resi, entro un determinato periodo, calcolato sulla base del tempo o della produzione, che non può essere ridotto né da un accordo individuale o collettivo, che è garantito dalla legge e che può essere fissato in modo tale da coprire le esigenze minime del lavoratore e della sua famiglia, alla luce delle condizioni economiche e sociali nazionali[3]".

Siffatto diritto, sebbene non sia annoverato tra i c.d. core labour standards[4], trova riconoscimento negli atti fondativi dell'Organizzazione:

---

degli anni '90 altri otto paesi dell'OCSE hanno introdotto un salario minimo legale tra cui la Repubblica Ceca, la Repubblica Slovacca, la Polonia, l'Estonia, la Slovenia, l'Irlanda, Israele e più di recente (2015) anche la Germania. La maggior parte dei paesi dell'OCSE in cui non esiste un salario minimo, come Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Italia, ha stabilito una soglia minima attraverso la contrattazione collettiva. Anche molte economie emergenti e in via di sviluppo hanno istituito o rafforzato i sistemi di salario minimo, come ad es. la Cina che ha adottato un salario minimo nel 1994, successivamente rafforzato nel 2004; il Sudafrica ha istituito un sistema di salario minimo nel 1997, dopo la fine dell'apartheid; il Brasile ha riattivato la sua politica di salario minimo nel 2005; la Malesia ha adottato un salario minimo nazionale nel 2013, seguita da Myanmar e dalla Repubblica Popolare del Laos nel 2015. In Africa, l'ultimo Paese a introdurre un salario minimo nazionale è stato Capo Verde nel 2014, fonte "Guida sulle politiche sul salario minimo", Modulo 1 – Cos'è il salario minimo?, 20 gennaio 2022, disponibile sul sito www.ilo.org .

[3] Siffatta definzione è contenuta nel "General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention del 1970 (131)", nel "Minimum Wage Fixing Recommendation del 1970 (135) ed nel "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations del 2014", reperibili sul sito www.ilo.org

[4] I core labour standards sono un insieme un insieme di quattro diritti umani fondamentali, universali e indivisibili, identificati: nella lotta alle discriminazioni sul lavoro; nell'abolizione del lavoro minorile e del lavoro forzato, nella libertà di associazione e nell'effettivo riconoscimento della contrattazione collettiva. Siffatti diritti sono elencati nella Dichiarazione dei Principi e Diritti fondamentali dei lavoratori del 1998 (www.ilo.org) , il cui obiettivo è quello di difendere e migliorare i diritti dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro.

difatti, il riferimento alla garanzia di un "living wage" era già contenuto nella Parte XIII del Trattato di Versailles del 1919 (con la quale gli Stati firmatari diedero vita all'Organizzazione Internazionale del Lavoro), per poi confluire nel Preambolo e nell'art. 41 dell'attuale Costituzione dell'OIL adottata nel 1946[5].

Già dalla prima metà del secolo scorso (1928), l'OIL, che fin dalla sua costituzione aveva dedicato attenzione al problema dei bassi salari – specie nei settori dove mancava una rappresentanza collettiva delle parti -, aveva approvato diverse Convenzioni e Raccomandazioni in materia, alcune delle quali ratificate anche dall'Italia[6].

In particolare, si ricordano la Convenzione OIL n. 26 del 1928[7] - relativa all'istituzione di metodi per la fissazione dei salari minimi -, la cui importanza era più simbolica che reale.

La Convenzione, difatti, creava una cesura con il "dogma liberista", che – attribuendo al mercato il ruolo primario nell'allocazione delle risorse a fronte di un ridotto intervento dello Stato – aveva pervaso sino a quel momento la seconda rivoluzione industriale e che veniva superato, dopo poco tempo, dal "New Deal" americano[8].

---

[5] Il preambolo della Costituzione dell'OIL del 1919, basandosi sul principio secondo cui "una pace universale e duratura non può che essere fondata sulla giustizia sociale", afferma la necessità di un urgente miglioramento delle condizioni di lavoro, compresa "la garanzia di un salario sufficiente ad assicurare adeguate condizioni di vita".

[6] Sic R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* Cacucci Editore, 2020, p. 13, il quale alla nota n. 4 afferma che «In Italia, il dibattito intorno al liberismo economico, che accompagnò la ratifica delle prime Convenzioni ILO, vide prevalere la tesi secondo la quale lo spontaneo ed incondizionato incontro tra domanda ed offerta non avrebbe favorito il riconoscimento del giusto salario».

[7] Tale Convenzione venne ratificata dall'Italia con L. 26 aprile 1930, n. 877.

[8] Cfr. E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017, p. 14.

Quanto ai contenuti, la Convenzione rappresentava una soluzione di compromesso tra chi, in seno all'assemblea dell'OIL, spingeva per un riconoscimento dei salari minimi[9] ed i numerosi Governi che, invece, osteggiavano una simile intromissione nell'autonomia dei privati.

A quest'ultimi, si affiancavano anche molti delegati operai, i quali temevano che un salario previsto dalla legge potesse rimpiazzare la contrattazione collettiva e limitare l'espansione del sindacato[10].

Pertanto, l'art. 1 della Convenzione n. 26/1928 imponeva a ciascuno Stato Membro ratificante (tra cui l'Italia) l'obbligo di "introdurre o conservare metodi che permettano di fissare le aliquote minime dei salari per i lavoratori occupati nelle industrie o parti delle industrie, ove non esista un regime efficace per la fissazione dei salari mediante contratto collettivo o in altro modo e laddove i salari siano eccezionalmente bassi".

In particolare, gli Stati si impegnavano all'adozione di metodi per la determinazione dei salari minimi, decidendone autonomamente forme e modalità di funzionamento (art. 3).

Le uniche prescrizioni da rispettare riguardavano "la preventiva consultazione delle parti sociali"; "la vincolatività ed inderogabilità in pejus delle misure salariali (fissate nelle forme previste da ciascuno Stato) da parte di contratti individuali o collettivi"; "l'adeguata informazione, vigilanza e misura sanzionatoria in caso di violazioni[11]".

---

[9] La Gran Bretagna, difatti, già possedeva un sistema di determinazione dei salari minimi e, dunque, era timorosa di subire una concorrenza al ribasso nell'ambito del commercio internazionale. In dottrina v. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, p. 15 e E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 15.

[10] Così M. ROCCELLA, I salari, Bologna, p. 44.

[11] Alla Convenzione n. 26/1928 seguiva la Minimum Wage Fixing Machinery Recommendation del 1928 contenente delle linee guida non vincolanti per determinare il salario minimo, tenendo prioritariamente conto di quanto previsto da contratti collettivi per gli impieghi similari o, in mancanza, dei livelli generali di salario del Paese o di particolari località.

L'OIL, dopo questo primo e simbolico approccio al tema del salario minimo nel 1928, si occupava nuovamente della tematica dapprima, con la Convenzione OIL n. 99/1951[12] – sui salari minimi in agricoltura; poi, con la Convenzione OIL n. 117/1962, sugli obiettivi e le norme base di politica sociale[13].

Più nel dettaglio, la Convenzione n. 117/1962, integrativa della Convenzione OIL n. 26/1928, prescriveva l'adozione di salari in grado di garantire "il mantenimento di standard minimi di vita" tenuto anche conto dei "bisogni essenziali familiari dei lavoratori come il cibo e il suo valore nutrizionale, l'alloggio, l'abbigliamento, l'assistenza medica e l'educazione" (art. 5).

Per tale determinazione veniva manifestata la preferenza per la fonte contrattuale collettiva o, in mancanza, si richiedeva un intervento eteronomo, che privilegiasse una concertazione dei minimi con le parti sociali (art. 10).

Il salario minimo, successivamente, costituiva oggetto della Convenzione OIL n. 131/1970[14] – sulla fissazione del salario minimo con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo – contenente l'obbligo per gli Stati aderenti di "di stabilire un sistema di salari minimi che protegga tutti i gruppi di lavoratori dipendenti le cui condizioni di impiego siano tali da rendere opportuna la loro protezione" (art. 1).

---

[12] Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione n. 99/1951, ratificata dall'Italia con la L. 19 ottobre 1970, n. 864, ogni Stato membro (ratificante) "si impegna a istituire o a mantenere metodi appropriati che permettano di fissare dei livelli di salario per i lavoratori impiegati nelle imprese agricole nonché nelle attività collegate. Analogamente alla Convenzione n. 26/1928, ai singoli Stati veniva lasciata "la libertà di determinare, con riserva delle condizioni previste ai paragrafi seguenti, i metodi di fissazione dei salari minimi nonché le modalità della loro applicazione" (art. 3), nel rispetto delle previsioni simili a quelli contenute nella precedente Convenzione.

[13] La Convenzione veniva ratificata dall'Italia con L. 13 luglio 1966 n. 657.

[14] La Convenzione n. 131/1970 non è stata ratificata dall'Italia.

Detti salari minimi dovevano essere stabiliti tenendosi conto della "necessità dei lavoratori e delle loro famiglie, con riguardo al livello generale dei salari nei paesi interessarti, al costo della vita, alle prestazioni dell'assicurazione sociale, ai livelli di vita comparati ad altri gruppi sociali", nonché dei "fattori di ordine economico, comprese le esigenze dello sviluppo economico, la produttività e l'interesse che vi sia a raggiungere e a mantenere un alto livello di occupazione" (art. 3).

Per tal ragioni, veniva previsto, altresì, che "i salari minimi devono avere forza di legge e non potranno essere abbassati", pena "l'applicazione di sanzioni penali o di altre sanzioni adeguate alla o le persone responsabili" della non applicazione dei medesimi.

Nell'impostazione adottata dall'OIL con la Convenzione n. 131 del 1970 – come precisato dalle linee guida della Raccomandazione n. 135, punto 5, del 1970 – la determinazione del salario poteva avvenire mediante legge, contrattazione collettiva con efficacia generalizzata, decisione di un Autorità pubblica o organismo privato istituti ad hoc oppure decisione del Tribunale del lavoro.

Importanza centrale nella determinazione del salario minimo assumeva la consultazione delle parti sociali, declinata dalla citata Raccomandazione in molteplici aspetti: dalla selezione dei criteri per determinare il salario minimo, alla misura esatta del salario, la sua rivalutazione periodica, fino ai problemi legati alla sua implementazione e raccolta dei dati specifici.

Da quanto esposto, si evince un sistema di determinazione del salario minimo in cui l'OIL, tenendo conto delle specificità istituzionali, economiche e sindacali di ciascun Paese, mirava a conciliare la protezione del reddito dei lavoratori con le variabili economiche influenzate dal salario

minimo, le quali includono le "esigenze di sviluppo economico", i "livelli di produttività" e la "necessità di evitare effetti negativi sull'occupazione".

§3 – I Trattati internazionali

Il salario minimo trova espresso riconoscimento anche in Trattati Internazionali adottati da Organizzazioni Regionali, generalmente vincolanti per i paesi firmatari.

Invero, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, sono state promulgate nel 1948 la "Dichiarazione Americana dei diritti dell'uomo[15]" e la "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo[16]".

Più nello specifico, l'art. XIV della "Dichiarazione Americana dei diritti dell'uomo" sancisce che "Ogni persona che lavora ha diritto a ricevere quella remunerazione che, in proporzione alla sua capacità e abilità, le assicurerà un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia".

---

[15] La Dichiarazione Americana dei diritti e doveri dell'uomo, siglata a Bogotà nel 1948 all'incirca sei mesi prima della promulgazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, rappresenta il primo strumento giuridico internazionale di diritti umani di naturale generale. La Dichiarazione veniva adottata come strumento di soft law (cioè con valore meramente declaratorio e non vincolante) da utilizzare come linea guida per lo sviluppo del sistema e del diritto interamericano, inaugurato con l'istituzione dell'Organizzazione degli Stati Americani coerentemente con i suoi principi fondanti, tra cui il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo senza distinzione di razza, nazionalità, credo o sesso. Sebbene normalmente si parli di una dichiarazione e non di un trattato legalmente vincolante, la giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani la considera una fonte di obblighi internazionali vincolanti per gli Stati membri dell'OAS.

[16] La Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo è un documento internazionale adottato, in New York il 10 dicembre del 1948, dall'Assemblea Generale delle'O.N.U. Siffatto documento, siccome è dato leggersi nel Preambolo, riconosce e garantisci i diritti e le libertà fondamentali dell'Uomo, "al fine che ogni individuo ed ogni organo della società, avendo costantemente presente questa dichiarazione, si sforzi di promuovere con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantire, mediante misure progressive di carattere nazionale ed internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione".

Con una formula simile al citato art. XIV della Dichiarazione Americana dei diritti dell'uomo, l'art. 23 della "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo" stabilisce – in nome della tutela dignità, del valore della persona umana e della promozione del progresso sociale e di un migliore tenore di vita – che "Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale".

La tutela del diritto ad un'equa e soddisfacente retribuzione è strumentale per la salvaguardia di altri diritti sanciti dalla medesima dichiarazione, quali il "diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari" e il "diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici"[17].

Il salario minimo, infine, è anche contemplato dalla più recente "Carta Africana dei diritti dell'Uomo e dei Popoli[18]", la quale all'art. 15 – nella convinzione che i diritti civili e politici sono indissociabili dai diritti economici, sociali e culturali, sia nella loro concezione che nella loro universalità, e che il soddisfacimento dei diritti economici, sociali e culturali garantisce quello dei diritti civili e politici – prescrive laconicamente il diritto

[17] V. artt. 25 e 27 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo.

[18] La Carta Africana dei diritti dell'Uomo e dei Popoli (o Carta di Banjul), adottata a Nairobi il 28 giugno del 1981 dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana, è uno strumento giuridico vincolante per gli Stati ratificanti ed è composta da un preambolo ed un corpo suddiviso in tre parti: Diritti e doveri garantiti (artt. 1-29), misure di salvaguardia (artt. 30-63) e disposizioni finali (artt. 64-68)

di ogni persona di "lavorare in condizioni eque e soddisfacenti e di ricevere un salario eguale per un lavoro eguale".

§4 – La Carta Sociale Europea

Volgendo uno sguardo al nostro continente, prima di affrontare il tema del salario minimo nella dimensione europea, particolare attenzione merita la produzione normativa del Consiglio d'Europa, a cui appartengono tutti i paesi dell'Unione Europea, ad eccezione della Bielorussia e qualche stato confinante.

Il riferimento, in particolare, è alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nella quale non vi è menzione del salario minimo, e la Carta Sociale Europea (CSE)[19], che, invece, contempla il diritto di ogni lavoratore ad una retribuzione equa e soddisfacente[20].

Nello specifico, la seconda parte della CSE, all'art. 4, n.1, sotto la rubrica "Diritto ad un equa retribuzione", stabilisce che "per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano:

[19] La Carta Sociale Europea – firmata a Torino nel 1961, entrata in vigore nel 1965 e sottoposta alla fine degli anni '80 ad un importante processo di revisione e rafforzamento, conclusosi con l'apertura alla firma di una nuova versione della Carta nel 1996, entrata in vigore due anni dopo – completa la CEDU sotto il profilo dei diritti economici e sociali.

[20] G. FONTANA, *La questione sociale ed i salari poveri,* in *LDE*, 4/2024, rammenta che «[…] sono diverse le dichiarazioni e le formule attraverso cui si esprime nel diritto internazionale l'esigenza, che si potrebbe ritenere universale, della tutela salariale della classe subordinata. Manca tuttavia la volontà politica di tradurre questi principi, che non sono auto-applicativi, all'interno dei confini del nostro Stato-nazione con norme dotate di effettività. Si potrebbe dire che l'ordinamento italiano sia costantemente in lite con queste fonti, ne violi sistematicamente principi ed indirizzi, senza alcuna conseguenza reale stante il loro carattere di soft-low.»

1. a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso […]".

Dunque, l'art. 4 della CSE, con un dettato simile a quello dei summenzionati Trattati Internazionali, ribadisce l'importanza del principio di sufficienza della retribuzione, meglio precisato dal Comitato Sociale Europeo per i Diritti Sociali "in un salario netto minimo percepito dai lavoratori in misura non inferiore al 60% di quello medio riferito a tutto il mercato del lavoro o dei settori rappresentativi, come ad esempio quello industriale manifatturiero[21]".

Da quanto esposto emerge che il diritto ad un equo salario previsto dalla CSE presenta alcune peculiarità, quali il riferimento al salario "netto", anziché lordo. Ciò permette di fare riferimento alla paga che effettivamente rimane nelle tasche dei lavoratori e di considerare anche l'impatto di altre politiche redistributive, prima fra tutte la tassazione progressiva e le soglie di esenzione fiscale[22]. Una seconda peculiarità della soglia posta dal Comitato per i Diritti sociali è, inoltre, il richiamo della retribuzione media nazionale, in luogo del più comune ed opportuno riferimento alla retribuzione mediana[23].

---

[21] Il Comitato ha, altresì, precisato che se il salario minimo riconosciuto scende al di sotto di questa soglia, non è da considerarsi automaticamente iniquo. In particolare, se contenuto tra il 50% ed il 60% del salario medio, verrà chiesto al Paese di dimostrare che è comunque sufficiente a garantire uno standard di vita decente, fornendo, ad esempio dettagliate informazioni sul costo della vita. Diversamente, se inferiore al 50% della retribuzione netta nazionale, sarà considerato automaticamente non sufficiente.

[22] Le peculiarità del diritto ad un equo salario previsto dalla CSE sono anche evidenziate in "Discussion note on minimum wages in Europe", Paper for the ETUC Collectivw Bargaining Committee Seminar in Warsaw, 27-29 October 2014 – reperibile presso il sito istituzionale dell'ETUC, www.etuc.org.

[23] Sul tema in dottrina R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, p. 19, il quale alla nota n. 12 osserva che: «Il riferimento al salario netto può creare una facile giustificazione ai datori di lavoro che riconoscono bassi salari, i quali potrebbero scaricare la responsabilità sulle politiche fiscali del Governo che non allentano a sufficienza la pressione fiscale sui redditi più bassi»

Al di là delle specificità dell'esaminata previsione, è pacifico che la CSE e il Comitato per i Diritti Sociali non sono in grado di creare dei vincoli giuridici in capo ai Paesi membri, non possedendo la Carta imperatività e il Comitato capacità di coazione ([24])([25]).

Invero, seppur attraverso il Protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea volto a prevedere un sistema di reclami collettivi, si è riconosciuto anche il diritto alle Organizzazioni Internazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori di ricorrere al Comitato Europeo per i Diritti Sociali contro gli Stati (che abbiano accettato il Protocollo) che violino le disposizioni della Carta, quest'ultimo è privo di natura e poteri giurisdizionali.

---

[24] Sul tema si veda F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta Sociale Europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazioni nelle corti nazionali,* 2015, in www.europeanrights.eu il quale rammenta che «In un giudizio abbastanza risalente, la CGUE si era espressa sul valore della Carta in modo ambivalente: per bocca dell'avvocato generale Lenz, essa aveva riconosciuto nella Carta l'espressione di "volontà politica concordante", nonché di "valori comuni, suscettibili di essere pertinenti nell'interpretazione dei diritto applicabili, salvo limitare in modo incomprensibile rispetto alla stessa lettera della Carta gli obblighi degli stati "al livello internazionale", cosi che "nessun diritto diretto di protezione" ne discenderebbe per i singoli». L'A. evidenzia, inoltre, che «Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha affrontato il rapporto tra l'ordinamento comunitario e la Carta, approdando a due prassi complementari: da un lato esso si candida a far rispettare il diritto comunitario che affronta temi di pertinenza della Carta, ma dall'altra spinge affinché gli stati si facciano loro stessi promotori a livello di Unione dei contenuti della Carta e attuino le direttive comunitarie alla luce delle obbligazioni che derivano loro dall'esserne parte.».

[25] La stessa Corte Costituzionale, sentenze 17 novembre 2010, n. 325 e 26 marzo 2015, n. 50, ritiene che la Carta Sociale Europea rappresenti soltanto un documento di indirizzo.

In senso contrario, Corte Cost., 13/06/2018, n. 120 (https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2018/120) – dopo aver affermato che la Carta Sociale Europea "presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, […] che la collegano alla CEDU", della quale "costituisce il naturale completamento sul piano sociale" – qualifica la Carta Sociale Europea come fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Corte, inoltre, precisa che "essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune", il quale deve prospettare la questione di costituzionalità "per violazione del citato primo comma dell'art 117 Cost."

Difatti, qualora il Comitato accolga il reclamo proposto dalle suddette Organizzazioni, la relativa decisione viene trasmessa al Comitato dei Ministri, al quale spetta l'adozione di una raccomandazione che richiede allo Stato di assumere tutte le misure necessarie per adempiere agli obblighi previsti dalla Carta.

La raccomandazione non crea alcun vincolo giuridico in capo al Paese destinatario, tanto che la procedura richiede soltanto che lo Stato ritenuto inadempiente adegui la propria legislazione, dando conto dei provvedimenti adottati per dare effetto alla raccomandazione, nell'ambito del rapporto biennale previsto dall'art. 21, Parte IV, della Carta.

Nonostante sia pacifico tra gli interpreti che il Comitato Europeo per i diritti Sociali non abbia poteri vincolanti nei confronti degli Stati membri, recentemente in dottrina si registrano numerosi e vani tentativi di rinvenire un qualche tipo di cogenza del Comitato sugli ordinamenti nazionali[26].

In ogni caso, come è stato rettamente osservato in dottrina è indiscutibile l'alto valore politico e morale del Comitato, che spesso ha prodotto un adeguamento spontaneo degli Stati membri alle relative raccomandazioni[27].

[26] Sul tema in dottrina R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pp. 18-21, nota n. 17.

[27] Sic G. FONTANA, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi, in WP CSDLE "Massimo D'Antona",* 2016, n. 132, pp. 15 ss. L'A. nel contributo evidenzia come in qualche caso il Comitato per i diritti sociali, pur essendo privi di mezzi giurisdizionali abbia ottenuto risultati più importanti di quelli ottenuti dalle due Corti europee di Lussemburgo e Strasburgo.

Capitolo II
L'Unione Europea e la regolamentazione del salario minimo: un percorso di armonizzazione e coesione sociale?

Sommario: §1 – Il salario minimo nella dimensione europea; §2 – La Direttiva UE 2041/2022: dalla frammentazione nazionale alla genesi della Direttiva sui salari minimi adeguati; §2.1 *(Segue)* – La Direttiva UE 2041/2022: l'emergenza sanitaria come motore della Direttiva Europea sul salario minimo; §2.2 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: l'illusione di un rinnovato attivismo europeo; §2.3 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: strumento di convergenza salariale nell'Unione Europea; §2.4 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: la competenza europea sui salari sotto la lente della Corte di Giustizia; §2.5 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: la convergenza salariale europea tra ambizione uniforme e disomogeneità strutturale delle risposte nazionali

§1 – Il salario minimo nella dimensione europea

Il salario minimo rappresenta uno degli strumenti centrali per garantire equità sociale, protezione dei lavoratori e coesione economica tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Sebbene non esista una legislazione uniforme in tutta l'Unione Europea, il diritto dell'Unione Europea – nei limiti posti dall'art. 153, par. 5, TFUE – e la Carta Sociale Europea – strumento di orientamento e di integrazione interpretativa – orientano gli ordinamenti nazionali nella definizione dei livelli salariali minimi e nel rafforzamento delle correlate garanzie di tutela, senza, tuttavia, imporre obblighi giuridici direttamente azionabili.

Questo capitolo analizza l'evoluzione del salario minimo all'interno dell'Unione Europea, esplorando i principali orientamenti giuridici e le politiche europee adottate per promuovere la dignità del lavoro e contrastare la povertà lavorativa.

Particolare attenzione è rivolta alle direttive europee, alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e agli sviluppi recenti legati all'iniziativa di un quadro comune europeo per il salario minimo.

Un passo significativo in questa direzione è rappresentato dalla Direttiva (UE) 2022/2041 sul salario minimo, che stabilisce un quadro normativo volto a garantire a tutti i lavoratori europei un salario minimo adeguato, contrastando la povertà lavorativa e promuovendo la giustizia sociale.

Questo capitolo esamina in dettaglio la Direttiva, analizzandone i principi e le disposizioni, nonché gli strumenti previsti per l'implementazione dei salari minimi adeguati in tutti gli Stati membri.

Particolare attenzione è dedicata alla sua finalità di promuovere l'equilibrio tra la protezione dei diritti dei lavoratori e le specificità economiche e sociali degli Stati membri, che possono continuare a determinare i livelli minimi di retribuzione in modo autonomo, pur nel rispetto dei principi europei.

Si esplorano, inoltre, le implicazioni della Direttiva 2022/2041 per la convergenza dei sistemi di salario minimo nell'Unione Europea, le sfide legate alla sua attuazione e l'impatto che potrebbe avere sul rafforzamento delle politiche sociali europee. Il capitolo conclude con una riflessione sulle prospettive future del salario minimo in Europa, alla luce di questa nuova iniziativa legislativa e delle dinamiche economiche in evoluzione.

§2 – La Direttiva UE 2041/2022: dalla frammentazione nazionale alla genesi della Direttiva sui salari minimi adeguati

La partita relativa alla "questione salariale" non riguarda soltanto il piano nazionale, ma si sviluppa anche su scala europea, assumendo una rilevanza maggiore a partire dall'iniziativa della Commissione che ha condotto all'adozione della Direttiva n. 2041 del 19 ottobre 2022.

La Direttiva sui salari minimi adeguati è stata preceduta da un lungo iter di approvazione, caratterizzato da numerose discussioni circa l'opportunità di uno strumento unico europeo volto a coordinare le politiche salariali nazionali[28].

La necessità di una direttiva europea emerge dal quadro multiforme dei sistemi salariali nei ventisette Stati membri: gli standard retributivi nei livelli ordinamentali domestici sono fortemente frastagliati e diversificati[29], stante

[28] E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo,* in *LDE,* 2/2021, 2.

[29] "Questa varietà, peraltro, è utilizzata come leva di concorrenza – e fortemente convalidata n questa sua funzione – dal diritto dell'UE e dalla Corte di Giustizia: le simmetrie salariali, infatti, su qualsiasi scala rappresentano un elemento (tra gli altri) che determina meccanismi concorrenziali. È ciò è tanto più vero nell'ambito di un mercato nel cui processo d'integrazione il principio di libera concorrenza è quanto meno fondativo", così S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 96.

la presenza di regole e, soprattutto, di economie molto diverse[30]. Paesi con PIL e tassi di crescita elevati convivono con Paesi più poveri; alcune economie hanno salari nominali più bassi ma un potere d'acquisto reale superiore, mentre altre presentano "quasi povertà" diffusa o settori di lavoro sommersi rilevanti. Tale eterogeneità ha inciso profondamente sia sulla formulazione del testo della direttiva, sia sulle modalità di recepimento da parte dei singoli Stati membri[31].

L'iter di approvazione della direttiva può essere ricondotto a tre fasi principali[32]:

1. fase preparatoria (o precedente al primo testo), caratterizzata dagli indirizzi politici della governance dell'Unione e dalle analisi sulla fattibilità di uno strumento comune;

2. la fase dell'iniziativa concreta, in cui la Commissione ha delineato gli obiettivi e presentato la prima versione del testo;

---

[30] S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 100 osserva che "Le economie degli Stati membri si differenziano per molti aspetti: PIL e tassi di crescita differenti, con standard economici molto diversi. Paesi complessivamente più ricchi e paesi più poveri, paesi con salari più alti nominalmente e paesi con salari di valore inferiore. Ancora, paesi dove, pur basso il salario medio nominale, è maggiore il salario reale in ragione delle grandezze dei prezzi del sistema economico nel suo complesso; o paesi dove vi è un'adeguatezza salariale accettabile, ma con piccole isole di povertà o "quasi povertà" è molto diffusa. […] paesi che sostengono maggiormente i cittadini al di fuori del lavoro (secondo meccanismi di tutela contro la disoccupazione involontaria o di sussidio universale variamente condizionato) e paesi che lo fanno di meno; ancora, contesti in cui il lavoro sommerso ha un'incidenza più rilevante ed altri in cui è quasi assente".

[31] Il cambiamento di segno è chiarissimo: "dalle reiterate raccomandazioni a contenere le dinamiche retributive per non ostacolare la produttività dei sistemi produttivi, si passa a sostenere la necessità di garantire salari minimi adeguati come strumento importante per promuovere un lavoro dignitoso per tutti i lavoratori europei", così M. ROCCELLA, T. TREU. M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2023, 402.

[32] La divisione in tre fasi è propria di S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 97.

3. la fase finale, caratterizzato dalla definizione del testo della direttiva e l'approvazione da parte degli organismi coinvolti dal processo legislativo.

§2.1 *(Segue)* – La Direttiva UE 2041/2022: l'emergenza sanitaria come motore della Direttiva Europea sul salario minimo

Con riferimento al contesto in cui è maturato il progetto di intervento dell'Unione Europea in materia salariale, è stato opportunamente rilevato da numerosi osservatori[33], come, nella seconda metà del decennio 2010-2019, si sia progressivamente affermata, all'interno dei vertici politici dell'Unione, l'esigenza di adottare un cambio di rotta – sia pure parziale – rispetto alla portata degli interventi politico sociali che hanno animato il quindicennio precedente.

Quest'ultimo, infatti, era stato caratterizzato sia da un'impostazione marcatamente mercatista e neoliberista delle politiche sociali e del lavoro, sia dalla centralità assunta dalle politiche di austerity e dalla severità delle politiche di bilancio in risposta alle crisi economiche del 2008 e del 2011[34].

In tale contesto, il tema del salario minimo è progressivamente emerso come una delle principali sfide sociali ed economiche nell'Unione Europea, assumendo una valenza che trascende la dimensione meramente retributiva per investire direttamente la qualità del modello sociale europeo[35].

---

[33] Amplius G. ORLANDINI, S. BORRELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato,* in *Riv. giur. lav.,* 2021, I, p. 111.

[34] Sic S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 95.

[35] Il salario minimo, come verrà evidenziato nel prosieguo della trattazione, riveste riveste prima di tutto una funzione sociale, che precede ed orienta la sua valenza economica. Sul piano sociale, esso contribuisce a rafforzare coesione ed inclusione, riducendo la povertà lavorativa e le disuguaglianze interne; sul piano economico, rappresenta uno strumento per contenere il dumping salariale e la stabilità dei mercati del

Ciò è avvenuto anche in ragione di una serie di fattori strutturali che hanno contribuito ad accentuare le disuguaglianze salariali e la segmentazione dei mercati del lavoro. Tra questi fattori, un ruolo non secondario è stato svolto dall'allargamento dell'UE verso Est[36]; l'integrazione di paesi con standard salariali diversi ha infatti generato una problematica di competizione salariale al ribasso all'interno del mercato unico, mettendo sotto pressione tanto i livelli retributivi quanto i sistemi nazionali di tutela del reddito[37] e di regolazione collettiva del lavoro[38].

A ciò si è aggiunto, come anticipato, l'impatto della grande crisi economica del 2008, che ha contribuito a riaccendere il dibattito sul salario minimo. La grave recessione innescata dalla crisi e le politiche di austerità adottate per fronte alla medesima (fondate sulla compressione delle dinamiche salariali e sul ridimensionamento della funzione attribuita ai sistemi nazionali di contrattazione collettiva[39]) hanno prodotto un

lavoro, evitando che la pressione competitiva al ribasso comprometta la sostenibilità sei sistemi nazionali di protezione del reddito.

[36] T. SCHULTEN, Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in European Journal of Industrial Relations, 2008, p. 432.

[37] T. SCHULTEN, *Op. cit.* , in European Journal of Industrial Relations, 2008, p. 432 rileva che l'allargamento ha alimentato timori di una crescente migrazione di manodopera dall'Est verso l'Ovest e il rischio di dumping salariale, ovvero la possibilità che la concorrenza basata sui bassi salari possa erodere gli standard nei paesi con retribuzioni più elevate.

[38] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2021, 2, evidenzia come l'allargamento verso Est dell'Europa abbia fatto emergere la problematica della competizione salariale al ribasso nel mercato unico, anche nel dibattito giuridico. Come rilevato da T. SCHULTEN, *Op. cit.*, in European Journal of Industrial Relations, 2008, p. 432 e da E. MENEGATTI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2021, 2, le sentenze della CGUE sui casi Laval, Viking, Luxembourg e Rüffert (CORTE GIUST., 18 DICEMBRE 2007, CAUSA C-341/05, LAVAL UN PARTENERI LTD; CORTE GIUST., 11 DICEMBRE 2007, CAUSA C-438/05, VIKING; CORTE GIIST. 19 GIUGNO 2008, CAUSA C-319/06, COMMISSIONE C. LUSSEMBURGO; CORTE GIUST., 3 APRILE 2008, CAUSA C.346/06, RÜFFERT) evidenziano le criticità che, a seguito dell'allargamento dell'Unione Europea verso Est, si sono rivelate nei sistemi nazionali di tutela del reddito e di regolazione collettiva del lavoro.

[39] Sul punto, G. ORLANDINI, S. BORRELLI, V. BAVARO, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 111 evidenziano, da un lato, che la proposta di direttiva ha inciso sul nucleo stesso delle politiche di austerità; dall'altro che durante il periodo 2008-2011 "[…] le

esponenziale aumento della povertà lavorativa e un ulteriore ampliamento delle disuguaglianze salariali, esasperate, in un momento successivo, dalla crisi generata dalla pandemia[40].

Il momento iniziale di questa inversione di tendenza è l'approvazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, proclamato a Göteborg solennemente nel novembre del 2017 dal Parlamento Europeo, dal Consiglio Europeo e dalla Commissione Europea[41].

Questo documento ha una parte dedicata alla questione salariale: il punto 6, lettera a), riconosce "il diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso"; mentre alla lettera b) garantisce "retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia.

---

politiche di austerità richieste ai Pesi in crisi per debito pubblico si sono tutte fondate anche su misure di decentramenti dei sistemi contrattuali in materia salariale". Gli Autori, altresì, evidenziano che "[…] nella lettera indirizzata al Governo italiano dai due Presidenti della BCE, Trichet (uscente) e Draghi (entrante), nell'estate del 2011, fra le prime misure urgenti che essi suggerivano all'Italia, c'era proprio il maggiore decentramento del sistema nazionale di contrattazione sul salario […]".

[40] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2021, 2, il quale sul tema richiama, alla nota n. 4, l0 studio di T. MÜLLER, S. RAINONE, K. VANDAELE, *Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovdry,* in ETUI and ETUC, Benchmarking Working Europe, Brussels, ETUI, 2020, p. 97.

[41] Sul Pilastro europeo dei diritti sociali, si v. per tutti E. ALES, *La dimensione "costituzionale" del modello sociale europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento),* in M.T. CARINCI (a cura di), *L'evoluzione della disciplina del licenziamento, Giappone ed Europa a confronto* , Milano, 2017, p- 159 ss; D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea,* ADAPT University Press, 2020, 124 ss.; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale,* in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future,* Milano 2018, p. 7, ss. Da ultimo, G. BRONZINI, *Le fonti sovra-nazionali,* in *LDE*, n. 4 del 2024, evidenzia che "Il Pilastro nasce per trovare una rinnovata sinergia tra azione dell'UE nei campi di competenza e quella degli stati membri per realizzare l'obiettivo strategico della sostenibilità sociale in connessione con gli atri due capisaldi dell'azione UE (anche su scala globale) della transizione verde e digitale; una via originale per coniugare autonomia degli stati laddove questi la conservino e attuazione della mission (consacrata all'art. 3 del TUE sugli obiettivi primari del processo di integrazione) del perseguimento del suo modello sociale (secondo la formula "dell'economia sociale di mercato").

È evidente, dunque, come l'art. 6 del Pilastro con la sua formulazione piuttosto netta sia stato determinante a spingere la Commissione ad infrangere il tabù dell'abstention regolativa, nella consapevolezza che una politica sociale europea per essere credibile e per poter indirizzare 27 politiche sociali nazionali, non può disinteressarsi del tema retributivo[42].

Dopo la presentazione del Pilastro, oltre a varie direttive genericamente dedicate a tematiche sociali e lavoristiche, la materia retributiva è stata oggetto di specifica attenzione già con la Direttiva 957/2018, la quale ho sostituito il concetto di "tariffe minime salariali", contenuto nell'art. 3, par. 1, dir. 96/71 con quello di "retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per il lavoro straordinario[43]".

---

[42] Sic G. BRONZINI, *Op. cit.*, in *LDE*, n. 4 del 2024.

Discussa è ancora la natura da attribuirsi a tale documento. Invero, secondo una parte della dottrina E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 493; S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti Sociali,* in *Quad. Cost.,* 4, 2017, 969; D. PORCHEDDU, *Op. cit.*, 124 ss., il Pilastro è uno strumento c.d. di "soft law " – in quanto le sue previsioni non sono giuridicamente vincolanti – ma ha impegnato Commissione, Consiglio e Parlamento, a cui il Pilastro impedisce di adottare normative in contrasto o in direzione fortemente divergente rispetto ai suoi principi, incluse quelle in materia di retribuzione. Più nello specifico, secondo gli Autori sottolineano che il documento può rappresentare un arretramento rispetto alla Carta dei Diritti fondamentali e rispetto al rilievo costituzionale che i diritti sociali avevano acquisito con la medesime, specie in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Altra parte della dottrina, M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive nei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al pilastro di Göteborg, in Liber Amicorum per Pasquale Costanza,* in *Consulta online*, 7 luglio 2020, 16, ha dato una lettura più ottimistica delle previsioni del Pilastro, rimarcando il potenziale che avrebbe questa iniziativa della Commissione anche in ottica di un mutamento di approccio nelle politiche socialòi europee.

[43] M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 157 osserva che la previsione della direttiva n. 2018/957 "potrebbe non essere sufficiente alla luce delle previsioni del Pilastro dei diritti sociali, poiché le istituzioni europee che hanno assunto gli impegni previsti al Pilastro dovrebbero garantire non una retribuzione qualsiasi, ma una retribuzione equa e una retribuzione minima adeguata. Pertanto, appare distonico rispetto al Pilastro che la modifica della direttiva preveda per le imprese distaccanti l'obbligo di corrispondere soltanto una "retribuzione" in luogo di "tariffe minime" previste per i lavoratori dello Stato ospitante, in quanto dovrebbero assicurare "una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso", così come previsto dal punto 6 del Pilastro sui diritti sociali".

Il cambio di rotta, però, si è fatto più evidente a partire dalla seconda metà del 2019[44], allorquando il modello della c.d. "internal devaluation[45]" e gli obiettivi economico-politici legati a quel tipo di governance economica, che hanno orientato le politiche degli anni precedenti, sono divenuti più sbiaditi e sono emerse logiche diverse, con l'intento di cambiare anche in materia di retribuzione il passo dell'Unione Europea[46].

In tale contesto, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto profondo e multidimensionale sul mercato del lavoro, producendo effetti rilevanti – tanto diretti quanto indiretti – sui livelli salariali e sulla struttura occupazionale nei diversi ordinamenti[47]. Non si è trattato di un fenomeno meramente contingente, ma di un evento che ha amplificato criticamente le vulnerabilità preesistenti, evidenziando le debolezze strutturali dei sistemi di protezione del reddito e dei meccanismi di regolazione collettiva del lavoro[48] . In tal senso, la crisi sanitaria ha agito come un acceleratore di dinamiche salariali già in atto, mettendo in discussione l'adeguatezza degli assetti redistributivi e delle politiche salariali vigenti.

---

[44] Il riferimento è all'Istituzione dell'Autorità europea del lavoro (Regolamento (UE) 2019/1149, del 20 giugno 2019); all'adozione della direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (Direttiva (UE) 2019/1152, del 20 giugno 2019); all'adozione della direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori ed i prestatori di assistenza (Direttiva (UE) 2019/1158, del 20 giugno 2019).

[45] S. D'ASCOLA, *Direttiva salari ed ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento,* in *LDE*, n. 4/2024, pag. 3;

[46] Com'è noto l'insieme delle disposizioni che indichiamo come governance economica e che costituiscono un elemento fondamentale della costituzione materiale dell'Unione impongono di contenere l'inflazione al 2% e prevedono rigidi parametri (i c.d. parametri di Maastricht) per delimitare la spesa pubblica.

[47] Uno studio di Banca d'Italia dimostra che lo shock da COVID-19 ha influenzato la disuguaglianza distributiva in modo asimmetrico, colpendo più duramente i lavoratori e le famiglie a basso reddito: F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 606 – Feb. 2021.

[48] INAPP (2021), Pandemia e mercato del lavoro, Squilibri nella pandemia https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/e68ceb0c-03a6-476a-bbfb-80e3e3b88298/content.

Un primo e significativo profilo di criticità riguarda l'accentuazione delle disuguaglianze salariali, che hanno colpito in maniera più severa quei settori già caratterizzati da bassi salari e maggiore precarietà occupazionale[49].

In particolare, comparti quali sanità, distribuzione, agricoltura, lavoro domestico – pur comprendendo una quota significativa di lavoratori classificati come "essenziali[50]" – hanno registrato una scarsa valorizzazione economica del rischio e del carico di lavoro sostenuti durante l'emergenza sanitaria[51]. Tale dinamica ha evidenziato un marcato disallineamento tra responsabilità sociale assunta da questi lavoratori ed il compenso retributivo loro riconosciuto[52].

---

[49] Sul tema vedi *amplius* C. AINA, I. BRUNETTI, C. MUSSIDA, S. SCHICCITANO (2021a), *"Who lost the most? Distributive effects of COVID-19 pandemic",* GLO Discussion Paper Series 829, Global Labour Organization (GLO). Lo studio analizza l'impatto distributivo della prima ondata della pandemia da COVID-19 sui salari in Itlia, evidenziando come la crisi abbia colpito maggiormente i lavoratori con i redditi più bassi.

Uno studio condotto da Banca d'Italia mostra come la crisi pandemica abbia colpito in modo sproporzionato le famiglie a basso reddito, i lavoratori precari (ad. es i lavoratori stagionali) ed i lavoratori autonomi, poiché spesso impiegati in settori soggetti a chiusura e con scarse possibilità di smart working: F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *Op. cit.*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 606 – Feb. 2021.

[50] I lavoratori essenziali rappresentano quella parte della popolazione occupata che ha garantito la continuità delle funzioni vitali del Paese, non soggetti, in quanto tali, alla chiusura forzata (lockdown) durante l'emergenza pandemica.

[51] F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *Op. cit.*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 606 – Feb. 2021; C. AINA, I. BRUNETTI, C. MUSSIDA, S. SCHICCITANO (2021a), *"Who lost the most? Distributive effects of COVID-19 pandemic",* GLO Discussion Paper Series 829, Global Labour Organization (GLO).

[52] OIL (2021), Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19, Oficina International de Trabajo – Ginebra: OIT, 2021, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_789973.pdf, analizza l'impatto devastante della pandemia sulle retribuzioni globali, evidenziando come la crisi abbia colpito in modo sproporzionato le donne ed i lavoratori a basso reddito.

Come rilevato dalla letteratura internazionale, e in particolare da uno studio condotto dall'OECD[53], i c.d. "lavoratori essenziali" hanno sopportato nel corso della pandemia un vero e proprio "doppio prezzo", risultando maggiormente esposti al rischio di infezione a causa della necessità di presenza fisica nei luoghi di lavoro e, allo stesso tempo, più vulnerabili rispetto al rischio di perdita di occupazione, connessa alla contrazione delle attività economiche e alla fragilità dei rapporti di lavoro[54].

La pandemia da Covid-19, difatti, ha avuto un impatto significativo e negativo sulla salute mentale dei c.d. "lavoratori essenziali", i quali hanno riportato livelli di benessere psico-fisico sistematicamente inferiori rispetto a coloro che hanno potuto svolgere l'attività lavorativa da remoto[55].

In particolare, la salute mentale è stata fortemente compromessa dalla paura per la propria incolumità fisica: secondo i dati OECD del 2022, il 60% dei lavoratori essenziali ha dichiarato di sentirsi a rischi di contrarre il virus a causa del proprio lavoro, a fronte del 29% registrato tra i telelavoratori[56].

Nel contesto italiano, le richieste di risarcimento per Covid-19 pervenute all'Istituto Nazionale contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) hanno riguardato principalmente i settori di lavoro considerati essenziali, ossia da quei comparti non interessati dalle misure di lockdown, in quanto

---

[53] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f

[54] Per contra F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *Op. cit.*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 606 – Feb. 2021, nell'ambito dello studio condotto per Banca d'Italia che i lavoratori essenziali presentavano, mediamente, profili di reddito più elevati e maggiori tutele contrattuali rispetto a chi operava nei settori colpiti dalle chiusure.

[55] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f

[56] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f

strumentali a garantire la continuità delle funzioni vitali del Paese. Analogamente, le richieste di congedo per malattia hanno mostrato un andamento crescente direttamente proporzionale all'aumento dei casi di COVID-19 nei predetti settori essenziali, caratterizzati da un'alta incidenza di posti di lavori a rischio[57].

Nonostante l'essenzialità del loro ruolo, questi lavoratori hanno, inoltre, sperimentato una maggiore percezione di precarietà occupazionale: secondo il citato studio dell'OECD del 2022, il 12% dei lavoratori essenziali ha temuto di perdere il posto di lavoro, rispetto al 7% di chi lavorava da remoto. Questa incertezza economica, combinata con livelli salariali spesso modesti, ha contribuito ad accrescere in modo significativo il carico complessivo di stress[58].

A ciò si aggiunga che la pandemia da Covid-19 ha inciso in modo particolarmente negativo anche sulle disuguaglianze salariali di genere. Come evidenziato da uno studio dell'OIL nel 2021, le donne hanno subito una riduzione della massa salariale più marcata rispetto agli uomini, effetto in larga parte riconducibile alla composizione settoriale dell'occupazione femminile, concentrata in ambiti che, pur dimostratisi essenziali e di elevato valore sociale nel corso della crisi, sono stati fortemente colpiti dalla sospensione o riduzione delle attività produttive[59].

---

[57] G. Basso et. Al. (2020), *The new hazardous jobs and worker reallocation,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 247, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/400cf397-en

[58] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f

[59] Oficina International de Trabajo – Ginebra: OIT, 2021, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_789973.pdf, p.1.; T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY M. TERTIL (202oa): *This Time It's Different: The Role of Women's Employment in a Pandemic Recession*, CEPR Discussion Paper, n. 15149; T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY M. TERTIL (202ob): *The impact of COVID-19 on gender*

In particolare, la contrazione delle ore lavorate ha determinato una riduzione della massa salariale pari al 6,9% per le donne, a fronte del 4,7% registrato per gli uomini[60].

Tale dinamica si inserisce in un quadro più ampio di compressione salariale e di erosione del potere di acquisto, che ha contribuito a rafforzare il ciclo di povertà lavorativa esistente[61].

La risposta delle istituzioni europee e nazionali alla crisi pandemica da Covid-19[62] si è caratterizzata per una netta discontinuità rispetto all'approccio adottato in occasione della crisi finanziaria del 2008/2009, allora improntato prevalentemente a politiche di austerità[63]. Al contrario, la gestione dell'emergenza sanitaria ha fatto ricorso a un ampio articolato ventaglio di misure di sostegno finanziario, orientate alla stabilizzazione del reddito, alla tutela dell'occupazione e alla salvaguardia del tessuto produttivo.

---

equality. National Bureau of Economic Research, n. 26947; D. DEL BOCA, N. OGGERO, P. PROFETA, M. ROSSI (2020): *Womens's and men's work, housework aand childcare, before and during COVID-19, Review of Economics of the Household*, 18, 1001-1017.

[60] Oficina International de Trabajo – Ginebra: OIT, 2021, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_789973.pdf, p.1.

[61] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f

[62] S. BORRELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 142 osserva che "Durante la prima ondata della pandemia è stato poi creato un dispositivo il Recovery and Resilience facility, che consente alla Commissione di raccogliere, sui mercati finanziari, fondi da erogare agli Stati membri, sotto forma di prestiti e sovvenzioni, al fine di aiutarli ad attuare riforme e investimenti che siano in linea con le priorità dell'Unione e che affrontino le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo"

[63] T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Job retention schemes in Europe during the Covid-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining* Transfer: European Review of Labour and Research, vol. 28(2), pages 247-265, May.

Sebbene le competenze dell'Unione Europea in materia sanitaria siano strutturalmente limitate – spettando agli Stati membri l'organizzazione e la gestione dei sistemi di assistenza sanitaria – l'azione dell'UE si è comunque sviluppata nel tentativo di attenuare gli effetti distorsivi derivanti dalle risposte eterogenee adottate a livello nazionale, anche in funzione della tutela del corretto funzionamento del mercato interno[64].

In tale prospettiva, si colloca l'adozione dello strumento "SURE" (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), attraverso il quale sono stati messi a disposizione degli Stati membri 100 miliardi di euro al fine di finanziare i regimi nazionali di mantenimento dell'occupazione[65].

Già nella primavera del 2020, tutti i 27 Stati membri dell'UE avevano introdotto o implementato schemi di mantenimento dell'occupazione, con lo scopo di preservare l'occupazione, consentendo alle aziende di adattare l'orario di lavoro e l'attività economica in modo flessibile per far fronte a un calo temporaneo della domanda, proteggendo al contempo l'occupazione, nonché i salari dei dipendenti[66].

---

[64] G. DI FEDERICO, *Covid-19 and Labour Law: Free Movement of Healthcare Personnel within the EU,* in *Italian Labour Law e.Journal*, Special Issue 1, Vol. 13 (2020).

[65] T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Op. cit.*, Transfer: European Review of Labour and Research, , vol. 28(2), pages 247-265, May, sottolineano che, a differenza dei prestiti concessi in passato dall'UE, il finanziamento SURE era incondizionato, nel senso che non era legato alla dimostrazione di specifici requisiti quali ad es. fornire la prova di un improvviso e grave aumento della spesa per salvaguardare l'occupazione. Gli Autori, inoltre, rilevano che L'Italia è stata il principale beneficiario, insieme a Spagna e Polonia, del programma SURE, con circa 27,4 miliardi di euro ricevuti sotto forma di prestiti.

[66] T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Op. cit.*, Transfer: European Review of Labour and Research, , vol. 28(2), pages 247-265, May, rilevano che gli schemi di mantenimento dell'occupazione (Job Retention Scheme – JRS), sebbene condividano l'obiettivo di attutire gli effetti della crisi, possono essere distinti in tre sottocategorie principali basate sul design istituzionale e sulla logica funzionale, consistenti in: schemi di lavoro ad orario ridotto, nel quale l'azienda riceve sostegno finanziario per pagare i salari relativi alle ore non lavorate; schemi di sospensione, aventi l'obiettivo di permettere all'azienda di azzerare temporaneamente la massa salariale e nei quali il beneficio è

In un simile contesto, l'Italia[67], attraverso numerosi decreti-legge, ha introdotto un insieme di misure straordinarie di sostegno rivolte a lavoratori, famiglie e imprese colpite dalla sospensione o riduzione delle attività produttive.

Il perno dell'intervento è stato rappresentato dal potenziamento degli ammortizzatori sociali, accompagnato da strumenti di sostegno diretto al reddito e da misure volte a garantire la continuità occupazionale[68].

Tra le prime risposte adottate figura l'istituzione del Reddito di Emergenza (REM), misura di sostegno economico istituita con l'art. 82 del D.L. 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio), quale misura temporanea di sostegno economico in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica. Tale strumento è stato successivamente prorogato, con erogazioni estese fino a settembre 2021, a testimonianza della persistenza degli effetti sociali della crisi[69].

---

spesso pagato direttamente al lavoratore per i periodi di sospensione, parziale o totale, dell'attività; sussidi salariali, i quali mirano a ridurre direttamente il costo del lavoro sovvenzionando la busta paga dell'azienda, indipendentemente dal fatto che l'orario dei singoli dipendenti sia ridotto.

[67] T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Op. cit.*, Transfer: European Review of Labour and Research, vol. 28(2), pages 247-265, May, affermano che l'Italia ha adottato un modello classico di schema di mantenimento del lavoro, consistente nello schema ad orario ridotto, centrato sullo strumento della Cassa Integrazione Guadagni.

[68] Sul punto, si vedano: Dal Decreto Cura Italia a oggi: le misure a sostegno di famiglie, lavoratori dipendenti, liberi professionisti e imprese per fronteggiare l'emergenza da COVID-19, e la tabella di riepilogo degli interventi legislativi, pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e reperibile al sito www.lavoro.gov.it.

[69] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *COVID-19 and Labour Law: Italy, in Italian Labour Law e-Journal,* Special Issue 1, Vol. 13(2020), evidenziano per gestire la crisi, il principale strumento normativo inziale è stato il Decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 (convertito nella legge n. 13 del 5 marzo 2020), che ha conferito al Governo l'autorità di adottare misure di contenimento attraverso atti amministrativi. L'obiettivo primario del quadro normativo era imporre il distanziamento sociale per rallentare il contagio: difatti, tra le prime azioni intraprese figurano la sospensione delle attività didattiche (di ogni ordine e grado) e di eventi sportivi e ricreativi; l'imposizione di limiti drastici alla libertà di movimento degli individui; restrizioni severe alla libertà di esercizio dell'attività d'impresa.

Parallelamente, è stato significativamente ampliato l'ambito applicativo della Cassa Integrazione Guadagni (CIG), mediante l'introduzione di una causale speciale denominata "Emergenza Covid-19", ai lavoratori di tutti i settori privati, comprese le imprese con meno di cinque dipendenti, al fine di permettere ai datori di lavoro costretti a sospendere o ridurre l'attività, di richiedere benefici per compensare la perdita salariale dei lavoratori[70].

In deroga alla disciplina ordinaria, ai datori di lavoro che accedevano alla CIG emergenziale è stata altresì riconosciuta la possibilità di rinnovare o prorogare i contratti a tempo determinato senza indicazione delle causali normalmente richieste, attenuando temporaneamente i vincoli alla flessibilità contrattuale[71].

Accanto a tali strumenti, sono state introdotte indennità una tantum a favore dei lavoratori autonomi e stagionali[72], in particolare nei settori colpiti maggiormente dalla crisi (turismo, degli stabilimenti termali, dell'agricoltura e dello spettacolo), inizialmente pari a 600 euro e successivamente incrementate fino a 1000 euro, a condizione che il lavoratore avesse subito una significativa riduzione del reddito o avesse cessato involontariamente l'attività[73].

Una specifica attenzione è stata riservata alle esigenze di conciliazione tra lavoro e cura familiare durante la chiusura delle scuole. In tale ambito, il D.L. 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia), ha introdotto un congedo parentale straordinario retribuito al 50% per un periodo massimo di 15 giorni

---

[70] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Special Issue 1, Vol. 13(2020); M. BIASI, *Covid-19 and labour law in Italy,* in *European Labour Law Journal,*2020, Vol. 11(3) 306-313.

[71] M. BIASI, *Op. cit.*, in European Labour Law Journal,2020, Vol. 11(3) 306-313.

[72] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Special Issue 1, Vol. 13(2020).

[73] M. BIASI, *Op. cit.*, in European Labour Law Journal,2020, Vol. 11(3) 306-313.

per i genitori con figli di età non superiore ai i 12 anni; in alternativa, è stato introdotto un voucher per servizi di baby-sitting tra i 600 e i 1000 euro, in particolare per i lavoratori impiegati nei settori della sanità, del soccorso e della difesa[74].

Per i genitori con i figli nella fascia di età compresa tra i 12 ed i 16 anni è stato previsto un congedo non retribuito per l'intero periodo di chiusura delle scuole, tutelato (sebbene non indennizzato) da un divieto temporaneo di licenziamento[75].

Oltre ai congedi, i decreti che sono intervenuti in materia hanno stabilito che almeno uno dei due genitori con figli di età inferiore ai 14 anni avesse il diritto di svolgere la propria prestazione in modalità smart working fino al termine dell'emergenza Covid-19, a condizione che le mansioni fossero compatibili con tale modalità[76].

Sul versante della tutela dell'occupazione, l'intervento pubblico si è caratterizzato anche per l'adozione di misure di forte compressione dei poteri datoriali, in particolare attraverso il blocco dei licenziamenti collettivi per un periodo di 60 giorni (successivamente prorogato) ed un congelamento dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo[77].

---

[74] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Special Issue 1, Vol. 13(2020) evidenziano che l'importo di €1.000,00 era specificatamente riservato al personale medico e sanitario. Le Autrici, inoltre, rilevano che l'importo di €600,00 non era fissa e non veniva erogato in base al numero di figli, ma in base all'età, limite che comunque non trovava applicazione nel caso di figli con disabilità; M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal*, 2020, Vol. 11(3) 306-313.

[75] M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal*, 2020, Vol. 11(3) 306-313.

[76] M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal*, 2020, Vol. 11(3) 306-313.

[77] M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal,* 2020, Vol. 11(3) 306-313, il quale rileva che il blocco dei licenziamenti non ha riguardato i licenziamenti per motivi disciplinari, ovvero quelli dovuti a una violazione contrattuale da parte del dipendente. L'A., inoltre, evidenzia che qualsiasi licenziamento (collettivo o individuale per ragioni economiche) effettuato in violazione del divieto temporaneo deve essere considerato nullo. In tal caso, il lavoratore ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro e al pagamento delle retribuzioni arretrate.

Le imprese hanno inoltre beneficiato di misure volte a garantire liquidità e continuità operative, tra cui garanzie statali sui prestiti per assicurare risorse finanziarie immediate alle aziende colpite dall'emergenza, incentivi fiscali per coprire parte dei costi di affitto degli immobili e per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro e delle attrezzature, detrazione (per un importo pari al 50%) delle spese sostenute per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, nonché proroghe di termini fiscali, amministrativi e procedurali[78].

Tali interventi si sono affiancati a un significativo rafforzamento dei protocolli di sicurezza nei luoghi di lavoro e ad una promozione sistematica del lavoro a distanza, incentivato quale strumento privilegiato di distanziamento sociale e di continuità produttiva.

Per le attività che non potevano essere svolte da remoto, la protezione della salute e sicurezza sul lavoro è divenuta una dei pilastri fondamentali dell'azione governativa.

La definizione delle misure di sicurezza non è stata imposta solo per via gerarchica, ma è stato il risultato di un intenso dialogo sociale tra Governo e parti sociali[79].

Emblematico, in tal senso, è il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il 14 marzo 2020 dal Governo e dalle parti sociali, contenente linee guida generali per permettere alle aziende di adottare anti-contagio specifiche per la propria realtà[80].

---

[78] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Special Issue 1, Vol. 13(2020).

[79] Sic, M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal*, 2020, Vol. 11(3) 306-313.

[80] C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-*

Il protocollo ha introdotto diverse prescrizioni operative, tra cui: informazioni ai dipendenti sulle modalità di accesso e uscita in sicurezza; obbligo di mantenere una distanza di sicurezza di almeno un metro tra i lavoratori; uso di dispositivi di protezione individuali come mascherine, guanti e occhiali protettivi, laddove il distanziamento non fosse possibile; sanificazione periodica degli ambienti di lavoro e degli strumenti; divieto di ingresso nei locali aziendali per chiunque presentasse una temperatura corporea superiore a 37,5°C[81].

L'efficacia complessiva dei sussidi e dei programmi di sostegno al reddito ed alle imprese adottati durante la pandemia da Covid-19 può essere valutata come significativa sotto il profilo della capacità di contenere l'impatto immediato della crisi[82]; tuttavia, essa ha rivelato limiti strutturali rilevanti.

Come evidenziato dall'OECD (2022), tali misure sono riuscite a mitigare solo parzialmente gli effetti inevitabilmente diseguali dello shock pandemico, confermando che la risposta pubblica, pur massiccia, non è stata in grado di assicurare una protezione uniforme tra categorie di lavoratori[83].

Journal, Special Issue 1, Vol. 13(2020)

[81] M. BIASI, *Op. cit.*, in *European Labour Law Journal,* 2020, Vol. 11(3) 306-313.

[82] F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *Op. cit.*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 606 – Feb. 2021; M. BIASI, *Op. cit.*, in European Labour Law Journal,2020, Vol. 11(3) 306-313; SICILIANI I., TANDA P., VIOLANTE A. (2023), *Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da COVID-19,* Sinappsi, XIII, n.2, pp. 149-163, questo studio, attraverso l'integrazione di dati amministrativi e campionari, dimostra come i sussidi lavorativi e quelli assistenziali abbiano significativamente attutito la caduta della ricchezza e ridotto le disuguaglianze economiche. Tuttavia, lo studio suggerisce la necessità di affinare tali politiche per sopportare in modo più efficace le famiglie numerosi con minori, che restano esposte a rischi maggiori.

[83] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f ; Oficina International de Trabajo – Ginebra: OIT, 2021, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm

Nei paesi OCSE, l'estensione della platea dei beneficiari e l'aumento della generosità dei sussidi di disoccupazione e degli schemi di mantenimento dell'occupazione hanno rappresentato un intervento senza precedenti[84]; nondimeno, l'accesso effettivo a tali strumenti si è rivelato sistematicamente più difficile per i lavoratori maggiormente esposti alla vulnerabilità occupazionale, quali giovani, donne, migranti, lavoratori a basso salario[85].

Il caso italiano appare emblematico di tale selettività strutturale[86].

/%40publ/documents/publication/wcms_789973.pdf, p.1.

[84] T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Op. cit.*, Transfer: European Review of Labour and Research, vol. 28(2), pages 247-265, May.

[85] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f, rileva che i "lavoratori vulnerabili" (giovani, migranti, minoranze etniche e lavoratori a basso salario sono sproporzionalmente impiegati in lavori precari con peggiori condizioni contrattuali o, addirittura, esclusi dai programmi di assicurazione sociale tradizionali.

[86] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f, sottolinea che l'efficacia degli schemi di mantenimento del lavoro è variata notevolmente tra i paesi: in molti paesi europei, l'uso massiccio di questi schemi ha contenuto le perdite occupazionali complessive, ma non ha impedito che i migranti subissero cali molto più pesanti rispetto ai nativi. In Italia, ad esempio, nonostante il divieto di licenziamento e l'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali, l'occupazione dei lavoratori nati all'estero è scesa del 4%, contro l'1% dei nativi.

Secondo il rapporto Oxfam (2023) La disuguaglianza non conosce crisi, disponibile sul sito istituzionale www.oxfamitalia.org: nel 2020, rispetto al 2019, le maggiori perdite reddituali hanno interessato famiglie numerose con almeno cinque componenti e famiglie con almeno un componente straniero. A conferma della stratificazione delle disuguaglianze reddituali nel nostro Paese che vede le famiglie con figli a carico, i giovani, i meno istruiti e gli stranieri in posizione di svantaggio.

In dottrina A. ZOLA, E. NAUMANN, P. MARZEC, *COVID-19 Labor Market Protection and Support fro the Welfare state: Job Retention Versus Job Loss in Four European Countries*. Social Policy and Administration, 2025, 59, pp. 889-911. 10.1111/spol.13090 . hal-05216924, sostengono che le politiche di mantenimento del lavoro adottate dall'Italia per far fronte alla pandemia da COVID-19 hanno agito come "un atterraggio morbido", contribuendo a mantenere una relativa stabilità nelle attitudini verso il welfare, poiché i milioni di lavoratori coinvolti hanno percepito la crisi come finanziarimente sopportabile e non catastrofica.

Nonostante il successo complessivo degli interventi emergenziali nel preservare l'occupazione standard e nel sostenere il reddito dei lavoratori stabilmente inseriti nei circuiti produttivi, i lavoratori temporanei e discontinui (ad es. i lavoratori stagionali, i lavoratori a chiamata) sono rimasti tra i meno protetti. Le misure adottate, infatti, non hanno inciso in modo diretto sulla dinamica del rinnovo dei contratti a termine, né hanno introdotto strumenti specificamente calibrati su carriere lavorative frammentate[87].

[87] OECD (2022), The unequal impact of COVID-19. A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), ECD Publishig, Paris, https://doi.org/10.1787/f, secondo cui i lavoratori con contratti non standard hanno avuto il 50% di probabilità in meno di accedere ai meccanismi di contrattazione collettiva, riducendo la loro capacità di beneficiare di accordi di protezione integrativi.

Tale impostazione trova ulteriore e significativa conferma nell'esame delle misure concretamente adottate dal Governo per fronteggiare le profonde criticità occupazionali determinate dalla pandemia da COVID-19. A partire dal c.d. Decreto Cura Italia, l'intervento pubblico si è dispiegato attraverso una successione ravvicinata di provvedimenti emergenziali, progressivamente integrati e modificati, come puntualmente documento nel citato documento Dal Decreto Cura Italia a oggi: le misure a sostegno di famiglie, lavoratori dipendenti, liberi professionisti e imprese per fronteggiare l'emergenza da COVID-19, e nella correlata tabella di riepilogo degli interventi legislativi, pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e reperibile sul sito istituzionale www.lavoro.gov.it. La lettura sistematica di tali fonti consente di cogliere con chiarezza come l'azione legislativa sia stata fortemente condizionata dalla logica d'emergenza, privilegiando strumenti di sostegno al reddito e di salvaguardia temporanea dei livelli occupazionali, in una prospettiva meramente compensativa e transitoria. Se, da un lato, si riscontrano importanti interventi di integrazione salariale (ad es. cassa integrazione ordinaria o in deroga) e indennità a favore di determinate categorie; dall'altro lato, emergono limiti significativi nella platea dei beneficiari. In particolare, numerosi segmenti del mercato del lavoro hanno beneficiato delle misure solo in modo parziale, discontinuo e del tutto insufficiente: si pensi ai lavoratori a termine, ai lavoratori intermittenti ed a chiamata, ai collaboratori coordinati e continuativi privi di continuità reddituale, nonché ai lavoratori autonomi non iscritti a casse previdenziali ordinistiche o caratterizzati da carriere contributive frammentante. Analoghe criticità hanno interessato i lavoratori dello spettacolo e quelli impiegati nei settori ad alta stagionalità, per i quali l'accesso alle tutele è spesso risultato condizionato dai requisiti formali non coerenti con la reale discontinuità delle prestazioni lavorative.

Questa asimmetria nella distribuzione dei sussidi non costituisce un mero difetto di implementazione, ma riflette una più profonda criticità dell'architettura istituzionale del welfare del lavoro, concepita per fronteggiare shock ciclici di portata limitata, e non crisi sistemiche globali[88].

La pandemia ha così confermato che le crisi sistemiche non agiscono in modo neutrale sul mercato del lavoro, ma tendono a perpetuare ed accentuare le disuguaglianze strutturali, ponendo questioni rilevanti per il diritto del lavoro e per le politiche salariali a livello nazionale ed europeo[89].

La crescente disuguaglianza tra i lavoratori e l'acuirsi delle disparità salariali ha posto con forza la necessità di un aggiornamento delle politiche salariali e delle normative sui salari minimi, sottolineando l'importanza di un sistema di protezione del reddito universale e inclusivo, che non solo garantisca un salario minimo adeguato ma che sia in grado di rispondere rapidamente a situazioni di crisi come quella sanitaria e, dunque, capace di

---

[88] G. GALLO, M. RAITANO (2020), *SOS incomes: Simulated effects of COVID-19 and emergency benefits on individual and household income distribution in Italy,* Working Papers 566, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality; M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. RAITANO, M. NATILI (2021), *ESPN Thematic Report on Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis: Italy*. Brussels: European Commission; A. MOREIRA, M. LÉON, F. CODA MOSCAROLA, A. ROUMPAKIS (2021), *In the eye of the storm…again! Social policy responses to COVID19 in southern Europe*. Social Policy & Administration, 55, 339-357 https://doi.org/10.1111/spol.12681; F. RONCHI, M. NATILI, (2023). *Allargamento della doppia dualizzazione? Disuguaglianze nel mercato del lavoro e risposte alle politiche sociali nazionali nell'Europa occidentale durante la prima ondata della pandemia di COVID-19.* Politica Sociale e Amministrazione, 57(3), 416–432. https://doi.org/10.1111/spol.12814

[89] Secondo il rapporto Oxfam (2023) La disuguaglianza non conosce crisi, disponibile sul sito istituzionale www.oxfamitalia.org: "I problemi strutturali del lavoro in Italia hanno radici profonde e diversificate: l'arretramento economico pluridecennale del Paese, i crescenti divari territoriali e di genere, il ritardo nei livelli di istruzione e un accentuato sottoutilizzo del capitale umano da parte del sistema produttivo, il crescente ricorso a forme di lavoro non standard da parte delle imprese, i bassi livelli retributivi. Il susseguirsi di episodi di crisi, da quella finanziaria del 2008, alla crisi da COVID19, ha ulteriormente esacerbato il quadro d'insieme, producendo un progressivo peggioramento della quantità e qualità del lavoro in Italia."

rispondere in tempo reale a shock sistemici, evitando di perpetuare disuguaglianze strutturali[90].

La Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, prendendo atto di siffatte criticità, nel discorso sullo Stato dell'Unione 2020, ha evidenziato la necessità di rafforzare la resilienza sociale europea, indicando che la coesione e la stabilità economica a lungo termine non possono prescindere da un sistema di protezione inclusivo e capillare[91].

In definitiva, la pandemia ha confermato che un modello di lavoro basato esclusivamente sulla flessibilità economica è intrinsecamente vulnerabile, mentre la costruzione di una rete di protezione sociale strutturata e universale non costituisce un mero strumento di welfare, ma un elemento centrale di stabilità economica, equità sociale e resilienza del mercato del lavoro europeo.

[90] INAPP (2021), Pandemia e mercato del lavoro, Squilibri nella pandemia https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/e68ceb0c-03a6-476a-bbfb-80e3e3b88298/content.

[91] Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2020 la presidente della Commissione europea URSULA VON DER LEYEN affermava (ec.europa.eu) "la verità è che per troppe persone il lavoro non è più remunerativo: il dumping salariale distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza leale nel mercato unico. Per questo motivo la Commissione presenterà una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per i salari minimi. Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi sia con salari minimi legali. Sono una fervente sostenitrice della contrattazione collettiva e la proposta rispetterà pienamente le competenze e le tradizioni nazionali. In molti Stati membri abbiamo visto come un salario minimo ben negoziato tuteli posti di lavoro e crei equità, a beneficio dei lavoratori ma anche delle imprese che li valorizzano davvero i salari minimi funzionano ed è ora che il lavoro paghi".

§2.2 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: l'illusione di un rinnovato attivismo europeo

Nel contesto della crisi pandemica, le raccomandazioni della Commissione in materia salariale conoscono un mutamento significativo non tanto sul piano lessicale quanto sul piano della pretesa ordinante dell'intervento europeo [92].

Nella decisione n. 202o/1512, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, al considerando n. 9 si prevede, ad esempio, che «Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero garantire che l'impatto sociale, occupazionale ed economico della crisi COVID-19 sia attenuato e che le trasformazioni siano eque e socialmente giuste, rafforzando la ripresa e la spinta verso una società inclusiva e resiliente in cui le persone siano protette e in grado di anticipare e gestire il cambiamento, e possano partecipare attivamente alla società e all'economia. Dovrebbe essere contrastata la discriminazione in tutte le sue forme. Dovrebbero essere garantiti accesso e opportunità per tutti e dovrebbero essere ridotte povertà ed esclusione sociale, anche dei minori, in particolare assicurando un efficace funzionamento dei mercati del lavoro e dei regimi di protezione sociale, ed eliminando gli ostacoli all'istruzione, alla formazione e alla partecipazione al mercato del lavoro, anche tramite investimenti nell'educazione e nella cura della prima infanzia nonché nelle competenze digitali. L'accesso tempestivo e paritario a servizi di assistenza a lungo termine e di assistenza sanitaria a prezzi accessibili, comprese la prevenzione e la promozione dell'assistenza sanitaria, è particolarmente importante alla luce della crisi COVID-19 e in un contesto di società che invecchiano. È opportuno realizzare ulteriormente il potenziale delle persone con disabilità

[92] Cfr. S. BORRELLI, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 142.

di contribuire alla crescita economica e allo sviluppo sociale. Sui luoghi di lavoro nell'Unione emergono nuovi modelli economici e di business e cambiano quindi anche i rapporti di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché i rapporti di lavoro derivanti dalle nuove forme di lavoro mantengano e rafforzino il modello sociale europeo[93]».

Come osservato in dottrina, la pandemia ha operato quale fattore di accelerazione di un processo già in atto, consentendo alla Commissione di spingersi oltre il tradizionale perimetro della "soft governance[94]" per prefigurare un intervento normativo in un ambito – quale quello della determinazione dei salari – che resta strutturalmente sensibile sotto il profilo delle competenze.

In tal senso, la pandemia avrebbe operato quale "opportunity structure" (o da catalizzatore) per il rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione, senza incidere formalmente sul riparto delle competenze stabilito dai Trattati[95].

---

[93] La decisione (UE) n. 2020/1512 del Consiglio del 13 ottobre 2020 "relativa ali orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione", può essere consultata sul sito istituzionale https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32020D1512.

[94] Sul progressivo superamento del paradigma della "soft governance" in materia sociale e sul ruolo delle crisi nel rafforzamento dell'iniziativa normativa dell'Unione, Cfr. BARNARD, C. (2020). *EU ‘Social’ Policy From Employment Law to Labour Market Reform.* Apollo - University of Cambridge Repository. https://doi.org/10.17863/CAM.58772.

[95] Cfr. S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista,* in *Questione Giustizia,* 2/2020, testo integrale disponibile al sito: https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/835/qg_2020-2_giubboni.pdf. L'A. si sottolinea come la crisi sanitaria abbia reso politicamente praticabile un ampliamento dell'iniziativa europea nel campo delle politiche del lavoro, in continuità con processi già avviati nel quadro del Pilastro europeo dei diritti sociali.

In tale quadro, si colloca la proposta di direttiva relativa ai " salari minimi adeguati nell'Unione Europea[96]", spesso presentata come emblema di un rinnovato attivismo sociale dell'UE[97].

Tuttavia, una simile lettura rischia di essere fuorviante se non si distingue con chiarezza tra attivismo istituzionale ed effettiva vitalità del dialogo sociale, il quale versa, anche (e soprattutto) a livello sovranazionale, in una frase di crisi strutturale.

Il dialogo sociale comunitario, inizialmente concepito come correttivo alle dinamiche di mercatismo e come strumento idoneo a conferire una "voce costituzionale" ai lavoratori nel cuore dei processi legislativi dell'Unione europea[98], è rimasto segnato da inadeguatezze strutturali che ne hanno progressivamente compromesso la capacità regolativa[99].

Uno degli aspetti centrali di questa crisi risiede nella trasformazione della natura degli accordi tra le parti sociali: se, in una fase iniziale, il dialogo sociale era orientato alla produzione di norme dotate di effettiva incidenza giuridica, nel tempo si è affermata una marcata rarefazione della

---

[96] La Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea COM(2020) 682 final è reperibile al sito eur-lex.europa.eu

[97] V. S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 107; Id. in Direttiva Salari e ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento, in *LDE*, 4/2024, 4; A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati":* work in progress, in *W.P. D'Antona.It.* – 157/2022, p.3.

[98] B. BERCUSSON, *European Labour Law,* Cambridge University Press, 2009, p. 102; L. BACCARO, C. HOWELL, *Trajectories of Neoliberal Transformation, European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambrodge, 2017.,

[99] G. FONTANA, *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione all'ordinamento multivel e ritorno,* relazione alle Giornate di studio AIDLaSS; Ancona 29-30 maggio 2025, versione provissoria, disponibile su http://www.aidlass.it. L'A. evidenzia che l'istituzionalizzazione del dialogo sociale comunitario non è certamente ai modelli tipicamente neoliberali che postulano la netta separazione fra il piano istituzionale e la realtà sindacale e collettiva. Sul tema si veda anche S. GIUBBONI, *L'unione europea e le relazioni sindacali: un bilancio critico,* in *Studi sull'integrazione europea,* 2019, XIV, p. 59 ss.

contrattazione collettiva a livello europeo, sostituita da strumenti di "soft law" – pareri congiunti, raccomandazioni, linee guida – privi di una reale capacità di incidere sulle condizioni economiche e sociali dei lavoratori[100].

Il dialogo sociale, collocandosi in una cornice nella quale "l'economia sociale di mercato convive (e frequentemente entra in conflitto) con "l'economia di mercato aperta e in libera concorrenza", ha così legato la propria parabola alla fase più regressiva del processo di integrazione europea; le politiche di austerity e i meccanismi di condizionalità hanno ulteriormente aggravato tale dinamica, incidendo profondamento sulle strutture nazionali di diritto del lavoro e favorendo processi di deregolamentazione e di ridimensionamento del welfare state[101].

La crisi del dialogo sociale europeo non costituisce, pertanto, un fenomeno contingente e singolare, ma rappresenta un esito strutturale del modello di governance dell'Unione, in cui la funzione compensativa del dialogo sociale è rimasta confinata a un piano prevalentemente procedurale[102].

Invero, il dialogo sociale ha consentito l'inclusione formale delle parti sociali nel processo decisionale, senza però attribuire loro un effettivo potere di co-determinazione normativa: in tale contesto, dunque, la consultazione assume la funzione tecnica di legittimazione, nella quale la partecipazione

---

[100] V. amplius G. FONTANA, *Op. cit.*, disponibile su http://www.aidlass.it; T. JASPERS, L. PISARCZYK, *Collective Bargaining in European Union Law*, in T. JASPERS, F. PENNINGS, S. PETERS (EDS.), *European Labour Law,* Intersentia Utgevers, 2024, p. 381.

[101] L. MAGNUSSON, "Dopo Lisbona - L'Europa sociale all'incrocio?", ETUI, The European Trade Union Institute, https://www.etui.org/publications/working-papers/after-lisbon-social-europe-at-the-crossroads (consultato il 20 febbraio 2026); Cfr. B. CARUSO, A. ALAIMO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, *in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT* – 82/2010

[102] Sul dialogo sociale europeo si veda amplius European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social dialogue, Publications Office, 2012, https://data.europa.eu/doi/10.2767/448

delle parti sociali fornisce una copertura sociale a decisioni già ben definite sul piano politico, senza incidere sul loro contenuto sostanziale[103].

Sotto tale profilo, la consultazione in due fasi condotta dalla Commissione che ha preceduto l'intervento comunitario in materia nazionale – lungi dal poter essere assunto come indice di una rinnovata centralità delle parti sociali – ha consentito alla Commissione di adempiere agli obblighi di coinvolgimento previsti dall'art. 154 TFUE, senza tuttavia colmare l'assenza di un consenso sulle finalità e, soprattutto, sulla legittimità dell'intervento dell'Unione in un ambito tradizionalmente riservato alle competenze degli Stati membri[104].

Come osservato dalla più attenta dottrina, il ricorso alle procedure di consultazione rischia, in questi casi, di tradursi in una forma di

[103] In dottrina si è ampiamente sottolineato che, nonostante il riconoscimento istituzionale del dialogo sociale europeo negli artt. 151.156 TFUE, il ruolo delle parti sociali rimane spesso limitato ad una funzione di consultazione tecnica e di legittimazione, piuttosto che costituire un effettivo spazio di negoziazione e co-determinazione normativa: Cfr. J.P. TRICART, *Legislative implementation of European social partner agreements, WP Bollettino Adapt 2019,* https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/09/19WP201909TricartWEBversion.pdf; A. CÁRDENAS DOMÍNGUEZ, *Revisiting European Social Dialogue: A systematic review, Open Research Europe 2022,* https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/5-309/v1/pdf ; European Public Service Unions (EPSU), Social Europe without Social Dialogue: A Case Analysis, Cambridge University Press 2021;

[104] La dottrina più recente sul dialogo sociale europeo sottolinea che, sebbene l'art. 154 TFUE prevede un meccanismo di consultazioni in due fasi delle parti sociali prima delle proposte legislative, tale procedura è spesso realizzata in forma formalistica e non assicura una reale influenza sostanziale delle parti sociali sul contenuto delle decisioni dell'Unione: sul tema si vedano CÁRDENAS DOMÍNGUEZ, F., FERNÁNDEZ GARCÍA, M., & MOLINERO GERBEAU, Y. (2025*). Revisiting European social dialogue: A systematic literature review. Open Research Europe,* 5, 309. https://doi.org/10.12688/openreseurope.21020.1 CARRÉ, L., & STEIERT, M. (2022). *Social Europe without social dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. European Constitutional Law Review*, 18(2), 315–333. https://hdl.handle.net/1814/74921

legittimazione ex post di scelte già politicamente determinate, piuttosto che in un autentico spazio di "co-determinazione normativa[105]".

Le risposte delle parti sociali, sia a livello europeo sia a livello nazionale, hanno infatti evidenziato sin dall'inizio una frattura significativa: le organizzazioni datoriali, pur esprimendo in larga misura adesione agli obiettivi dichiarati di contrasto al lavoro povero e di promozione della coesione sociale, hanno contestato il valore aggiunto di un'azione normativa dell'UE in un settore caratterizzato da una marcato eterogeneità dei modelli nazionali di determinazione salariale, insistendo sulla necessità di preservare le competenze degli Stati membri e l'autonomia collettiva[106].

Tali posizioni, come evidenziato, non possono essere ridotte a mere resistenze corporative, ma riflettono una più generale preoccupazione per la tenuta dell'autonomia collettiva e per il rischio di un'armonizzazione indiretta dei sistemi nazionali di determinazione del salario[107].

---

[105] S. SCIARRA, Social law in the wake of the crisis, *in WP. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT* – 108/2014, p. 53.

[106] Sul punto si v. "La relazione" alla La proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi, 8, consultabile su eur-lex.europa.eu

[107] In dottrina si è osservato che l'azione dell'Unione nel campo dei salari minimi e della promozione della contrattazione collettiva deve confrontarsi con una profonda eterogeneità dei modelli nazionali di determinazione salariale: LASSANDARI, A. (2025). *L'accordo del luglio 1993 e lo "stallo" dei salari. Un modello da ripensare. RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE,* 1, 3-23; S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 96., il quale chiarisce che "la seconda versione della proposta ha ottenuto pareri molto più favorevoli, sia perché i sindacati hanno trovato rassicurazioni sull'assenza di una deminutio del proprio ruolo come conseguenza dell'adozione della direttiva, sia perché fra di essi (così come fra i leader politici che rivestono cariche di vertice dell'Unione) è cresciuta la consapevolezza in ordine al fenomeno della povertà nonostante il lavoro, anche alla luce dei drammatici strascichi economico-sociali lasciati dalla pandemia e, con il senno di poi, dalla guerra fra Russia e Ucraina".

Ciò nonostante, la Commissione ha scelto di proseguire nell'iter legislativo[108], sostenuta da una chiara volontà politica espressa ai massimi livelli istituzionali.

L'iniziativa è stata così legittimata attraverso un impianto argomentativo che, nei considerando e nella relazione introduttiva, insiste nel negare qualsiasi intento di sostituzione della contrattazione collettiva, presentando la direttiva come uno strumento di sostegno e promozione dei sistemi negoziali nazionali[109].

Insomma, l'aspirazione della proposta di direttiva è che si realizzi "una convergenza verso l'alto delle retribuzioni", formula che richiama la "parificazione nel progresso", di cui all'art. 151, par. 1, TFUE, anziché nel regresso, come di fatto è avvenuto in questo secolo, specie successivamente all'allargamento ai Paesi dell'Europa Orientale[110].

§2.3 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: strumento di convergenza salariale nell'Unione Europea

Una volta maturato il consenso politico, il Parlamento Europeo, a settembre 2022, in sessione plenaria varava il testo definitivo, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE a fine ottobre.

Invero, la Direttiva 2041/2022, in linea con le prescrizioni della relativa proposta, non reca in sé né un obbligo per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale, né prescrive uno specifico livello salariale[111] e,

[108] G. BRONZINI, *Op. cit.*, in *LDE*, n. 4 del 2024.

[109] Cfr. "La relazione" alla La proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai salari minimi, 8, consultabile su eur-lex.europa.eu

[110] M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti,* in *Dir. rel. ind.,* 2/2021.

[111] Nel considerando n. 19 della direttiva 2022/2041 si legge: "Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva non intende armonizzare il

prendendo atto delle prassi nazionali, pone vincoli finalizzati a garantire un'efficacia generalizzata dei contratti collettivi, individuati come la fonte più appropriata di trattamenti adeguati[112].

Tanto emerge dal considerando[113] n. 7 secondo cui "Migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati ed equi, apportano

---

livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi, in linea con il diritto e la prassi nazionale e con le specificità di ciascuno Stato membro e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e del diritto delle parti sociali di concludere accordi. La presente direttiva non impone, e non dovrebbe essere interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili. Inoltre, la presente direttiva non stabilisce il livello delle retribuzioni, che rientra nel diritto delle parti sociali di concludere accordi a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri. In dottrina: S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 107; Id. in Direttiva Salari e ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento, in *LDE*, 4/2024, 4.

[112] T. BOCCHI*, Il ruolo ancora attuale di autorità salariale del CCNL,* in *ll* 4/2024, 3; G. CALVELLINI, *Salario minimo, salario trasparente,* in *LDE* n. 3/2024, 2 afferma che "La Direttiva 2022/2041/UE è quindi anzitutto una direttiva sulla "trasparenza" dei sistemi di determinazione dei salari dei diversi Stati membri; S. CIUCCIOVINO, *Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva,* in *Federalismi.it,* n. 26/2023, V; G. PACCHIANA, *La funzione della retribuzione oggi e la questione del salario minimo legale,* in *LDE*, 4/2024, n. 5; W. RIZZETTO, *Salario minimo, privilegiare interventi nel minimo della contrattazione collettiva*, in *LDE*, 3/2023, 2. In particolare, A. LO FARO, *L'infinita questione salariale italiana e la Direttiva UE: contro la retorica della assoluta irrilevanza,* in *LDE*, 3/2024, 2, afferma che la Direttiva è "un testo […] apparentemente privo di un pregnante contenuto normativo che potrebbe tra l'altro anche dissolversi, in tutto o in parte, in conseguenza del ricorso per annullamento depositato dalla Danimarca e supportato dalla Svezia"; G. FONTANA, *La questione sociale ed i salari poveri,* in *LDE,* 4/2024, 7, osserva "La Direttiva ha tuttavia il merito, quantomeno, di non disconnettere la questione della povertà dal problema salariale, come si è tentato di fare molte volte ed anche in sedi autorevoli, finanche da parte di istituzioni comunitarie. Nonostante i suoi limiti, essenzialmente per la mancanza di un'efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, la direttiva è una norma di indirizzo molto chiara, dà un input molto preciso, a cui tuttavia lo Stato italiano sembra volersi sottrarre".

[113]M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale,* 2/2022, 2, osserva, richiamando CGUE, 19 novembre 1998, C-162/97, Nilson e CGUE, 2 giugno 2022, C-353/20, Skeyes, che "è vero che il preambolo di un atto comunitario non ha

vantaggi ai lavoratori e alle imprese dell'Unione, come pure alla società e all'economia in generale, e sono un presupposto fondamentale per consentire una crescita equa, inclusiva e sostenibile".

Analogamente, il considerando n. 9[114], ove si afferma che "La povertà lavorativa nell'Unione è aumentata nell'ultimo decennio e un numero più elevato di lavoratori si trova in condizioni di povertà. Nei periodi di contrazioni economiche, il ruolo di salari minimi adeguati nella protezione dei lavoratori a basso salario è particolarmente importante, dato che tali lavoratori sono più vulnerabili alle conseguenze di tali periodi di contrazioni economiche, ed è essenziale per favorire una ripresa economica sostenibile e inclusiva che dovrebbe condurre a un aumento dell'occupazione di qualità. Per assicurare una ripresa sostenibile è essenziale che le imprese, in particolare le microimprese e le piccole imprese, prosperino. Tenuto conto degli effetti della pandemia di Covid-19, è importante valutare l'adeguatezza dei salari nei settori a bassa retribuzione, che si sono dimostrati essenziali e di grande valore sociale durante la crisi."

Il riferimento all'importanza di salari adeguati ed equi è ricorrente nei considerando della direttiva: in particolare, il considerando n. 28 ricollega, nella sua prima parte, "l'adeguatezza a un'equa distribuzione salariale nel paese di riferimento e al fatto che il salario assicuri un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno" ed esplicita con enfasi "l'importanza di misurazioni assolute della medesima

valore giuridico vincolante, ma è idoneo a precisare il contenuto delle disposizioni dell'atto stesso, quindi il loro esame non ha solo valore dal punto di vista dell'analisi politica della legislazione"

[114] L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati,* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* 2022, afferma che "[…] la vera novità rispetto alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea nell'ottobre 2020 è stata introdotto nel corso delle negoziazioni in seno al c.d. trilogo nel Considerando 9".

adeguatezza"; nella seconda parte, questo considerando segnala agli Stati che "un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabilito a livello nazionale può essere utile per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. Oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tenere conto anche delle necessità a partecipare ad attività culturali, educative e sociali.

Passando alla disamina del contenuto vero e proprio della direttiva, osserviamo che la sua struttura è piuttosto semplice: essa si suddivide in quattro capi e presenta un totale di 15 articoli[115].

Il Capo I detta delle disposizioni generali quali oggetto ed ambito di applicazione (artt. 1-2) e definizioni (art. 3), nonché una disciplina per la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (art.4). L'art. 1.4 chiarisce che la direttiva non impone né "l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi", né "l'obbligo di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile".

L'art. 2, delinea il campo di applicazione soggettivo, riferendosi ai lavoratori "che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore in ciascuno Stato Membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia".

Tale formulazione sembra includere i subordinati e, verosimilmente, i parasubordinati, laddove essi siano formalmente riconosciuti negli ordinamenti. Sembrerebbero esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva i lavoratori autonomi; tuttavia, al Considerando n. 21 vi sono espliciti richiami a forme di lavoro "atipico" e anche tramite "piattaforma

[115] L. RATTI, E. BRUMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (EDS.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage: Context, commentary and trajectories,* Hart Publishing, Oxford, 2024.

digitale", in consonanza con l'obiettivo di intervenire in alcuni segmenti del mercato del lavoro fragili e di inquadramento incerto, dove il modello contrattuale può anche essere rappresentato dal lavoro autonomo.

La direttiva dedica particolare attenzione alla copertura della contrattazione collettiva, considerandola un pilastro fondamentale per garantire una protezione adeguata dei salari minimi e ridurre la povertà lavorativa[116].

L'art. 4, specificatamente intitolato alla promozione della contrattazione collettiva in materia di fissazione dei salari, sancisce l'idoneità della contrattazione collettiva a garantire l'adeguatezza dei salari, introducendo due ordini di obblighi per gli Stati membri. Nello specifico, un primo gruppo di obblighi principali impone agli Stati membri di promuovere la "costruzione e rafforzamento della capacità delle parti sociali di impegnarsi nella contrattazione collettiva sulla definizione dei salari a livello settoriale o interprofessionale" e di "svolgere negoziati costruttivi, significativi e informati sui salari tra le parti sociali"; un secondo gruppo di

[116] I considerando della direttiva 2022/2041 sottolineano ulteriormente il ruolo della contrattazione collettiva. Nello specifico, il considerando n. 13 evidenzia che la protezione garantita dal salario minimo previsto dai contratti collettivi in occupazioni a basso salario è adeguata e ha dimostrato di essere un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa; il considerando n. 16 afferma che la contrattazione collettiva di settore o intersettoriali è "un fattore essenziale per raggiungere un'adeguata protezione del salario minimo e pertanto deve essere promossa e rafforzata"; il considerando n. 18 reca la promozione della contrattazione collettiva quale uno degli obiettivi esplicit dell'intera direttiva; il considerando n. 19 precisa che le parti sociali conservano la più ampia libertà di stabilire il livello e le modalità per assicurare salari adeguati mediante contrattazione collettiva; il considerando n. 24 osserva che le retribuzioni medie nei sistemi senza salario minimo legale sono tra le più elevate bell'UE e sono caratterizzati da un'altissima copertura della contrattazione collettiva e da alti livelli di affiliazione sia alle associazioni datoriali che ai sindacati; il considerando n. 26 rileva che gli Stati membri con un elevato livello di copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una ridotta percentuale di lavoratori a basso salario e a promuovere salari minimi più elevati. La maggior parte degli Stati membri con salari minimi elevati rispetto al salario medio ha una copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%.

obblighi, invece, include la necessità di "adottare misure, se del caso, per tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e per proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti discriminatori" e di "adottare misure, ove appropriate, dirette a proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro contro tutti gli atti di ingerenza delle une verso le altre[117]".

Il comma 2 dell'art. 4 prevede obblighi ulteriori per gli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%[118], consistenti nel:

- prevedere un quadro che favorisca le condizioni per lo svolgimento della contrattazione collettiva mediante legislazione concertata o accordi con le parti sociali;

- introdurre un piano d'azione per la promozione della contrattazione collettiva, basato su un programma con scadenze definite e misure concrete per incrementare progressivamente il tasso di copertura, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali. Questo

[117] Il considerando n. 24 della Direttiva n. 2022/2041 afferma che "In un contesto di diminuzione della copertura della contrattazione collettiva è essenziale che gli Stati membri promuovano la contrattazione collettiva, agevolino l'esercizio del diritto di contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari e rafforzino in tal modo la determinazione dei salari prevista dai contratti collettivi al fine di migliorare la tutela garantita dal salario minimo dei lavoratori".

[118] Siffatto articolo deve essere letto in combinato disposto con il considerando n. 25 ove si precisa che "[…] ciascuno Stato membro con un tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% dovrebbe adottare misure volte a rafforzare tale contrattazione collettiva. ciascuno stato membro con una copertura della contrattazione collettiva inferiore a una soglia dell'80% dovrebbe fornire un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e istituire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva al fine di aumentare progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva. Al fine di far rispettare l'autonomia delle parti sociali, che include il loro diritto alla contrattazione collettiva ed esclude qualsiasi obbligo di concludere contratti collettivi, la soglia dell'80% della copertura della contrattazione collettiva dovrebbe essere interpretata solo come un indicatore che fa scattare l'obbligo di elaborare un piano d'azione".

Piano deve essere pubblico, notificato alla Commissione e periodicamente aggiornato, comunque riformulato almeno ogni cinque anni[119].

Il Capo II reca delle prescrizioni relative alla procedura per la determinazione di salari minimi legali adeguati (art. 5), variazioni e trattenute (art. 6), coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali (art. 7) e per l'accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali.

Gli articoli 5 e seguenti risultano particolarmente rilevanti per gli Stati che adottano o mantengono un salario minimo legale. Essi descrivono procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, prevedendo meccanismi di indicizzazione basati su criteri appropriati e conformi al diritto e alle prassi nazionali, a condizione che non comportino una riduzione del salario minimo legale (art. 5, par 3 e 5). L'adeguamento automatico si colloca, nella logica della direttiva, in una prospettiva di garanzia di stabilità e protezione nel tempo, anche attraverso l'utilizzo di indicatori come il c.d. indice di Kaitz (o indice delle diseguaglianze), che fissa la soglia di povertà sotto al 60% del salario lordo mediano e al 50% del salario lordo medio[120].

---

[119] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* 2022, 51-52, il quale evidenzia: "Anche qui, l'influenza del Parlamento europeo è evidente, non solo per avere alzato la soglia dal 70% all'80% di copertura della contrattazione collettiva, ma specialmente per avere trasformato un obbligo relativamente generico – quale era quello inizialmente proposto dalla Commissione di stabilire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva – in uno strumento potenzialmente cruciale e sanzionabile sul piano procedurale. È infatti evidente che, qualora uno stato membro non adempia all'obbligo di stabilire il Piano d'azione, ovvero lo determini in guise eccessivamente generiche o inefficaci, o ancora non lo notifichi alla Commissione o non lo aggiorni periodicamente, detto Stato sarà passibile di procedura d'infrazione per inadempimento agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE".

[120] Anche il considerando n. 28, precisa che "Gli Stati membri dovrebbero utilizzare indicatori e valori di riferimento associati per orientare la loro valutazione

Un'ultima caratteristica dell'adeguatezza concerne l'indicizzazione dei salari minimi, prevista dall'art. 5, comma5 almeno ogni due anni o ogni quattro per i paesi con meccanismi di indicizzazione; inoltre, l'art. 5, comma 6 impone agli Stati membri di istituire commissioni consultive per supportare le autorità competenti in merito alle questioni relative al salario minimo legale[121].

Particolare importanza assumono anche l'art. 6 che diffida gli Stati dal consentire che deduzioni, variazioni e trattenute, previste per le retribuzioni di particolari categorie di lavoratori, ne mettano a repentaglio l'adeguatezza; nonché l'art. 8 che si occupa dell'effettività dell'accesso dei lavoratori ai salari minimi legali, mediante l'implementazione di sistemi di controlli, ispezioni e sanzioni che possono essere all'uopo previsti[122].

Il Capo III prescrive delle disposizioni orizzontali, comuni a tutti i paesi, fra le quali spiccano quelle relative alle garanzie salariali nell'ambito

---

dell'adeguatezza dei salari minimi legali. Gli Stati membri potrebbero scegliere tra gli indicatori comunemente impiegati a livello internazionale e/o gli indicatori utilizzati a livello nazionali, 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, valori che attualmente non sono soddisfatti da tutti gli Stati membri, o il rapporto tra il salario minimo netto e il 50% o il 60% del salario netto medio. La valutazione potrebbe inoltre basarsi su valori di riferimento associati a 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".

[121] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* 2022, 45, richiama uno studio di Eurofound, Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, secondo cui: "[…] nel 2018, il 23% dei lavoratori europei che percepivano un salario minimo ha dichiarato di avere difficoltà o grandi difficoltà ad arrivare a fine mese, rispetto all'11,5% del resto dei lavoratori dipendenti. Il 16% dei lavoratori a salario minimo viveva in famiglie materialmente disagiate, rispetto al 6% del resto dei lavoratori dipendenti".

[122] V. amplius S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 107; Id. in Direttiva Salari e ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento, in *LDE*, 4/2024, 4.

degli appalti pubblici (art. 9[123]), monitoraggio e raccolta dei dati da parte degli Stati alla Commissione nel corso del tempo (art. 10), diritto di ricorso e protezione da trattamento o conseguenze favorevoli (art. 12) e sanzioni (art. 13).

Infine, il Capo IV contiene gli articoli da 14 a 19 con le disposizioni finali che chiudono la direttiva.

Particolari perplessità, tuttavia, ha suscitato – come segnalato da una parte consistente della dottrina costituzionalistica e giuslavoristica – la questione se tale costruzione sia sufficiente a dissipare i dubbi circa la coerenza dell'intervento con i limiti posti dall'art. 153, par. 5, TFUE[124].

In particolare, il dichiarato scopo di realizzare "una convergenza verso l'alto delle retribuzioni", così come l'introduzione di criteri di "adeguatezza"

---

[123] Il considerando n. 31 della Direttiva (UE) 2022/2041 evidenzia che "L'attuazione efficace della tutela garantita dal salario minimo, introdotta da disposizioni giuridiche o fornita da contratti collettivi, è fondamentale nell'aggiudicazione e nell'esecuzione di appalti pubblici e contratti di concessione. Il mancato rispetto dei contratti collettivi che prevedono la tutela garantita dal salario minimo può effettivamente verificarsi nell'esecuzione di tali contratti o nella successiva catena di subappalto, facendo sì che i lavoratori ricevano una retribuzione inferiore al livello salariale concordato nei contratti collettivi di settore.

L'art. 9, in materia di appalti pubblici, prevede che gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori, nell'aggiudicazione ed esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino agli obblighi di osservanza dei salari stabiliti a livello legale o contrattuale, comprese le convenzioni dell'OIL n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva.

[124] Sulla correttezza della base giuridica della proposta di direttiva si vedano: P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo, in Studi in memoria di Massimo Roccella,* M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 213; S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 104, il quale evidenzia che "La competenza a intervenire legislativamente […] non è generalizzata in capo all'Unione come accade in un ordinamento statuale, ma discende dal principio di attribuzione: ciascun atto normativo deve trovare un preciso appiglio nei trattati istitutivi, che devono prevedere la possibilità di introdurre regole in quella determinata materia.

salariale è stata letta, da alcuni autori, come il tentativo da parte dell'Unione Europea di incidere indirettamente sui meccanismi nazionali di determinazione delle retribuzioni, aggirando il divieto espresso, posto dall'art. 153, par. 5, TFUE, di intervento dell'Unione in materia di livelli salariali[125].

Più in generale, occorre ricordare che la competenza legislativa dell'Unione Europea non è assimilabile a quella di un ordinamento statuale: essa discende dal "principio di attribuzione", secondo cui ogni intervento normativo deve trovare, anche se volto ad introdurre prescrizioni minime, deve trovare un appiglio nei Trattati istitutivi, che devono prevedere la possibilità di introdurre regole in quella determinata materia, e rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità[126].

Ne consegue che l'Unione Europea può adottare misure vincolanti in settori non rientranti nella sua competenza esclusiva solo laddove gli obiettivi perseguiti non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e risultino, invece, meglio realizzabili a livello europeo[127].

---

[125] Sic M. BARBIERI, *Op. cit.*, in Dir. rel. ind., 2/2021.

[126] Il principio di proporzionalità è illustrato nell'articolo 5, par. 4, del TUE. Esso mira ad inquadrare le azioni delle istituzioni dell'Unione Europea entro certi limiti. In virtù di tale principio, le misure dell'Unione: a) devono essere idonee a conseguire il fine desiderato; b) devono essere necessarie per conseguire il fine desiderato; c) non devono imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere (proporzionalità in senso stretto). Il principio di proporzionalità è strettamente legato al principio di sussidiarietà, definito dall'art. 5, par. 3, TUE. Siffatto principio, mira a garantire che le decisioni siano adottate a un livello che sia il più possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello dell'Unione europea sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, o locale. In altri termini, il principio di sussidiarietà è il principio per cui l'Unione europea non interviene, se non nei settori di sua esclusiva giurisdizione, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Un altro principio correlato, il principio di attribuzione, stabilisce che tutti gli ambiti delle politiche sui quali non vi sia esplicito accordo nei trattati da parte di tutti gli Stati membri rimangono di loro competenza.

[127] M. BARBIERI, *Op. cit.*, in Dir. rel. ind., 2/2021; V. BAVARO ET AL. (2021), *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato,* in *RGL*, n. 1, I, 111 ss.; M.

§2.4 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: la competenza europea sui salari sotto la lente della Corte di Giustizia

Nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, l'art. 153 TFUE disciplina l'intervento dell'Unione nel campo delle politiche sociali e al paragrafo 5 esclude espressamente la competenza dell'Unione Europea in materia di retribuzione, con una clausola di riserva a favore degli Stati membri[128], a lungo rappresentata come un limite invalicabile: una vera e propria barriera giuridica idonea a precludere qualsiasi forma di intervento europeo in ambito salariale[129].

DELFINO (2019), *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Editoriale Scientifica, Napoli; Ibidem in Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia, in DRI, n. 2, 432 ss.; A. LO FARO (2020), *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD,* n. 3, 539ss E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 41 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE (2021), *Spunti sul salario minimo legale dopo la Proposta di direttiva Ue,* in *DLRI,* n. 4, 749ss; T. TREU (2021), *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea,* in *DRI*, n. 1, 1ss.

[128] Giova evidenziare che questa restrizione, risalente all'art. 137 al Trattato di Amsterdam che istituisce la Comunità Europea (TCE), costituisce una limitazione a sua volta limitata dal fatto che sin dal Trattato nella sua versione originaria (stipulato a Roma nel 1957) si regolavano le retribuzioni sia nel senso di far discendere espressamente dalla libertà di circolazione dei lavoratori il divieto di discriminazioni tra gli stessi anche con riferimento alla retribuzione, sia nel senso della fissazione nell'art. 119 del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne.

In dottrina G. FAVA, *Esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. COM(2020) 682 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea,* Audizione Commissione Parlamentare XIV, osserva che "L'eccezione relativa alle retribuzioni, di cui all'art. 153, par. 5, TFUE, trova la sua ragion d'essere nel fatto che la determinazione del salario rientra nell'autonomia delle parti sociali su scala nazionale, nonché nella competenza degli Stati Membri".

[129] V. amplius S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 104-105; L. CALAFÀ, *Sub art. 153 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (DIRETTO DA), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, CEDAM; Padova, 2014, 995 ss.

Ciò nonostante, con il passare degli anni vi sono stati diversi momenti in cui l'UE, specialmente in virtù del principio di non discriminazione, è intervenuta in materia salariale, al fine di contribuire ad affermare una sostanziale condizione di parità tra i lavoratori.

Un simile meccanismo è stato avallato dalla Corte di Giustizia[130], la quale ha esplicitato che l'esclusione della competenza europea in materia di retribuzione va intesa in senso restrittivo, in modo da non incidere né sul margine di azione del legislatore europeo nelle aree dei paragrafi da 1 a 4 dello stesso art. 153 e nelle quali, inevitabilmente, viene coinvolta la materia dei salari; né rimettere in causa gli obiettivi perseguiti dall'art. 151 TFUE[131].

---

[130] C-620/18, Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea: si tratta di una controversia in cui il Governo ungherese aveva promosso il ricorso, assumendo che la Direttiva (UE) 2018/957, del 28 giugno 1018, recante una modifica della direttiva 96/71/CE (3) relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, regolasse direttamente la retribuzione dei lavoratori e delle lavoratrici, in violazione dell'art. 153, par. 5, TFUE; CGUE, 19 giugno 2014, Spetch e a (da C- 501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU: C:2014:2005; CGUE, 15 aprile 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223); CGUE., 13 settembre 2007, C-307/05, Del Cerro Alonso, in Dir. rel. ind., 2008, n. 1, 234 ss., con nota di R. COSIO, Il lavoro a termine nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella quale la Corte ha censurato una disciplina nazionale che escludeva i lavoratori a tempo determinato dalla possibilità di beneficiare degli scatti di anzianità (ossia una componente del trattamento retributivo) in condizioni analoghe agli omologhi lavoratori stabili. La pronuncia era riferita all'art. 137, n. 5, Trattato CE, oggi sostanzialmente riproposto con l'art. 153 TFUE.

[131] Sull'interpretazione restrittiva dell'art. 153, par. 5, TFUE v. M. BARBIERI, *Op. cit.*, in Dir. rel. ind., 2/2021; M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli Studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura,* in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 81 ss.; M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di Direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione Europea a un problema storico del diritto del lavoro, in Studi in memoria di Massimo Roccella* M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 81 ss; S. D'ASCOLA, *Op. cit.* , in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 105; P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi …e l'Italia*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 263, il quale alla nota n. 19 richiama M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia,* in *Dir. rel. ind.,* 2021, 438 secondo cui "dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si ricava che l'UE

Tali pronunce evidenziano, dunque, una lettura funzionale della riserva retributiva, intesa non come limite assoluto, bensì come clausola suscettibile di adattamento in funzione della realizzazione degli obiettivi comunitari e dell'effettività del diritto dell'Unione[132].

Nondimeno, questo orientamento accentua la tensione strutturale tra il principio di attribuzione e le finalità sociali dell'UE, rendendo instabile il confine tra competenza e riserva, come dimostra la vexata quaestio sviluppatasi attorno alla compatibilità della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati con i limiti posti dall'art. 153, par. 5, TFUE.

Il dibattito dottrinale sulla coerenza di tale intervento con la clausola di riserva di cui all'art. 153, par. 5, TFUE può essere ricondotto, in via schematica, a due principali filoni interpretativi[133], che non si esauriscono in una contrapposizione meramente teorica circa l'ammissibilità dell'azione dell'Unione, ma riflettono concezioni profondamente divergenti della natura dell'ordinamento europeo e del ruolo del diritto sociale al suo interno.

Secondo un primo orientamento, definibile come "sovranista" o restrittivo, l'art. 153, par. 5, TFUE configura una vera e propria riserva di competenza in materia retributiva, da intendersi in senso sostanzialmente assoluto. La competenza europea si esaurirebbe, pertanto, nella possibilità di adottare misure minime in settori diversi dalla retribuzione, senza che ciò possa tradursi in alcuna forma, neppure indiretta, di condizionamento dei

---

non può intervenire sui seguenti aspetti della retribuzione: a) l'uniformizzazione degli elementi costitutivi dei salari; b) la determinazione e l'uniformizzazione dei salari; c) l'istituzione di un salario minimo europeo".

[132] Cfr. M. BARBIERI, *Op. cit.*, in *Dir. rel. ind.,* 2/2021; G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFUE, in Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 .

[133] Sviluppo il confronto tra lettura rigoristica e interpretazione sistematica della clausola di esclusione di cui all'art. 153, par. 5, TFUE: G. DI FEDERICO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 .

livelli salariali. Tale impostazione, tipica di una parte della dottrina sensibile alla logica intergovernativa e alla specificità dei modelli nazionali di relazioni industriali, individua nella disciplina delle retribuzioni un nucleo essenziale e indisponibile di sovranità statale[134].

Di segno opposto è il filone c.d. "progressista", secondo cui l'art. 153, par. 5, TFUE non esclude ogni forma di intervento europeo in materia salariale, almeno quando esso assuma carattere indiretto o strumentale. Muovendo dalla premessa che la retribuzione costituisce un elemento intrinseco delle condizioni di lavoro e dei diritti fondamentali, tale orientamento ritiene che una lettura eccessivamente rigida della clausola di riserva finirebbe per compromettere l'effettività del diritto sociale europeo. In questa prospettiva, la riserva dovrebbe essere interpretata restrittivamente, al fine di non svuotare di contenuto le politiche dell'Unione in settori che, pur formalmente non retributivi, presentano un'evidente dimensione salariale[135].

Questo orientamento si colloca coerentemente all'interno di una visione dell'Unione quale ordinamento capace di promuovere il progresso sociale, seppure attraverso strumenti limitati. Non a caso, la stessa Corte di giustizia ha in larga misura avallato tale impostazione, affermando che la riserva in

---

[134] R. SCHÜTZE, *European Union Law,* Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 798; G. DI FEDERICO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 ; M. BARBIERI, *Op. cit.,* in *Dir. rel. ind.,* 2/2021; S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 105; A. ARANGUIZ, S. GARBEN, *Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis*, in *CEPOB,* 2019.

[135] G. DI FEDERICO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 ; E. MENEGATTI, *Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence. A response to the Advocate General's opinion,* ETUI, 2025 https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence .

materia di retribuzione non deve impedire l'intervento europeo nelle aree di cui all'art. 153, parr. 1-4, e che l'Unione può adottare misure "minime" volte a sostenere e completare l'azione degli Stati membri[136].

Una lettura critica del dibattito mostra, tuttavia, come entrambe le impostazioni presentino significativi profili problematici. In particolare, l'orientamento sovranista, nel negare qualsiasi competenza – anche indiretta – dell'Unione in materia retributiva, tende a sottovalutare l'interconnessione strutturale tra retribuzione, condizioni di lavoro e diritti fondamentali, finendo per offrire una rappresentazione eccessivamente compartimentata delle politiche sociali. Inoltre, la qualificazione dell'art. 153, par. 5, come un "muro" giuridico invalicabile, piuttosto che come una clausola di equilibrio tra competenze, rischia di paralizzare l'azione dell'Unione in ambiti nei quali la dimensione retributiva è inevitabilmente coinvolta (quali l'antidiscriminazione, la sicurezza sul lavoro o la tutela dei lavoratori vulnerabili), senza tenere adeguatamente conto dell'evoluzione del diritto sociale europeo[137].

D'altro canto, anche l'orientamento progressista non è esente da criticità: esso rischia, infatti, di svuotare la clausola di riserva di ogni effettiva funzione limitativa, trasformandola in un mero ostacolo formale all'espansione della competenza europea. Una simile deriva potrebbe legittimare forme di intervento riconducibili a un "soft law" sostanzialmente

---

[136] V. nota n. 129.

[137] La letteratura critica evidenzia come il filone sovranista, nella negazione assoluta di qualsiasi competenze europea in materia retributiva, rischi di compartimentare eccessivamente le politiche sociali e paralizzare l'azione dell'UE in settori in cui la dimensione salariale è inevitabilmente presente: G. DI FEDERICO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 ; E. MENEGATTI, *Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence. A response to the Advocate General's opinion,* ETUI, 2025 https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence .

vincolante, capace di orientare in modo significativo le politiche salariali nazionali senza un corrispondente assunzione di responsabilità politica, con evidenti ricadute negative in termini di certezza del diritto e di delimitazione delle competenze[138].

L'art. 153, par. 5, TFUE si configura, dunque, come una clausola di equilibrio fragile: da un lato, esso impedisce l'introduzione di un salario minimo europeo uniforme; dall'altro, non preclude che l'Unione incida indirettamente sulla determinazione delle retribuzioni attraverso criteri, procedure e strumenti di governance funzionali al perseguimento di obiettivi di tutela dei diritti fondamentali "a livello dell'Unione[139]".

È su questo meccanismo che si fonda, come ampiamente rilevato in dottrina[140], la Direttiva (UE) 2022/2041 in materia di salari minimi adeguati. La Commissione ha infatti ancorato la proposta all'art. 153, par. 1, lett. b),

---

[138] S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 105;

[139] L'avvocato generale MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Conclusioni presentate il 28 maggio 2020, nella C-620/18, Ungheria c. Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (consultabile al sito: curia.europa.eu), con riferimento al secondo motivo di ricorso afferente alla violazione dell'art. 153 TFUE, par. 5 afferma che "La ragione d'essere dell'eccezione relativa alle «retribuzioni» […] consiste nel fatto che la determinazione dei salari appartiene all'autonomia contrattuale delle parti sociali a livello nazionale e rientra nella competenza degli Stati membri in materia. […] Tale eccezione riguarda misure che comporterebbero una diretta ingerenza del diritto dell'Unione nella determinazione delle retribuzioni del rapporto di lavoro. […] L'eccezione non può essere estesa, tuttavia, a ogni questione avente un nesso qualsiasi con le retribuzioni. Tale interpretazione priverebbe di senso altri settori contemplati dall'articolo 153 TFUE paragrafo 1".

[140] Sul punto v. M. BARBIERI, *Op. cit.*, in Dir. rel. ind., 2/2021; S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 105; P. PASCUCCI, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 263. Secondo M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia,* in *Dir. rel. ind.,* 2021, p. 438, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si ricava che l'UE non può intervenire su seguenti aspetti della retribuzione: «a) l'uniformizzazione degli elementi costitutivi dei salari; b) la determinazione e l'uniformizzazione dei livelli salariali; c) l'istituzione di un salario minimo europeo».

TFUE, in combinato disposto con l'art. 153, par. 2, lett. b), presentandola come un intervento volto a sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore delle condizioni di lavoro, piuttosto che come un'imposizione di livelli retributivi uniformi[141].

Da questa prospettiva, la direttiva appare rispettare formalmente i limiti dell'art. 153, par. 5, TFUE, poiché non istituisce un salario minimo europeo uniforme, ma si limita a definire criteri e procedure volti ad assicurare un livello minimo di protezione[142].

La questione centrale non riguarda, tuttavia, la sola compatibilità formale dell'atto con la clausola di riserva, bensì il suo effetto sostanziale: una regolazione di tipo "soft harmonisation" è, infatti, potenzialmente idonea a orientare in modo significativamente vincolante le politiche salariali nazionali, soprattutto nei Paesi caratterizzati da sistemi retributivi deboli o frammentati, con una conseguente compressione dello spazio decisionale degli Stati membri e delle parti sociali[143].

---

[141] S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 105; M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in AIMO, FENOGLIO, IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 62.

[142] R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 115 ss., il quale afferma che il legislatore europeo con l'adozione della Direttiva (UE) 2022/2041"ha espressamente dichiarato di non volere (o forse non potere) risolvere la gran parte dei problemi che attanagliano la materia dei salari nel nostro ordinamento".

[143] Sulla correttezza della base giuridica della Direttiva (UE) 2022/2041 si interrogano anche P. PASCUCCI, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 263; P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo,* in AIMO, FENOGLIO, IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella,* Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 111 ss.

In tale prospettiva, la direttiva si colloca in una zona grigia tra coordinamento, indirizzo e regolazione, sollevando interrogativi di fondo circa la trasformazione funzionale delle competenze sociali dell'Unione europea[144].

È proprio questa collocazione ambigua ad aver dato origine al ricorso di annullamento proposto dal Regno di Danimarca[145], sostenuto dal Regno di Svezia[146], deciso dalla Corte di giustizia nella causa C-19/23[147]. Il ricorso si fondava su una concezione rigorosa del principio di attribuzione delle competenze: secondo i ricorrenti, la direttiva interferirebbe direttamente con la determinazione delle retribuzioni negli Stati membri e inciderebbe sul diritto di associazione delle parti sociali, entrambe materie espressamente escluse dalla competenza dell'Unione ai sensi dell'art. 153, par. 5, TFUE.

---

[144] E. MENEGATTI, *Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence. A response to the Advocate General's opinion,* ETUI, 2025 https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; P. PASCUCCI, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 264, mette in rilievo che altre perplessità "sono state avanzate anche sullo strumento giuridico adottato. Infatti, da parte datoriali si è rilavato che, dovendosi rispettare la competenza esclusiva statale in materia di retribuzioni, in luogo della direttiva […] sarebbe stato preferibile uno strumento giuridicamente non vincolante come la raccomandazione, non dovendosi sottovalutare che la direttiva potrebbe aprire la porta all'interpretazione della Corte di giustizia in tema di autonomia della parti sociali, della loro libertà contrattuale e della loro libertà di associazione.".

[145] C.L. IBSEN (2025), Collective bargaining and minimum wage regime in Denmark. ETUI, il quale rileva le che le parti sociali e il governo danesi si oppongono con forza alla Direttiva Europea sul salario minimo, considerandola una minaccia per il regime volontario di contrattazione collettiva.

[146] J. JANSSON, O. JANSSON, J. OTTSSON, *The Nordic Model and the Directive on Adequate Minimum Wages,* in Notebooks: The Journal for Studies in Power, 5, 151-164 https://doi.org/10.1163/26667185-bja10070 , in cui si analizza la ferma opposizione della Svezia alla direttiva dell'Unione Europea sui salari minimi adeguati. Gli Autori spiegano che tale resistenza nasce dal timore che l'intervento politico esterno possa minare l'autonomia delle parti sociali e la tradizione nazione di determinazione dei salari.

[147]Causa C- 19/23 Ricorso proposto il 18 gennaio 2023 – Regno di Danimarca/ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea reperibile al sito: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=271514&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4502077

Secondo tale impostazione, l'art. 153, par. 5, TFUE non si limiterebbe a precludere la fissazione diretta dei salari, ma vieterebbe qualsiasi intervento dell'Unione idoneo a incidere, anche indirettamente, sui meccanismi nazionali di determinazione delle retribuzioni. In via subordinata, i ricorrenti sostenevano altresì che la direttiva non potesse essere validamente adottata sulla base dell'art. 153, par. 1, lett. b), TFUE, in quanto essa perseguirebbe anche l'obiettivo di cui alla lett. f) del medesimo paragrafo, relativo alla rappresentanza e alla difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, ambito che richiede l'applicazione di una procedura legislativa speciale fondata sull'unanimità del Consiglio[148].

Tale impostazione, coerente con il richiamato orientamento sovranista, riflette altresì le specificità dei modelli nordici di relazioni industriali, caratterizzati da un'elevata copertura contrattuale, dall'assenza di un salario minimo legale e da un ruolo centrale delle parti sociali, tradizionalmente sottratto all'intervento legislativo statale[149].

---

[148] L. RATTI, *What is the Minimum Wage Directive Really About? An Analysis of Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages, its Implications and Objectives,* in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.; GARBEN, *Choosing a Tightrope Instead of a Rope Bridge – The Choice of Legal Basis for the AMW Directive*, in RATTI, BRAMESHUBER, PIETROGIOVANNI (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage: Context, Commentary and Trajectories,* Hart Publishing, 2024, p. 25;

[149] A. IOSSA, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *Riv. giur. lav*. 2025, 1, 163-175; N. COUNTOURIS, *The Adequate Minimum Wage Directive 2022/2041 before the Court of Justice,* in *International Union Rights*, 32/2. L'A. rileva che la Danimarca e la Svezia sono, ovviamente, paesi con salari elevai, ata densità sindacale e alta copertura, con sistemi di relazioni industriali finemente regolati e ben funzionanti e regimi di stato sociale universalistici; ; D.A. ALONSO, *Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages: ECJ Judment on its validity and implications from the national perspective of Spain,* in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025), il quale mette in evidenza che in questi contesti, sia i datori di lavoro sia i sindacati temono che l'intervento statale o europeo possa indebolire il loro potere contrattuale e l'autonomia delle parti sociali.

Le conclusioni dell'Avvocato generale del 14 gennaio 2025[150] si collocano in linea di continuità con la posizione dei ricorrenti e offrono una delle ricostruzioni più rigorose, sotto il profilo sia teorico sia applicativo, dei limiti delle competenze sociali dell'Unione. In particolare, l'Avvocato generale adotta una lettura sostanziale dell'art. 153, par. 5, TFUE, ritenendo che la nozione di retribuzione non possa essere circoscritta al solo livello salariale numericamente determinato, ma debba comprendere anche i meccanismi, i criteri e le procedure che ne guidano la formazione[151].

Ne consegue che qualsiasi intervento dell'Unione idoneo a orientare in modo vincolante le scelte nazionali in materia salariale finirebbe per incidere su una materia espressamente sottratta alla competenza dell'UE. Anche questa impostazione richiama la concezione "sovranista" della riserva di cui all'art. 153, par. 5, TFUE, intesa non come una mera clausola tecnica di riparto, bensì come una garanzia del pluralismo dei modelli nazionali di relazioni industriali. Tuttavia, essa si pone in tensione con precedenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, nei quali l'effetto indiretto su materie escluse non è stato ritenuto sufficiente a determinare l'illegittimità dell'atto dell'Unione[152].

---

[150] Conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, presentate il 14 gennaio 2025 e disponibili al sito: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=294192&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4502077

[151] N. COUNTOURIS, *Avoiding another "Viking and Laval" moment – a critical analysis of the AG opinione on the Adequatw Minimum Wage Directive, Case C-19/23,* in *European Labour Law Journal*, 2025, 16(2), 312-322.

[152] N. COUNTOURIS, *The Adequate Minimum Wage Directive 2022/2041 before the Court of Justice,* in *International Union Rights*, 32/2, il quale evidenzia che il parere dell'AG Emiliou non è stato accolto con favore dai commentatori accademici, che lo hanno criticato per essersi discostato dai precedenti e per aver travisato l'esclusione della retribuzione; C. KILPATRICK, M. STEIERT, *A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opnion 14 January 2025),* in *LAW Working Paper*, EUI, 2025/2, reperibile al sito www.eui.eu, ove si rileva che l'Avvocato Generale Emiliou ha reso un parere inadeguato sulla Direttiva sui salari minimi adeguati, in quanto il parere propone l'annullamento totale della Direttiva sulla

La Corte di giustizia, riunita in Grande Sezione, ha disatteso le censure mosse da Danimarca e Svezia avverso la Direttiva (UE) 2022/2041, discostandosi in modo significativo dalle conclusioni dell'Avvocato generale. Pur riconoscendo la particolare sensibilità della materia e la necessità di un'interpretazione restrittiva delle competenze dell'Unione, la Corte introduce una distinzione concettuale tra interventi che fissano o condizionano direttamente il livello delle retribuzioni e interventi che si limitano a istituire un quadro procedurale e di governance[153].

Secondo la Corte, infatti, l'art. 153, par. 5, TFUE osta unicamente all'adozione di misure dell'Unione che abbiano come oggetto principale, o come effetto diretto, la determinazione del livello delle retribuzioni o dei loro elementi costitutivi. Esso non preclude, per contro, interventi che producano effetti soltanto indiretti sulle retribuzioni, purché tali effetti non si traducano in una regolazione sostanziale dei livelli salariali[154].

Sulla base di tale distinzione, la Corte respinge la domanda di annullamento integrale della direttiva, rilevando che essa non fissa il livello dei salari minimi nell'Unione né impone agli Stati membri l'obbligo di introdurre un salario minimo legale. La promozione di salari minimi adeguati produce un'incidenza indiretta sulle retribuzioni, mediata da una pluralità di scelte discrezionali rimesse agli Stati membri e alle parti sociali. Le disposizioni della direttiva si limitano, infatti, a stabilire obblighi di natura

---

base di una comprensione storicamente errata ed eccessivamente estesa dell'esclusione della competenza sulla retribuzione di cui all'art. 153(5) TFUE; ETUC (2025), 'Etuc Counter-Opinion to the Opinion of Advocate General Emiliou delivered on 14 January 2025 in the case Denmark v EP and Council Case C-19/23', consultabile https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2025-02/ETUC%20CounterOpinion%20in%20the%20AMWD%20case.pdf

[153] V. nota 146.

[154] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025 https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence.

procedurale e istituzionale, lasciando impregiudicata la competenza degli Stati membri a determinare il livello concreto dei salari minimi[155].

Quanto al secondo profilo di illegittimità dedotto, relativo a una presunta incidenza sul diritto di associazione, la Corte osserva che l'art. 153, par. 5, TFUE osta soltanto a misure che incidano sull'essenza stessa di tale diritto, compromettendo la libertà delle parti sociali di organizzarsi o di determinare autonomamente le proprie strategie e attività. Esso non impedisce, invece, l'adozione di misure volte a promuovere o facilitare l'esercizio della contrattazione collettiva, purché non impongano obblighi sostanziali quanto al contenuto delle negoziazioni.

In tale ottica, la Corte rileva che la direttiva non impone alle parti sociali l'obbligo di concludere contratti collettivi né determina il contenuto delle negoziazioni salariali, né interferisce con la libertà delle organizzazioni sindacali e datoriali di scegliere se, quando e su quali basi avviare negoziati collettivi. Le disposizioni dell'art. 4 si limitano a imporre agli Stati membri l'adozione di misure volte a creare un quadro favorevole alla contrattazione collettiva, riguardanti il rafforzamento della capacità delle parti sociali, la promozione di negoziazioni informate e la tutela da atti di interferenza o discriminazione.

Con riferimento all'obbligo di predisporre un piano d'azione nei casi in cui la copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%, la Corte sottolinea che tale obbligo grava esclusivamente sugli Stati membri e non sulle parti sociali. Inoltre, la direttiva non specifica il contenuto di tali piani, lasciando un ampio margine di discrezionalità quanto alle misure da adottare, previa consultazione delle parti sociali. Rileva altresì che la direttiva non

[155] Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Report n. 4 – Michelini, Sentenza CGUE 11 novembre 2025 (C-19/23), Direttiva (UE) 2022/2041, Gruppo per l'attuazione dei protocolli con la Corte EDU e con la Corte di Giustizia, 2025, in www.cortedicassazione.it

introduce meccanismi di estensione automatica dei contratti collettivi né attribuisce alle autorità pubbliche il potere di sostituirsi alle parti sociali nella determinazione delle condizioni di lavoro o dei livelli retributivi.

Alla luce di tali elementi, la Corte conclude che le disposizioni relative alla promozione della contrattazione collettiva non incidono sull'essenza del diritto di associazione e non rientrano nell'ambito dell'esclusione di competenza prevista dall'art. 153, par. 5, TFUE[156].

Infine, la Corte rigetta anche il motivo di ricorso relativo alla base giuridica, applicando il principio del "fine predominante", secondo cui, qualora un atto persegua una duplice finalità e una di esse possa essere identificata come principale, l'atto deve fondarsi sulla base giuridica richiesta da tale finalità. Nel caso della Direttiva sui salari minimi adeguati, l'obiettivo primario è individuato nell'adeguatezza salariale, riconducibile alle condizioni di lavoro, mentre la promozione della contrattazione collettiva assume carattere strumentale e accessorio.

Tuttavia, pur respingendo il ricorso proposto dal Regno di Danimarca e Svezia, la Corte ha proceduto all'annullamento parziale di alcune disposizioni che imponevano criteri vincolanti per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali. La direttiva è stata così preservata nella sua struttura di base, ma privata degli elementi ritenuti eccessivamente intrusivi rispetto al principio di attribuzione sancito dall'art. 5 TUE[157].

---

[156] V. nota 146; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025 https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Report n. 4 – Michelini, Sentenza CGUE 11 novembre 2025 (C-19/23), Direttiva (UE) 2022/2041, Gruppo per l'attuazione dei protocolli con la Corte EDU e con la Corte di Giustizia, 2025, in www.cortedicassazione.it

[157] V. nota n. 145. La Corte annulla: 1) integralmente l'art. 5, paragrafo 2, in quanto imponeva agli Stati membri l'obbligo di utilizzare almeno quattro criteri specifici (potere d'acquisto, livello generale dei salari, tasso di crescita e produttività) per fissare i salari minimi; 2) l'art. 5, paragrafo 1, limitatamente alla frase "inclusi gli elementi di cui al paragrafo 2. Si tratta di un annullamento conseguente a quello del paragrafo 2, poiché il

Nel suo complesso, la vicenda della Direttiva (UE) 2022/2041 e il contenzioso promosso da Danimarca e Svezia segnano un passaggio di particolare densità nel processo di costituzionalizzazione del diritto sociale dell'Unione europea. La sentenza C-19/23 non si limita a risolvere una controversia sulla base giuridica o sui limiti di competenza dell'Unione, ma contribuisce a ridefinire, in termini strutturali, il rapporto tra integrazione sociale europea e autonomia degli ordinamenti nazionali, da sempre turbolento ed incerto[158].

La Corte di Giustizia respinge il ricorso senza svuotare di significato l'art. 153, par. 5, TFUE, ma ne propone una lettura funzionale che ne ridimensiona la portata come divieto assoluto, riconfigurandolo come clausola di equilibrio dinamico. In questa prospettiva, la riserva in materia retributiva non opera più come linea di demarcazione rigida tra competenze, bensì come criterio di orientamento delle forme dell'azione dell'Unione, destinato a essere concretizzato caso per caso attraverso un controllo sostanziale dell'impatto normativo.

La sentenza, difatti, è importante sia per i suoi effetti 'interni', sulla Direttiva impugnata, sia per i suoi effetti 'esterni', sul futuro della politica sociale.

Per quanto riguarda i primi, gli Stati membri che sono ancora in ritardo nel recepimento dovrebbero ora procedere con esso. Inoltre, quelli con una

---

richiamo ai criteri obbligatori non aveva più valore legale; 3) l'art. 5, paragrafo 3 con riferimento specifico alla norma che impediva una revisione al ribasso dei salari minimi quando il loro aggiornamento è indicizzato automaticamente. A ben vedere, gli articoli annullati, in tutto o in parte dalla corte, comportavano un'interferenza diretta nella determinazione del salario, violando l'art. 153(5) TFUE e, dunque, la sovranità nazionale protetta dai trattai. In dottrina, Cfr.; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in Italian Labour Law e-Journal, Isuue 2, Vol. 18 (2025).

[158] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence

copertura della contrattazione collettiva inferiore all'80% dovrebbero adottare i piani d'azione richiesti dall'Articolo 4(2). E sebbene una piccola parte della Direttiva sia stata annullata, non ci si aspetta che questo cambi molto, anche per quei paesi che l'hanno già recepita. L'annullamento parziale, infatti, non invalida le misure di recepimento relative agli obblighi annullati della Direttiva, poiché le misure di recepimento hanno sempre una base giuridica indipendente nel diritto nazionale, anche quando erano originariamente richieste dalla legislazione dell'UE. Del resto, ai sensi dell'Articolo 5(2) gli Stati membri erano liberi di personalizzare il livello di impegno verso questi criteri, anche fino al punto di neutralizzarli efficacemente[159].

La sentenza è ancora più importante per il suo effetto 'esterno'. Se la Corte avesse adottato la linea interpretativa avanzata dal Regno di Danimarca, e condivisa dall'Avvocato Generale, ciò avrebbe inevitabilmente implicato un'espansione dell'esclusione della retribuzione fino a coprire ogni singolo aspetto sostanziale e procedurale della determinazione della retribuzione, compreso ogni tentativo di regolare la retribuzione attraverso modalità e procedure per la sua determinazione. Ancora più preoccupante sarebbe stata un'espansione dell'esclusione di competenza riguardante il diritto di associazione, che, secondo l'interpretazione proposta dal ricorrente, avrebbe coperto ogni tentativo di promozione positiva della contrattazione collettiva. Da questa prospettiva, la sentenza della Corte permette una visione più fiduciosa verso il futuro della politica sociale, nella misura consentita dall'attuale situazione geopolitica[160].

---

[159] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence

[160] Cfr. L. RATTI, *Out of Shadow: The Court of Justice and the Limits of EU Law Competence on Determining Minimum Wages*, in EU *Law Live,* 17-21 November 2025,

Un altro messaggio implicito che sembra emergere dal ragionamento della Corte è che la Direttiva è stata una scommessa, rivelatasi parzialmente fruttuosa, essendo riuscita ad attirare (in particolare) l'attenzione sui problemi della povertà lavorativa e della politica salariale[161].

Per quanto riguarda gli obiettivi che il legislatore dell'UE cercava di raggiungere – vale a dire, la convergenza verso l'alto dei salari minimi nell'Unione verso l'adeguatezza – lo strumento si è rivelato invece di limitata utilità[162]: invero, accanto ad alcuni Stati membri che hanno intrapreso un recepimento "forte" (Grecia e Slovacchia tra i più proattivi), in alcuni casi anticipando addirittura la Direttiva (es. Bulgaria, Croazia e Spagna), si registra un gruppo considerevole di paesi (Austria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Slovenia, Svezia) non ha mostrato alcun reale interesse per gli obiettivi della Direttiva, considerandosi già allineato o introducendo solo aggiustamenti marginali. Un altro numero considerevole di paesi non ha ancora recepito la Direttiva, e molti di essi non hanno mostrato entusiasmo, usando persino l'Opinione dell'Avvocato Generale come un'opportunità per ritardare il recepimento (Estonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia)[163].

15.

[161] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025).

[162] ; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025), mette in rilievo la frammentarietà che caratterizza i sistemi di determinazione salariale dei Paesi Membri dell'UE.

[163] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence.

§2.5 *(Segue)* – La Direttiva (UE) 2022/2041: la convergenza salariale europea tra ambizione uniforme e disomogeneità strutturale delle risposte nazionali

Pur con modalità differenziate, diversi ordinamenti hanno adottato misure coerenti con gli obblighi della direttiva, almeno sul piano procedurale[164].

Tra gli ordinamenti che hanno adottato misure coerenti con gli obblighi della direttiva, la Romania costituisce un caso di recepimento significativo per due motivi: da un lato, l'intervento ha inciso non solo sui criteri di determinazione del salario minimo, ma anche sulla definizione dell'ambito soggettivo di applicazione; dall'altro, ha rafforzato gli strumenti di controllo.

La legge n. 283/2024 ha introdotto una definizione più ampia di rapporto di lavoro, volta a ricomprendere situazioni di lavoro formalmente autonome ma sostanzialmente etero-organizzate, al fine di prevenire fenomeni elusivi. Sono stati codificati, altresì, criteri di adeguatezza espressamente collegati al potere d'acquisto, alla dinamica inflattiva, alla produttività e all'andamento dei salari medi, mentre in precedenza il sistema si fondava prevalentemente su decisioni governative annuali con consultazione non strutturata delle parti sociali. L'aggiornamento del salario minimo, infine, è stato collegato a un meccanismo periodico più trasparente e parametrico. La capacità ispettiva è stata rafforzata mediante ampliamento

[164] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Isuue 2, Vol. 18 (2025); [164] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Op. cit.*, 2024, 2, 337 ss.; MÜLLER, T. (Ed.). (2025). Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27. European Trade Union Institute (ETUI).

dei poteri di verifica documentale, incremento delle sanzioni amministrative e coordinamento con le autorità fiscali.[165]

Anche la Lituania ha introdotto formule di determinazione del salario minimo che collegano il detto salario a percentuali del salario medio nazionale o ad altri indicatori oggettivi, riducendo la discrezionalità governativa pura. Il recepimento si è realizzato attraverso modifiche delle leggi nazionali sul salario minimo e l'istituzionalizzazione di procedure consultive più strutturate con le parti sociali[166].

L'Irlanda ha istituito una Commissione indipendente incaricata di formulare raccomandazioni basate su indicatori di adeguatezza e ha annunciato un percorso verso la nozione di "living wage[167]". In entrambi i casi, l'influenza della direttiva si manifesta nell'esplicita adozione di parametri comparativi europei.

---

[165] V. amplius GUGA, Ș. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Romania.* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 99-102). European Trade Union Institute (ETUI).

[166] D. PETRYLAITÉ, *La trasposizione della direttiva europea sul salario minimi nel diritto del lavoro lituano*, in *DRL*, 2/2025. L'A. evidenzia che il recepimento della direttiva sui salari minimi adeguati da parte della Lituania è in gran parte meramente formale, dato il continuo predominio del Governo nella determinazione dei salari.

[167] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.; DOHERTY, *Make me good…Just not yet? The (potential) impact of the Adequate Minimum Wage Directive*, in *ILLEJ*, 2024, 17, 1, p. 211 ss; W.K. ROCHE, *Il recepimento della direttiva UE sui salari minimi adeguati in Irlanda: una questione irrisolta*, in *DRL*, 2/2025, ove si evidenzia che le sfide che sorgono in Irlanda, laddove la posizione legale e di relazioni industriali è problematica con riferimento al riconoscimento dei sindacati e alla contrattazione collettiva e dove la contrattazione collettiva settoriale non costituisce una parte considerevole del sistema.

Anche Stati dotati di salario minimo legale — tra cui Polonia[168], Ungheria[169], Spagna e Portogallo — hanno incontrato significative difficoltà nel processo di adeguamento ai parametri indicativi europei, in ragione di vincoli macroeconomici, dinamiche inflazionistiche elevate e, in alcuni casi, persistenti condizioni di instabilità politica.

La Germania, d'altra parte, ha vissuto un rinnovato dibattito sull'adeguatezza salariale, con aumenti significativi del salario minimo in risposta alle pressioni inflazionistiche[170].

In particolare, in diversi ordinamenti dell'Europa centro-orientale (ad esempio Estonia[171], Lettonia) e dell'area mediterranea (Spagna, Francia, Portogallo[172], Grecia[173] etc…), l'adeguamento ai benchmark indicativi è

---

[168] L. PISARCZYK, B. MADRZYCKI, *Il meccanismo di determinazione del salario minimo e la promozione della contrattazione collettiva: verso l'attuazione della direttiva (UE) 2022/2041 in Polonia.* Secondo gli AA:, l'ordinamento polacco non necessita di rilevanti adattamenti rispetto al meccanismo di definizione del salario minimo legale, se non con riferimento all'adozione del valore soglia; diversamente con riferimento alla promozione della contrattazione, l'intervento ipotizzato dal legislatore non sembra idoneo a raggiungere i risultati richiesti dalla direttiva.

[169] PÁSZTÓY, A., & HAVAS, B. (2025). "*Collective bargaining and minimum wage regime in Hungary".* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union.* ETUI, p. 56 ss. L'A. che il regime di contrattazione collettiva in Ungheria è caratterizzato da un forte decentramento e da un declino costante. L'ungheria, invero, ha recepito la Direttiva (UE) 2022/2041 nell'ottobre 2024 tramite il Decreto Governativo 308/2024.

[170] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.; MÜLLER, SCHULTEN, Not Done Yet – Applying the Minimum Wage Directive, in Social Europe, 2.5.2024.

[171] Cfr. *funditus* TOOMSALU, K. (2025*). "Collective bargaining and minimum wage regime in Estonia".* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European* Union. ETUI, pp. 36 ss.

[172] CAMPOS LIMA, M. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Portugal.* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 95-98). European Trade Union Institute (ETUI).

[173] VOSKERITSIAN, H. (2025). *Collective bargaining and the minimum wage regime in Greece*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 51-55). European Trade Union Institute (ETUI), ove si rileva che Direttiva sui salari minimi adeguati è stata recepita con la Legge 516/2024, che entrerà in vigore il

risultato incompleto, soprattutto per ragioni di sostenibilità economica o di gradualità politica.

Il caso spagnolo[174] si presenta, sotto questo profilo, come particolarmente emblematico. Sebbene l'ordinamento iberico sia generalmente considerato sostanzialmente coerente con gli standard europei in materia di salario minimi legale, il processo di adeguamento formale ai requisiti procedurali e sostanziali delineati dalla Direttiva ha evidenziato una pluralità di criticità, riconducibili a fattori di natura tecnica, istituzionale e politica.

Una prima criticità concerne l'assenza di un organismo consultivo pienamente istituzionalizzato e dotato di una base giuridica stabile. Benché nel 2021 il Ministero del Lavoro abbia istituito una Commissione consultiva per l'analisi del salario minimo, tale organismo continua ad operare prevalentemente nell'ambito di pratiche informali, senza formalizzazione o istituzionalizzazione come organismo permanente supportato da un quadro giuridico consolidato[175].

Una seconda criticità attiene alla mancata formalizzazione legislativa di criteri oggettivi per la determinazione e l'aggiornamento del salario minimo. Sebbene, a partire dal 2019, il governo spagnolo abbia assunto quale

---

1° giugno 2027. Una clausola significativa stabilisce che il salario minimo nazione non può essere ridotto, anche se giustificato da ragioni macroeconomiche.

[174] Sul sistema di determinazione dei salari in Spagna v. funditus Cap. III, par. 4.

Sull'impatto della Direttiva nel contesto della legislazione spagnola v. amplius D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Isuue 2, Vol. 18 (2025), il quale mette in rilievo che sebben la Spagna presenti già standard elevati, sono necessari piccoli aggiustamenti normativi per migliorare la trasperenza e l'efficacia dei meccanismi di aggiustamento salariale.

[175] D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Isuue 2, Vol. 18 (2025); Cfr. Comisión Asesora Para El Análisis del Smi, III, Informe de la Comisión Asesora para el Análisis del SMI, 2025 https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2025/150125-III-Informe-Expertos-SMI.pdf

parametro di riferimento il livello del 60% del salario medio, tale parametro mantiene una natura prevalentemente programmatica e politico-orientativa, piuttosto che costituire uno standard giuridicamente vincolante e tecnicamente strutturato.

Ne deriva la persistenza di un significativo margine di discrezionalità governativa, che si pone in parziale disallineamento rispetto all'impostazione della Direttiva, la quale mira a promuovere sistemi fondati su criteri oggettivi, trasparenti e prevedibili.

Ulteriori profili problematici hanno riguardato, almeno nella fase iniziale, la coerenza tra i criteri previsti dall'articolo 27, paragrafo 1, dello Statuto dei lavoratori spagnolo e quelli delineati dall'articolo 5, paragrafo 2, della Direttiva. Tuttavia, l'annullamento di tale disposizione della Direttiva da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 2025, ha sostanzialmente ridimensionato tale specifico profilo di criticità, attenuando i vincoli di adeguamento normativo precedentemente ipotizzati[176].

Permangono, nondimeno, incertezze rilevanti in ordine alla misurazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva, che in Spagna è formalmente stimato a livelli particolarmente elevati, superiori al 90%[177]. Tale dato, tuttavia, è stato oggetto di rilievi critici sotto il profilo metodologico, in quanto la metodologia statistica adottata potrebbe determinare una sovrastima della copertura effettiva, soprattutto in ragione della sottorappresentazione o esclusione di alcuni settori produttivi e

[176] M. LLOMPART BANNÀSSAR, *La esperada revisión de la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, por parte del Tribunal de Justicia de la UE,* in *Briefa AEDTSS,* 113, 2025 https://www.aedtss.com/la-esperada-revision-de-la-directiva-ue-2022-2041-sobre-unos-salarios-minimos-adecuados-en-la-ue-por-parte-del-tribunal-de-justicia-de-la-ue/ ; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025).

[177] D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025).

categorie professionali caratterizzati da maggiore frammentazione o precarietà occupazionale.

Il processo di adeguamento è ulteriormente condizionato da fattori di natura politico-istituzionale. Il Governo ha annunciato l'intenzione di promuovere, entro il 2025[178], interventi di riforma dello Statuto dei lavoratori volti a rafforzare il grado di conformità al quadro europeo; tuttavia, l'effettiva realizzazione di tali interventi risulta incerta, alla luce della persistente instabilità del quadro politico e parlamentare. A ciò si aggiunge un contesto di marcata conflittualità tra le parti sociali: mentre le organizzazioni sindacali sostengono l'adeguamento del salario minimo in coerenza con gli obiettivi della Direttiva, le associazioni datoriali hanno espresso significative riserve, evidenziando i potenziali effetti negativi sulla competitività e sull'occupazione. Ne deriva un processo di recepimento caratterizzato da una forte esposizione alle dinamiche del conflitto politico-sociale interno, che tende a rallentarne e a complicarne l'attuazione.

Nel complesso, il caso spagnolo evidenzia come la presenza di un salario minimo legale formalmente avanzato non garantisca, di per sé, la piena conformità agli standard europei emergenti, soprattutto laddove permangano margini significativi di discrezionalità politica, carenze nella formalizzazione dei criteri tecnici e fragilità degli assetti istituzionali di supporto al processo decisionale.

In Francia, il sistema di regolazione dei salari e della contrattazione collettiva è caratterizzato da un ruolo centrale dello Stato e da una copertura

[178] D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025); Gobierno de España, Plan annual normativo 2025, 15 April 2025, consultabile sul sito https://transparencia.gob.es/publicidad-activa/por-materias/normativa-otras-disposiciones/plan-anual

contrattuale (98% di copertura contrattuale) tra le più alte al mondo[179], nonostante un basso tasso di sindacalizzazione.

Avendo una copertura del 98%, la Francia viene classificata come un Paese minimalista per quanto riguarda il "tardivo" recepimento formale della Direttiva europea sui salari minimi adeguati. Tale approccio deriva dalla convinzione del governo francese che l'ordinamento nazionale sia già ampiamente conforme alla maggior parte dei requisiti previsti dalla Direttiva e, segnatamente, all'obiettivo dell'80% della copertura contrattuale, nonché ai valori di riferimento per l'adeguatezza di riferimento per l'adeguatezza del salario minimo del 60% del salario mediano ed il 50% del salario medio.

Il recepimento formale è avvenuto con il Decreto Governativo n. 2024-1065 del 26 novembre 2024, che si limita a regolare l'art. 5 della Direttiva: nello specifico, il decreto impone al Ministero del Lavoro di valutare l'adeguatezza del salario minimo legale almeno ogni quattro anni, usando come riferimento i valori del 60% del salario mediano netto e del 50% del salario medio netto[180].

[179] Sul sistema di regolazione dei salari in Francia v. *funditus* Cap. III, par. 3.

[180] Sul recepimento della Direttiva 2022/2041/UE Cfr. VINCENT, C. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in France*. In T. MÜLLER (ED.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 43-46). European Trade Union Institute (ETUI); MÜLLER T. (2025) Here comes the sun: the formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU, Report 2025.04, ETUI.

Per contro, Danimarca, Austria[181], Finlandia[182], Svezia e Italia non hanno trasposto le prescrizioni della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati.

In particolare, in Danimarca e Svezia la determinazione dei salari è integralmente affidata alla contrattazione collettiva settoriale, con tassi di copertura tradizionalmente elevati (superiori all'80% grazie a meccanismi di estensione di fatto e forte sindacalizzazione): ivi, lo Stato non interviene nella fissazione dei minimi, ma garantisce il quadro giuridico dell'autonomia collettiva([183])([184]). In tali ordinamenti la direttiva non impone l'introduzione

---

[181] GLASSNER, V., & HOFMANN, J. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Austria.* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 7-10). European Trade Union Institute (ETUI). L'A. rielva che in Austria, la copertura della contrattazione collettiva è eccezionalmente elevata, raggiungendo iol 98% dei lavoratori; pertanto, a causa dell'altissima copertura della contrattazione, la Direttiva (UE) 2022/2041 non ha avuto un impatto diretto sulla legge austriaca.

[182] In Finlandia non esiste un salario minimo legale, in quanto la determinazione dei salari è affidata interamente alla contrattazione collettiva si settore. Secondo SIPPOLA, M. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Finland*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 40-42). European Trade Union Institute (ETUI) il modello finlandese di determinazione dei salari si distingue per la sua eccezionale stabilità e capillarità. La percentuale dei lavoratori coperti da contratti collettivi è superiore all'80%; pertanto, la Finlandia non ha introdotto modifiche legislative sostanziali per recepire la Direttiva 2022/2042.

[183] J. JANSSON, O. JANSSON, J. OTTSSON, *Op. cit.*, in Notebooks: The Journal for Studies in Power, 5, 151-164 https://doi.org/10.1163/26667185-bja10070, rilevano che in Svezia ci sono circa 620 contratti collettivi centrali sui salari e sui termini e condizioni generali di impiego. Circa l'88% di tutti i dipendenti è coperto da contratti collettivi (l'82% nel settore privato e il 100% nel settore pubblico. Sul tema si vedano anche I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW, *'Introduction: Minimum Wage Regimes in Europe and Selected Developing Countries'*, in I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW (eds.), *Minimum Wage Regimes* (Routledge: London, 2021), 1-16, 8; Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022 (Stockholm: Medlingsinstitutet, 2024a), 20, 83; A. FRANSSON, A. KJELLBERG, *Collective bargaining and minimum wage regime in Sweden,* ETUI, 2025.

[184] C.L. IBSEN (2025), *Op. cit.*, ETUI, ove si evidenzia che in Danimarca la copertura della contrattazione collettiva è stabile, nonostante l'assenza di meccanismi di estensione nel paese. Nello specifico, in Danimarca la copertura della contrattazione

di un minimo legale, ma richiede monitoraggio e, se del caso, piani di rafforzamento([185])([186]).

L'Italia rappresenta, nel panorama europeo, un caso strutturalmente peculiare[187]: non prevede un salario minimo legale generale, ma affida la determinazione dei minimi retributivi alla contrattazione collettiva nazionale di categoria. Tale assetto si è consolidato nel tempo in virtù di una combinazione tra autonomia collettiva, prassi applicativa e intervento giurisprudenziale fondato sull'art. 36 Cost[188].

In questo senso il modello italiano è formalmente compatibile con la direttiva per almeno tre ragioni.

In primo luogo, la direttiva non impone agli Stati membri l'introduzione di un salario minimo legale: essa riconosce espressamente la legittimità dei sistemi fondati esclusivamente sulla contrattazione collettiva.

In secondo luogo, l'Italia presenta tradizionalmente un elevato tasso di copertura contrattuale, stimato dalle principali fonti istituzionali (OCSE, Commissione europea, CNEL) tra l'80% e il 95% dei lavoratori dipendenti, a seconda dei criteri di calcolo e dell'inclusione o meno del lavoro irregolare.

---

collettvia si attesta all'82% dei lavoratori, con una copertura del 100% nel settore pubblico e una copertura di circa il 73% nel settore privato.

[185] J. JANSSON, O. JANSSON, J. OTTSSON, *Op. cit.*, in Notebooks: The Journal for Studies in Power, 5, 151-164 https://doi.org/10.1163/26667185-bja10070, evidenziano che se i salari minimi dovessero essere introdotti in Svezia, ciò segnalerebbe brutte notizie per il modello svedese, con un ruolo di deterioramento per i sindacati svedesi.

[186] C.L. IBSEN (2025), *Op. cit.*, ETUI, rileva che con una copertura superiore all'80%, la Danimarca soddisfa pienamente la Direttiva europea sul salario minimi e non intraprenderà ulteriori azioni legali riguardanti il recepimento della direttiva.

[187] L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.; LEONARDI, S. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Italy.* In T. MÜLLER (ED.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 65-68). European Trade Union Institute (ETUI).

[188] L'analisi sistematica delle implicazioni della direttiva per l'ordinamento italiano sarà sviluppata nella seconda sezione della presente monografia, cui si rinvia per un esame approfondito dei profili costituzionali e ordinamentali.

Si tratta di una percentuale superiore alla soglia dell'80% che, nella direttiva, attiva l'obbligo di predisporre un piano di promozione della contrattazione collettiva.

In terzo luogo, il sistema italiano è già strutturato attorno alla centralità della contrattazione collettiva nazionale, che la direttiva individua come strumento privilegiato di determinazione salariale.

Tuttavia, la compatibilità formale non esclude l'emersione di tensioni strutturali che la direttiva contribuisce a rendere più visibili.

Il primo elemento di criticità riguarda la crescente frammentazione del sistema contrattuale. Negli ultimi due decenni si è assistito a una significativa proliferazione di contratti collettivi nazionali di lavoro depositati presso il CNEL, molti dei quali stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali di limitata consistenza associativa[189].

Questo fenomeno è legato a diversi fattori quali: la libertà sindacale sancita dall'art. 39 Cost., mai pienamente attuata nella parte relativa alla registrazione dei sindacati; l'assenza di una disciplina legislativa generale sulla misurazione della rappresentatività; l'incentivo economico, per alcune imprese, a individuare contratti con minimi retributivi inferiori rispetto a quelli stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative.

I soggetti poco rappresentativi sono, in genere, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali non confederali, prive di significativa presenza nel sistema produttivo e di un radicamento comparabile a quello delle principali organizzazioni storiche. La loro capacità negoziale è spesso limitata, ma sufficiente a stipulare contratti formalmente validi.

In tale contesto si sviluppa il cosiddetto dumping contrattuale: imprese operanti nel medesimo settore applicano contratti collettivi diversi,

[189] V. infra-Sez. II, cap. V.

caratterizzati da livelli retributivi significativamente inferiori, generando una concorrenza al ribasso fondata sul costo del lavoro. Non si tratta di dumping nel senso tecnico del diritto commerciale internazionale, bensì di una competizione intra-settoriale basata su differenziali salariali derivanti da contratti collettivi meno onerosi.

La direttiva non interviene direttamente su questo problema, né impone un modello di regolazione della rappresentatività. Tuttavia, nel momento in cui pone l'accento sull'"adeguatezza" salariale e sulla promozione della contrattazione collettiva effettiva, rende evidente una contraddizione: un sistema che si fonda sulla contrattazione collettiva può dirsi coerente solo se è in grado di garantire che tale contrattazione sia effettivamente rappresentativa e non meramente formale[190].

In questo senso, la direttiva non prescrive soluzioni, ma esercita una funzione di pressione sistemica: essa induce a interrogarsi sulla necessità di rafforzare la coerenza interna del modello italiano, intervenendo su: criteri oggettivi di misurazione della rappresentatività; individuazione dei contratti collettivi "leader" di settore; meccanismi di contrasto all'applicazione di contratti con minimi retributivi non adeguati[191].

Rafforzare la coerenza interna significa, dunque, assicurare che il pluralismo sindacale non si traduca in disarticolazione regolativa, ma rimanga compatibile con la funzione di garanzia salariale attribuita alla contrattazione collettiva.

---

[190] G. ORLANDINI, *Le ragioni di un confronto sul recepimento della Direttiva n. 2022/2041/UE,* in *LDE*, p. 2 ss.

[191] S. LEONARDI, *The European directive on adequate minimum wage and its impact in the Italian context,* in *DLRI,* 1/2024.

La Direttiva, alla luce delle considerazioni esposte, si colloca in uno spazio intermedio tra integrazione e sovranità nazionale, in cui la convergenza salariale, invero, resta un obiettivo programmatico[192].

La sua efficacia dipende, in linea di principio, dalla capacità degli Stati membri di tradurre i criteri europei in politiche salariali coerenti e sostenibili, e dalla volontà delle parti sociali di rafforzare il dialogo e la rappresentatività; in assenza di tali condizioni, il rischio di disomogeneità e di frammentazione permane come elemento strutturale dell'Europa sociale[193].

Per tal ragione, deve concludersi, in linea con la dottrina maggioritaria[194], che la Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati rappresenta un atto dal valore altamente simbolico, in quanto espressione di una volontà europea di rafforzare la dimensione sociale, ma al tempo stesso conferma della debolezza intrinseca dell'Unione in materia salariale, essendo la sua efficacia reale condizionata dai vincoli normativi dell'art. 153, par. 5, TFUE, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla

---

[192] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Isuue 2, Vol. 18 (2025); L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.; MÜLLER, T. (Ed.). (2025). Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27. European Trade Union Institute (ETUI).

[193] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International*, 2024, 2, 337 ss.

[194] Ex aliis Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, ETUI, 2025, 16 ss. https://www.etui.org/publications/why-directive-adequate-minimum-wages-does-fit-within-eu-competence; L. RATTI, *Op. cit.*, in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss; D.A. ALONSO, *Op. cit.*, in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025); S. D'ASCOLA, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 97; P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023.

disomogeneità strutturale dei sistemi nazionali di relazioni industriali, che rendono la convergenza salariale un obiettivo tendenziale più che una realtà concreta.

Capitolo III
Il salario minimo nei Paesi membri dell'Unione Europea: confronti e differenze tra i sistemi nazionali

Sommario: §1 – Il salario minimo nei Paesi membri dell'Unione Europea; §2 – Il salario minimo nel Regno Unito; §3 – Il salario minimo in Francia; §4 – Il salario minimo in Spagna; §5 – Verso la scelta del paradigma regolativo (rinvio).

§1 – Il salario minimo nei Paesi membri dell'Unione Europea

Il salario minimo è diritto garantito in ogni paese dell'Unione Europea: introdotte per la prima volta in Nuova Zelanda (1894)[195], Australia (1896)[196]

[195] M. MATSAGANIS, *Storia e politica del salario minimo,* in *Quaderni della coesione sociale,* 2/2020, 3, scrive: "Nel 1894, il parlamento neozelandese approvò l'Industrial Conciliation and Arbitration Act, diventando il primo paese a stabilire una soglia minima di retribuzione a livello nazionale. L'intenzione originaria dell'Atto era la creazione di un quadro istituzionale per la risoluzione di dispute industriali […]. Ciononostante, l'Atto fece gradualmente emergere un sistema ampiamente accettato per determinare il livello del salario minimo".

[196] M. MATSAGANIS, *Op. cit.*, in *Quaderni della coesione sociale,* 2/2020, 3, precisa che nel 1896, lo stato australiano del Victoria, "promulgò il Wage Boards Law. Questa legge fu progettata esplicitamente per creare il meccanismo per fissare salari minimi legali nelle "sweated industries".

e Regno Unito (1909)[197], le leggi sul salario minimo sono state poi introdotte in molti altri Paesi del mondo[198].

Nell'Unione Europea, la maggior parte degli Stati membri fissa il salario minimo in maniera unica e tendenzialmente universale, attraverso lo strumento legislativo.

Al contrario, una minoranza di paesi (6/27), precisamente Italia, Danimarca, Finlandia, Svezia, Cipro e Austria, fa affidamento alla contrattazione collettiva dei vari settori di lavoro ai fini dell'individuazione della c.d. paga-base[199].

---

[197] Cfr. A. BUGADA, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove), in Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE,* in *Dir. Rel. Ind.,* 2021.

[198] M. MATSAGANIS, *Op. cit.*, in *Quaderni della coesione sociale,* 2/2020, 4-5, a proposito del salario minimo nei Paesi del mondo scrive che: "nel 1918, due province canadesi (British Columbia e Manitoba) introdussero un salario minimo. Due anni più tardi, leggi simili furono adottate in altre quattro province: Ontario, Québec, Nuova Scozia e Saskatchewan (1920). […] Negli Stati Uniti, il Massachusetts fu il primo stato a far passare una legge sul salario minimo (1912). Tuttavia, un salario minimo federale fu adottato solamente un quarto di secolo più tardi, durante la presidenza di Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) con il Fair Labour Standars Act del 1938. L'atto stabiliva la durata della settimana lavorativa in 48 ore, garantiva che gli straordinari fossero pagati 1,5 volte la retribuzione ordinaria in alcune professioni, e proibivi l'impiego di minori nel 'lavoro infantile opprimente'. […] Dopo la Seconda Guerra Mondiale, altri paesi adottarono un salario minimo nazionale, inclusi alcuni divenuti indipendenti da poco come l'India (1948) e il Pakistan (1961). In America Latina, dove i sistemi di minimi salariali erano già stati introdotti in Messico (1937), Cile (1937), e Brasile (1938), furono adottati anche in Colombia (1955) e Argentina (1964)".

Oltre quelle citate, anche molte economie emergenti e in via di sviluppo hanno istituito o rafforzato i sistemi di salario minimo, come ad es. la Cina che ha adottato un salario minimo nel 1994, successivamente rafforzato nel 2004; il Sudafrica ha istituito un sistema di salario minimo nel 1997, dopo la fine dell'apartheid; il Brasile ha riattivato la sua politica di salario minimo nel 2005; la Malesia ha adottato un salario minimo nazionale nel 2013, seguita da Myanmar e dalla Repubblica Popolare del Laos nel 2015. In Africa, l'ultimo Paese a introdurre un salario minimo nazionale è stato Capo Verde nel 2014, fonte "Guida sulle politiche sul salario minimo", Modulo 1 – Cos'è il salario minimo?, 20 gennaio 2022, disponibile sul sito www.ilo.org .

[199] La Direttiva 2041/2022 sui salari minimi adeguati al considerando n. 12 mette in evidenza che "Sebbene la tutela garantita dal salario minimo esista in tutti gli Stati membri, in alcuni di essi questa deriva da disposizioni legislative o amministrative e da contratti collettivi, mentre in altri viene fornita esclusivamente mediante contratti

Si tratta, com'è noto, di ordinamenti caratterizzati da una forte forza sindacale – che non corrisponde necessariamente ad un'alta densità sindacale – e da una contrattazione collettiva pervasiva (o ad alta copertura) e coordinata centralmente, soprattutto nella determinazione delle retribuzioni[200].

La fissazione di soglie salariali minime a cura del legislatore ha riguardato, invece, i paesi laddove l'azione sindacale è debole e la copertura della contrattazione collettiva scarsa, accompagnata spesso da un forte decentramento.

In questo senso i migliori esempi sono il Regno Unito, che, escludendo una parentesi compresa tra il 1993 ed il 1998, vanta una secolare storia in ambito di salario minimo[201], i Paesi Bassi che ha introdotto il salario minimo nel 1969, La Francia che ha previsto una legislazione sui minimi salariali per la prima volta nel 1970 e la Spagna che ha legiferato in riferimento alla materia del salario minimo nel 1980.

Si tratta di Stati, come in parte anticipato, che presentano modelli di contrattazione collettiva decentralizzata e caratterizzata da un forte intervento statale, seppur aventi radici storiche e tradizioni diverse.

Non sorprende, dunque, che in Germania la significativa tendenza alla decentralizzazione della contrattazione collettiva, dovuto all'uso delle clausole di apertura nei contratti di settore ("Öffnungsklauseln")[202], ha

collettivi".

[200] La Direttiva 2041/2022 sui salari minimi adeguati al considerando n. 13 precisa che: "Nella maggior parte dei casi la tutela garantita dal salario minimo prevista nei contratti collettivi per le occupazioni a bassa retribuzione è adeguata e garantisce pertanto un tenore di vita dignitoso, dimostrandosi inoltre un mezzo efficace per ridurre la povertà lavorativa".

[201] E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale, Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017, p. 14.

[202] F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?,* in *RDRST,* Vol. 3, 2/2017, 82-133, a pag. 97 mette in evidenza che "[…] la posizione della Germania si caratterizza, dopo la riunificazione, per un consistente

trovato risposta con l'introduzione di un salario minimo legale (c.d. Milog o Mindestlohngesetz)[203].

Questa misura, introdotta nel 2015 e fissata inizialmente in misura pari ad € 8.50 lordi all'ora[204], è stata sostenuta dal sindacato DGB ed è stata attentamente calibrata per non ledere le prerogative riconosciute dalla Costituzione all'autonomia collettiva, ma anzi per supportare la funzione di armonizzazione in situazioni di particolare debolezza contrattuale, come, del

---

processo di decentramento contrattuale realizzato attraverso l'utilizzo massiccio di clausole di uscita o di apertura, che consentono la temporanea disapplicazione delle condizioni previste dal contratto di settore in situazioni di difficoltà economica e occupazionale per le imprese, soprattutto della ex Germania orientale. Il fenomeno, acuito dalla disaffiliazione di molte imprese dalle organizzazioni datoriali, ha portato nell'arco di un quindicennio a una forte caduta della copertura dei contratti di settore e alla diffusione di accordi aziendali a carattere prevalentemente concessivo spesso negoziati con i comitati aziendali, cui nell'assetto normativo fondato sulla legge sulla costituzione dell'impresa (BGV) non spetta la funzione contrattuale, riservata al sindacato".

[203] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 14; v. anche M. MATSAGANIS, *Op. cit.*, in *Quaderni della coesione sociale,* 2/2020, 4-5, a proposito del salario minimo in Germania scrive che: "[…] il concetto stesso di un salario minimo nazionale legale […] era in conflitto con il principio sacro di Tarifautonomie (vale a dire del diritto dei sindacati e delle associazioni di categoria di stabilire i salari attraverso la contrattazione collettiva senza interferenza da parte del governo), sul quale poggiano le relazioni industriali in Germania fin dal 1945. Inoltre, le potenti lobby imprenditoriali rigettavano l'idea e vi si opponevano fortemente. Infine, anche la maggioranza dei sindacati vi si erano opposti fin dall'inizio, e alcuni rimasero scettici fino alla fine. Dall'altra parte della barricata, i sostenitori di un salario minimo nazionale contavano solo qualche sindacato attivo in settori a basso reddito, una piccola minoranza all'interno della confederazione degli imprenditori e alcune personalità dell'opposizione interna del partito social-democratico (SPD)."

[204] In particolare, il salario minimo è stato portato ad €8.84 a decorrere dal 1° gennaio 2017, ad €9.19 nel 2019, €9.35 nel 2020, sino ad arrivare a €12.41 nel 2024 ed ad €12.82 nel 2025 il salario minimo in Germania ha mediamente raggiunto 10.13EUR/ora dal 2015 al 2025, toccando il picco storico di 12.82 EUR/ora nel 2025 e il minimo storico di 8.50 EUR/ora nel 2016 fonte it.tradingeconomics.com.

Secondo i dati Eurostat (ec.europa.eu) di gennaio 2025 la Germania è stata inserita nel gruppo di Paesi dell'UE con un salario superiore a €1.500 al mese. Inoltre, il salario minimo in Germania, espresso in Standard di Potere d'Acquisto (PPS) era di PPS €1.992 al mese. In termini di euro al mese, la Germania si trova nel gruppo con salari minimi compresi tra €1.802 (Francia) e €2.638 in Lussemburgo.

resto, dimostra la stessa rubrica della legge che introdotto il salario minimo legale[205].

Orbene, per il legislatore tedesco la fissazione di un salario minimo legale non costituisce un mero strumento per garantire condizioni di impiego adeguate ai lavoratori, ma anche uno strumento di sostegno all'autonomia collettiva, contribuendo a rivivificarla nei settori dove essa non riesce più a creare un argine alla diminuzione delle retribuzioni[206].

Da queste prime battute, dunque, emerge chiaramente come i Paesi membri dell'Unione Europea la cui determinazione della retribuzione avviene mediante legge adottano dei modelli di salario minimo legale in cui la contrattazione collettiva gioca un ruolo centrale nella determinazione dei salari, consolidando, ripristinando o, addirittura, acquisendo il suo "naturale" ruolo di "Autorità Salariale".

Per tal ragione, l'analisi che segue si concentrerà su alcune esperienze particolarmente significative nel panorama europeo, segnatamente quelle del Regno Unito (ordinamento di common law), nonché di Francia e Spagna, sistemi di civil law che, sotto molteplici profili, presentano tratti più prossimi alla tradizione giuslavoristica italiana.

---

[205] Sic F. GUARRIELLO, *Op. cit.*, in *RDRST,* Vol. 3, 2/2017, 82-133, a pag. 126.

[206] Per un approfondimento del salario minimo in Germania M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?,* in *Dir. lav. merc.*, 3/2014, 652 ss.; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 14.; R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* Cacucci Editore, 2020, 41-49, il quale alla pag. 41 precisa che "Storicamente, i sindacati hanno svolto un ruolo importante nel processo di determinazione dei salari in Germania, essendo tipicamente negoziati tra sindacati e federazioni dei datori di lavoro a livello settoriale, mediante fissazione di trattamenti minimi (in genere variabili a seconda delle competenze e dell'esperienza dei lavoratori). Tuttavia, a fronte dell'ampliamento della distribuzione salariale, la percentuale dei lavoratori interessati da accordi sindacali (sia a livello categoriale che a quello aziendale) è diminuita quasi costantemente, da quasi l'80% nel 1995 a circa il 55% nel 2015).

particolare attenzione sarà dedicata all'ordinamento spagnolo, la cui disciplina sarà oggetto di un'analisi più approfondita, anche alla luce dello svolgimento di un periodo di ricerca semestrale presso l'Università di Barcellona (UB), che ha consentito di esaminare in maniera più dettagliata le dinamiche normative e le prassi applicative relative alla determinazione del salario minimo in tale ordinamento.

L'obiettivo è quello di verificare se e in quale misura le soluzioni adottate in tali ordinamenti possano offrire spunti utili ai fini della riflessione in corso nell'ordinamento italiano in materia di salario minimo legale.

Quanto al quadro europeo di riferimento, occorre ricordare che il tema è stato interessato dall'adozione della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea, il cui recepimento in alcuni paesi dell'Unione è stato già esaminato nel paragrafo precedente.

In questa sede giova rammentare che nei sistemi che verranno esaminati nel prosieguo, la Direttiva sui salari minimi adeguati non ha determinato modificazioni strutturali dell'assetto preesistente: negli ordinamenti di Francia e Spagna – dotati da tempo di una disciplina legislativa del salario minimo – l'adeguamento alla direttiva si è infatti tradotto in interventi di natura essenzialmente minimalista, che non hanno inciso in maniera significativa sui modelli nazionali già consolidati. Diverso è, naturalmente, il caso del Regno Unito, il quale, a seguito del recesso dall'Unione Europea, non rientra tra i destinatari della direttiva e continua a sviluppare la propria disciplina del salario minimo in modo autonomo rispetto al quadro normativo dell'Unione.

In questa prospettiva, l'indagine comparata che segue intende esaminare le principali caratteristiche dei modelli adottati nei tre ordinamenti considerati, al fine di valutarne l'eventuale rilevanza per il dibattito italiano

sulla vexata questione salariale, tenendo conto sia della compatibilità con l'assetto delle relazioni industriali sia dei possibili effetti sul funzionamento del mercato del lavoro.

§2 – Il salario minimo nel Regno Unito

Il Regno Unito, siccome anticipato nel paragrafo che precede, è stato tra i primi Paesi europei ad adottare, a valle di un lungo processo evolutivo, una normativa sul salario minimo: il c.d. "Trade Boards Act[207]"

Il "Trade Boards Act", divenuto legge il 20 ottobre 1909, autorizzò il competente ministero dell'epoca, il Board of Trade, ad istituire un "trade board" in qualsiasi settore in cui i livelli salariali fossero troppo bassi rispetto a quelli di altri impieghi[208].

Scopo precipuo del Trade Board Act, dunque, era correggere le condizioni di sfruttamento e di estrema povertà salariale in settori specifici; di rimuovere il sussidio artificiale che i bassi salari fornivano alle imprese inefficienti, promuovendo un riallineamento della struttura industriale con glzi interessi più ampi della società

---

[207] S. DEAKIN, F. GREEN, *One hundred years of British Minimum Wage Legislation,* in *British Journal of Industrial Relations*, 2009, 205, affermano che l'introduzione del Trade Boards Act rappresenta una pietra miliare nello sviluppo della regolamentazione del salario minimo in Gran Bretagna e nel mondo, dal momento che l'approvazione di questa legge: inaugurò un'ondata di regolamentazione salariale nel ventesimo secolo a livello globale e stimolò una vasta produzione accademica associata; ebbe effetti immediati e tangibili in termini di miglioramento degli standard di vita, tanto che nel tempo i Trade Boards divennero una parte fondamentale del sistema di sostegno statale alla determinazione collettiva dei salari.

[208] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 31; S. BLACKBURN, *Curse or cure? Why was the enactment of Britain's 1909 Trade Boards Act so controversial?,* in *British Journal of Industrial Relations,* 2009, 47, 2, 223; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in British Journal of Industrial Relations, 2009, 206, ove si legge che inizialmente il Trade Boards Act regolamentava solo quattro settori industriali: 1. Ready and bespoke tailoring (i.e. sartoria pronta e su misura); 2. Paper box making (i.e. fabbricazione di scatole di carta); 3. Lace finishing (i.e. finissaggio di pizzi); 4. Chain making (i.e. fabbricazione di catene)

Nel tempo, tuttavia, siffatta misura ha rappresentato un passo fondamentale verso un maggiore coinvolgimento dello stato nella regolamentazione delle condizioni di lavoro e ha influenzato il dibattito sulle politiche del lavoro e sul ruolo del salario minimo nella società.

Significativo, a tal proposito, è il ruolo assunto nel tempo dai "Trade Boards", i cui poteri, inizialmente limitati alla fissazione di tariffe orarie minime e tariffe a cottimo equivalenti nelle c.d. "sweated industries"[209], col tempo si svilupparono fino a diventare parte integrante del sistema di sostegno statale alla determinazione collettiva dei salari.

Siffatte Commissioni, difatti, assunsero caratteri simili ad organismi di negoziazione collettiva, essendo composti da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori dei settori di riferimento, ma prevedendo anche la partecipazione di componenti indipendenti, il cui ruolo principale era facilitare l'accordo tra i datori di lavoro e le parti sindacali[210].

Successivamente, la filosofia e la portata della legislazione si ampliarono, tanto che, nel 1917, la Commissione Whitley raccomandò un ampliamento delle funzioni dei Trade Boards, affinché divenissero "una regolare macchina per la negoziazione e la decisione su certi gruppi di questioni trattate in altre circostanze dalla contrattazione collettiva[211]".

Siffatta raccomandazione venne attuata con il Trade Boards Act del 1918, che ampliò le loro funzioni e la loro copertura e, nel 1921, risultavano operativi già oltre 40 boards, con attività che interessavano ben tre milioni di lavoratori[212].

---

[209] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 32; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2009 206.

[210] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 32

[211] Siffatta locuzione è propria di S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2009, 206.

[212] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 32; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009, 206.

Durante il periodo tra le due guerre, i poteri delle Commissioni furono ulteriormente estesi per includere la regolamentazione delle indennità per le ferie[213]; al termine della Seconda Guerra mondiale, un'evoluzione significativa si ebbe con il Wages Councils Act del 1945[214].

Questa legge si basava su una filosofia più ampia, mirando non solo ad alleviare gli effetti dello sfruttamento, ma anche a "mantenere viva la contrattazione collettiva quando le circostanze economiche tendevano a distruggerla".

In questo periodo, i Trade Boards divennero i noti Wage Councils, che ottennero poteri statutari per regolamentare tutti gli aspetti dei salari, orari e ferie nei settori interessati, arrivando a coprire circa un quarto di tutti i lavoratori, in cui l'ottica legislativa assunta si basava sul presupposto che lo Stato avrebbe dovuto usare i propri poteri non solo per migliorare gli effetti del c.d. sweating (cioè le combinazioni di retribuzioni estremamente basse ed occupazione fortemente precaria), ma anche per salvaguardare "la contrattazione collettiva quando il contesto economico tendeva a neutralizzarla[215]".

In questo modo, lo Stato prestò il proprio sostegno all'applicazione di trattamenti retributivi minimi, nonché alla definizione di condizioni contrattuali delineate "industry-by-industry"; preservando, per quanto possibile, l'autonomia del processo di contrattazione, la cui conservazione

---

[213] S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009, 206, evidenziano che il modello è stato applicato al trasporto stradale ed al settore dell'agricoltura, nonché a contesti regionli come quello dell'Irlanda del Nord, dove un sistema parallelo è stato messo in atto nonostante le forti pressioni deflazionistiche e le disparità retributive regionali.

[214] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 32; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 39; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009.

[215] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 32; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009

costituiva un essenziale priorità politica, ispirata ad un generale "laissez-faire" collettivo relativamente all'area delle relazioni industriali[216].

L'esperienza dei "Wage Councils", tuttavia, venne messa fortemente in discussione a partire dagli anni '60 del secolo scorso, quando si iniziò a farsi strada l'opinione che il mantenimento di controlli legali ai livelli salariali costituiva un freno all'autonomo sviluppo della contrattazione collettiva nei settori coperti dalla legislazione sin qui esaminata; pertanto, negli anni '60 e '70 furono aboliti 27 "Wages Councils, che coprivano circa mezzo milione di lavoratori[217]"

In particolare, l'ostracismo verso il salario minimo trovò terreno fertile nel Regno Unito conservatore degli anni '80, sulla base del classico argomento che ravviserebbe un negativo impatto della misura in esame sull'occupazione[218].

---

[216] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 33 osserva che "Dal momento che i termini e le condizioni minime stabilite nei contratti collettivi a livello settoriale avrebbero potuto, in ultima istanza, essere resi vincolanti per i datori di lavoro in virtù dei meccanismi di arbitrato istituiti inizialmente dal Wartime Order n. 1305 e. poi attuati nella legislazione del dopoguerra (culminata nell'allegato n. 11 dell'Employment Protection Act del 1975), si può ritenere che il sistema del dopoguerra avesse la potenzialità per concretizzare un modello di salario minimo legale"; S. MILNER, *The coverage of collective pay-setting institutions in Britain, 1895-1990*, in *British journal of industrial relations,* 1995, 33, 77; O. KAHN FREUND, *Labour Law,* in M. GINSBERG, *Law and opinion in England in the 20th century,* Londra, 1959, 215 ss.

[217] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 33 mette in evidenza che dalla conduzione di studi successivi "Si ebbe modo di verificare che tale abolizione non comportò l'attesa rinascita della determinazione autonoma (in senso incrementale) della determinazione dei salari ad opera della contrattazione collettiva"; in tema v. anche C. CRAIG – J. RUBERY – R. TARLING – F. WILKNSON, *Industrial organisation, labour market structure and low pay, Cambridge,* 1982 che evidenziavano che le cause delle basse retribuzioni non risiedevano in un intervento statale invasivo, ma nella struttura del modello industriale: la facilità di ingresso nel mercato, l'intensa concorrenza sui prezzi e la disponibilità di lavoro precario si sono dimostrati duraturi ostacoli ad un'organizzazione efficace sia dal lato dei lavoratori che da quello dei datori di lavoro.

[218] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 39

Difatti, il Wages Act del 1986 ridusse i poteri dei Wages Councils, limitandoli alla fissazione delle sole tariffe base a tempo e a cottimo ed eliminando tutte le indennità di ferie pagate statutarie.

In tale periodo, le critiche più aspre e l'opposizione più forte giunsero proprio dalle organizzazioni sindacali, le quali lamentavano un disturbo alla loro azione contrattuale[219].

L'esito scontato (secondo la dottrina maggioritaria) di tale insistente e convergente campagna delle organizzazioni sindacali e del Partito Conservatore fu l'abolizione dei Wage Councils nel 1993, quando ancora coprivano due milioni e mezzo di lavoratori[220].

La descritta abolizione ebbe un impatto significativo sulla contrattazione collettiva, in quanto – contrariamente a quanto auspicato dalle organizzazioni sindacali – non si registrò un aumento della contrattazione collettiva volontaria nei settori precedentemente coperti, che al contrario franò rovinosamente[221].

---

[219] A. SKARPELIS, W. BROWN, *How far can a minimum wage compensate for the decline in collective bargaining? The challenge facing Germany and Britain,* in R. BLANPAIN, L. DICKENS (a cura di), *Chanllenges of European Employment Relation,* The Hauge, 2008, 191; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 40 precisa che "Il problema all'atto pratico, si concretava nella difficoltà a reclutare i lavoratori sottopagati appartenenti al mercato del lavoro secondario, una volta che questi avessero trovato una effettiva protezione nel salario minimo legale. Insomma, il convincimento maturato dalle organizzazioni sindacali, già durante gli anni '70, era quello di un meccanismo di tutela, quello dei Wage Council, che impediva l'espansione di una libera contrattazione collettiva".

[220] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 40; R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 35; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009; S. DEAKIN – F. WILKNSON, *The law of the labour market: industrialisation, employment, and legal evolution*, Oxford, 2005, 271: gli Autori citati mettono in rilievo che, prima dell'abolizione, i Wages Councils coprivano ancora 2,5 milioni di lavoratori, circa il 10% della forza lavoro attiva.

[221] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 40; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2009.

Ciò bastò a far cambiare le posizioni: il fronte sindacale si schierò compatto a favore dell'introduzione di un salario minimo legale, questa volta universale, trovando sponda anche nel lato datoriale e, precisamente, non solo in quelli che già avevano sostenuto i Wage Councils, ma anche tutti coloro che vennero influenzati dagli studi che dimostravano i positivi effetti sull'economia della misura[222].

Non passò molto tempo da queste conclusioni prima che la disciplina legislativa entrasse in vigore: nel 1998, il neoeletto governo laburista (con a capo Tony Blair), promulgò nel 1998 il National Minimum Wage ACT (NMW)[223].

La legge in esame introdusse un salario minimo universale vincolante nei confronti di tutti i datori di lavoro (indipendentemente dal settore di attività), indentificato come tariffa oraria standard inizialmente fissata in £3.60, ridotte per i lavoratori più giovani ed i soggetti impiegati con contratto formativo[224].

Più nel dettaglio, con riferimento al campo di applicazione soggettivo, le vigenti regole sono destinati a tutta la categoria dei "worker", che nell'ordinamento britannico include sia i lavoratori subordinati in senso stretto che l'area intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

Nell'interpretazione diffusa, lo scopo della legislazione è quello di includere nel suo ambito di tutela alcuni dei c.d. "dependent entrepreneurs",

---

[222] D. CARD, A. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A case study of the Fast-food Industry,* in the New Jersey and Pennsylvania, in The America Economic Review, 1994, 772.

[223] S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009 mettono in evidenza che nonostante la loro abolizioone, il Sistema dei Trade Boards e dei Wages Councils ha lasciato un'eredità. Il National Minimum Wage Act del 1998, pur apparendo come un minimo salariale universale, deve molto al sistema dei Wages Councils e al modello originale dei Trade Boards del 1909, dal quale discende la struttura tripartita della Low Pay Commission.

[224] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 40.

che operano a favore di un unico committente ed il cui grado di dipendenza o subordinazione è per molti versi simile a quello del lavoratore subordinato.

L'estensione della tutela del salario minimo ai "workers[225]" si inserisce nella peculiare sistematizzazione britannica delle tutele del lavoro subordinato, secondo uno schema a cerchi concentrici, nel quale alcune tutele vengono proiettate oltre l'area del lavoro subordinato, che rappresenta il cerchio centrale, verso le altre categorie di lavoratori collocate ai cerchi più esterni.

Sono ancora inclusi nell'ambito di applicazione della legge sul salario minimo i lavoratori somministrati tramite agenzia, che nel Regno Unito non sono considerati lavoratori subordinati; i lavoratori a domicilio; buona parte dei dipendenti pubblici; ogni lavoratore al quale il Ministro deputato a stabilire il salario minimo decida di estendere la tutela[226].

---

[225] In base all'art. 54 del NMW ACT lavoratore ("worker") significa un individduo che ha stipulato o lavora in base a (o, laddove l'impiego sia cessato, ha lavorato in base a) : a) un contratto di lavoro o b) qualsiasi altro contratto, sia espresso che implicito e (se espresso) sia orale che scritto, in base al quale l'individuo si impegna a svolgere o eseguire personalmente qualsiasi lavoro o servizio per un'altra parte del contratto il cui status non è in virtù del contratto quello di un cliente o di un acquirente di qualsiasi professione o impresa commerciale svolta dall'individuo; e qualsiasi riferimento al contratto di un lavoratore deve essere interpretato di conseguenza. In dottrina, E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 42 fa riferimento ad una pronuncia del Tribunale del lavoro di Central London, che ha incluso nella classificazione dei "worker", con relativa estensione della tutela salariale minima, anhe gli autisti della piattaforma Uber. L'A. mette in evidenza che si tratta di una pronuncia significativa perché vai a coinvolgere l'emergente c.d. gig-economy che sta mettendo, un po' in tutti i paesi industrializzati, a soqquadro le (poche) certezze esistenti nella classificazione del lavoro subordinato e conseguente estensione delle tutele.

[226] Come è stato correttamente osservato in dottrina – E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 42 – "l'estensione del salario minimo oltre la platea dei subordinati è stata congegnata in maniera particolarmente efficace, soprattutto grazie all'inversione dell'onere della prova stabilito dall'art. 28 del NMW". Invero, l'art. 28 del NMW ACT stabilisce che "Qualora in un procedimento civile si ponga una questione se un individuo abbia i requisiti o abbia avuto i requisiti in qualsiasi momento per il salario minimo nazionale, si presumerà che l'individuo abbia i requisiti o, a seconda dei casi, abbia avuto i requisiti in quel momento per il salario minimo nazionale, a meno che non venga stabilito il contrario". Dalla lettura di tale disposizione l'inversione dell'onere della

Le principali esclusioni, invece, riguardano i lavoratori impiegati come comandati o come membro dell'equipaggio di un peschereccio[227], i volontari[228], il lavoro familiare, le forze armate, il lavoro occasionale dei giovani ancora in età scolastica e i lavoratori autonomi che presentano l'attitudine a rivolgere la loro opera o i loro servizi ad una platea di clienti e committenti[229].

Il legislatore britannico ha, altresì, introdotto delle disposizioni dettagliate per garantire una paga orario minima anche in caso di lavoro a cottimo e di rapporti in cui la compensation prescinde dalla durata della prestazione lavorativa, nonché al

fine di considerare le detrazioni correlate alle spese di mantenimento e, ovviamente, per disciplinare l'applicazione del modello introdotto[230].

Sin dalla sua introduzione, ogni anno il salario minimo è stato oggetto di rivalutazione, operata sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione dei prezzi al consumo.

Il potere legale di innalzare il salario minimo è rimesso al Secretary of State for Busisness Enterprise and Regulatory Reform, che, nel fare ciò, ha

---

prova emerge manifestamente, in quanto se il committente vuole evitare l'applicazione del salario minimo, deve provare che il collaboratore autonomo non rientra nella categoria dei "worker" ma in quella dei "puri".

[227] L'art. 43 del National Minimum Wage Act del 1998 – reperibile al sito: www.legislation.gov.uk – statuisce che gli "Share fishermen" sono remunerati solo da una quota degli utili o del guadagno lordo e che pertanto non rientrano nel campo di applicazione della legislazione sui minimi.

[228] Art. 44 del National Minimum Wage Act del 1998

[229] Per le singole esclusioni si vedano gli artt. 43 ss. del National Minimum Wage Act del 1998 reperibile al sito: www.legislation.gov.uk .

[230] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 43 evidenzia che "[…] la scelta del legislatore britannico è stata quella di non fissare un'unica misura del salario minimo, soluzione, invece, prevalente in ambito europeo. Tenendo conto della vulnerabilità dei lavoratori più giovani e quindi meno qualificati, si è differenziato l'importo orario del salario oer età, stabilendo una diversa soglia per gli apprendisti"

la facoltà (ma non l'obbligo) di consultare la Law Pay Commission, organo trilaterale previsto dal National Minimum Wage Act[231].

La Law Pay Commission[232] è composta da nove membri di nomina Governativa, di cui tre di provenienza sindacale, tre di provenienza datoriale e tre membri indipendenti, di cui due professori universitari di economia del lavoro, ed un terzo che riveste il ruolo del Presidente.

Ogni anno la Commissione fornisce le proprie raccomandazioni (non vincolanti[233]) al governo circa il livello del salario minimo. Tali indicazioni non sono il risultato di formule precostituite né frutto di indicizzazioni automatiche; anche se l'indice dei prezzi al consumo è sempre tenuto in adeguata considerazione, tanto che gli aumenti del salario minimo ne hanno generalmente rispecchiato la dinamica[234].

Quanto al lato del controllo sul rispetto del salario minimo, la legge mette a disposizione un'ampia gamma di strumenti, tra cui sanzioni amministrative e penali, finalizzati a garantire la piena attuazione della misura.

Siffatti strumenti vengono attuati in caso di mancato riconoscimento del salario minimo al c.d. "worker" ed una simile violazione viene accertata non soltanto attraverso il ricorso proposto dal lavoratore all'Autorità giudiziaria

---

[231] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 44; S. DEAKIN, F. GREEN, *Op. cit.*, in *British Journal of Industrial Relations,* 2009.

[232] La Commissione è un organo di natura tecnica in tutte le sue componenti; i suoi membri devono agire individualmente e non in rappresentanza delle organizzazioni di provenienza.

[233] Le raccomandazioni della Commissione non sono in alcun modo vincolanti, né politicamente, né tantomeno giuridicamente, per il Governo, che, ad oggi, ha sempre recepito le raccomandazioni della Commissione.

[234] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 44 evidenzia che "La revisione delle misure del salario minimo non ha scadenze prestabilite, come avviene invece in molti altri paesi. È a discrezione del Governo, eventualmente incitato sul punto dalla Low Pay Commission, introdurre una revisione."

competente (Tribunale del Lavoro), ma anche attraverso gli ispettori dell'agenzia fiscale del Regno Unito.

Quest'ultimi hanno il potere di ispezionare le scritture contabili del datore di lavoro per accertare l'adempimento o meno dei minimi salariali e, laddove all'esito del controllo dovessero rilevare inadempimenti degli obblighi imposti dal National Minimum Wage Act del 1998, possono notificare una diffida al rispetto del salario minimo ed al saldo delle differenze retributive arretrate.

Il mancato rispetto della diffida concreta un reato ed una sanzione pari al 200% del salario minimo arretrato per ciascun lavoratore coinvolto.

Le sanzioni previste dalla normativa si arricchiscono anche di misure penali, applicabili nei casi: di rifiuto volontario di corrispondere al lavoratore un salario almeno pari al minimo legale; di mancata conservazione o alterazione dei registri delle retribuzioni riconosciute ai dipendenti; di cooperazione o addirittura ostruzione delle ispezioni.

Alla luce delle riflessioni sopra esposte, si può affermare che l'introduzione di una legge di determinazione del salario minimo nel Regno Unito ha prodotto effetti prevalentemente positivi, anche di natura secondaria[235].

Invero, la legislazione sui minimi salariali, sin dalla sua introduzione, ha raggiunto lo scopo per la quale è stata introdotta, raggiungendo, sovente, risultati positivi maggiori di quelli attesi.

---

[235] In tema si vedano i numerosi report prodotti per la Low Pay Commission (reperibili al sito web www.gov.uk): F. GALINDO – RUEDA, S. PEREIRA, *The Impact of the National Minimum Wage on British Firms,* 2004; M. RIZOV, R. CROUCHER, *The impact of the UK National Minimum Wage on productivity by low-paying sector and firm-size groups*, 2011; R. RILEY, C. ROSAZZA BONDIBENE, *The impact of the National Minimum Wage on firm behaviour during recession*, 2013; M. BERNINI, R. RILEY, *Exploring the relationship between the nmw and producitivity report to the low pay commission,* 2016.

Il Trade Boards Act prima, il Wages Councils Act poi e, infine, il National Minimum Wage sono riusciti a dare una risposta all'emergenza relativa ai lavoratori a basso reddito, migliorando la retribuzione di numerosi occupati nelle fasce salariali più basse[236].

Allo stato dell'arte, la percentuale di lavoratori che percepiscono il salario minimo continua a crescere, in particolare tra le categorie più vulnerabili del mercato del lavoro, come le donne (specialmente quelle part-time[237]) i giovani[238], le minoranze etniche, oltre ai settori tradizionalmente a bassa retribuzione come il commercio al dettaglio, l'ospitalità, la ristorazione, le pulizie, l'assistenza personale e, infine, i lavoratori delle microimprese.

---

[236] Secondo un report (reperibile al sito web www.gov.uk) della Low Pay Commision, The National Living Wage Review (2015-2020): L'NLW è aumentato significativamente: Tra aprile 2015 e aprile 2019 è cresciuto del 26%, oltre il doppio dell'aumento della retribuzione oraria mediana per i lavoratori di età pari o superiore a 25 anni (12%).

[237] Secondo un report (reperibile al sito web www.gov.uk) della Low Pay Commision, cit.: Sebbene gli uomini tendano ad avere una retribuzione oraria più elevata, il divario salariale di genere al 20° percentile è diminuito marginalmente dal primo trimestre del 2016 al primo trimestre del 2020. Le donne, essendo più propense a essere pagate con l'NLW, hanno beneficiato maggiormente dei forti aumenti dell'NLW e dei conseguenti effetti di spillover

[238] Secondo un report (reperibile al sito web www.gov.uk) della Low Pay Commision, cit.: L'NLW ha avuto un impatto positivo sulla retribuzione dei lavoratori più giovani: Molti datori di lavoro, specialmente nei settori a bassa retribuzione come l'assistenza sociale, la vendita al dettaglio e l'ospitalità, tendevano a pagare l'NLW a tutto il personale di età superiore ai 18 anni per ragioni di equità e difficoltà nell'attrarre personale pagando tariffe inferiori8. Le decisioni salariali dei datori di lavoro per i giovani erano spesso basate sui tassi della concorrenza e sull'accessibilità economica, piuttosto che sull'età del lavoratore. Lo studio mette, altresì, in rilievo come evidenze econometriche dimostrano che l'introduzione dell'NLW ha contribuito a migliorare la retribuzione dei lavoratori più giovani senza effetti negativi sull'occupazione. Studi hanno rilevato aumenti salariali sia per i giovani di 22-23 anni che per quelli di 25-26 anni, e un altro studio nel settore dell'assistenza ha mostrato aumenti salariali per i giovani lavoratori in linea con la tariffa adulta più elevata, senza impatti sulla loro occupazione. Un'analisi dell'Institute for Fiscal Studies (IFS) ha stimato che circa 250.000 dipendenti di età inferiore ai 25 anni hanno visto un aumento dei salari al di sopra dell'NLW a causa della politica

Si tratta di settori lavorativi ove il salario minimo ha inciso positivamente, contribuendo a ridurre in modo significativo il divario tra i lavoratori meno privilegiati e quelli con redditi più elevati.

Siffatte ultime considerazioni mostrano, vieppiù, come l'evoluzione della legislazione britannica in materia di salario minimo non sia stata lineare, ma caratterizzata da una vera alternanza ciclica tra intervento pubblico e fiducia nel mercato.

In definitiva, l'esperienza britannica permette di evidenziare in modo netto la distinzione tra sistemi nei quali il salario minimo è concepito come strumento di politica legislativa[239] e sistemi nei quali la tutela della retribuzione assume rango costituzionale.

Nel primo caso, come mostra l'esperienza britannica, il salario minimo funge prevalentemente da strumento di regolazione economico-sociale, la cui ampiezza può variare in funzione degli equilibri economici politici e delle strategie di politica del lavoro. Sebben privo di fondamento costituzionale, esso può essere reso efficace grazie alla creazione di meccanismi istituzionali stabili e tecnicamente qualificati, come la Low Pay Commission, incaricata di proporre annualmente adeguamenti del salario minimo sulla base delle condizioni dei diversi settori e delle esigenze dei lavoratori più vulnerabili, assicurando alle categorie di lavoratori più esposte a condizioni di salario

[239] L'alternanza storica tra la stagione dei Wage Councils, la loro abolizione negli anni Ottanta e la successiva introduzione del salario minimo nazionale nel 1998 mostra, in modo emblematico, come nel Regno Unito la disciplina dei minimi salariali sia stata utilizzata come strumento di regolazione del mercato del lavoro, suscettibile di espansione o ridimensionamento in funzione delle priorità di policy del momento.

insufficiente o precarietà un “reale pavimenti retributivo([240])([241])”.

Nel secondo caso, invece, la garanzia di una retribuzione adeguata discende da un principio normativo superiore che conforma l’intero assetto del rapporto di lavoro e pone un limite strutturale sia all’autonomia individuale sia all’autonomia collettiva, nonché da criterio interpretativo per il giudice chiamato, eventualmente, ad operare un sindacato sull’adeguatezza

---

[240] Secondo un report (reperibile al sito web www.gov.uk) della Low Pay Commision, cit.: La copertura dell'NLW è aumentata sia a livello individuale che familiare: dal 2016 in poi, circa 1,6 milioni di individui di età pari o superiore a 25 anni, poco meno del 7% di questa fascia d'età, sono stati pagati l'NLW6. La copertura è aumentata anche a livello di famiglie, includendo nuclei familiari precedentemente non interessati.

[241] Secondo un report di marzo 2025 (reperibile al sito web www.gov.uk) della Low Pay Commision, The National Minimum Wage in 2025: L'aumento del Salario Minimo Nazionale (NMW) nel 2025 avrà diversi impatti sui redditi familiari e sulla copertura occupazionale complessiva1. La Low Pay Commission (LPC) ha pubblicato un rapporto nel marzo 2025 che analizza alcuni degli impatti immediati di questi aumenti.

Con riferimento ai Redditi Familiari: Sebbene il Salario Minimo Nazionale (incluso il National Living Wage - NLW) aumenterà del 6,7% nell'aprile 2025 per coloro di età pari o superiore a 21 anni, la maggior parte dei lavoratori al salario minimo vedrà un aumento inferiore nella propria retribuzione netta. Questo accade perché, in generale, all'aumentare dei redditi dei lavoratori, aumenta anche la loro aliquota fiscale media e i loro benefici diminuiscono gradualmente. Il rapporto prevede che, nonostante l'aumento del 6,7% del NLW, il reddito familiare crescerà del 5,5% per un lavoratore a tempo pieno single e del 2,7% per una famiglia con un solo percettore di NLW a tempo pieno (35 ore settimanali) e due figli. Gli esiti precisi per ogni nucleo familiare dipenderanno dalle loro circostanze specifiche, inclusa la ricezione di prestazioni sociali, i componenti di tali prestazioni, il numero di membri del nucleo familiare che lavorano e le ore lavorate. Per quanto riguarda la copertura Occupazionale Complessiva: la LPC stima che gli aumenti di aprile porteranno a un aumento del numero di posti di lavoro pagati entro 5 pence del NMW o del NLW, una misura definita "copertura". Si prevede che il numero totale di posti di lavoro coperti aumenterà da 1,9 milioni a 2,2 milioni nel 2025. Ciò significherebbe che circa il 7,3% di tutti i posti di lavoro pagherebbe una tariffa minima salariale. Questa quota è leggermente superiore al picco raggiunto quando il NLW è stato introdotto nel 2016. La stima della copertura prevista si basa sul rapporto storico tra il salario minimo e la retribuzione oraria mediana. Tuttavia, questa relazione non è sempre diretta. Ad esempio, in un mercato dellavoro teso dopo la pandemia, i datori di lavoro hanno pagato salari superiori al minimo per attrarre e trattenere i lavoratori; quindi, la copertura è diminuita anche se il rapporto tra salario minimo e salario mediano è aumentato. Si prevede inoltre che i grandi aumenti delle tariffe giovanili del NMW ridurranno il divario con il NLW e probabilmente aumenteranno la copertura per queste fasce d'età.

della retribuzione corrisposta dal datore di lavoro[242].

In questa prospettiva si colloca l'art. 36 Cost., che – come si approfondirà nel prosieguo – non definisce semplicemente un criterio di determinazione della retribuzione, ma sancisce un diritto soggettivo perfetto del lavoratore a una retribuzione proporzionata e sufficiente, immediatamente azionabile in sede giudiziale e destinata a costituire parametro di validità delle discipline contrattuali e legislative in materia salariale[243].

Nei sistemi costituzionali, pertanto, la questione non riguarda l'istituzione del salario minimo, bensì la scelta degli strumenti più idonei a tradurre il precetto costituzionale in effetti concreti, attraverso la contrattazione collettiva, l'intervento legislativo ovvero attraverso un'operazione combinata di entrambi, eventualmente integrata dal controllo giudiziale.

La comparazione con il modello britannico di determinazione salariale evidenzia che la regolazione dei minimi salariali, anche in assenza di un parametro costituzionale che elevi il diritto ad una retribuzione minima a diritto subiettivo perfetto, può produrre risultati tangibili e duraturi, a condizione che sia supportata da organi tecnici indipendenti e da procedure adeguate.

L'assenza di un ancoraggio costituzionale, dunque, non pregiudica necessariamente l'efficacia del salario minimo quale strumento di tutela dei lavoratori; analogamente, il fondamento costituzionale, sebbene la

[242] Negli ordinamenti in cui la sufficienza retributiva è riconosciuta come principio di rango costituzionale, il salario minimo – sia esso determinato direttamente dalla legge o mediato dalla contrattazione collettiva – non rappresenta soltanto un correttivo del mercato, ma diviene il riflesso operativo di un valore normativo superiore: la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa del lavoratore: Cfr. Seconda Parte, Capp. 4-5

[243] Cfr. Seconda Parte, Capp. 4-5

sufficienza retributiva rappresenti il riflesso operativo del principio generale di garanzia di un'esistenza libera e dignitosa, richiede comunque l'esistenza di istituti giuridici capaci di tradurre il principio in attuazione concreta, affinché il diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente si traduca in risultati effettivi nella realtà dei rapporti di lavoro.

§3 – Il salario minimo in Francia

La Francia è un altro paese con lunga esperienza di salario minimo legale[244].

L'introduzione del salario minimo legale in Francia risale al 1950[245] e da allora ha subito diverse riforme, anche in ordine ai meccanismi di relativa

---

[244] Sul salario minimo francese v. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 48; R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 49; J. GAUTIÉ – P. LAROCHE, *Minimum wage and the labor market: what we can learn from the french experience?* in *DocWeb Cepremap* n. 1804, 2018; R. SANCHEZ, *Les emplois du privé remunerés sur la base du Smic, Dares Analyse* n. 14, 2016; P. CAHUC – G.. CETTE – A. ZYLBERBEG, *Salaire minimum et bas revenus: comment conciliar justice sociale et efficacité économique,* in *Economic analysis council report,* 2008, p. 79

[245] P. CONCLADI, *Le salaire minimum en France,* in *La revue de L'Ires,* 100 – 2020/1, p. 146 evidenzia che prima del 1950, si registrano solo due tentativi limitati di introduzione del salario minimo: I décrets Millerand dell'agosto 1899, noti principalmente per aver introdotto le prime regole di protezione del "lavoro nazionale" e per regolamentare l'assunzione di stranieri nelle imprese di lavori pubblici per conto dello Stato e degli enti locali. Questi decreti obbligavano anche le imprese che desideravano partecipare a gare d'appalto pubbliche a praticare un salario "normale", uguale al tasso medio regionale, con l'obiettivo di evitare un'eccessiva pressione al ribasso sui salari. La legge del 10 luglio 1915 sul salario minimo delle operaie a domicilio dell'industria dell'abbigliamento, che mirava a garantire a queste lavoratrici un salario almeno equivalente a quello delle operaie di fabbrica e fu la prima ad affrontare la questione dei salari. Siffatta legge prevedeva che le operaie a domicilio potessero beneficiare di un salario minimo stabilito da comitati composti da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tuttavia, il suo campo di applicazione rimase molto ristretto e la sua applicazione concreta incontrò diverse difficoltà. Inoltre, i comitati non avevano lo scopo di fissare i salari, ma di constatarli. Nonostante questi limiti, è considerata un precursore dello sviluppo della contrattazione collettiva.

Accanto a questi tentativi vi è la legge del 24 giugno 1936, che creò la convenzione collettiva di settore, spesso considerata il fulcro delle relazioni sociali in Francia. Sulla

determinazione, correlate all'evoluzione socioeconomica del modello nazionale di riferimento.

Con riferimento al momento genetico dell'istituto, occorre segnale che proprio nel 1950 venne ripristinata, mediante la legge dell'11 febbraio sulle contrattazioni collettive, la libera determinazione, ad opera della contrattazione collettiva, dei livelli salariali, in precedenza e sin dal 1939 etero-determinati dal Governo.

Siffatta reintroduzione fece sorgere il timore che la concorrenza nel mercato del lavoro avrebbe comportato un calo dei salari, in particolare dei lavoratori dotati di un limitato livello di competenze[246].

Per tal ragione, la legge del 1950 introdusse due garanzie: in primo luogo, i contratti collettivi di settore, che avevano fissato un tasso minimo salariale valido per un dato ambito merceologico, potevano essere estesi erga omnes, con un provvedimento normativo, a tutti i lavoratori appartenenti al settore stesso.

In secondo luogo, venne introdotto un salario minimo legale valido a livello nazionale (il c.d. salaire minimum interporfessionel garanti, SMIG) [247].

Si trattava di una misura ad applicazione tendenzialmente universale ma di mera sussistenza, determinata cioè a tutelare i lavoratori operanti in settori non coperti da accordi collettivi, al fine di coprire i bisogni più

---

scia degli scioperi e del voto della legge, la contrattazione collettiva conobbe un'espansione senza precedenti, con circa 5.000 accordi firmati tra il 1936 e il 1938. Con l'entrata in guerra, nel 1939 il governo sospese questo meccanismo e fissò autoritariamente i salari3.

[246] Sic R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 49; in dottrina Cfr. H.C. EASTMAN, *The Economic effects of the French minimum wage law,* in *American economic rewiev,* 1954, 44, pp. 369 ss; T. WHITTON, *The national minimum wage in France, in low pay review,* 1989, pp. 21-22.

[247] Inizialmente, il salario orario minimo (SMIG) era fissato in 78 franchi antichi, il che equivaleva a un salario mensile di 15.650 franchi antichi (per 45 ore settimanali, di cui 5 con la maggiorazione per le ore straordinarie)

elementari ed assicurare, così, ai lavoratori una «vita normale, dignitosa e pienamente umana»[248].

Un netto cambio di impostazione, a seguito di aumenti significativi decisi dal governo (come nel giugno del 1968), intervenne già nel 1970, con la sostituzione del SMIG ad opera del salaire minimum interprofesionnel de croissance (SMIC), introdotto nel corpo del Code du Travail, agli artt. L. 3231 ss. ed attualmente ancora in vigore.

Questa nuova versione dell'istituto ha segnato il passaggio della misura da semplice copertura dei bisogni di base a strumento di politica salariale solidaristica, finalizzata a ridurre le disparità retributive[249].

In altri termini, il SMIC divenne, come osservato dalla dottrina più attenta, un'assicurazione a favore del lavoratore «a basso salario» della «garanzia del potere d'acquisto» e della «partecipazione allo sviluppo economico della nazione[250]».

Dunque, scopo precipuo del legislatore francese, attraverso l'introduzione del SMIC, era quello di introdurre non già un semplice salario di sussistenza, ma una misura in grado di spingere tutti i lavoratori verso la classe media[251].

---

[248] P. CONCLADI, *Op. cit.*, in *La revue de L'Ires*, 100 – 2020/1, p. 147 evidenzia che: il livello dello SMIG era modulato in base alle zone geografiche (abbattimenti di zona) con una differenza di poco più del 20% tra la regione parigina e la zona più bassa. La misura riguardava i dipendenti di età pari o superiore a 18 anni e prevedeva abbattimenti per i dipendenti più giovani. Inoltre, una circolare del Ministero del Lavoro definì in modo estensivo i contorni del salario minimo, includendo non solo il salario orario di base, ma anche numerosi premi, indennità diverse e benefici in natura.

[249] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 48; R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 49; R. METZ, Le SMIC: une conquête, un combat, Parigi, 2006; J. BEGUE, *Hausse du SMIC et effects sur la masse salariale*, in *Economie et statistique*, 1978, n. 100;

[250] L'art. L3231-2 statuisce che: "Le salaire minimum de croissance assure aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles : 1° La garantie de leur pouvoir d'achat ;2° Une participation au développement économique de la nation".

[251] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 48;

Difatti, negli anni successivi all'introduzione della misura e fino all'inizio degli anni Ottanta, a causa degli effetti combinati dei nuovi meccanismi di indicizzazione e, soprattutto, di una politica molto attiva di aumenti discrezionali, il SMIC fu caratterizzato da incrementi molto più elevati della media dei salari altrimenti regolati[252].

Tale tendenza venne invertita negli anni Ottanta (e fino alla metà degli anni Novanta), durante i quali il ritmo della crescita del SMIC rallentò fortemente, concretandosi l'attenzione del Governo sui potenziali riflessi inflattivi ed in termini di disoccupazione correlati ad una dinamica troppo aggressiva dell'istituto[253].

Dalla fine degli anni Novanta i livelli del SMIC tornarono a crescere rapidamente a causa di un incremento della crescita del PIL, nonché come effetto diretto delle leggi, adottate nel 1998 e nel 2000, di riduzione dell'orario di lavoro settimanale da 39 a 35 ore.

Tali leggi, è pacifico, che non ebbero un impatto in termini retributivi sui soggetti inclusi nell'area di applicazione del SMIC, né dei lavoratori già in forza prima dell'entrata in vigore della legislazione sulle 35 ore (per i quali la riduzione oraria veniva realizzata senza una correlata compressione della retribuzione), atteso che la legislazione in esame (a fronte di un presunto incremento dei reclutamenti da parte delle imprese) prevedeva la riduzione dei livelli retributivi (correlata alla minore durata della prestazione) solo nei confronti dei neo-assunti[254].

---

[252] M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Minimum Wage in France,* 2020, p. 8 evidenziano che "Tra il 1967 e il 1982, il salario minimo francese ha effettivamente ridotto il divario con i livelli salariali più alti. Tuttavia, dagli anni '90, questo ruolo è diventato più complesso a causa dei cambiamenti nel contesto economico e del mercato del lavoro".

[253] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 49; G. VERDUGO, *The great compressionnof the French wage structure, 1969-2008,* in *Labour economics*, 2014, 28, pp. 131 ss.

[254] R. DESPLATZ – S. JAMET – V. PASSERON – F. ROMANS, *La modération salariale*

Alle criticità connesse con tale opzione si è fatto fronti con significativi incrementi del SMIC nel periodo 2000-2005, calmierati a partire dal 2007, da quando cioè gli aumenti discrezionali sono stati molti limitati e l'indirizzo politico si è riappropriato della iniziale concezione del salario minimo come puro strumento retributivo piuttosto che solidaristico.

L'operatività del SMIC, allo stato, è estesa a tutti i settori e a tutti i lavoratori subordinati che dipendono dalle imprese del settore privato, risultando esclusi i pubblici dipendenti, con l'eccezione dei lavoratori che dipendono dai c.d. établisement public à carctère industriel et commercial, i quali sono sottoposti al codice del lavoro ed assimilati in gran parte ai dipendenti del settore privato[255].

Sussistono poi alcune ulteriori eccezioni all'ambito di applicazione del salario minimo.

Non sono inclusi nel raggio di applicazione della misura in esame: i lavoratori autonomi, derivando molto spesso da tale esclusione un non indifferente numero di controversie relative a posizioni professionali che si collocano al confine tra autonomia e subordinazione[256]; le figure dei

---

en France depuis le debut des années 1980, in *Economia et statistique,* 2005, 367, pp. 39

[255] Cfr. art. L.3231-1 il quale dispone: Les dispositions du présent chapitre sont applicables, outre aux employeurs et salariés mentionnés à l'article L. 3211-1, au personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial et au personnel de droit privé des établissements publics administratifs. In dottrina E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 48, nota n. 106 afferma che queste pubbliche istituzioni a carattere industriale e commerciale, persone giuridiche peculiari dell'ordinamento francese, sono principalmente centri di ricerca e gestori di infrastrutture, che non coincidono con le società a controllo pubblico, aventi un loro peculiare regime di ricerca; R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 52 evidenzia che "[…] sin dal 1982, il Conseil d'Etat ha stabilito come il trattamento retributivo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni non possa essere inferiore allo SMIC e, pertanto, le relative dinamiche salariale hanno di fatto sempre rispettato il minimale definito dall'istituto in esame".

[256] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 52 afferma che siffatte controversie aventi ad oggetto la figura dei lavoratori autonomi che si collocano al confine tra autonomia e subordinazione sono "cresciute in ragione della generale evoluzione del mercato del lavoro che ha reso, anche in Francia, sempre più evanescente la distinzione

rappresentanti di vendita[257] e gli organizzatori di attività in campi diurni o festivi.

A ciò si aggiunga che una seconda esenzione riguarda quei soggetti che intendono coniugare studio e lavoro, includendo gli organizzatori ed i direttori di attività per bambini, che possono essere assunti nell'ambito di un "Contrat d'engagement educatif" se lavorano occasionalmente, essendo retribuiti con il corrispettivo di 2,2 ore di SMIC al giorno, indipendentemente dall'orario di lavoro effettivamente svolto[258].

Inoltre, non sono coperti dalla regolamentazione del salario minimo altri lavoratori con status molto specifici, tra cui i membri delle comunità religiose ed i detenuti[259].

Infine, misure ridotte del salario minimo sono previste per alcune categorie di lavoratori per i quali l'applicazione piena del salario minimo potrebbe rappresentare un ostacolo alla loro occupabilità, determinando un possibile disincentivo all'assunzione di soggetti appartenenti a categorie più vulnerabili nel mercato del lavoro.

---

tra i tipi contrattuali". L'A. alla nota n. 108 scrive: "A conferma della rilevanza della tematica, con sentenza n. 374 del 4 marzo 2020 la Cour de cassation Francese, confermando la decisone della Cour d'Appel di Parigi del 10 gennaio 2019, ha riconosciuto la natura subordinata di un lavoratore della società Uber".

[257] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 52, mette in rilievo che "nel mercato del lavoro francese ci sono circa 100.000 rappresentanti di vendita (voyageur représentant placier, pari a circa lo 0,5% della forza lavoro privata) e il SMIC non viene loro applicato perché il relativo numero di ore lavorate è considerato non misrabile. Vale la pena rilevare che per i rappresentanti di vendita a monocommittenza il contratto collettivo garantisce una retribuzione minima trimestrale (indipendentemente dall'effettiva durata della prestazione lavorativa).

[258] R. FABOZZI, *Op. cit.,*Cacucci Editore, 2020, 52, richiamando il Rapport du groupe du travail sur le contrat d'engagement educatif, report to the French ministers of Labour and Education, 2012 afferma che "Pur non sussistendo statistiche recenti sul numero di lavoratori interessati da tale disciplina, è stato stimato che circa 200.00 mila lavoratori siano mediamente impiegati con il regime CEE.

[259] Di questi detenuti circa il 25% svolge attività lavorativa. In dottrina Cfr. R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 53; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 49.

In questa prospettiva, tariffe salariali ridotte (rispetto a quella ordinaria) sono previste, tra gli altri, per i lavoratori minorenni[260], per i prestatori di lavoro assunti tramite contratti professionalizzanti, di inserimento lavorativo o di apprendistato, nonché per i lavoratori con disabilità impiegati presso strutture specificatamente finalizzati al loro inserimento lavorativo.

Con riferimento alla determinazione della misura del SMIC, occorre preliminarmente osservare come essa rifletta le funzioni attribuite ai sensi dell'art. L 3231-2 del Code du travail, ossia la «garanzia del potere d'acquisto» e «partecipazione allo sviluppo economico della nazione».

Il livello del salario minimo è determinato attraverso un un meccanismo di rivalutazione automatica della tariffa oraria dallo stesso riconosciuta, introdotta nel 1970 e solo leggermente riformato nel 2013.

Più nello specifico, la determinazione del SMIC avviene sulla base di due fattori principali: "indicizzazione sul costo della vita" e "progressione del potere d'acquisto legata alla crescita".

Il primo fattore di adeguamento del SMIC è legato all'evoluzione del costo della vita, misurato attraverso l'indice dei prezzi al consumo (INSEE)[261], tenuto conto delle dinamiche d'inflazione e dei livelli retributivi

---

[260] Esistono due tariffe specifiche per i lavoratori più giovani con meno di sei mesi di esperienza lavorativa (60% della tariffa piena se di età pari a 16 anni, 90% se pari a 17 anni. Sulle tariffe differenziate per i giovani Cfr. in dottrina G. BENHAYOUN, *Salaire minimum et emploi des jeunes,* Centre d'economie regionale, Universite d'Aix-Marseille, 1990; N. SKOURIAS, *Salaire minimum et emploi de jeunes: l'exepérience française,* in G. BENHAYOUN – S. BAZEN (a cura di), *Salaire minimum et bas salaires,* Parigi, 1995, pp. 255.

[261] L'adeguamento, effettuato ogni anno a gennaio, include la variazione dell'IPC su 12 mesi (da novembre t – 2 a novembre t – 1). La revisione annuale del salario minimo include anche la metà dell'aumento annuale del salario orario di base degli operai (da settembre t – 2 a settembre t – 1), risultante da una specifica indagine condotta trimestralmente dal Ministero del Lavoro. La formula della Francia: $\Delta\, SM\ t = \Delta\, IPC\ Nov\ t-2/Nov\ t-1 + 0{,}50 \times \Delta\, Salario\ orario\ degli\ operai\ Set\ t-2/Set\ t-1$: fonte "Guida sulle politiche sul salario minimo", Modulo 1 – Cos'è il salario minimo?, 20 gennaio 2022, disponibile sul sito www.ilo.org .

registrati nell'anno di riferimento (escluso quello della tassazione sul tabacco, per una famiglia urbana il cui capofamiglia è un lavoratore nell'industria manifatturiera).

In particolare, ogniqualvolta l'indice dei prezzi al consumo (INSEE) registri un aumento di almeno il 2%, il SMIC viene incrementato ex lege della medesima percentuale, con effetto a decorrere dal primo giorno successivo alla pubblicazione dell'INSEE (art. 3231-5).

Il secondo fattore, invece, è ricollegato all'intervento del Governo, che con apposito decreto è tenuto a rivedere annualmente lo SMIC, con efficacia dal 1° gennaio (artt. L. 3231 – 6,7,8,9).

L'adeguamento annuale stabilito dal Governo non è discrezionale, ma viene vincolato dal Code du Travail, nella sua misura minima, ad un parametro prestabilito: non deve essere inferiore alla metà dell'aumento medio del potere di acquisto della società nel suo insieme, misurato sul tasso d'inflazione e sugli aumenti salariali medi.

Infine, il Governo può con decreto governativo in ogni momento stabilire un incremento ulteriore del SMIC in misura superiore a quanto risulti dai meccanismi di indicizzazione automatica descritti, al fine di prevenire un divario tra il valore del SMIC e quello degli altri redditi da lavoro (c.d. coup de pouce) (artt. 3231-10)[262].

La procedura di fissazione del SMIC è in parte procedimentalizzata dalla legge: prima dell'adeguamento annuale (come detto, effettivo dal 1° gennaio), le parti sociali devono essere consultate nell'ambito di un'apposita Commissione nazionale tripartita denominata "della contrattazione collettiva"[263].

---

[262] Fonte "Guida sulle politiche sul salario minimo", Modulo 1 – Cos'è il salario minimo?, 20 gennaio 2022, disponibile sul sito www.ilo.org .

[263] La Commissione comprende 18 rappresentanti dei lavoratori e 18 rappresentanti dei datori di lavoro.

La consultazione di tale Commissione, secondo l'opinione maggiormente accreditata in dottrina, ha avuto la valenza di una pura formalità, in quanto è la Commission Nationale de la Négotiation Collective (organo tripartito con componenti espressi dal sindacato, dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dal Governo) a stabilire unilateralmente il tasso di incremento del SMIC[264], sebbene la legge stabilisca che l'incremento debba avvenire dopo aver consultato quest'ultimo.

Pertanto, nel 2008, attraverso la LOI n°2008-1258 del 3 dicembre 2008, una nuova Commissione, questa volta tecnica ed indipendente e composta da cinque economisti[265], è stata introdotta col compito di consigliare il Governo e la Commissione tripartita[266].

---

[264] Sul punto, R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 55 afferma "È da rilevare, peraltro, che il Governo francese, nello stabilire i termini del coup de pouce, deve tenere in considerazione la circostanza che, come anticipato, il livello salariale più basso nel pubblico impiego non può essere inferiore allo SMIC; per cui ogni relativo incremento si riflette di fatto sui costi delle pubbliche amministrazioni (che impiegano il 20% di tutti i lavoratori francesi).

La conseguenza è che, nel processo di determinazione dello SMIC, una delle variabili principali è rappresentata dalla sostenibilità per il bilancio pubblico, soprattutto in un'epoca di stringenti vincoli di matrice europea.

Inoltre, occorre considerare che nel sistema francese oltre il 95% dei dipendenti è coperto da un contratto collettivo o da uno statuto di disciplina del relativo impiego (come, per esempio, i dipendenti nei servizi pubblici) con uno dei tassi più alti tra i Paesi OCSE." In tema, v. anche R. DESPLATZ – S. JAMET – V. PASSERON – F. ROMANS, *Op. cit.*, in *Economia et statistique,* 2005, 367, pp. 39; J.J. ROSA, *The effect of minimum wage regulation in France*, in *The economics of legal minimum wages*, 1981, pp. 357 ss.

[265] I cinque membri sono nominati dal primo ministro per un mandato di quattro anni. Il gruppo di esperti ha il compito di incontrare le parti sociali e raccogliere le loro opinioni sul livello del salario minimo; raccogliere gli studi e le ricerche esistenti sugli effetti del salario minimo; approfondire le conseguenze sul salario minimo, tanto a livello nazionale quanto internazionale, in particolare rispetto agli effetti sull'occupazione; e proporre nuovi studi su aspetti meno noi o compresi: fonte "Guida sulle politiche sul salario minimo", Modulo 1 – Cos'è il salario minimo?, 20 gennaio 2022, disponibile sul sito www.ilo.org .

[266] Ai sensi dell'art. 24 della LOI n°2008-1258 del 3 dicembre 2008, un gruppo di esperti (la cui composizione e le cui modalità di funzionamento sono state precisate dal decreto del 19 maggio 2009, modificato dal decreto del 7 febbraio 2013) decide, ogni anno sull0evoluzione del salario minimo al 1° gennaio; il rapporto da lui redatto in questa occasione viene inviato alla Commissione nazionale per la contrattazione collettiva e al

Con riferimento al rapporto tra legge e contrattazione collettiva[267], sembra opportuno rimarcare che il SMIC non è modificabile in pejus in sede di negoziazione né collettiva, né tantomeno individuale[268]; ai contratti collettivi di branche[269] è rimessa la determinazione del c.d. salaire minimum conventionnel (SMC), che si calcola sulla base di una tabella retributiva

---

Governo e sarà reso pubblico; il gruppo di esperti ascolta i rappresentanti designati dalle organizzazioni membri della CNNC e allega i loro pareri alla propria relazione. Dopo aver letto questo rapporto, la CNNC esprime un parere motivato al ministro responsabile del lavoro sulla fissazione del salario minimo, fonte: https://web.archive.org/web/20140116134353/http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/remuneration,113/le-smic,1027.html#sommaire_5

[267] M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Op. cit.*, evidenziano che Le leggi del 2004 e del 2008 hanno introdotto importanti riforme nella contrattazione collettiva. In particolare, a) è richiesta una soglia minima di successo elettorale per i sindacati per partecipare alle negoziazioni collettive (fissata al 10% dei voti nelle elezioni rappresentative dei dipendenti; b) è stato introdotto un criterio di maggioranza per la validità degli accordi a livello interprofessionale e di settore, e condizioni specifiche per gli accordi a livello aziendale; c) è cambiato il tradizionale ordine della struttura della contrattazione collettiva, con la possibilità di deroghe più frequenti a favore degli accordi aziendali rispetto a quelli di livello superiore (anche se salari, sviluppo di carriera e previdenza sociale rimangono ambiti in cui prevalgono gli accordi di settore, salvo diversa stipula).

[268] A. BUGADA, *Op. cit.*, in *Dir. Rel. Ind.,* 2021, afferma che "[…] il contratto collettivo o il contratto di lavoro individuale possono sempre migliorare le condizioni economiche, ma sono vietate le clausole di indicizzazione dei salari sull'importo del SMIC, sul livello generale dei prezzi o sull'inflazione. Simili clausole sono assolutamente nulle per contrarietà all'ordine pubblico".

[269] Come sottolinea la più attenta dottrina, M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Editoriale Scientifica, 2019, 182; M. V. BALLESTRERO, *Flexicurité à la française: l'accordo di gennaio 2008 sul mercato del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2008, 241, nota 22, non vi è una perfetta corrispondenza del termine branche con il termine categoria, sicché appare preferibile non tradurre.

Secondo il Rapport du groupe d'experts, Salaire minimum interprofessionnel de croissance, del 28 novembre 2024 e reperibile al sito www.tresor.economie.gouv.fr, nel 2023, nonostante la doppia revalorizzazione del SMIC, la conformità dei minimi convenzionali al SMIC alla fine dell'anno era elevata (75% delle branche di grandi dimensioni erano conformi). Questo è stato un miglioramento significativo rispetto a fine 2021 e 2022. Tuttavia, a inizio 2024, solo il 28% delle branche con più di 5000 salariati aveva un minimo di primo livello pari o superiore al SMIC. Questa percentuale è risalita al 75% a fine 2023 dopo la revalorizzazione di maggio e, sebbene sia scesa di nuovo a gennaio 2024 (28%), è poi risalita al 85% a fine settembre 2024. Solo 6 branche presentavano bassi di griglia convenzionali stabilmente inferiori al SMIC dal 2022.

(anch'essa di fonte contrattuale) elaborata con riferimento alle mansioni svolte, alle competenze ed all'anzianità di servizio del lavoratore[270].

Tra i due livelli salariali si instaura un rapporto di necessaria integrazione: il datore di lavoro è tenuto a versare al dipendente una retribuzione non inferiore al SMIC.

Ne consegue che, qualora l'ammontare del salaire minimum conventionnel risulti superiore al SMIC nulla quaestio, in quanto esso trova diretta applicazione; qualora, invece, la retribuzione minima prevista dal contratto collettivo sia inferiore allo SMIC, il datore di lavoro sarà tenuto a corrispondere un importo compensativo tale da eguagliare il SMIC stesso, garantedo, così, il rispetto della soglia legale[271].

Nella comparazione tra SMIC e salaire minimum conventionnel è fondamentale l'individuazione degli elementi retributivi da prendere in considerazione per valutare il rispetto del minimo salariale. Al riguardo occorre operare un distinguo a seconda che nel contratto collettivo si rinvengano oppure no indicazioni esplicite in merito alle voci retributive rilevanti.

---

[270] Le parti sociali (rappresentanti dei sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori) stabiliscono le tabelle salariali minime nei contratti collettivi; pertanto, per conoscere il salario minimo applicabile ad un dipendente è necessario consultare le scale di classificazione previste nel contratto collettivo applicabile. A tal proposito, si rinvia, a titolo esemplificativo, all'Accordo del 15 febbraio relativo alle retribuzioni minime convenzionali per gli operatori turistici e le guide turistiche www.legifrance.gouv.fr

[271] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 50 – 51 mette in evidenza che il rapporto tra SMIC e contrattazione salariale è delicato e che, molto spesso, i salari negoziati collettivamente, specie nei settori a basse retribuzioni, non riescono a tenere il passo dello SMIC.

Per questo motivo, le pattuizioni collettive sono così di diritto sostituite dal maggior importo previsto dalla legge.

In ogni caso, le parti sociali non riaprono di solito le negoziazioni per adeguarsi allo SMIC, anche perché i datori di lavoro hanno l'interesse a mantenere ferme le retribuzioni previste dai contratti collettivi che comunque, anche se al di sotto del limite minimo previsto dalla legge, possono fungere da base di calcolo per diversi istituti retributivi indiretti.

Nel primo caso, le determinazioni degli attori collettivi non sono modificabili dal giudice, il quale non potrà espungere o includere voci diverse da quelle indicate nel contratto collettivo[272]; nel silenzio degli attori collettivi, invece, si applicano gli stessi criteri utilizzati per valutare gli elementi retributivi che concorrono alla determinazione del SMIC[273].

Sul versante sanzionatorio, ogni infrazione riferita al riconoscimento del salario minimo è sanzionata in via amministrativa, con la corresponsione di un'ammenda pari a €1.500 per ciascun salariato retribuito su livelli

[272] La Corte di Cassazione francese in numerose sentenze precisa che il contratto collettivo definisce gli elementi da prendere in considerazione per verificare il rispetto del salario minimo concordato: può escludere espressamente dal calcolo determinati premi o, al contrario, indicare quali trattenere (Cass. Civ., Sez. sociale, 19 giugno 201, n. 18-12642 FPB). Non appena il contratto collettivo specifica gli elementi esclusi dal confronto, quelli che esso tace devono essere presi in considerazione, qualunque sia il loro oggetto (Cass. Civ., Sez. sociale, 24 aprile 2013, n. 12-10196, BCV, n.114).

[273] In dottrina v. M. DELFINO, *Op. cit.*, Editoriale Scientifica, 2019, 183, nota 102. L'A., inoltre, mette in rilievo che "Nel rapporto del gruppo di esperti indipendenti del 2016 si sottolineava che a relazione tra minimi contrattuali e SMIC variava secondo che si osservasse il periodo anteriore o successivo al 1° gennaio, ossia alla data di rivalutazione dello SMIC. In particolare, a fine anno, e cioè prima dell'adeguamento legale, circa il 9'% delle branches presentava una tabella salariale conforme allo SMIC. All'indomani della rivalutazione ri registrava una sfasatura al ribasso a poco meno della metà delle branches"; A. BUGADA, *Op. cit.*, in *Dir. Rel. Ind.,* 2021, precisa che "l'obbligo per il datore di lavoro di rispettare lo SMIC deve prendere in considerazione l'intero paniere, vale a dire tutte le somme versare quale corrispettivo della prestazione base di lavoro (esclusi gli straordinari). Per alcuni bonus (ad es. premi di produzione) o benefici in natura (es. l'alloggio) contribuiscono a formare questo paniere, mentre il resto costituisce il salario minimo garantito in denaro (Code du travail, articolo D. 3231-9). Ciò significa che non tutte le prestazioni si cumulano necessariamente con il minimo garantito, perché alcune ne fanno già parte".

Secondo la Corte di Cassazione Francese, in assenza di chiarimenti nel contratto collettivo, per valutare se il salario minimo pattuito sia rispettato, i giudici raccomandano di tenere conto di tutte le somme percepite dal lavoratore in cambio o in relazione alla sua prestazione lavorativa, come ad es. un premio legato al rendimento del dipendente rinnovato per 18 anni (cass. soc. 20 giugno 2013, n. 12-15504 , BC V n. 160); un premio di vendita commisurato esclusivamente al risultato del lavoro (cass. soc. 8 giugno 1994, n. 91-41166 D). La Cassazione precisa che bisogna escludere dal calcolo alcuni elementi, quali: un premio retributivo per le pause (cass. soc. 5 giugno 2019, n. 18-14298 D); un premio corrisposto per la promozione di un prodotto specifico (cass. soc. 30 ottobre 1991, n. 87-42455 , BC V n. 452); un premio di anzianità (cass. soc. 24 novembre 1998, n. 97-43728 , BC V n. 517).

inferiori a quelli dello SMIC e con il diritto del lavoratore alle differenze retributive[274].

L'accertamento della violazione è affidato, in via amministrativa, all'ispettorato del lavoro, che può constatare l'inosservanza dell'obbligo retributivo e attivare il procedimento sanzionatorio[275].

Il giudice interviene, invece, sul piano della tutela individuale del lavoratore: a lui spetta, su iniziativa dell'interessato, accertare il mancato rispetto del livello minimo di retribuzione e condannare il datore di lavoro al pagamento delle differenze retributive dovute[276].

In tal modo, il sistema combina un meccanismo amministrativo di repressione dell'illecito con una tutela giudiziale di natura civilistica volta al "ristoro" del credito salariale.

Al di là di quelli che sono gli effetti, più o meno, positivi del SMIC nel mercato del lavoro francese([277])([278]), l'esperienza francese del SMIC offre

---

[274] Sul tema Cfr. https://web.archive.org/web/20120126065012/http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/remuneration,113/le-smic,1027.html

[275] La competenza dell'"Inspection du travail" deriva direttamente dal "Code du travail" e, segnatamente, dagli artt. L. 8112-1 e 8113-1 che attribuiscono agli ispettori il controllo sull'applicazione della legislazione lavoristica, inclusa quella sulla retribuzione minima.

[276] Sulla competenza del giudice del lavoro a conoscere le controversie individuali derivanti dal contratto di lavoro tra lavoratori e datori si V. Art. L. 1411-1 Code du Travail.

[277] Secondo il Rapport du groupe d'experts, Salaire minimum interprofessionnel de croissance, del 28 novembre 2024 e reperibile al sito www.tresor.economie.gouv.fr, il livello del SMIC in Francia (1.081,80 euro lordi mensili) la colloca al di sopra della media dei paesi OCSE con un salario minimo legale, seppur è inferiore rispetto a diversi paesi europei come Germania (2.054 euro), Paesi Bassi (2.134 euro), Irlanda (2.146 euro), Belgio (2.070 euro) e Lussemburgo (2.570 euro) nel 2024.

La relazione, inoltre, mette in evidenza come la Francia è uno dei paesi europei dove il salario minimo è più elevato rispetto al salario mediano (misurato dall'indice di Kaitz). Nel 2023, il rapporto SMIC/salario mediano era del 62%, un dato elevato rispetto a Germania (52%) e Paesi Bassi (49%), ma inferiore a Portogallo (68%) e Nuova Zelanda (66%).

[278] Uno studio condotto da INSEE (www.insee.fr) Il minimo salariale lordo da corrispondere ai dipendenti dal 1° gennaio 2025 ammonta ad €11,88 orari lordi. Sulla

un modello di riferimento particolarmente significativo per riflettere sul tema della tutela dei salari minimi e sul ruolo della politica salariale nella regolazione del mercato del lavoro.

L'istituto, nato come misura di mera sussistenza, ha progressivamente assunto una funzione più complessa e articolata, combinando la garanzia di un reddito minimo dignitoso con strumenti di politica salariale finalizzati a ridurre le disuguaglianze ed a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori a basso salario.

La struttura del SMIC, con la sua combinazione di adeguamento automatico, interventi discrezionali governativi (c.d. coup de pouce) e consultazione delle parti sociali, dimostra come sia possibile conciliare una soglia retributiva vincolante con la flessibilità necessaria per adattarsi alle dinamiche economiche e sociali[279].

Il confronto con l'esperienza italiana mette in luce differenze e analogie rilevanti. In Italia, l'assenza di un salario minimo legale rende la protezione retributiva fortemente dipendente dalla contrattazione collettiva e dalla capacità dei lavoratori di far valere i propri diritti attraverso il giudice del lavoro[280].

---

base di 35 ore settimanali di lavoro, il salario lordo mensile ammonta ad €1.801,80; sul tema, particolare importanza assumono anche i dati pubblicati, il 29 gennaio 2025, da Eurofound e reperibili al sito www.eurofound.europa.eu

[279] Sulla base del rapporto Grouoe d'experts sur le SMIC. (2025, 25 novembre). Salaire minimum interprofessionnel de croissance: Rapport du Groupe d'experts. Presieduto da STÉPHANE CARCILLO, la rivalutazione automatica del SMIC prevista per il 1° gennaio 2026, in base all'applicazione della formula di doppia indicizzazione legale, dovrebbe essere di circa l'1,4%. Il gruppo di esperti raccomanda esplicitamente al Governo di non concedere alcun "coup de pouce" oltre questa rivalutazione automatica per diverse ragioni di natura economica e strutturale, tra cui rallentamento del mercato del lavoro, livello già elevato dello SMIC rispetto al salario mediano francese e dalla necessità di non aggravare ulteriormente la compressione della struttura salariale.

[280] Sul tema v. funditus Seconda Parte – "La via Italiana al salario minimo", Cap. IV – "L'evoluzione storica della regolazione salariale in Italia".

Tale meccanismo, sebbene garantisca tutela individuale, presenta limiti evidenti in termini di universalità e di efficacia preventiva: la possibilità di agire giudizialmente è subordinata all'iniziativa del singolo lavoratore, mentre in Francia il sistema integra tutela individuale e controllo amministrativo centralizzato.

Un'analisi critica suggerisce che l'introduzione di un salario minimo legale In Italia, ispirato al modello francese, richiederebbe non solo una definizione chiara della soglia minima, ma anche l'istituzione di strumenti procedurali e ispettivi capaci di garantire l'effettiva applicazione della norma. Tuttavia, l'esperienza francese indica anche i limiti di un intervento normativo troppo rigido o disallineato dal contesto economico: gli effetti del SMIC sul mercato del lavoro hanno oscillato nel tempo tra riduzione delle disuguaglianze e potenziali pressioni inflazionistiche o distorsioni occupazionali, richiedendo un equilibrio tra tutela sociale e sostenibilità economica[281].

In definitiva, il modello francese mostra che un salario minimo legale può costituire uno strumento efficace di politica sociale e retributiva, purché accompagnato da un'architettura istituzionale in grado di coniugare garanzia universale, controllo efficace e flessibilità normativa.

Per il contesto italiano, l'adozione di tale strumento dovrebbe partire da un'analisi critica delle interazioni con i CCNL, con un'attenzione particolare al ruolo del giudice, che resta il principale garante della tutela individuale del lavoratore, e alle capacità di costruire meccanismi di monitoraggio efficaci, volti a prevenire fenomeni di lavoro povero di "dumping contrattuale".

[281] Sul tema Cfr. Grouoe d'experts sur le SMIC. (2025, 25 novembre). Salaire minimum interprofessionnel de croissance: Rapport du Groupe d'experts. Presieduto da STEPHANE CARCILLO.

§4 – Il salario minimo in Spagna

La legislazione sui salari minimi in Spagna risale al 1963[282] e prevedeva salari differenziati a seconda dell'età dei lavoratori; successivamente è stata oggetto delle modifiche ordinamentali conseguenti alla caduta della dittatura franchista[283].

Lo scopo iniziale della Legge del 1963 era quello di stabilire un sistema di fissazione salariale di carattere generale per tutte le branche del lavoro, cercando di dare omogeneità salariale ai lavoratori che ricevevano salari diversi a causa delle differenze tra le aziende che miglioravano le condizioni lavorative e quelle che non lo facevano[284].

---

[282] Per una ricostruzione storica della regolamentazione dei salari nell'ordinamento spagnolo prima del SMI v. BURRIEL RODRIGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *El salario mínimo interprofesional en España y la Carta Social Europea: el desacuerdo permanente*, in *Lex Social,* Revista de Derechos Sociales, 12 (1), pp. 498-529 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477). L'A. mette in evidenza che prima dell'emergere di una legislazione del lavoro specifica, già nel XIX e all'inizio del XX secolo, esistevano i contratti collettivi, tra cui il patto del cotone di Reus (Tarragona) del 1843, che mirava esclusivamente a fissare i salari per i diversi tipi di tessuto; il contratto del settore sella lana di Sabadell (Barcellona) del 1854, che stabiliva i salari in base alle diverse categorie di operai.

Durante la Dittatura di Primo de Rivera (1923-1930) venne adottato il Código del Trabajo del 1926, il cui art. 169 stabiliva che "la retribuzione dell'operaio non poteva mai essere inferiore a due pesetas, indipendentemente che si trattassero di apprendisti.

Durante la Seconda Repubblica Spagnola entrò in vigore la Costituzione del 1931, la quale all'art. 46 stabiliva l'obbligo dello Stato di garantire a tutti i lavoratori le condizioni necessarie per un'esistenza dignitosa, includendo esplicitamente tra queste condizioni la giornata di lavoro e il salario minimo e familiare.

L'alzamento militare del luglio del 1936 pose fine alla Repubblica e diede inizio alla Guerra Civile Spagnola. Il nuovo governo emerso dall'alzamento approvò il Fuero de Trabajo nel 1938, ove nella Dichiarazione III si stabiliva la necessità che la retribuzione fosse "sufficiente per fornire al lavoratore e alla sua famiglia una vita morale e dignitosa"; inoltre, affermava che il livello di vita dei lavoratori sarebbe stato elevato "gradual e inflezibilmente", ma tenendo conto del parametro soggettivo del "Superior interés de la Nació".

Tuttavia, con decreti successivi (1944,1948) e la Ley de Convenios Colectivos sindacales deò 1958, l'istituzione di condizioni salariali minime ritornò, in una forma incipiente di negoziazione collettiva, sebbene con molte particolarità rispetto al passato.

[283] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 62 ss.

[284] J. I. PÉREZ LÓPEZ, *El incremento del SMI y sus consecuencias laborale:*

Tra il 1963 e il 1975, in particolare nel periodo compreso tra la fine del franchismo e l'inizio della transizione democratica, i sindacati UGT e CCOO iniziarono a rivendicare con forza un salario minimo dignitoso e sufficiente, ottenendo aumenti storici del valore dello SMI[285].

In questa fase della transizione, si susseguirono diverse norme volte a fissare il SMI con l'obiettivo di impattare sulle retribuzioni più basse, conseguendo un'adeguata distribuzione del reddito nazionale e facilitando al lavoratore i mezzi necessari di sussistenza", pur considerando la situazione del paese e le esigenze di uno sviluppo equilibrato[286].

In questo particolare periodo storico, la natura del SMI si trasformò: siffatta misura non era più solo uno strumento di armonizzazione salariale tra le diverse branche del lavoro, ma divenne piuttosto una garanzia per i lavoratori di percepire una remunerazione sufficiente per vivere in modo dignitoso.

A tal proposito, giova rammentare che attraverso questi primi decreti veniva fissati salari minimi differenziati per gruppi d'età[287]; sul punto, particolare importanza assume il decreto n. 2343/1979, che stabilì che non ci sarebbe stata distinzione di sesso nella determinazione del salario per le attività nei settori agricolo, industriale e dei servizi.

---

protegiendo a las personas trabajadoras mas vulnerables y avanzando hacia la igualdad salarial, in *Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO,* 12 (3), pp. 527-552

[285] J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, 12 (3), p. 529, nota 4 rileva che il SMI nel 1963 ammontava a €10,818 a fronte dei €50,485 nel 1975.

[286] BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *Op. cit.*, in Lex Social, Revista de Derechos Sociales, 12 (1), p. 505 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477) tra i vari decreti che si susseguirono in questo periodo cita i Decreti 2187/1968, 720/1970, 547/1975, 619/1976, 485/1977, 614/1978, 2458/1978, 888/1979.

[287] BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *Op. cit.*, in Lex Social, Revista de Derechos Sociales, 12 (1), p. 506 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477) evidenzia che tra i 14-15 anni il salario era di 8.65 pesetas, tra i 16-17 anni di 13.7 pesetas e a partire dai 18 anni il salario ammontava a 21.64 pesetas.

In particolare, una modifica nella classificazione per età si verificò a partire dal Real Decreto 1257/1980, che stabiliva, oltre al salario per i maggiorenni, due livelli retributivi differenziati, uno per i lavoratori di 16 anni (38% del salario minimo legale) e l'altro per i lavoratori di 17 anni (61% dello stesso standard)[288].

Infine, nel 1995, un anno prima delle elezioni generali, il governo socialista decise di unificare il salario minimo per i giovani con quello standard in un percorso triennale conclusosi nel 1998[289].

Nelle ricostruzioni della dottrina spagnola, il salario minimo legale ha pieno fondamento costituzionale: difatti, la Costituzione del Regno, all'art. 35 riconosce il diritto dei lavoratori spagnoli "ad una remunerazione sufficiente[290] per soddisfare le necessità loro e della loro famiglia, senza che in nessun caso possa farsi discriminazione per ragioni di sesso[291]".

In adempimento di questo mandato costituzionale, l'art. 27 dell'Estatuto de los Trabajadores[292] stabilisce che "Il Governo, previa

---

[288] BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *Op. cit.*, in Lex Social, Revista de Derechos Sociales, 12 (1), p. 506 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477); R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 62 ss. rilevano che nel 1990, il salario specifico per i lavoratori di 16 anni è stato eliminato, lasciando un'unica soglia salariale pari al 65% del salario minimo legale per tutti i lavoratori di età inferiore ai 18 anni.

[289] R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 59; BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *Op. cit.*, in Lex Social, Revista de Derechos Sociales, 12 (1), p. 507 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477) afferma che con il Real Decreto 2015/1997, entrato in vigore nel 1998, venne stabilito un SMI generalizzato a partire dall'età di accesso al lavoro, 16 anni, ancora oggi è vigente.

[290] Cfr. R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 59; J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in *Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO,* 12 (3), p. 532; CASTRO CONTE M., *El sistema normativo del salario: ley, convenio colectivo, contrato de trabayo y poder del empresario,* Madrid, 2007, pp. 32 ss., secondo cui la nozione di "sufficienza" cui fa riferimento l'art. 35 della Costituzione spagnola dipende dalla funzione sociale che il "salario" assume sia nel sistema spagnolo che in altri sistemi giuridici comparabili.

[291] Sic art. 35 della Costituzione Spagnola, pubblicata nel Boletín Oficial del Estado (BOE) n. 311 del 29 dicembre del 1978 (www.boe.es)

[292] L'art. 27 del Estatuto de los Trabajadores (www.boe.es) testualmente recita: "El Gobierno fijará, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones

consultazione delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali più rappresentative, determina il salario minimo interprofessionale (SMI), quest'ultimo costituendo "un mezzo speciale per raggiungere la sufficienza retributiva[293]"

La natura interprofessionale dell'istituto garantisce che lo stesso si applichi a tutti i lavoratori[294], agendo, secondo la Corte Costituzionale[295], come un livello minimale che completa il normale sistema di determinazione della retribuzione minima, comunque coerente con l'autonomia che i lavoratori e gli imprenditori godono esercitando il loro diritto alla contrattazione collettiva[296].

---

esmpresariales más representativas, anualmente, el salrio minimo interprofesional.

[293] V. R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, 59; J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, 12 (3), pp. 533-534; DEL VALLE VILLAR J.M., *La protección legal de la suficiencia del salario,* Madrid, 2002.

[294] V. LLOMPART BENÀSSAR M., *El salario: concepto, estructura y cuantía,* Las Rozas, 2007, p. 140; J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in *Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO,* 12 (3), p. 534 rileva che "Lo SMI è un concetto fondamentale ed essenziale del Diritto del Lavoro e di qualsiasi Stato sociale e di benessere. Per questo motivo, limita l'autonomia dell'imprenditore a disporne, data la confluenza di diritti fondamentali, principi direttivi e politiche sociali di base; M.M. PÉREZ HERNÁNDEZ, *El salario minimo interprofesional y la negociacion colectiva,* in *Temas Laborales,* 2022, n. 163, p. 246 (https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8559434)

[295] La Sentenza del Tribunal Costitucional, del 7 marzo, n. 31/1984 (https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/284) affermava che "[…] sebbene l'istituzione di un salario minimo costituisca un intervento «coercitivo» nei rapporti di lavoro e limiti la libertà contrattuale, tale intervento "serve un interesse sociale", che è ritenuto «degno e bisognoso» dell'attenzione dello Stato […]. Uno Stato di diritto sociale e democratico, che sostiene tra i valori superiori del suo ordinamento giuridico la giustizia e l'uguaglianza (art. 1.1. CE), e in cui si affida a tutti i poteri pubblici di promuovere le condizioni affinché l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui fa parte siano reali ed effettive (art. 9.2 CE), deve integrare quel sistema di determinazione del salario minimo stabilendo i poteri che competono al Governo nella determinazione del salario minimo, rispondenti a quei valori di giustizia ed uguaglianza che danno efficacia al mandato costituzionale contenuto nell'art. 35.1 (CE)".

[296]. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, 59; J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, 12 (3), p. 532 ss.;

In tale quadro, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la fissazione de salario minimo da parte dei pubblici poteri non rappresenta un'indebita compressione dell'autonomia collettiva, ma costituisce uno strumento legittimo di attuazione del principio costituzionale di tutela del lavoro e di garanzia si condizioni di vita dignitose per i lavoratori.

In ogni caso, il salario minimo deve essere stabilito previa consultazione con le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali più rappresentative del Paese[297]

L'art. 27 dello Statuto dei lavoratori, nel regolamentare la fissazione del salario minimo da parte del Governo, stabilisce una serie di indicatori che l'esecutivo deve prendere in considerazione per determinare i salari, vale a dire a) l'indice dei prezzi al consumo; b) la produttività media nazionale raggiunta; c) gli aumenti del contributo del lavoro nel reddito nazionale; d) la situazione economica del Paese[298].

Com'è stato giustamente rilevato[299], il Governo spagnolo, nella determinazione del salario minimo prende in considerazione anche altri fattori come: gli impegni di politica macroeconomica che la Spagna ha assunto in relazione all'integrazione economica europea[300]

---

[297] La Sentenza del Tribunal Costitucional, del 7 marzo, n. 31/1984 (https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/284) riconosceva che il potere esplicito e specifico del governo di fissare un salario minimo interprofessionale.

[298] L'art. 27 del Estatuto de los Trabajadores (www.boe.es) testualmente recita: "El Gobierno fijará, […], teniendo en cuenta: a) El índice de precios de consumo; b) La productividad media nacional alcanzada; c) El incremento de la partecipación del trabajo en la renta nacional; d) La coyuntura económica general.

[299] CASTRO CONTE M., *Op. cit.*, Madrid, 2007, pp. 120 ss.;

[300] Cfr. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, 60, evidenzia che il fatto che il Governo nella determinazione del salario deve tenere in considerazione gli impegni di politica macroeconomica che la Spagna ha assunto in relazione all'integrazione economica europea trova fondamento nell'art. 97 della Costituzione spagnola, che riconosce all'esecutivo la potestà in materia di politica economica.

L'A., inoltre, rileva che nella determinazione del salario la Spagna ha preso in considerazione anche gli indirizzi imposti dalla Banca Centrale Europea (BCE), dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Commissione Europea, i cui programmi

Nell'ordinamento spagnolo, peraltro, assumono piena centralità, con riferimento al tema della determinazione dei minimi salariali, le previsioni dei contratti collettivi, che si occupano della definizione della struttura dei salari a livello nazionale sin dalla L. n. 11/1994, con la quale si è avviato un progressivo ritiro normativo dello Stato rispetto al tema retributivo[301].

La contrattazione collettiva, dunque, è divenuta un elemento essenziale nella fissazione dei salari in Spagna[302], come, peraltro, dimostrato dal numero sempre crescente di contratti collettivi che includono clausole sulla struttura salariale, nonché le c.d. clausole di salvaguardia o revisione dei salari, che assumono una particolare rilevanza quando l'inflazione effettiva supera quella programmata, quest'ultima utilizzata per stabilire aumenti salariali concordati.

Tuttavia, le riforme della contrattazione collettiva introdotte dalla L. n. 3/2012 hanno influenzato i principali indici dei contratti collettivi regolamentati da fonti legali.

In primo luogo, tali riforme hanno stabilito un regime di opting out per i contratti collettivi, indipendentemente dal fatto che tali fonti siano state adottate a livello aziendale o di settore[303].

---

di assistenza finanziaria hanno richiesto di ridurre i livelli di salari minimi.

[301] La L. n. 11/1994, del 19 maggio, recante modifica di alcuni articoli dello Statuto dei lavoratori, del testo consolidato della Legge di procedura del lavoro e della Legge sulle infrazioni e sanzioni nell'ordine sociale (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-11610) aveva l'obiettivo, tra le altre cose, di promuovere lo sviluppo della contrattazione collettiva. Siffatto obiettivo si riflette ad es. nell'art. 26 dello Statuto dei lavoratori spagnolo ove viene stabilito che "La struttura salariale sarà determinata tramite la contrattazione collettiva o, in mancanza, tramite contratto individuale […]".

[302] M. M. PERÉZ HERNÁNDEZ, *Op. cit.* , in Temas Laborale, 2022, n. 163, p. 246 evidenzia che La negoziazione collettiva, che ha come limite inferiore la quantificazione fissata annualmente dal Governo come Salario Minimo Interprofessionale, agisce come garante di un salario professionale ed è il luogo naturale per la fissazione dei salari

[303] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, 64 evidenzia che "Di fatto, l'inclusione delle clausole di opt-out nei sistemi nazionali di contrattazione collettiva è stata innescata dai programmi economici imposti ai Paesi salvati dalla Troika (vale a dire,

In secondo luogo, le riforme limitano il periodo di validità del contratto collettivo dopo la sua scadenza.

In terzo luogo, esse hanno introdotto una priorità applicativa per il contratto collettivo d'impresa rispetto al contratto collettivo di settore in una serie specifica di materie[304], che, come stabilito imperativamente dall'art. 84.2 ET, non si estende all'intero regime giuridico del salario, ma è limitata esclusivamente alla determinazione convenzionale della sua quantità, inclusi il salario base e i complementi salariali di ogni tipo[305].

Com'è stato evidenziato dalla più attenta dottrina, la riforma del 2012, la cui ratio era quella di aumentare la flessibilità interna delle imprese e accelerare l'adattamento della negoziazione alle congiunture economiche, ha favorito, privilegiando i contratti aziendali e facilitando la deroga ai contratti di livello superiore, la contrattazione aziendale al ribasso, in particolare in materia salariale[306].

---

il FMI, la BCE e la Commissione Europea) ed è stata considerata dalla dottrina spagnola come direttamente connessa con l'enforceability legale dei contratti collettivi, riconosciuta nella Costituzione spagnola"

[304] Cfr. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, 64; VALDÉS DAL RÉ F., *La reforma de la negociacíon colectiva de 2012*, in *Relacion Laborales,* 2012, 23-24, pp. 221 ss.; J.B. VIVERO SERRANO, J.C. VILLALÓN, J.P. REY, M.S. GÓMEZ, R.M. GARCÍA, *La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial, in Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012,* in *Cuadernos de acción sindical, 2016, pp. 13-41.*

[305] J.B. VIVERO SERRANO, J.C. VILLALÓN, J.P. REY, M.S. GÓMEZ, R.M. GARCÍA, *Op. cit.*, in *Cuadernos de acción sindical,* 2016, pp. 13-41 rilevano che le percezioni considerate extrasalariali previste sia dalla legge (come indennità per trasferimenti, sospensioni o licenziamenti) sia convenzionalmente (come aiuti sociali) non beneficiano della priorità applicativa del contratto d'impresa secondo l'art. 84.2 ET. Gli A., inoltre, evidenziano che la circostanza che le percezioni extrasalariali non beneficino della priorità applicativa del contratto d'impresa, non impedisce che le medesime possano essere lecitamente regolate da un contratto d'impresa, ma la loro applicazione effettiva potrebbe dipendere dal tempo.

[306] J.B. VIVERO SERRANO, *El incremento del salario mínimo interprofesional. La incidencia en la negociacióm colectiva y en la gestión empresarial de la retribución, Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2021, 49-88 evidenzia che un esempio paradigmatico di contrattazione collettiva "low cost" si trova nelle aziende multiservizi ove è molto comune che il salario professionale di molte categorie si confonda con l'SMI

Difatti, secondo alcuni studi, per effetto della riforma del 2012, numerosi sono i contratti collettivi d'impresa che prevedono una riduzione salariale, attuata in vari modi, tra cui: sul salario base, sulle paghe extra, sui complementi salariali di ogni tipo (incluse ore extra e lavori a turni), sulla revisione salariale e l'aggiornamento in caso di scostamenti rispetto a quanto previsto ed attraverso meccanismi sofisticati come le doppie scale salariali ([307])([308]).

Un'altra misura che ha contributo all'arretramento dei livelli retributivi goduti dai lavoratori è stata la modifica del periodo di ultrattività dei contratti collettivi.

Le riforme del 2012 hanno introdotto una previsione per cui una volta raggiunta la data di scadenza di un contratto collettivo, ove non venga raggiunto un accordo entro un anno dopo la data di scadenza, il contratto perderà la sua validità, se non diversamente concordato, e si applicherà solo

---

o si collochi al di sotto di esso.

Sulla base della riforma ci si sarebbe aspettati una diminuzione dell'importanza dei contratti settoriali provinciali e un aumento contemporaneo del numero e della copertura dei contratti aziendali. Tuttavia, l'evidenza empirica suggerisce che questi ultimi non hanno guadagnato l'importanza attesa in termini di copertura dei lavoratori.

[307] J.B. VIVERO SERRANO, J.C. VILLALÓN, J.P. REY, M.S. GÓMEZ, R.M. GARCÍA, *Op. cit.*, in *Cuadernos de acción sindical,* 2016, pp. 13-41 evidenziano che non mancano esempi di contratti d'impresa che, al contrario, migliorano quanto previsto dal contratto di settore, riflettendo la logica tradizionale della negoziazione aziendale. Questi si trovano più frequentemente in settori come le industrie Chimiche, Lattiero-Casearie e Siderurgiche.

[308] J.B. VIVERO SERRANO, J.C. VILLALÓN, J.P. REY, M.S. GÓMEZ, R.M. GARCÍA, *Op. cit.*, in *Cuadernos de acción sindical,* 2016, pp. 13-41 rilevano che la pratica delle doppie scale salariali, sebbene esistente anche prima del 2012, è proliferata con la riforma del 2012 e si trovano ad es. nei settori Pulizia, Ingegneria e Uffici Studi Tecnici, Assistenza a Persone con disabilità e Costruzione.

Gli A., inoltre, evidenziano che il meccanismo delle doppie scali salariali consiste nella creazione, attraverso clausole di garanzia "ad personam", delle condizioni più favorevoli, apparentemente legali. Lo studio evidenzia come, in realtà, queste clausole mantengono il salario più alto per i lavoratori assunti prima del nuovo contratto aziendale, applicando le tabelle salariali inferiori del contratto aziendale ai nuovi assunti.

il contratto collettivo di livello superiore, se presente (che solitamente prevede livelli retributivi inferiori)[309].

Successivamente al 2012, il SMI ha subito un forte crescita a partire dal 2017, anno in cui il suo valore era ancora soggetto ad alcune fluttuazioni legate al contesto politico[310].

La politica di deciso incremento si manifesta pienamente nel 2019 con la decisione di incrementare il SMI del 22,3%[311], al fine di raggiungere l'obiettivo di adeguamento agli standard della Carta Sociale Europea, che raccomanda un livello pari al 60% del salario medio[312].

Nel periodo compreso tra il 2018 e il 2023, l'accrescimento del SMI in valore assoluto, secondo alcuni studi condotti, è stato di 344,1 euro, equivalente a una crescita del 46,8%, il maggiore dell'intera serie storica[313].

---

[309] In tema v. M. Á. MALO, *Los impactos de la reforma de 2012 en la negociación colectiva,* in *Cuadernos de Información Económica,* 246, pp. 27-29 secondo cui: "La riforma non specificava cosa accadesse nelle situazioni in cui non esisteva un contratto di ambito superiore a cui fare riferimento. Questo vuoto normativo ha generato diverse interpretazioni: una riteneva che salari e condizioni potessero scendere al livello minimo legale (Salario Minimo Interprofessionale e Statuto dei Lavoratori), l'altra sosteneva che le condizioni del vecchio contratto si incorporassero nel contratto individuale di lavoro. Alla fine del 2014, il Tribunale Supremo si è allineato a questa seconda interpretazione, stabilendo che le condizioni del vecchio contratto passano a far parte del contratto di lavoro individuale. Tuttavia, questa decisione si applica solo ai lavoratori già presenti in azienda, non ai neoassunti".

[310] GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D. *"El impacto de la subida del SMI sobre la desigualidad salarial", Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum. 36(2023), evidenziano che nel 2017, in virtù di un accordo politico, la crescita è stata dell'8%; mentre nel 2018 l'aumento si è ridotto considerevolmente.

[311] In tema v. GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D., *Op. cit.*, *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum. 36(2023); BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *Op. cit.*, in Lex Social, Revista de Derechos Sociales, 12 (1), p. 505 (https://doi.org/10.46661/lexsocial.6477).

Uno studio condotto da Banco de España, Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España, Documentos Ocasionales n°2113, evidenzia che nel 2019 il SMI è stato aumentato a €900 con 14 paghe all'anno o €1.050 con 12 paghe.

[312] Sic GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D., *Op. cit.*, *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum. 36(2023), 262.

[313] Sic GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D., *Op. cit.*, *Revista de Derecho de*

Questo notevole progresso ha portato la Spagna a cambiare la sua posizione nel ranking europeo dei salari minimi legali, in quanto la Spagna è passata dal gruppo di paesi con salari minimi intermedi a collocarsi tra i paesi di testa, distanziando altri Paesi del Sud Europa come Cipro, Portogallo, Malta e Grecia[314].

Nel 2024, il Real Decreto Ley 145/2024 del 6 febbraio, con retroattività a partire dal 1° gennaio 2024, stabiliva l'importo dello SMI in € 1.134, distribuiti in 14 paghe; se le paghe sono distribuite su dodici mesi, l'importo mensile sale a € 1.323[315].

Questo Decreto è frutto della Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 sui salari minimi adeguati[316].

Il 2025 ha portato un cambiamento significativo per le imprese e i lavoratori in Spagna: l'aumento del SMI a €1.184 lordi al mese, distribuiti i 14 paghe; se le paghe sono distribuite in su dodici mensilità, l'importo lordo mensile sarà pari a €1.381, che rappresenta un incremento del 4.4% rispetto all'anno precedente[317].

---

la Seguridad Social, Laborum. 36(2023), 262.; Uno studio condotto dl Banco de Españ, Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España, Documentos Ocasionales n°2113, mostra che, nel periodo 2019–2023, nonostante l'aumento del SMI del 22% nel solo 2019, l'occupazione ha continuato a crescere, seppur con ritmi variabili e influenzati da altri fattori come la pandemia di COVID-19.

[314] Sic GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D., *Op. cit.*, *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum. 36(2023), 263.

[315] V. J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, 12 (3), p. 534.

[316] Come osserva la più attenta dottrina, J. I. PÉREZ LÓPEZ, *Op. cit.*, in Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO, 12 (3), p. 532 ss., in Spagna la Direttiva sui salari minimi adeguati comporterà l'inclusione di nuovi attori nella regolazione del SMI. Sposterà il protagonismo del Governo, obbligando alla creazione di una legge che implementi parametri di prevedibilità e trasparenza per la sua futura determinazione, coinvolgendo la negoziazione collettiva.

[317] Sul punto si vedano i dati Eurostat, reperibili al sito: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250410-2ed, ed

Questo intervento, secondo l'opinione maggiormente accreditata, si colloca nel quadro di una politica di lungo periodo[318] mirata a garantire che il salario minimo possa migliorare, rimanendo allineato agli obiettivi dell'Unione Europea in materia di miglioramento salariale e protezione sociale, la qualità della vita dei lavoratori a basso reddito e ridurre le disuguaglianze economiche ([319])([320]).

Tuttavia, resta aperta la questiona della pressione fiscale, in quanto l'incremento descritto comporta nuove sfide per le aziende spagnole, soprattutto in termini di costo del lavoro e carico fiscale: se l'aumento del SMI non è accompagnato da esenzioni o riforme tributarie, il beneficio netto per i lavoratori può essere ridotto[321].

Eurofound reperibili al sito: https://www.eurofound.europa.eu/en/data-catalogue/minimum-wages/national-minimum-wages-2025 ed https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2025/substantial-rises-national-minimum-wages-2025-linked-eu-directive .

[318] questo aumento segue una tendenza iniziata nel 2018, anno in cui il salario minimo era di soli €735,90. In sette anni, il SMI è aumentato del 61,9%, dimostrando un impegno concreto verso la protezione dei lavoratori meno retribuiti

[319] Con riferimento all'anno 2019, il rapporto del Banco de España, Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España, Documentos Ocasionales n°2113, ha indicato che l'aumento del salario minimo ha avuto un impatto moderato sull'occupazione giovanile e nei settori a bassa produttività, ma non ha generato una riduzione complessiva del numero di occupati.

Secondo lo studio gli effetti sono stati più visibili nei settori come l'agricoltura, il lavoro domestico e l'ospitalità, in cui alcune imprese, da un lato, hanno ridotto le ore lavorate o evitato nuove assunzioni; dall'altro, hanno cercato di trasferire l'aumento dei costi sui prezzi finali. In alcune zone a basso reddito, si è osservato un lieve aumento del lavoro informale, specialmente nei servizi personali.

[320] Uno studio condotto dall'organizzazione sindacale CCOO (Confederación Sindacal de Comisiones Obreras (https://estudios.ccoo.es/df3ebd1a3f3ce829f9b92eb08c46aa59000001.pdf) evidenzia che "secondo la visione liberale dell'economia, questa progressione "artificiosa" dei salari minimi legali del nostro paese avrebbe dovuto avere un effetto devastante sull'occupazione, distruggendo per centinaia di migliaia i posti di lavoro. In particolare, nelle piccole e medie imprese. Niente di tutto ciò è successo. Al contrario, la Spagna è in record storici di occupazione. In questo momento ci sono più PMI rispetto al 2018, che impiegano il 7,5 percento in più di lavoratori, e che hanno aumentato anche la loro dimensione media, il che è un'ottima notizia in termini economici".

[321] Sul punto, si veda lo studio condotto dall'organizzazione sindacale CCOO

L'aumento del SMI nel 2025 si inserisce in una strategia più ampia per combattere la disuguaglianza economica e sostenere i redditi bassi, così confermandosi uno strumento efficace per promuovere la coesione sociale, ancorché necessiti, al fine di evitare impatti negativi sull'occupazione nei segmenti più vulnerabili del mercato del lavoro, di una combinazione tra aumenti progressivi e investimenti in politiche attive del lavoro, formazione professionale e incentivi fiscali mirati per le imprese più esposte ai riflessi negativi della misura[322].

L'SMI si inserisce, dunque, in un sistema nel quale la determinazione dei livelli retributivi è il risultato dell'interazione tra intervento pubblico e autonomia collettiva: al legislatore e al Governo spetta la definizione di una soglia minima di tutela, mentre alla contrattazione collettiva è affidato il compito di articolare e sviluppare la disciplina salariale nei diversi settori produttivi[323].

(Confederación Sindacal de Comisiones Obreras – https://estudios.ccoo.es/df3ebd1a3f3ce829f9b92eb08c46aa59000001.pdf) secondo cui a tutte le persone che percepiscono lo SMI deve essere garantito che "lo stipendio netto che portano a casa (con cui pagano il mutuo, le lenticchie e i libri dei loro figli) sia almeno del 60% del salario medio spagnolo. Questo è ciò che è richiesto al governo, sia per un aumento del SMI, sia per le misure fiscali pertinenti per garantire quel salario netto, che, nonostante il suo significativo miglioramento, rimane di sussistenza".

[322] J. UXÓ (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Spain*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 113-117). European Trade Union Institute (ETUI), evidenzia che il salario minimo ha subito un aumento straordinario, crescendo di oltre il 60% tra il 2018 e il 2025. L'A. rileva, altresì, che il citato incremento ha interessato circa il 2,5 milioni di lavoratori (il 14% della forza lavoro), principalmente donne e giovani.

[323] J. UXÓ (2025). *Op. cit.*, In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 113-117). European Trade Union Institute (ETUI). L'A. evidenzia come in Spagna il sistema dei salari e della contrattazione collettiva è caratterizzato da un forte intervento regolatorio dello Stato e da una delle coperure contrattuali più alte dell'Unione Europea.

In definitiva, l'esperienza spagnola del SMI mostra come il salario minimo legale possa inserirsi all'interno di un sistema di relazioni industriali fondato sulla contrattazione collettiva senza necessariamente sostituirsi ad essa.

Nell'ordinamento spagnolo, infatti, il salario minimo non si configura come uno strumento alternativo alla negoziazione collettiva, bensì come una soglia legale di carattere generale destinata a garantire un livello minimo di tutela retributiva per tuttu i lavoratori, lasciando ai contratti collettivi il compito di determinare in concreto la struttura e i livelli salariali nei diversi settori produttivi[324].

In questa prospettiva, l'SMI opera come limite inferiore inderogabile, mentre la contrattazione collettiva continua a rappresentare il luogo privilegiato della regolazione salariale[325].

Il fondamento costituzionale dell'istituto rafforza ulteriormente tale assetto. L'art. 35 della Costituzione spagnola, riconoscendo il diritto dei lavoratori ad una remunerazione sufficiente per soddisfare le esigenze proprie e della propria famiglia, attribuisce al salario minimo una funzione

---

[324] Sul tema, v. J. UXÓ (2025). *Op. cit.*, In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 113-117). European Trade Union Institute (ETUI), ove si legge che il governo decide l'aumento annuale dopo aver consultato le parti sociali e basandosi sui rapporti di una Commissione consultiva composta da accademici, rappresentanti governativi e sindacali.

[325] J. UXÓ (2025). *Op. cit.*, In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 113-117). European Trade Union Institute (ETUI). L'A. evidenzia che nel 2023, la copertura della contrattazione collettiva ha raggiunto il 91,8% dei dipendenti; Id. MÜLLER T. (2025) *Here comes the sun: the formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU,* Report 2025.04, ETUI. L'A., inoltre, evidenzia che nel dicembre 2021, il governo ha introdotto riforme cruciali per rafforzare il sistema, tra cui il ripristino del principio di favore, dando priorità agli accordi di settore rispetto a quelli aziendali; il ripristino dell'ultraattività, che garantisce la validità di un contratto scaduto fino alla firma di uno nuovo.

di garanzia sociale che giustifica l'intervento del legislatore e del Governo nella determinazione di una soglia retributiva minima.

In questa prospettiva, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'intervento pubblico nella fissazione del salario minimo costituisce una limitazione giustificata dall'autonomia contrattuale, volta a realizzare valori costituzionali di giustizia sociale e uguaglianza sostanziale.

Il confronto con l'ordinamento italiano evidenzia, tuttavia, differenze strutturali rilevanti: in Italia la garanzia di una retribuzione minima adeguata non è affidata alla determinazione di una soglia legale uniforme, ma deriva dall'interazione tra la contrattazione collettiva e il principio costituzionale sancito dall'art. 36 Cost., secondo cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente.

In tale contesto, la tutela del lavoratore si realizza principalmente attraverso l'intervento del giudice del lavoro, il quale, nel valutare la conformità della retribuzione al parametro costituzionale di sufficienza, utilizza generalmente i minimi previsti dai contratti collettivi più rappresentativi come criterio di riferimento.

Ne deriva un modello nel quale la garanzia della sufficienza retributiva assume rilievo in una dimensione giurisdizionale ed ex post, in quanto si realizza, di regola, su iniziativa del lavoratore che assume aver percepito una retribuzione non adeguata al richiamato parametro di costituzionalità di cui all'art. 36 Cost; mentre nel sistema spagnolo la garanzia della sufficienza retributiva è assicurata in primo luogo attraverso la fissazione normativa di una soglia minima generale. Tale differenza non implica necessariamente una contrapposizione tra i due modelli, ma riflette piuttosto la diversa evoluzione storica delle relazioni industriali e il differente ruolo attribuito alla contrattazione collettiva nei rispettivi ordinamenti.

In questa prospettiva comparata, l'esperienza spagnola dimostra come l'esistenza di un salario minimo legale possa svolgere una funzione di garanzia universale senza compromettere il ruolo della contrattazione collettiva nella determinazione dei salari. Tuttavia, un eventuale trasferimento di tale modello nel contesto italiano non potrebbe avvenire in modo automatico, poiché dovrebbe confrontarsi con la centralità costituzionale attribuita alla contrattazione collettiva e con il ruolo tradizionalmente svolto dalla giurisprudenza nella concretizzazione del principio della sufficienza retributiva.

La questione salariale in Italia deve pertanto essere valutata non in termini di alternatività alla contrattazione collettiva, ma piuttosto come possibile strumento di integrazione del sistema esistente, capace di rafforzare la tutela dei lavoratori collocati nelle aeree meno protette del mercato del lavoro senza alterare gli equilibri fondamentali dell'ordinamento delle relazioni industriali.

§5 – Verso la scelta del paradigma regolativo (rinvio)

Le considerazioni sin qui svolte, anche alla luce delle esperienze comparate esaminate, evidenziano come la determinazione dei livelli salariali minimi possa essere affidata a modelli regolativi differenti, fondati alternativamente sull'intervento legislativo ovvero sul ruolo della contrattazione collettiva. La questione relativa alla preferibilità dell'uno o dell'altro paradigma, nonché alla loro eventuale integrazione, richiede tuttavia una valutazione di carattere sistematico che tenga conto delle specificità dell'ordinamento italiano e dell'assetto delle sue relazioni industriali.

Su tali profili ci si soffermerà nella seconda parte del presente elaborato, ove – al paragrafo 4 del Capitolo V – sarà affrontato, anche alla luce delle risultanze dell'analisi comparata svolta in tale sede, il tema della scelta tra salario minimo legale e determinazione dei minimi salariali mediante contrattazione collettiva.

Parte II

La via italiana al salario minimo

Capitolo IV
L'evoluzione storica della regolazione salariale in Italia

Sommario: §1 – La garanzia del salario minimo nell'idea dei Padri Costituenti; §2 – Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.; §2.1 (*Segue)* – Il concetto di "giusta retribuzione" nella giurisprudenza: criteri di proporzionalità e sufficienza secondo i Giudici; §2.2 *(Segue)* – La "via italiana" al salario minimo; § 2.3 *(Segue)* – La crisi della copertura contrattuale: il dumping contrattuale e il lavoro povero

§1 – La garanzia del salario minimo nell'idea dei Padri Costituenti

Lo Stato Italiano[326], ripudiata la concezione liberale del lavoro-merce – in base alla quale il salario doveva essere esclusivamente determinato sul mercato dalla ferrea legge della domanda e dell'offerta –, giunse, anche in

[326] Come affermato nei capitoli precedenti (v. Capp. I, II e III), il diritto ad una giusta retribuzione è affermato, più o meno nello stesso arco di tempo e con formulazioni simili dalla Costituzione francese del 1946 (art. 28), spagnola del 1945 (art. 27), della Germania orientale 1949 (art. 18), irlandese nel 1937 (art. 45), brasiliano del 1946 (art.157), argentina 1949 (art. 379 e di numerosi altri paesi dell'America latina. In dottrina M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione,* Il Mulino, Bologna, 1971, p. 30, nota 14 rileva che "… il concetto di salario minimo familiare ha trovato applicazione anche in ordinamenti molto diversi dal nostro, come quello dell'Australia e della Nuova Zelanda, cioè in sistemi di arbitrato obbligatorio, i cui organi arbitrali debbono seguire, nella determinazione della retribuzione, per tutti gli appartenenti ad una certa categoria, i criteri del living wage (salario familiare) …"

polemica con la realtà economica sottostante[327], alla rivalutazione, a livello costituzionale, della funzione tanto economica quanto sociale che il lavoro esplica per l'individuo, per la sua famiglia ed anche per la società ed all'affermazione, senza riserve, del principio di retribuzione sufficiente, intesa come retribuzione commisurata, non solo alla sua funzione economica (prezzo di un bene), ma anche e soprattutto alla sua funzione sociale (mezzo di sostentamento)[328].

Nell'ordinamento italiano l'ipotesi di prevedere il principio del "giusto salario", e più specificatamente del "salario familiare" fu oggetto di dibattito politico e giuridico fin dai primi lavori dell'Assemblea costituente[329] per l'elaborazione della Carta costituzionale, al cui odierno art. 36 Cost. vi è l'espresso riconoscimento del diritto di ogni lavoratore ad una "retribuzione

---

[327] P. CALAMANDREI, *La crisi della giustizia,* in *La crisi del diritto,* Padova, 1963, pp. 167 ss. afferma che "Nella nostra Costituzione vi è una polemica di carattere sociale non contro il passato, ma contro il presente. … specialmente nella parte che regola i rapporti economici, non c'è soltanto l'auspicio e la promessa di una società più giusta che la Repubblica si propone di tradurre in realtà (il diritto al lavoro, il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa garantita al lavoratore), ma c'è anche la polemica dell'ingiustizia della società in cui viviamo, in cui questo diritto al lavoro non è garantito, in cui a tanti cittadini è negata di fatto un'esistenza libera e dignitosa che la Costituzione vorrebbe di diritto assicurare a tutti".

[328] Cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 30 ove viene evidenziato che l'intervento dello Stato in materia di retribuzione non deve meravigliare, perché la funzione sociale della retribuzione, a differenza di quella economica che può considerarsi conseguenza delle forze che operano sul mercato del lavoro, può realizzarsi solo con l'intervento del legislatore nei limiti di un'auspicata etica o giustizia sociale.

[329] G. AMOROSO, *La garanzia costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36, primo comma, Cost.),* in *LDE*, 4/2024, pagg. 2-3, evidenzia che "Quando la Terza Sottocommissione, che aveva il compito specifico di predisporre le norme sui rapporti economici e sociali, si accinse ad elaborare una proposta sulla retribuzione dei lavoratori, nel contesto della tutela del lavoro, nel settembre del 1946 il punto di partenza era il codice civile che all'art. 2099 c.c. conteneva una regolamentazione ispirata a una logica di stretta sinallagmaticità delle prestazioni. In quell'ottica la regolamentazione era limitata al criterio di calcolo (a tempo o a cottimo) e alla sua misura rimessa alla determinazione della contrattazione collettiva dell'epoca, quella corporativa. Solo in mancanza della contrattazione collettiva, valeva l'accordo tra le parti, e da ultimo, in via residuale, soccorreva la determinazione del giudice".

proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni coso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa[330]".

La ratio principale di quello che sarebbe diventato l'art. 36 della Costituzione era quella di fungere da collegamento tra il diritto al lavoro enunciato dall'art. 4 Cost. e i necessari diritti all'assistenza sociale, ancorché "l'esistenza libera e dignitosa" cui fa riferimento il dettato costituzionale in esame sembrerebbe riconnessa, ad un primo sguardo, alla nozione di "legge bronzea dei salari[331]", nonché all'elaborazione della dottrina sociale della Chiesa della c.d. "giusta mercede", la cui misura non deve essere inferiore al sostentamento dell'operaio, frugale s'intende, e si retti costumi[332]".

La formulazione dell'attuale art. 36 Cost., difatti, costituisce l'esito di una complessa discussione in seno all'Assemblea costituente, giunta a compimento nel momento in cui si è pervenuti ad un punto di convergenza tra le diverse istanze di due fronti che dominavano lo scenario politico dell'epoca: quella socialista e comunista, da un lato; quello democristiano, dall'altro[333].

Punto cruciale di questa contrapposizione ideologica è stata l'individuazione del titolare del potere di determinare (ed incrementare) gli

---

[330] R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* Cacucci Editore, 2020, pagg. 92-93.

[331] La legge bronzea dei salari, sviluppatasi a partire dal XVIII secolo, secondo la quale "il livello del salario non deve essere fissato oltre quanto necessario per il mantenimento e la riproduzione della forza lavoro" e "il mercato ha la capacità di autoregolarsi e dunque una fissazione dei salari oltre l'equilibrio spontaneo sarebbe solo causa di effetti negativi, quali aumento della disoccupazione e una spinta verso la riduzione degli stessi salari".

[332] Il riferimento è alla nozione di giusta mercede contenuta nell'Enciclica Rerum Novarum del 1891, già trattata al Cap. I, nota 1, a cui si rinvia. In dottrina Cfr. [332] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 93-94.

[333] Sul punto in dottrina Cfr. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 93; P. ICHINO, *Repubblica fondata sul lavoro, non sui privilegi,* in D. MESSINA (a cura di), *Salviamo la costituzione italiana,* Milano, 2008, pp, 123 ss.

standard di trattamento dei lavoratori, che dal primo fronte veniva identificato nello Stato, dal secondo nella coalizione sindacale[334].

In seno all'Assemblea, per come si evince dalla copiosa letteratura giuridica sul tema, i lavori della prima e della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione condussero all'elaborazione di diverse formulazioni della norma[335].

Più nel dettaglio, la prima versione dell'art. 36 Cost. (all'epoca della discussione art. 32), presentata nel corso del dibattito in Assemblea, era la seguente: "La remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve corrispondere alle necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia".

Una seconda formulazione, presentata con emendamento dall'On. Amintore Fanfani (membro democristiano della terza Sottocommissione) durante la seduta del 12 settembre del 1946, contemplava, anche se in un'ottica parzialmente diversa da quella attuale, i principi di "proporzionalità e sufficienza della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e, possibilmente adeguata alle sue necessità personali e familiari"; inoltre, sanciva il compito dello Stato di garantire una retribuzione minima "con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari[336]".

---

[334] P. ICHINO, *Op. cit.*, in D. MESSINA (a cura di), Salviamo la costituzione italiana, Milano, 2008, pp, 123 ss.

[335] Per una ricostruzione sul dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente si vedano, fra gli altri, M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 35 ss.; R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 93; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017, p. 62;

[336] Fanfani, per come riportato nella relazione del Senato della Repubblica, Fondata sul lavoro, Roma 2018, p. 69 (https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/FONDATA_SUL_LAVORO.pdf) riteneva che "Dopo aver affermato il diritto al lavoro […], è razionale stabilire in un articolo il diritto al lavoratore ad un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e che tenga conto

In contrapposizione con tale formulazione si collocarono l'On. De Vittorio e l'On. Colitto: l'On. De Vittorio, principale esponente della CGIL unitaria[337], si pose come portavoce della obiezione sindacale rispetto alla previsione legale di una retribuzione minima e concentrò le sue obiezioni sulla locuzione "retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto", nella quale individuò una possibile apertura verso l'intromissione dello Stato nell'area di competenza del sindacato[338].

---

delle sue necessità personali e familiari". In tema v. anche CALZARETTI, *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea costituente e commento degli articoli della Costituzione,* seduta del 12 settembre del 1946 (https://www.nascitacostituzione.it/02p1/03t3/036/index.htm) ove si legge che Fanfani propose il seguente articolo: "Ogni lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e, possibilmente adeguata alle sue necessità personali e familiari. La Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari". In dottrina v. G. AMOROSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, pag. 3 ss.; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 93; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 62.

[337] La CGIL unitaria nacque dal compromesso (c.d. Patto di Roma del 9 giugno 1944) tra le principali forze politiche italiane e, segnatamente, fra i tre principali partiti antifascisti. Il Patto di Roma, siglato da Giuseppe di Vittorio per il Partito Comunista Italiano (PCI), Achille Grandi per la Democrazia Cristiana (DC), Emilio Canevari per il Partito Socialista Italiano (PSI), sancì l'unità sindacale e la ricostruzione della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL). Con il patto di Roma del 1944, dunque, (ri)nacque la CGIL unitaria che, seppur destinata a una vita breve a causa delle tensioni politiche nazionali e internazionali legate al nuovo scenario della guerra fredda, incidese notevolmente sugli assetti costituzionali dell'Italia e sulla ricostruzione materiale, economica, sociale, civile e umana del Paese, sconfitto nel secondo conflitto mondiale. Fonte: www.cgil.it

[338] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 93; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 62, CALZARETTI, *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea costituente e commento degli articoli della Costituzione, seduta del 12 settembre del 1946* (https://www.nascitacostituzione.it/02p1/03t3/036/index.htm) ove si legge che l'On. Di Vittorio "tenne a puntualizzare come nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata ai propri bisogni (che è funzione specifica del sindacato) lo Stato asseconda nei suoi compiti il Sindacato"; M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 36, nota 26 evidenzia come in un primo momento tra le tesi dell'On. Fanfani e dell'On. Di Vittorio venne raggiunto un compromesso, in quanto l'On. Fanfani modificava la sua nel senso che "la legge si sarebbe limitata a favorire la concretizzazione del principio, dettando all'uopo norme sul contenuto inderogabile dei contratti collettivi"; tuttavia, in seguito l'On. Di Vittorio "chiedeva il rigetto della proposta ed il suo voto veniva esaudito".

L'On Colitto, invece, manifestò le proprie perplessità in merito alla possibile discriminazione retributiva che questo articolo avrebbe potuto legittimare tra lavoratori che svolgevano attività della medesima quantità e qualità, a seconda che avessero o meno famiglia; pertanto, nel corso della seduta del 10 maggio del 1947, propose di adeguare la retribuzione "ad un dignitoso tenore di vita e alle possibilità dell'economia nazionale".

Le posizioni degli onorevoli Di Vittorio e Colitti non ottennero un numero sufficiente di voti a differenza della posizione dell'On. Fanfani, che – nonostante le opposizioni – venne approvata.

Tra i sostenitori di tale formulazione vi erano anche il segretario del Partito comunista Palmiro Togliatti e l'esponente del cattolicesimo democratico Giuseppe Dossetti, che, in linea con la formulazione proposta dall'On. Fanfani, apportarono modifiche alla formulazione dell'art. 36 Cost..

Più nel dettaglio, Togliatti, nella seduta dell'8 ottobre 1946, fu il fautore di un'ulteriore proposta di emendamento dell'art. 36, consistente nella previsione di una retribuzione che "deve soddisfare alle esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia".

Dossetti, dinanzi all'Assemblea, dichiarò apertamente, conformemente ai postulati della scuola cristiano-sociale[339], che la modifica auspicata dall'On. Togliatti, e da lui votata, fosse una misura necessaria in quanto la precedente formulazione risultava essere troppo vaga e avrebbe potuto condurre a interpretazioni restrittive.

[339] M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 36, nota 27 rileva che "È […] in questa scuola, nel pensiero tomistico e degli studiosi successivi, nonché nelle encicliche sociali che si ritrovano le origini del giusto salario (il c.d. salario familiare); né è da sottovalutare l'influenza che, particolarmente tramite l'opera di Dossetti in seno all'Assemblea costituente, questa dottrina ha esercitato nella formulazione dell'art. 36, c. I, Cost.".

Dossetti, quindi, osservava che era giunto oramai il momento di abbandonare l'idea tradizionale di neutralità dello Stato rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro, impegnando lo stesso in una reale azione di promozione della crescita del tenore di vita dei lavoratori[340].

Seguì l'intervento di Giorgio La Pira, il quale sottolineò la necessità di promuovere, parallelamente, la modifica anche "della struttura economico-sociale" del Paese, poiché "se la struttura economico-sociale dovesse restare quella che è attualmente, cioè di carattere liberistico, allora l'articolo proposto avrebbe scarso valore"[341].

Nella seduta del 10 maggio 1947, gli On. Bibolotti e Bitossi, pur appartenendo, come Di Vittorio, al gruppo Comunista, presentarono in Assemblea Plenaria un emendamento di segno radicalmente opposto rispetto all'opinione espressa da quest'ultimo, che abilitava la legge, oltre a stabilire la durata della giornata lavorativa, anche a definire il "salario individuale e familiare", con l'obiettivo di sancire un principio nuovo e moderno secondo il quale "non è lecito ad alcuno sfruttare l'opera del lavoratore senza assicurargli un minimo di retribuzione, retribuzione che non dove essere lasciata all'arbitrio dell'assuntore dell'opera, ma che appunto propongo sia stabilita dalla legge[342]".

---

[340] Nella visione dell'On. Dossetti era necessario "orientare l'economia verso retribuzioni di lavoro che non siano soltanto rispondenti ad esigenze delle vita, quali possono essere quelle del vitto, della casa, del vestiario, ma anche alle esigenze dell'esistenza libera e perciò degna dell'uomo", sic CALZARETTI, *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea costituente e commento degli articoli della Costituzione, seduta dell'8 ottobre del 1946* (https://www.nascitacostituzione.it/02p1/03t3/036/index.htm)

[341] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 93; CALZARETTI, *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea costituente e commento degli articoli della Costituzione, seduta dell'8 ottobre del 1946* (https://www.nascitacostituzione.it/02p1/03t3/036/index.htm).

[342] In particolare, l'On. Bibolotti, nella seduta del 10 maggio 1947 precisava che l'emendamento proposto era volto a tranquillizzare le famiglie dei lavoratori, nel senso che "compiuto il loro dovere sociale di partecipare al processo della produzione, essi non

Intervenne sul tema l'On. Meda, il quale evidenziò come, al di là della condivisibilità della previsione di un salario minimo legale, si poneva la questione in termini di opportunità di una simile previsione all'interno del testo costituzionale, quando sarebbe stato forse più opportuno lasciarla direttamente alla legislazione.

Obiezioni furono sollevate anche dall'On. Gronchi, il quale riteneva che attraverso la previsione in commento si finisse per disciplinare "una materia estremamente varia e diversa a seconda dei settori produttivi", il cui compito, peraltro, è del sindacato e, quindi, dei contratti collettivi, che "già […] stabiliscono in modo differente questi minimi[343]".

Dal dibattito esposto, si evince come l'intenzione dei costituenti fosse non l'imposizione di un salario minimo, ma la previsione di un intervento correttivo della retribuzione per il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori[344].

Invero, la formula dell'art. 36, c. 1, Cost, oltre che frutto dell'incontro e degli scontri ideologici dei Costituenti – come si ricava dai lavori preparatori testé considerati e siccome osservato dalla più attenta e risalente dottrina[345] –, è soprattutto il prodotto di una lenta evoluzione del concetto di salario nel nostro ordinamento giuridico.

Difatti, mentre il Codice civile del 1865 lasciava alla libera volontà dei contraenti la determinazione della retribuzione, la legislazione successiva e,

---

potranno essere mai più oggetto di quello sfruttamento inumano e senza limiti che oggi, in determinate circostanze e in determinare rapporti di forze, sarebbe ancora giuridicamente possibile […]. Lo spirito del mio emendamento è questo: che non sia commesso all'arbitrio del privato sia la durata del lavoro sia la retribuzione del lavoro stesso".

[343] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 63.

[344] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 96; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione,* in *RDL,* 2010, I, p. 732; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 63.

[345] M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 38

segnatamente, la dichiarazione XII della Carta del Lavoro disponeva che "l'azione del sindacato, l'opera conciliativa degli organi corporativi e le sentenze della Magistratura, garantiscono la corrispondenza del salario alle esigenze normali di vita, alle possibilità della produzione ed al rendimento del lavoro[346]".

Nessuna rilevanza effettiva veniva data ai requisiti della "proporzionalità" e della "sufficienza" del salario nel codice civile del 1942, ove sia all'art. 2094 c.c., sia all'art. 2099 c.c. ove veniva messo in rilievo che il contratto di lavoro è un contratto di scambio in cui la retribuzione rappresenta, appunto, equivalente in senso economico (i.e. lo scambio) dell'attività fornita dal lavoratore, ignorando del tutto la funzione sociale che la mercede svolge[347].

La funzione sociale del salario sarà valorizzata, come già anticipato, dall'art. 36, c. 1, Cost., con il quale, all'esito del lungo dibattito descritto, è stato sancito il diritto, irrinunziabile, del lavoratore ad un'equa retribuzione, mettendo così in evidenza che lo scopo primario della retribuzione era quello di sostenere il lavoratore e la sua famiglia.

L'opzione dei Costituenti fu non quella di ingerirsi nelle concrete modalità di determinazione della misura della retribuzione, ma di limitarsi a porre due criteri generali come guida, ovverossia "i principi di sufficienza e proporzionalità"[348].

---

[346] Sic M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 38. L'A. alla nota 30 evidenzia che "[…] mentre il primo criterio della Dich. XII determinava un livello del salario, tale da soddisfare le esigenze normali di vita; il secondo precisava che la retribuzione dell'operaio non poteva prescindere anche dalle capacità economiche dell'impresa, che, comunque, dovevano essere di un tal grado di efficienza da poter garantire la corresponsione del «salario minimo»; il terzo criterio, cioè il rendimento del lavoro, indicava il limite massimo della elevazione del salario; un ulteriore criterio, poi, coordinatore degli altri, era l'interesse della economia nazionale".

[347] Cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 39.

[348] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65 afferma che "Proporzionalità e sufficienza, così come appena brevemente descritte, sono specchio

Tuttavia, l'affermazione del principio della retribuzione sufficiente non comportò una risoluzione del problema dell'equo salario, ma aprì la strada alle questioni: "Come rendere in concreto operante l'art. 36, c. 1, Cost? Individuazione degli strumenti di attuazione del precetto in esame? Quando può dirsi realizzato il giusto salario?"

Nel tentativo di risolvere le descritte problematiche, si giunse ad affermare, in primo luogo, che la retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost poteva intendersi tanto in un senso ristretto di "minimo biologico" – sufficiente ai bisogni primari o essenziali dell'individuo e della sua famiglia –, quanto nel senso che essa deve – ed è questa l'opinione più accreditata – essere tale da consentire all'individuo la c.d. «libertà dal bisogno», intesa come autonomia di organizzazione della propria esistenza nella vita collettiva.

Il salario sufficiente ex art. 36, c. 1, Cost apparve, quindi, come un concetto relativo ed «elastico» che si determina in base al tempo (i. e. secondo la sensibilità etica progressiva dell'ambiente sociale), allo spazio, all'opera fornita e, addirittura, potrebbe variare da lavoratore a lavoratore.

I Costituenti, pertanto, optarono, sia per evitare uno scontro diretto con i sindacati, sia per la evidente difficoltà di definire – tanto in sede costituzionale quanto con la legislazione ordinaria, una disciplina estremamente varia e diversa a seconda dei settori produttivi di riferimento –, di lasciare al legislatore la facoltà di decidere in futuro per un suo

---

della duplice funzione e significato che assume la retribuzione nel nostro ordinamento. Rispettivamente quale corrispettivo della prestazione resa e, allo stesso tempo, strumento di realizzazione della finalità di giustizia e solidarietà sociale, espresse non solo dall'art. 36, c. 1, Cost., ma anche dagli artt. 1, 3 e 4 Cost.". Negli stessi termini si esprimono anche R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 96; G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione,* Bari, 1997, pp. 32 ss.; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro,* Napoli, 1991, pp. 207 ss; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni,* Napoli, 1996, pp. 32 ss.

intervento a garanzia per i minimi salariali – senza quindi escludere del tutto tale possibilità; inoltre, decisero per l'affidamento, di fatto, della funzione di salvaguardia dei livelli salariali alla contrattazione collettiva, che, in virtù della previsione dell'art. 39, c. 4, Cost. (rimasta in concreto inattuata) di estensione erga omnes dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, fu considerata l'opzione regolativa migliore, potendo garantire, al contempo, sia un'efficacia generale, sia una disciplina diversificata a seconda del settore produttivo di riferimento[349].

Proprio per la non attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., in concreto la diretta applicazione dell'art. 36 Cost. è stata demandata al governo dei giudici[350], il cui lavoro d'interpretazione acquista un'importanza peculiare in presenza di norme, come l'art. 36, c.1, Cost., caratterizzate da una indeterminatezza di contenuto e da una vaghezza di formulazione.

---

[349] Cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 41, la quale rileva che "il contratto collettivo può offrire quei requisiti di elasticità e di più facile adeguamento ai diversi tempi e luoghi, di punto di equilibrio fra contrapposti interessi, che farebbero di esso la principale via indicata per la concretizzazione di quanto dispone l'art. 36, c. 1, Cost."; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 97; M. Rusciano, In tema di efficacia soggettiva del contratto collettivo e art. 36 della Costituzione, in Dir. Lav., 1953, pp. 99 ss; S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione,* in *Riv. giur. lav.,* 1950, I, 189 ss.; A. SERMONTI, *L'adeguatezza della retribuzione di fronte al contratto collettivo di diritto comune e al 1° comma dell'art. 36 della Costituzione*, in *Mass. giur. lav.,* 1952, pp. 128 ss.

[350] . M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 42 rileva non è da ritenere che "il Costituente abbia voluto attribuire ai giudici ordinari il potere di determinare in concreto la retribuzione familiare, in via normale caso per caso, poiché, in tale ipotesi, si sarebbe adottato, per garantire il lavoratore, il peggiore degli espedienti. Infatti, si avrebbe non una determinazione organica ed armonica della retribuzione, ma tante decisioni, anche contrastanti, in rapporto alla stessa categoria, tutto essendo affidato al personale e prudente arbitrio, se così si può dire, del magistrato."

§2 – Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.

Il problema che andava risolto in via d'interpretazione, per aversi una concreta attuazione dell'art. 36 Cost., d'importanza tutt'altro che marginale, era, dunque, relativo alla natura e all'efficacia del precetto dell'art. 36, c. 1, Cost[351].

La soluzione della problematica prospettata, oltre a rappresentare un'importanza notevole sul piano della teoria del diritto (in ordine alla distinzione tra norme programmatiche e norme precettiva[352]), rivestiva un'importanza sul piano concreto, in quanto aveva lo scopo di tutelare i lavoratori mediante la garanzia di un certo standard retributivo, senza incorrere, però, in un aggiramento del precetto inattuato dell'art. 39 Cost.[353].

---

[351] Giova rammentare, per come rilevato anche dalla più attenta dottrina, M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 45, che le norme costituzionali vengono distinte dalla dottrina in tre categorie: precettive ad applicazione immediata, le quali entrano immediatamente in vigore anche nei confronti dei singoli, impedendo l'emanazione di leggi ordinarie in contrasto e abrogando quelle anteriori che siano in contrasto; precettive ad applicazione differita, che impediscono l'emanazione di leggi ordinarie in contrasto, ma che non possono entrare immediatamente in vigore nei confronti dei singoli, perché in questo sono condizionate dall'emanazione delle norme di attuazione, che il precetto costituzionale espressamente prescrive al legislatore ordinario; direttive (o meramente programmatiche), le quali non contengono né per i singoli un precetto cogente, né per il legislatore un invito a legiferare, ma solo principi secondo cui dovrà orientarsi, se e quando il legislatore lo riterrà conveniente, la normativa ordinaria, che, comunque, non potrà contrastarle.

Si trattava, dunque, di decidere in quale di queste tre categorie inquadrare l'art. 36 Cost.

Invero, se si attribuisce alla norma in commento valore programmatico, essa non riconoscerebbe un diritto soggettivo perfetto a favore del titolare, ma si limiterebbe ad affermare un principio direttivo, di massima, per la futura attività del legislatore; pertanto, il giudice non sarà tenuto ad assecondare le pur giuste pretese di chi invoca il diritto ad una retribuzione in ogni caso sufficiente.

Per contra, se ne riconosce il valore precettivo, si deve affermare l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo alla «giusta retribuzione», ed il giudice, qualora ne ravvisi la violazione, deve intervenire per eliminarla.

[352] V. nota precedente.

[353] G. AMOROSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, pag. 4; M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 45; G. GIUGNI, *Nullità dell'accordo tra datore e prestatore*

Invero, a supporto del ruolo affidato ai sindacati, il legislatore costituente disciplinò all'art. 39, commi, 2, 3, e 4 della Costituzione un meccanismo di registrazione degli stessi, possibile solo qualora essi avessero avuto un ordinamento interno a base democratica, e grazie al quale avrebbero potuto ottenere personalità giuridica e capacità di stipulare contratti collettivi con efficacia erga omnes.

Tuttavia, la mancata attuazione dell'art. 39, c. 1, Cost ha, da un lato, indirettamente determinato la natura dei sindacati quali associazioni non riconosciute, ai sensi dell'art. 36 ss. c.c.[354]; dall'altro, ha, per l'effetto,

---

di lavoro per una retribuzione inadeguata alle mansioni esplicate, in *Foro padano*, 1951, I, p. 1009; U. NATOLI, *Retribuzione sufficiente ed autonomia sindacale,* in *Riv. giur. lav.,* 1952, I, pp. 255 ss; R. NICOLÒ, *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro,* in *Riv. giur. lav.,* 1951, II, p. 5; S. PUGLIATTI, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori,* in *Riv. giur. lav.,* 1952, I, pp. 255 ss.; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 67, alla nota 23 afferma: "Evidenzia l'opportuna dissociazione dell'art. 36 dall'art. 39 S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva,* cit., pp. 54 ss, il quale precisa come "la retribuzione proporzionata e in ogni caso sufficiente rappresenta un aliquid, sia sul piano logico sia su quello giuridico, rispetto al contenuto potenzialmente assai più ampio dei contratti collettivi erga omnes contemplati dall'ultimo comma dell'art. 39, anzi più correttamente, una loro componente basilare, ma comunque non l'unica"; G. PERA, La giusta retribuzione dell'art. 36 della Cost, in Dir. Lav., 1953, I,. pp. 99 ss., il quale evidenzia che "Secondo una prima versione (…) la disposizione costituzionale attribuisce ad ogni singolo lavoratore un diritto soggettivo perfetto alla giusta retribuzione, fin d'ora operante all'interno del contratto individuale di lavoro. Di conseguenza la clausola del contratto che non risponda, nella determinazione della retribuzione ai criteri indicati dall'art. 36, deve essere dichiarata nulla dal giudice, il quale pur lasciando in vita il rapporto, determina egli stesso, secondo quanto dispone l'art. 2099 c.c., terzo coma, la giusta retribuzione nel caso concreto (…). Secondo altri, invece, nell'art. 36 si contiene una pura enunciazione di principio non immediatamente operante, ma subordinata all'adozione legislativa di norme di applicazione e svolgimento. E ciò per la genericità, incompletezza, vaghezza del disposto costituzionale, il quale si sostiene, potrà avere pratica applicazione sol quando il legislatore abbia posto mano a tutte quelle radicali riforme di struttura, sul terreno dell'economia, che condizionano la realizzazione delle finalità sociali ampiamente riconosciuta nella Carta costituzionale".

[354] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 104, nota 120 mette in rilievo che la qualificazione dei sindacati come associazioni non riconosciute "è risultata abbastanza naturale, con un metodo ricostruttivo analogo a quello utilizzato per i partiti politici agevolata anche dalla circostanza che l'esperienza storica ha visto nascere il sindacato come associazione volontaria di lavoratori".

ricondotto la categoria dei contratti collettivi nell'alveo dei contratti di diritto comune, limitando così la relativa efficacia soggettiva alle parti stipulanti ed ai soli iscritti alle associazioni stesse[355].

Pertanto, venne messa in discussione l'effettiva e concreta capacità dei contratti collettivi di costituire uno strumento efficace di implementazione del precetto costituzionale oggetto dell'art. 36 Cost.

In questa prospettiva, il nesso sistematico tra l'art. 36 e l'art. 39 Cost. si è delineato all'interno di un contesto caratterizzato da una persistente inerzia istituzionale.

Da un lato, infatti, è rimasta inattuata la disciplina contenuta nei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 39 Cost; dall'altro, in assenza di un intervento legislativo, si è continuato ad attribuire al sistema della contrattazione collettiva, privo di efficacia erga omnes, la funzione di concretizzare i principi sanciti dall'art. 36 Cost[356].

Tale ultima disposizione, secondo la dottrina prevalente[357], nelle intenzioni originarie del legislatore costituente, è sicuramente nata come norma programmatica, alla quale si sarebbe dovuta dare attuazione tramite lo strumento della contrattazione collettiva con efficacia erga omnes, previsto dall'art. 39 della Costituzione.

Giova rammentare, altresì, che negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del testo costituzionale, la tesi della natura programmatica della norma è stata accolta anche da una parte della

---

[355] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 104.

[356] Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, pp. 245 ss; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 105; T. TREU, *Sub art. 36*, in SCIALOJA A. – BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Bologna, 1979 pp. 72 ss.

[357] G. AMOROSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, pag. 4; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 104. M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 45; G. GIUGNI, Prefazione a M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971

giurisprudenza[358], la quale sosteneva, per un verso, che l'art. 36 avrebbe ottenuto la sua completa applicazione solo tramite l'operatività del dettato costituzionale dell'art. 39 Cost.; per altro verso, che il diritto costituzionale alla giusta retribuzione si sarebbe potuto realizzare solo con un intervento del legislatore, vincolante anche per le organizzazioni sindacali[359].

---

[358] Cfr. TRIBUNALE DI FOGGIA, SENT. NN. 171/52; 14 NOVEMBRE 1953, N. 557 nelle quali – chiamato ad adeguare la retribuzione secondo i criteri previsti dall'art. 36, c. 1, Cost. – afferma che "sono norme di carattere precettivo quelle della costituzione che riguardano i rapporti fra lo stato e il cittadino e stabiliscono i diritti e gli obblighi che costui ha nei confronti di quello. L'art. 36 Cost regola invece un diritto di natura privatistica tra individuo e individuo; al precetto stesso manca qualsiasi relazione di immediatezza, perché esso è allo solamente une enunciazione programmatica di criterio direttivo per quella legislazione sindacale, che dovrà dettarsi in applicazione dell'art. 39 Cost. Esso vincola il futuro legislatore alla concreta realizzazione dell'orientamento giuridico delineato. Siamo dunque, tutt'ora in regime di libera contrattazione anche nel campo del lavoro e ricorrere, in tale stato di cose, al principio dell'art. 36, significa usare un artificio per sancire un'obbligatorietà dei contratti collettivi, che ora non esiste".

Ancora, TRIBUNALE DI FOGGIA, SENT. NN. 228/53; 56/54; 93/54, a conferma dell'indirizzo espresso in precedenza ed in contrasto con l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, affermano che l'art. 36, c. 1, Cost. ha carattere programmatico, come tale non è applicabile immediatamente, in quanto esso ha bisogno di un ulteriore sviluppo legislativo, appunto perché incompleto.

Il desiderio di far salva l'autonomia negoziale individuale, la paura di cadere nell'arbitrario, nel soggettivo, con grave pericolo per la «certezza del diritto»; la convinzione che il sostenere la tesi della precettività sia null'altro che «un artificio per sancire un'obbligatorietà nei contratti collettivi che non esiste»; il timore inconfessato di alterare i rapporti socioeconomici già cristallizzati sono le preoccupazioni che, come rilevato dalla più attenta dottrina (v. nota 31), hanno animato non soltanto i giudici del Tribunale di Foggia, ma anche i magistrati del TRIBUNALE DI LUCERA, i quali con LE SENTENZE NN. 107/52 E 159/52, seppur avvertono l'esigenza di riconoscere nella pretesa a quella retribuzione in ogni caso sufficiente ex art. 36, c. 1, Cost un diritto assoluto, indisponibile, ritengono che "la moralità o il pregio di una situazione economico-sociale, non sono sufficienti se non trovano la giusta considerazione giuridica, che si concretizzi in una specifica disciplina e tutela da parte del legislatore, handicappato allo stato da un rivoluzionamento politico seguito da una guerra perduta e che, comunque, non manca di dare segni evidenti di risveglio ei di preoccupata attività tendente a definire la disciplina della importante materia." In termini, si v. anche TRIB. DI PARMA, 30 GIUGNO 1952, in Mass. giur. lav., 1952, p. 130; TRIB. MILANO, 6 AGOSTO 1951, in Mass. giur. lav., 1951 p. 216.

[359] Cfr. in dottrina M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 45; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 105; D. NAPOLETANO, *Natura ed efficacia della norma di cui all'art. 36, 1° comma, della Costituzione e la sua rilevanza sui contratti individuali di lavoro,* in *Mass. Giur. lav.,* 1951, pp. 217 ss; G. PERA, *Op. cit.*

Nei medesimi anni si veniva a consolidare una diversa tesi di pensiero, secondo la quale l'art. 36 Cost. doveva essere qualificata come norma precettiva e, dunque, dotata di efficacia immediata nei confronti tanto della legge quanto dei contratti collettivi.

Questo orientamento, che sembra voler porre un rimedio alle conseguenze negative createsi, in tema di tutela retributiva dei prestatori di lavoro, per effetto del vuoto normativo conseguente alla mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione, è stato in principio sostenuto dalla giurisprudenza di merito[360], la quale affermava che "la norma dell'art. 36 della Costituzione, che stabilisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed i ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, ha carattere precettivo e, quindi, immediata anche in relazione all'art. 2099 c.c.".

Siffatto orientamento, in particolare, riteneva che l'art. 36, c. 1, Cost, ispirandosi a finalità economico-sociali, "non contiene soltanto un principio di carattere programmatico, che abbisogni dell'ulteriore indicazione dei mezzi tecnici necessari per la sua pratica attuazione, ma afferma un preciso diritto del lavoratore ad una prestazione minima sufficiente, la cui

---

, in Dir. Lav., 1953, I. pp. 99 ss.; M. SCORZA, Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione, in Dir. Lav., 1951, II, pp. 450 ss.; A. SERMONTI, *L'adeguatezza della retribuzione di fronte al contratto collettivo di diritto comune e al 1° comma dell'art. 36 della Costituzione,* in *Mass. Giur. lav.,* 1952, pp. 128 ss.

[360] Cfr. TRIBUNALE DI LECCE, SENT., 9 GENNAIO 1951, N. 56; 2 MARZO 1951, N. 75, in quest'ultimo caso il giudice, ritenuta insufficiente, in cirtù del principio fissato dall'art. 36 Cost., la retribuzione percepita dal lavoratore (L. 400 giornaliere), concede un non indifferente adeguamento, portandolo a L. 700 giornaliere. TRIBUNALE DI POTENZA, SENT. NN. 53/53; 179/53, nelle quali si da per scontato che il precetto costituzionale esplichi i suoi effetti senza bisogno di ulteriori disposizioni; CORTE APP. BOLOGNA, SENT. N. 1566/53; 1658/1953; TRIBUNALE DI PISA, SENT. NN. 61/1954; 160/1954, con le quali il collegio giudicante riconosce "1) che l'art. 36 della Costituzione è norma precettiva, e come tale d'immediata applicazione; 2) che la convenzione privata la quale costringa il lavoratore a ricevere una retribuzione inferiore al minimum previsto dall'art. 36 Costituzione è nulla, perché contraria a norma di ordine pubblico; 3) che tale nullità dà ingresso al potere discrezionale del giudice, previsto dall'art. 2099 c.c.

commisurazione può ben essere determinata in via equitativa dal giudice, tenendo conto della natura e quantità del lavoro e delle esigenze di vita del lavoratore in rapporto al costo della vita, in base ai criteri di equità ed a norma dell'art. 2099 c.c.".

Si nota quindi, siccome rilevato anche dalla più attenta dottrina[361], come la ratio di siffatto revirement giurisprudenziale sia da ravvisarsi in un duplice ordine di ragioni: da un lato, l'adeguamento delle Corti minori all'indirizzo prescelto dalla Suprema Corte, in guisa del valore di precedente attribuito al Supremo Collegio; dall'altro, l'adeguamento del giudice di merito alla realtà sociale.

In siffatto contesto, particolare importanza riveste la sentenza n. 461/1952[362], nella quale l'articolo 36 assunse nel diritto vivente un valore di precettività e immediata applicabilità ai rapporti contrattuali, come fonte del diritto del lavoratore all'applicazione dei minimi tabellari previsti dai contratti collettivi nazionali

La giurisprudenza di legittimità, in altri termini, con la sentenza n. 461/1952, nel dirimere il contrasto che si era creato fra gli operatori del diritto sulla natura programmatica o precettiva dell'art. 36 Cost., ha provveduto a sancire il diritto dei lavoratori, prescindendo dalla loro iscrizione o meno ai sindacati stipulanti i contratti collettivi di diritto privato, e all'applicazione del minimo retributivi degli stessi, di tal modo consentendo la teorizzazione di un "salario minimo costituzionale[363]".

---

[361] M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 61 ss.

[362] CASS. 21 FEBBRAIO 1952, N. 461, in Riv. giur. lav., 1952, p. 95; si vedano anche CASS. 12 MAGGIO 1951, N. 1184, in Riv. giur. lav., 1951, II p. 253;

[363] G. AMOROSO, *Op. cit.* , in *LDE*, 4/2024, pag. 4, ove afferma che "La questione oggi non si pone più essendo pacifico il carattere precettivo del parametro nella forma della c.d. Drittwirkung, secondo cui i principi fondamentali contenuti in Costituzione possono trovare applicazione diretta anche nei rapporti fra privati e tale è anche quello al quale fa riferimento l'art. 36, primo comma."; G. M. BALLISTRERI, *La "questione salariale" in Italia, tra legge, giurisprudenza e autonomia collettiva,* in *LDE*, 3/2023, p.

La Suprema Corte nella richiamata sentenza espressamente parlò di "diritto soggettivo alla minima retribuzione sufficiente" e affermò in termini molto chiari che: "Una pattuizione che non fosse in armonia con quel principio non potrebbe sfuggire alla sanzione di invalidità, e sarebbe demandato al giudice, così come avviene per il caso in cui manchi l'accordo tra le parti, ai sensi dell'art. 2099 c.c., di determinare in concreto la giusta retribuzione[364]".

La dottrina prevalente[365], sulla scia dell'orientamento di legittimità descritto, è giunta a riconoscere nell'articolo 36 Cost. un "diritto assoluto" del lavoratore e, più nello specifico, fonte da cui far derivare il diritto del lavoratore a ricevere, per il lavoro prestato, almeno il minimo retributivo, individuato assumendo a parametro le somme previste nei contratti collettivi[366].

In questo quadro, particolare importanza assumono due sentenze Corte Costituzionale[367] ove i giudici hanno affermato che il salario minimo

---

4; L. ZOPPOLI, *La retribuzione*, in Bellocchi P., et al. (a cura di), *I rapporti di lavoro nel diritto vivente. Casi e materiali*. Giappichelli, Torino, 2009, 176.

[364] G. M. BALLISTRERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, p. 4; M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 53 ss.; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pp. 105-106; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo*, in *Lavoro e Diritto*, 2011, 4, p. 638, il quale evidenzia che di fronte all'atteggiamento astensionistico del legislatore italiano, la giurisprudenza ha finito per rappresentare "un essenziale elemento di compensazione".

[365] A. CESSARI, *L'invalidità del contratto di lavoro per violazione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. lav.,* 1951, II, p. 197; M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 45; G. GIUGNI, *Op. cit.*, in Foro padano, 1951, I, p. 1009; U. NATOLI, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.,* 1952, I, pp. 255 ss; R. NICOLÒ, *Op. cit.*, in Riv. giur. lav., 1951, II, p. 5; S. PUGLIATTI, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.,* 1952, I, pp. 255 ss.; C. SMURAGLIA, *La determinazione della retribuzione da parte del giudice*, in *Riv. giur. lav.,* 1951, I, p. 83; R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.,* 1951, p. 532.

[366] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pagg. 96; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione,* in *RDL*, 2010, I, p. 732; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 63.

[367] CORTE COST. 4 MAGGIO 1960, N. 30 (https://www.cortecostituzionale.it/stampa-pdf-pronuncia/1960/30); CORTE COST. 19 DICEMBRE 1962, N. 106

costituzionale costituisce un diritto subiettivo perfetto, sancito dall'art. 36, c. 1, Cost.; inoltre, la Corte ha aggiunto che la retribuzione del lavoratore "va riguardata nello stesso tempo sotto duplice aspetto: quello della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e quello dell'inidoneità della retribuzione al sostentamento del lavoratore e della sua famiglia", alla luce dell'equità prevista nel 2099c.c[368].

Nello specifico, la Corte costituzionale con sentenza 4 maggio 1960 n. 30[369] afferma che "[…] La retribuzione deve rispondere a due fondamentali e diverse esigenze. L'una si ricollega al rapporto di scambio tra prestatore d'opera e datore di lavoro, considerando la prestazione di lavoro nella sua consistenza quantitativa e qualitativa; l'altra si riferisce alla situazione familiare del lavoratore".

La retribuzione va, dunque, considerata sotto un duplice e inscindibile profilo: da un lato, quello della proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato, che attiene alla dimensione sinallagmatica del rapporto; dall'altro quello della sufficienza a garantire al lavoratore ed alla sua famiglia

---

(https://www.cortecostituzionale.it/stampa-pdf-pronuncia/1962/106): ivi la Corte, investita di una questione di legittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della L. 14 luglio 1959, n. 741 in relazione agli artt. 3, 39, 71, 76 e 77 Cost., afferma che l'art. 36 – sebbene non evocato come parametro – viene in rilievo indirettamente, in quanto impone al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori.

[368] G. AMOROSO, *Op. cit.* , in *LDE*, 4/2024, pag. 4, il quale mette in evidenza che "La questione concerneva un'ipotesi di conglobamento della retribuzione, quanto all'indennità di contingenza, che era riconosciuta dalla disposizione censurata in misura più elevata in favore del "capo famiglia". Si è affermato che il canone di proporzionalità della retribuzione alle esigenze personali e della famiglia giustificava questa differenziazione. La pronuncia, che è di non fondatezza, è rilevante proprio per aver ritenuto il carattere immediatamente precettivo del parametro"; G. M. BALLISTRERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, p. 4; C. COLAPIETRO, *Art. 36 Costituzione,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET Torino, 2006, p. 746.

[369]

un'esistenza libera e dignitosa, che introduce nel rapporto di scambio un parametro di valutazione di natura sociale e costituzionale.

La Corte, sotto tale ultimo profilo, precisa che "[…] il criterio di proporzionalità all'entità dell'opera prestata, che condiziona la misura del salario base, non può non essere richiamato per determinare anche quella parte della retribuzione che deve assicurare al lavoratore un dignitoso tenore di vita, poiché sotto tale aspetto si deve tener conto del fato che il lavoratore abbia o no famiglia"

Le pronunce richiamate, pertanto, lungi dal configurare due parametri autonomi e alternativi, tendono a ricondurre anche l'esigenza di sufficienza entro una logica di proporzionalità costituzionalmente orientata, evitando che il riferimento alla situazione familiare si traduca in un automatismo sganciato dalla struttura del rapporto di lavoro.

Ne emerge, dunque, un'interpretazione dell'art. 36 Cost. che integra dimensione contrattuale e finalità sociale, consolidando definitivamente la lettura precettiva della disposizione e rafforzando la configurazione del "salario costituzionale" quale diritto subiettivo perfetto pienamente azionabile.

La mancata attuazione dell'art. 39 Cost., dunque, ha portato un'inversione di rotta rispetto alle intenzioni originarie del costituente: difatti, all'art. 36 Cost., che avrebbe dovuto avere natura programmatica e il cui contenuto doveva essere definito (e reso vincolante per tutti i lavoratori) delle disposizioni del successivo art. 39 Cost., è stata riconosciuta natura precettiva, anche in relazione all'art. 2099 c.c..

Conclusivamente può osservarsi come l'evoluzione interpretativa dell'art. 36 Cost. appare come una risposta necessitata al vuoto normativo determinato dall'inerzia legislativa in ordine all'art. 39, seconda parte, Cost..

Più nello specifico, la qualificazione dell'art. 36 Cost., invero, quale norma precettiva ha, in primo luogo, determinato un significativo "scarto" tra l'originario disegno del costituente e il diritto vivente: una disposizione verosimilmente concepita come programmatica, destinata ad operare in coordinamento con l'attuazione dell'art. 39 Cost., è stata progressivamente qualificata dalla giurisprudenza come norma immediatamente precettiva e fonte di un diritto soggettivo perfetto.

Tale trasformazione ha inciso profondamento sul rapporto tra Costituzione e legge ordinaria in tema di determinazione della retribuzione rafforzando l'efficacia diretta della prima anche nei rapporti interprivati e attribuendo al giudice un ruolo centrale nella concretizzazione del parametro della proporzionalità e sufficienza della retribuzione (v. infra §§2.1 e 2.2).

Ne è derivato, in definitiva, un modello di tutela nel quale la garanzia del diritto sociale non dipende dall'"interpositio legislatoris", ma dall'applicazione diretta del precetto costituzionale, con una conseguente rimodulazione degli equilibri tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale.

§2.1 *(Segue)* – Il concetto di "giusta retribuzione" nella giurisprudenza: criteri di proporzionalità e sufficienza secondo i Giudici

Prima di entrare nel merito dell'operazione giurisprudenziale condotta sull'art. 36 Cost. e dei suoi limiti, appare necessario affrontare, seppur per brevi cenni, un'analisi sui concetti di sufficienza e proporzionalità, introdotti dal citato art. 36 della Cost. e dei quali il giudice deve tener conto, per come

verrà illustrato nel prosieguo, nel giudizio di congruità, nonché nella determinazione (eventuale) della giusta retribuzione[370].

Il diritto a una retribuzione proporzionata, per come emerge anche dal dato normativo, fa riferimento, per un verso, alla "quantità del lavoro svolto", inteso sia come tempo di lavoro sia come rendimento della prestazione; per altro verso, alla "qualità del lavoro svolto", valutata attraverso la valorizzazione della natura della prestazione svolta, della professionalità, capacità ed impegno profuso dal lavoratore.

In altri termini, il principio di proporzionalità è espressione della funzione intrinseca della retribuzione perché guarda al sinallagma contrattuale quale scambio tra prestazione e corrispettivo, assicurando la ragionevole commisurazione della ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata[371].

Il diritto ad una retribuzione sufficiente, invece, è espressione della funzione estrinseca della retribuzione perché, valorizzando la funzione sociale, è espressamente finalizzato allo scopo di garantire un minimo vitale al lavoratore ed alla sua famiglia, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti[372]".

---

[370] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 64 ss.

[371] A. BERTOLINO, *L'attività economica, funzioni e forme di organizzazione del lavoro, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,* in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Firenze, 1950, I, 415 ss. e 424 ss.; B. CARAVITA, *Commento all'art. 36 Costituzione,* in V. CRISAFULLI e L. PALADINI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione,* Padova, 1990, 241 ss.; C. COLAPIETRO, *Op. cit.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, UTET Torino, 2006, p. 746; C. COLOSIMO, *La retribuzione adeguata e l'ambito del sindacato del giudice*, in *LDE*, 4/2024, p. 3; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 63.

[372] A. BALDASSARE, *Diritti sociali,* in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989, 15; A. BERTOLINO, *Op. cit.*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, Firenze, 1950, I, 415 ss. e 424 ss.; C. COLOSIMO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 4, la quale con riferimento al principio di sufficienza afferma che "La prospettiva, qui, diviene necessariamente soggettiva e costruisce un limite negativo invalicabile che, tuttavia, è qualcosa di ben più ampio della salvaguardia delle esigenze

In questo senso, è stato rettamente osservato che il diritto alla sufficienza della retribuzione, assumendo a parametro una situazione esterna alla relazione lavorativa e alle obbligazioni che le son proprie, determina il "progressivo attenuarsi del nesso di corrispettività fra prestazione e retribuzione, a favore della seconda", poiché con la prestazione il lavoratore diviene parte integrante di una "area di garanzia in cui la sua stessa personalità fisica e morale viene tutelata[373]".

Il principio di sufficienza, dunque, rappresenta un temperamento al necessario nesso di interdipendenza che la retribuzione, in virtù del principio di proporzionalità, ha con la prestazione lavorativa[374], in quanto pone la funzione della retribuzione al di là del semplice scambio contrattuale e del valore di mercato che può avere una prestazione, al fine di rispondere alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia[375], tutelato sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità dall'art. 2 della Cost.[376].

---

minime di vita."; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 63;

[373] B. CARAVITA, *Op. cit.,* in V. CRISAFULLI e L. PALADINI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione,* Padova, 1990, 241 ss.; C. COLOSIMO, *La retribuzione adeguata e l'ambito del sindacato del giudice,* in *LDE*, 4/2024, p. 4; F. MORTILLARO, *Retribuzione: I) Rapporto di lavoro privato,* in *Enciclopedia Giuridica,* XXVII, Roma, 1991, 3

[374] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65; R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie del lavoratore subordinato,* Milano, 1989, pp. 111 ss; T. TREU, *Onerosità e corrispettività del rapporto di lavoro,* Milano, 1968, p. 340; F. SANTONI, *La posizione soggettiva del lavoratore dipendente*, 1979, pp. 227 ss..

[375] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65 evidenzia che "Il riferimento alla famiglia, pur presente nell'art. 36 Cost, è stato in via interpretativa svalutato, o meglio riferito non tanto alla retribuzione quanto ad interventi integrativi avente carattere previdenziale o assistenziale più che retributivo". In termini in dottrina si veda: F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli 1995, p. 231 ss.. Anche la giurisprudenza – Cass. S.U., 29 maggio 1993, n. 6030; Cass., 12 dicembre 1983, n. 7324, n. 1490; Cass. 14 febbraio 1982, n. 1148 – ha ritenuto che ai fabbisogni reddituali del nucleo familiare sopperiscano le erogazioni previdenziali dedicate al nucleo familiare.

[376] Cfr. C. COLOSIMO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 4; M. D'ORIANO, *La giusta retribuzione al vaglio dell'articolo 36 Cost.: La vicenda del CCNL servizi fiduciari,* reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a

Ne discende che proporzionalità e sufficienza, così come appena brevemente descritte, sono specchio della duplice funzione e significato che assume la retribuzione nel nostro ordinamento, intesa quale corrispettivo della retribuzione resa e, allo stesso tempo, strumento di realizzazione delle finalità di giustizia e solidarietà sociale, espresse non solo dall'art. 36, comma 1, Cost., ma anche dagli artt. 1, 2, 3 e 4 Cost.[377].

Ciononostante, gran parte della dottrina ha rilevato una potenziale incompatibilità tra i due principi, dal momento che le esigenze "sociali" poste dal principio di sufficienza potrebbero giustificare un'alterazione dell'equivalenza tra prestazione resa ed il suo corrispettivo richiesta dal principio di proporzionalità, con conseguente e definitivo superamento della dimensione meramente scambista.

Sulla scia di tali considerazioni, nel dibattito interpretativo si è assistito per lungo tempo ad una incessante ed affannosa ricerca su quale dei due principi, nella volontà del costituente, sia destinato a prevalere, con conseguente sacrificio o delle esigenze di solidarietà o dell'equivalenza tra lavoro e retribuzione[378].

La lettura più coerente, anche in guisa dell'assenza di ulteriori riferimenti normativi circa la prevalenza di un principio rispetto all'altro, è quella che ritiene un concomitante operare, sebbene con effetti distinti, dei due principi[379].

---

[377] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65; L. NOGLER, *Commento agli artt. 36 c. 1, Cost., 2099 c.c. e 429 c.p.c., i*n M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro,* Padova, 2005, p. 38; L. ZOPPOLI, *Op. cit.*, Napoli, 1991, pp. 207 ss; G. ZILIO GRANDI, *Op. cit.*, Napoli, 1996, pp. 32 ss.

[378] Sic E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65, che alla nota n. 14 rileva che rinvengono un maggiore sulla proporzionalità M. DELL'OLIO, *Retribuzione e qualità del lavoro, qualità della vita,* in *Arg. dir. lav.,* 1995, p. 9; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella costituzione italiana,* Milano, 1978, p. 78; mentre la prevalenza della sufficienza è ravvisata da G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione,* Bari, 1997.

[379] T. TREU, *Op. cit.*, Milano, 1968, p. 340; F. GUIDOTTI, *La retribuzione,* in L. RIVA SANSEVERINO, G. MAZZONI (a cura di), *Nuovo trattato di diritto del lavoro,* vol. II,

Invero, l'art. 36 Cost. – secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale[380] – garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda, senza che esista una gerarchia fra i medesimi e che devono prevale gerarchicamente sul contratto individuale, sul contratto collettivo, sulle leggi che richiamano i contratti collettivi[381].

Pertanto, alla sufficienza consegue un substrato di retribuzione minima inderogabile, fondato su esigenze pubbliche di carattere sociale, sulla quale sviluppare poi la proporzionalità della retribuzione, ancorato invece alla dinamica dello scambio contrattuale[382].

Del resto, l'assenza di una gerarchia tra i due principi, siccome rilevato anche dalla più attenta dottrina, viene confermata dall'espressione "e in ogni caso" contenuta nell'art. 36 Cost., che rappresenta l'anello di congiunzione tra il principio della proporzionalità ed il principio della sufficienza ed esprime la necessità di una retribuzione sufficiente pure nei casi di

---

Padova, 1971, p. 314; M. GRANDI, *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi,* in *Po. Sind.,* 1962, p. 110 s.; F. SANTORO PASSARELLI, *Op. cit.*, Napoli 1995, p. 221 ss..

[380] Ex aliis CASS. N. 24449/2016; CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023

[381] Cfr. F. MARTELLONI, Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale, in Costituzionalismo.it, 3/2023, p. 89; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; R. RIVERSO, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità*, in *LDE*, 4/2024, p. 3.

[382] G. FONTANA, *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione all'ordinamento multivel e ritorno,* relazione alle Giornate di studio AIDLaSS; Ancona 29-30 maggio 2025, versione provissoria, disponibile su http://www.aidlass.it. L'A. evidenzia, tra l'altro, che «la giusta retribuzione – la retribuzione sufficiente – è una "funzione sociale" disancorata almeno in parte dal sinallagma contrattuale, in un'ottica chiaramente pubblicistica, dall'altro resta fattispecie di diritto privato, espressione dei poteri di autonomia, che inquadra il salario nell'ambito del diritto di credito, secondo il principio di corrispettività, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano anche applitivo (fra cui la sua disponibilità da parte del titolare del diritto). In tema si vedano anche L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro,* Napoli, ESI, 1991; O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro,* Padova, CEDAM, 2017.

prestazione non esigibile (ad es. per festività o ferie) oppure impossibile (a causa di malattia, infortunio, gravidanza)[383].

In altri termini, la locuzione "e in ogni caso" contenuta nell'art. 36 Cost. assume un rilievo centrale non solo sotto il profilo interpretativo, ma anche sistematico, poiché costituisce, come evidenziato da autorevole dottrina, un anello di congiunzione tra la logica economica dello scambio e la funzione sociale del diritto del lavoro.

Tale formulazione normativa è paradigmatica di un modello costituzionale che assegna alla retribuzione una doppia valenza integrata: da un lato, il principio della proporzionalità regola la misura della retribuzione in base alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato; dall'altro, il principio della sufficienza impone una soglia minima, costante e non comprimibile, che garantisca al lavoratore – anche in situazioni in cui "la prestazione non è esigibile o risulta impossibile per cause a lui non imputabili" – la possibilità di soddisfare i bisogni essenziali e condurre una vita dignitosa.

La specificazione di circostanze quali, ad esempio, ferie, festività, malattia, infortunio o gravidanza richiama, infatti, la necessità che il diritto alla retribuzione sufficiente non sia subordinato alla mera corrispondenza quantitativa della prestazione lavorativa, ma sia fondato su esigenze di tutela sociale del lavoratore che trascendono il sinallagma contrattuale e attengono alla dignità della persona e alla sua protezione nelle fasi di vulnerabilità.

---

[383] C. PONTERIO, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 46 evidenzia che l'espressione "e in ogni caso" "significa che la retribuzione dell'attività lavorativa "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".

Siffatte considerazioni, a ben vedere, rivelano la profondità di tutela sociale insita nell'art. 36 Cost., in quanto, come anticipato (v. supra questo capitolo § 2), rendono la retribuzione un diritto soggettivo immediatamente azionabile anche in situazioni in cui il prestatore di lavoro non può rendere materialmente la prestazione lavorativa per causa non imputabile (es. malattia, infortunio, gravidanza), superando la logica meramente sinallagmatica del rapporto di lavoro.

In questo senso, l'espressione "e in ogni caso" non si limita a rafforzare il diritto alla sufficienza come clausola residuale, bensì lo pone come elemento costitutivo e permanente della nozione di retribuzione stessa, che deve trovare applicazione anche quando la prestazione lavorativa è sospesa o ridotta per cause non imputabile al lavoratore[384].

Sul piano dell'operatività applicativa, la combinazione dei principi di proporzionalità e sufficienza incide in maniera rilevante sulla funzione di determinazione giudiziale della "giusta retribuzione", dal momento che il giudice deve, di volta in volta, ricercare un punto di equilibrio tra i due suddetti principi attraverso una valutazione che, seppur orientata da parametri oggettivi (quali l'analisi dei livelli retributivi medi, gli standard minimi di dignità sociale, indici statistici di costo della vita ecc.), lascia margini di discrezionalità e potenziale variabilità applicativa

[384] Tale lettura è coerente con la consolidata interpretazione dottrinale secondo cui la funzione sociale della retribuzione costituisce un limite negativo invalicabile non solo rispetto all'autonomia negoziale individuale e collettiva, ma anche rispetto alla stessa dinamica contrattuale del rapporto di lavoro. In altri termini, la sufficienza retributiva non è mera compensazione economica di un lavoro svolto, ma espressione di un valore costituzionale di carattere sociale, volto a prevenire (in teoria) condizioni di "lavoro povero" e a garantire che l'inquadramento retributivo non si risolva in una semplice transazione mercanitile.

§2.2 *(Segue)* – La "via italiana" al salario minimo

Il problema della prevalenza di uno dei due principi non ha minimamente interessato la giurisprudenza, a cui ci si affidò, stante la mancata attuazione dell'art. 39 Cost., per poter dare applicazione al diritto del lavoratore ad una retribuzione conforme ai parametri di "proporzionalità e sufficienza" previsti dall'art. 36 Cost., orientando il trattamento economico non solo verso il soddisfacimento di meri bisogni essenziali ma verso qualcosa in più, che la recente Direttiva Ue n. 2022/2041 sui salari adeguati all'interno dell'Unione individua anche nel conseguimento di beni immateriali, quali la partecipazione ad attività culturali, educative e sociali[385].

Invero, i giudici, sulle orme delle indicazioni della prima dottrina formatasi sull'art. 36 Cost.[386], hanno riunito i due principi sotto la nozione unitaria di giusta retribuzione, allo scopo di garantire ai lavoratori un certo standard retributivo, senza incorrere, però, in un incostituzionale aggiramento del precetto inattuato dell'art. 39 Cost.[387].

Prima di addentrarci nell'esame dell'operazione giurisprudenziale di accertamento dell'adeguatezza della retribuzione, è opportuno rilevare, per come rammentato anche nella recente giurisprudenza di legittimità, che in virtù della forza cogente del diritto alla giusta retribuzione, spetta al giudice di merito valutare la conformità della retribuzione percepita dal

---

[385] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 ove si precisa che "In virtù dell'integrazione del nostro ordinamento al livello europeo ed internazionale, l'attuazione del precetto del giusto salario costituzionale è divenuta un'operazione che il giudice deve effettuare considerando anche le indicazioni sovranazionali e quelle provenienti dall'Unione Europea e dall'ordinamento internazionale". Amplius R. RIVERSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, pp. 2 ss.

[386] In termini si veda il paragrafo 2 di questo capitolo.

[387] Cfr. S. BELLOMO, *Sub art. 36 Cost.,* in V. AMOROSO, P. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), Diritto del lavoro, I, Milano, 2009, p. 127.

lavoratore/ricorrente ai criteri indicati dall'art. 36 Cost., mentre il prestatore di lavoro – che deduca la non conformità della retribuzione corrispostagli dal datore di lavoro all'art. 36 Cost – deve provare solo il lavoro svolto e l'entità della retribuzione[388], e non anche l'insufficienza o la non proporzionalità che rappresentano i criteri giuridici che il giudice deve utilizzare nell'opera di accertamento.

Tanto premesso, il fondamento normativo, posto alla base dell'intervento giudiziale di cui si discute, venne tratto dal combinato disposto dell'art. 2099, c. 2, c.c. con l'art. 36, c. 1, Cost.[389].

In base all'interpretazione data al combinato disposto delle due norme sopraindicate, si attribuisce al giudice il potere di verificare, in primo luogo, la congruità della retribuzione, prevista da ogni singolo contratto di lavoro, con i parametri fissati dalla Costituzione e, nell'ipotesi di non congruenza, di rimediare a tale nullità, evitando, in ogni caso, che l'intero contratto possa

[388] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 affermano che "Al lavoratore spetta soltanto l'onere di dimostrare […] le prestazioni lavorative in concreto effettuate e l'allegazione di criteri di raffronto. […] Inoltre, la violazione dell'art. 36 Cost. è denunciabile anche se la retribuzione in fatto corrisposta è conforme a quella stabilita dal contratto collettivo potendo anche accadere che la prestazione del lavoratore possa presentare caratteristiche peculiari per qualità e quantità che la differenziano da quelle contemplate nella regolamentazione collettiva, sicché non si può escludere che sia insufficiente la stessa retribuzione fissata dal contratto collettivo". Le citare sentenze sottolineano, inoltre, che il lavoratore ottempera ai propri oneri probatori anche quando "si limiti ad indicare come termine di raffronto soltanto quello tra paga oraria percepita e retribuzione protetta a livello costituzionale". Si veda anche R. RIVERSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 11.

[389] Sic M. L. DE CRISTOFARO, *Op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 35 ss.; R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 108 secondo cui "Si realizzò con riferimento all'art. 2099 c.c., quella che alcuni, correttamente hanno definito "un'eterogenesi dei fini": da norma ideata per riempire i pochi spazi vuoti lasciati dalla contrattazione collettiva corporativa (ad efficacia erga omnes), è divenuta, invece, mezzo per generalizzare la tutela degli standard minimi retributivi, previsti da quei contratti collettivi di diritto comune, del tutto diversi dal precedente sistema, in mancanza di altri strumenti utili a tale scopo".

essere dichiarato nullo, ai sensi dell'art. 1418, c. 2, c.c., per "difetto di tale requisito oggettivo[390]".

Il diritto assoluto del lavoratore ad una remunerazione minima per il lavoro prestato è stato così elevato a condizione di validità di ogni contratto di lavoro subordinato, con la conseguente nullità, ai sensi dell'art. 1419, c.2, c.c., di tutte le retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali[391].

---

[390] P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi,* Relazione Congresso AIDLASS, 17-19 maggio 2018; M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione,* in *Riv. giur. lav.,* I, 1986, p. 3; M. PERSIANI, *Legge, giudice e contratto collettivo*, in *Dir. lav.,* I, 1977, p. 13;

[391] Sic R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 108; Si è espressa in tal senso anche M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 46 afferma che: "Il meccanismo giuridico attraverso cui la retribuzione rispondente ai parametri dell'art. 36 Cost. entra nel contratto individuale è solitamente quello di cui all'art. 1419, secondo comma, c.c. Si è infatti precisato che ove la retribuzione prevista nel contratto di lavoro, individuale o collettivo, risulti inferiore a questa soglia minima, la clausola contrattuale e nulla e, in applicazione del principio di conservazione, espresso dall'art. 1419, secondo comma, c.c., il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36, con valutazione discrezionale. In virtù della forza cogente del diritto alla giusta retribuzione, il lavoratore che deduce la non conformità della retribuzione corrispostagli dal datore di lavoro all'art. 36 Cost., deve provarne solo l'entità, e non anche l'insufficienza, spettando al giudice di valutarne la conformità ai criteri indicati dall'art. 36 Cost. Spetta, tuttavia, al lavoratore l'onere di dimostrare l'oggetto sul quale tale valutazione deve avvenire, e cioè le prestazioni lavorative in concreto effettuate, fermo restando il dovere del giudice di enunciare i criteri seguiti, allo scopo di consentire il controllo della congruità della sua decisione".

In giurisprudenza si v. CASS. CIV., SEZ. LAV., N. 2245/2006 secondo cui: "[…] ove la retribuzione prevista nel contratto di lavoro, individuale o collettivo, risulti inferiore a questa soglia minima, la clausola contrattuale è nulla e, in applicazione del principio di conservazione, espresso nell'art. 1419, secondo comma, c.c., il giudice adegua la retribuzione secondo i criteri dell'art. 36, con valutazione discrezionale. Ove, però, la retribuzione sia prevista da un contratto collettivo, il giudice è tenuto ad usare tale discrezionalità con la massima prudenza, e comunque con adeguata motivazione, giaché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali".; CASS. CIV., SEZ. LAV., N. 8097/2002; CASS. CIV., SEZ. LAV., N. 4147/1990; CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023.

In siffatte ipotesi, è lo stesso giudice a rideterminarla in esecuzione del disposto dell'art. 2099 c.c., ricavandola proprio dai minimi tabellari di cui ai contratti collettivi.

Invero, è prassi giurisprudenziale oramai consolidata che il giudice utilizzi – nello svolgere tale giudizio di congruità e nel determinare, eventualmente, la giusta retribuzione, come parametro di riferimento –,"in linea generale e prioritaria[392]", i minimi retributivi previsti nelle tabelle del contratto collettivo nazionale del settore interessato o, in mancanza di un contratto collettivo di riferimento nello specifico settore in cui opera il datore di lavoro, di quello stipulato per un settore affine[393].

I contratti collettivi erano e sono tutt'oggi considerati le uniche fonti in grado di consentire una parametrazione dei livelli salariali in linea con le effettive condizioni del mercato del lavoro; inoltre, le tariffe collettive, ivi contenute, vengono ritenute l'unico criterio oggettivamente disponibile ed in grado, in base ad una presunzione iuris tantum, di determinare un giudizio coerente con i parametri costituzionali[394].

---

[392] P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento. Artt. 2094-2095 c.c.,* P. SCHLENSINGER (a cura di), *Il Codice Civile, Commentario*, Milano, 1992, p. 268.

[393] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva,* cit., pp. 51 ss; P. ICHINO, *Lezioni di diritto del lavoro,* Milano, 2004, p. 419; P. LAMBERTUCCI, *Retribuzioni e condizioni territoriali: contratti di riallineamento e contratti di area*, in F. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro,* Torino, 1997, pp. 127 ss.; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale,* in *Riv. dir. lav.,* 2010, I, pp. 768.

[394] Sul punto, CASS., 29 GENNAIO 2001, N. 38, in Riv. it. dir. lav., 2001, p. 662 afferma che "…l'art. 36 Cost. nel prevedere il principio di proporzionalità del compenso alla quantità e qualità del lavoro svolto, non comporta una meccanica trasposizione di clausole della contrattazione collettiva a fattispecie ivi non previste, seppur caratterizzate da elementi analoghi, avendo tali clausole valore soltanto orientativo. Né la creazione, da parte di un successivo contratto collettivo, di una nuova qualifica professionale, superiore a quella in cui il lavoratore è stato fino a quel momento inquadrato, è di per sé sufficiente a dimostrare l'inadeguatezza della retribuzione corrisposta rispetto all'art. 36 Cost.; le categorie professionali non esistenti in "rerum natura", vengono configurate dalla discrezionalità del legislatore e dall'autonomia collettiva, quest'ultima sindacabile dal giudice solo nei limiti dell'art. 1418 c.c." Si vedano inoltre CASS. CIV., SS.UU., SENT., 26 MARZO 1997, N. 2665; CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023;

Tuttavia, siffatta operazione giurisprudenziale di determinazione della retribuzione, condotta in ossequio ai parametri di sufficienza e proporzionalità di cui all'art. 36 della Cost., non è esente da criticità, alla luce dell'individuazione (tutt'altro che semplice) del contratto collettivo da assumere come parametro di riferimento per la determinazione della giusta retribuzione, anche in caso di mancanza di accordi collettivi nel settore interessato[395].

Con riferimento all'individuazione del contratto collettivo da assumere come riferimento, è necessario distinguere il caso in cui il datore di lavoro applichi già un contratto collettivo da quello in cui ciò non accada.

Con riguardo alla prima ipotesi, è considerazione comune che la scelta del contratto collettivo, già operata dal datore di lavoro, sia insindacabile e che, dunque, il giudice debba riferirsi a quest'ultimo[396], sempre che,

---

27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023

[395] In dottrina Cfr. V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 61 ss. R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 110; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; P. PASCUCCI, *Op. cit.*, Relazione Congresso AIDLASS, 17-19 maggio 2018 pp. 19 ss.

In giurisprudenza si veda, ex multis, CASS., 15 OTTOBRE 2010, N. 21274, in Giust. civ. mass., 2010, p. 1328, secondo cui: "La giusta retribuzione spettante al lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost., deve essere individuata nei minimi retributivi stabiliti per ciascun qualifica dalla contrattazione collettiva, i quali devo applicarsi necessariamente, indipendentemente dalla dall'iscrizione o meno del datore di lavoro ad un'associazione sindacale stipulante, ed anche nel caso si tratti di imprese di non rilevanti dimensioni, ove non sussista una separata contrattazione collettiva".

[396] In giurisprudenza CASS., 18 DICEMBRE 2014, N. 26742 dispone che: "Il primo comma dell'art. 2070 cod. civ. […] non opera nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, che ha efficacia vincolante limitatamente agli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti ed a coloro che, esplicitamente o implicitamente, al contratto abbiano prestato adesione. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di diritto comune proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta dall'imprenditore, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di un contratto collettivo diverso, se il datore di lavoro non vi è obbligato per appartenenza sindacale, ma solo eventualmente richiamare tale disciplina come termine di riferimento per la

naturalmente, non venga in discussione la conformità a Costituzione del contratto collettivo.

Nella seconda ipotesi, vi è una parte della giurisprudenza[397] che sottolinea la libertà del giudice di scegliere come parametro di riferimento qualsivoglia accordo collettivo, in tal modo confermando l'orientamento

determinazione della retribuzione ex art. 36 Cost., deducendo la non conformità al precetto costituzionale del trattamento economico previsto nel contratto applicato".

In dottrina v. R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 110, il quale rileva che: "Esistono, però, arresti della Suprema Corte in cui si è riconosciuta al lavoratore la possibilità di chiedere che si assuma come parametro i minimi stabiliti di un diverso contratto collettivo, avendo lo stesso denunciato la non corrispondenza con i principi costituzionali in materia retributiva delle previsioni contenute nel contratto collettivo applicato al proprio rapporto di lavoro".

[397] Cfr. CASS., 18 DICEMBRE 2014, N. 26742; CASS., 5 MAGGIO 2004, N. 8565, IN ARCH. CIV., 2004, P. 1157; CASS., 26 MARZO 1997, N. 2665.

In dottrina R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pag. 112, evidenzia che "All'atto pratico, in realtà, quasi sempre il giudice, nella sua ricerca della disciplina collettiva applicabile, fa ricorso al criterio dell'attività effettivamente svolta dal datore di lavoro e, dunque, anche se limitatamente ai fini retributivi, si registra un ritorno al concetto di "categoria professionale". In tal caso, il riferimento, come lo stesso A. mette in evidenza alla nota n. 155, è ad alcune pronunce di merito – Trib. Roma, 24 luglio 2017, n. 7117; 28 ottobre 2015, n. 925 – ove si prende come parametro, per la misurazione della giusta retribuzione, il contratto collettivo della categoria professionale di appartenenza del datore di lavoro

dottrinale maggioritario[398] secondo cui l'art. 2070 c.c([399])([400]). è inapplicabile ai contratti collettivi di diritto comune[401].

---

[398] L. NOGLER, *Commento agli artt. 36 c. 1, Cost., 2099 c.c. e 429 c.p.c.,* in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro,* Padova, 2005, p. 38; R. FABOZZI, *Op. cit.*, 2020, pagg. 110; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 65.

[399] L'art. 2070 c.c., rubricato "Criteri di applicazione", recita: I. "L'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore". II. "Se l'imprenditore esercita distinte attività aventi carattere autonomo, si applicano ai rispettivi rapporti di lavoro le norme dei contratti collettivi corrispondenti alle singole attività". III. "Quando il datore di lavoro esercita non professionalmente un'attività organizzata, si applica il contratto collettivo che regola i rapporti di lavoro relativi alle imprese che esercitano la stessa attività".

[400] Nel caso in cui l'imprenditore eserciti attività plurime, ai sensi dell'art. 2070, c. 2, c.c., l'appartenenza alla categoria professionale va determinata, secondo il granitico orientamento della giurisprudenza di legittimità (CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT. NN. 22377/2014; 12624/2000), "accertando se le distinte attività siano tra loro autonome, sotto il profilo tecnico e produttivo, o invece connesse, perché dirette al conseguimento dell'identica finalità produttiva. Nel primo caso per ciascuna delle attività sarà applicabile, nei confronti dei singoli lavoratori alla stessa addetti, la regolamentazione contrattuale per essa prevista, mentre, solo nel secondo caso, dovrà ricevere applicazione la disciplina relativa all'attività principale, rispetto alla quale le altre si pongono in rapporto di complementarietà ed accessorietà rispetto ad un fine unico".

[401] In tema, CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT., 8 MAGGIO 2008, N. 11372 afferma che "Nel vigente ordinamento del rapporto di lavoro subordinato, regolato da contratti collettivi di diritto comune, l'individuazione della contrattazione collettiva che regola il rapporto di lavoro va fatta unicamente attraverso l'indagine della volontà delle parti risultante, oltre che da espressa pattuizione. Anche implicitamente dalla protratta e non contestata applicazione di un determinato contratto collettivo. il ricorso al criterio della categoria economica di appartenenza del datore di lavoro, fissato dall'art. 2070 c.c., è consentito al solo fine di individuare il parametro della retribuzione adeguata ex art. 36 Cost., quando non risulti applicata alcuna contrattazione collettiva ovvero sia dedotta l'inadeguatezza della retribuzione contrattuale ex art. 36 Cost., rispetto all'effettiva attività lavorativa esercitata". Nei medesimi termini, CASS. CIV., SS.UU., SENT., 26 MARZO 1997, N. 2665, chiamata a dirimere un contrasto interpretativo sorto tra chi sosteneva – sul rilievo che anche nell'ordinamento post corporativo l'art. 2070 c.c. avesse finalità pubblicistiche – che l'applicabilità ad un rapporto individuale di lavoro, di un certo contratto collettivo dipendeva dall'oggetto dell'attività economica e chi affermava – sul presupposto che le categorie professionali hanno rilevanza giuridica in base alla spontanea organizzazione sindacale ed alle scelte dell'autonomia privata – che il contratto collettivo post corporativo era applicabile soltanto ai datori di lavoro iscritti all'associazione sindacale stipulante o, in difetto di iscrizione, a quelli che avevano esplicitamente aderito al contratto stesso, ovvero che lo avevano implicitamente accettato, afferma il seguente principio di diritto: "Il primo comma dell'art. 2070 c.c. […] non opera

La descritta prassi giurisprudenziale di determinazione della giusta retribuzione è stata definita dalla dottrina maggioritaria, nell'assenza di una contrattazione collettiva ad efficacia generalizzata o di una legislazione sul minimo, come l'unica "via italiana[402]" al salario minimo, in grado di assicurare un'adeguata protezione sul piano retributivo ai lavoratori, senza violare l'art. 39 della Cost[403]., la cui attuazione è sempre auspicata da buona parte della dottrina.

Giova rammentare che la retribuzione adeguata, siccome sostenuto anche da un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, è solo nella normalità dei casi quella fissata dalle parti sociali, in quanto in nessun caso è prevista l'automatica ed acritica applicazione dei minimi tabellari previsti nei contratti collettivi, considerati "parametri non vincolanti[404]" dal "valore soltanto orientativo[405]".

---

nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, che ha efficacia vincolante limitatamente agli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti e a coloro che, esplicitamente o implicitamente, al contratto abbiano prestato adesione. Pertanto, nell'ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di diritto comune proprio di un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta dall'imprenditore, il lavoratore non può aspirare all'applicazione di un contratto collettivo diverso, se il datore di lavoro non vi è obbligato per appartenenza sindacale, ma solo eventualmente richiamare tale disciplina come termine di riferimento per la determinazione della retribuzione ex art. 36 Cost., deducendo la non conformità al precetto costituzionale del trattamento economico previsto nel contratto applicato". Da ultimo si vedano CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023.

[402] M.V. BALLESTRERO, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav*., 2019, pp. 245 ss; R. FABOZZI, *Op. cit.,* Cacucci Editore, 2020, pag. 105; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 77ss.

[403] Corte Cost. n. 51/2015.

[404] M.V. BALLESTRERO, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.,* 2019, pp. 245 ss; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 111; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione, Op. cit.*, in *RDL,* 2010, I, p. 732; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 79; M. MAGNANI, *Op. cit.*, in Riv. dir. lav., 2010, I, pp. 768.

[405] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 114; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 79. In giurisprudenza CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT., 8 MAGGIO 2008, N. 11372, citata alla nota n. 67; nei medesimi termini si è espressa anche CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT., 29 LUGLIO 2000, N. 1002, in Riv. it. dir. lav., 2001, p. 395.

Per tal ragione, al giudice, in sede di determinazione della giusta retribuzione, viene riconosciuta la libertà di discostarsi, sia verso il basso sia verso l'alto, rispetto ai livelli salariali previsti dalla contrattazione collettiva ed anche di fondare la propria decisione su parametri diversi (sia in concorso, sia in sostituzione), rispetto a quelli rinvenibili nella contrattazione collettiva, e di volta in volta variabili, tenendo conto, in ragione delle circostanze del caso concreto, della natura e delle caratteristiche dell'attività in concreto svolta, delle nozioni di comune esperienza e, in difetto di utili elementi, anche basandola su criteri equitativi[406].

Invero, la giurisprudenza ha più volte valorizzato, ai fini della determinazione della "giusta retribuzione", elementi quali le dimensioni o della localizzazione dell'impresa, nonché specifiche condizioni territoriali o la qualità della prestazione lavorativa[407].

In senso contrario, si veda in dottrina il contributo di C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato), in Digesto comm.,* XIII, Torino, 1996, p. 431, che definisce la soluzione adottata dalla giurisprudenza come minimalista.

[406] M.V. BALLESTRERO, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.,* 2019, pp. 245 ss; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 114; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 78.

In giurisprudenza, ex aliis, CASS. CIV., SEZ. LAV., NN. 1421172001, 5519/2004, 2759172005, 24092/2009, 3918/1982; CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT., 9 AGOSTO 1996, N. 7383, in *Foro it.,* I/1998, c. 3228 con nota di G. RICCI che ha ritenuto legittima la determinazione della retribuzione in misura inferiore a quella del contratto collettivo in un caso in cui nella regione il costo della vita era contenuto, tenuto anche conto del livello più basso delle retribuzioni nella zona, nonché delle dimensioni dell'azienda. Da ultimo CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 afferma che "Più volte i giudici hanno tenuto conto delle dimensioni o della localizzazione dell'impresa, di specifiche situazioni locali o dalla qualità della prestazione offerta dal lavoratore".

In senso contrario all'orientamento appena citato si vedano CASS. CIV., SEZ. LAV., 25 FEBBRAIO 1994, N. 1903, in Arg. dir. lav., 1995, p. 361; CASS. CIV., SEZ. LAV., 26 MARZO 1998, N. 3218, in Lav. giur., 1998, p. 1080 secondo cui è impossibile adattare la retribuzione alle condizioni di vita della zona o alle dimensioni dell'azienda.

[407] CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT. NN. 14211/2011, 24092/2009, 27591/2005, 5519/2004, 3918/1982

In alcune ipotesi, inoltre, a fronte del mancato adeguamento della retribuzione all'aumento del costo della vita, è stato ritenuto legittimo il ricorso ad una quantificazione equitativa della retribuzione operata dai giudici di merito ai sensi dell'art. 432 c.p.c., "in considerazione dell'orario di lavoro giornaliero osservato e dell'entità dei minimi retributivi contrattualmente previsti[408]".

In tale contesto, la giurisprudenza di merito ha, talvolta, fatto ricorso, nella determinazione del parametro della sufficienza retributiva, a indicatori estranei al rapporto di lavoro, quali la soglia di povertà calcolata dall'Istat ovvero l'importo della NASpI o della CGI, la soglia di reddito per l'accesso alla pensione di inabilità ovvero l'importo del reddito di cittadinanza, parametri riferiti a misure di sostegno al reddito che individuano livelli minimi di sussistenza e che, pertanto, non appaiono idonei a fungere da criterio di valutazione della sufficienza e proporzionalità della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.

Sul tema, in tempi relativamente recenti, si è espressa la Corte di Cassazione, Sezione Lavoro chiamata a pronunciarsi sulla questione se "le retribuzioni erogate in base ai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi fossero sottratte al sindacato di conformità richiesto dall'art. 36 Cost." – ha affermato l'elaborazione di un metodo applicativo nuovo, sistematico è più coerente rispetto alla disciplina costituzionale[409].

Le pronunce in esame si segnalano per aver ribadito in modo particolarmente chiaro l'esistenza di un minimo costituzionale inderogabile, che si impone anche rispetto ai trattamenti retributivi previsti dalla

[408] CASS. CIV., SEZ. LAV., SENT. N. 24449/2016.

[409] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023.

contrattazione collettiva nazionale, pur riconosciuta quale autorità salariale di fatto[410].

In tale prospettiva, la Corte ha riaffermato il ruolo del giudice quale garante ultimo della conformità del trattamento economico al precetto costituzionale della giusta retribuzione, con il potere-dovere di dichiarare la nullità delle clausole difformi e di determinare la retribuzione dovuta, in applicazione delle regole civilistiche dell'art. 2099, c. 2, e dell'art. 1419, c. 1, c.c.)[411].

Le sentenze delineano, sul piano logico-giuridico, un duplice momento dell'intervento giudiziale: una pars destruens, volta ad accertare l'inadeguatezza della retribuzione corrisposta, e una pars costruens, diretta alla determinazione del trattamento conforme ai parametri costituzionali.

Con riferimento alla prima fase, la Corte esclude espressamente la rilevanza di parametri quali la soglia di povertà calcolata dall'ISTAT, l'importo della Naspi o della CIG, la soglia di reddito per l'accesso alla

---

[410] Sul tema Cfr. A. LASSANDARI, (2023). *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in *RGL,* 4(4), 531-553. Sottolinea il carattere fortemente innovativo di CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 *P.* ICHINO, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo,* in la *Voce.info* 11.10.2023. L'A. segnala, però, che il ruolo di supplenza giudiziaria che in esse si delinea è eccesivo, in quanto il singolo giudice non può assumersi il compito – costituzionalmente proprio della politica e del ruolo delle relazioni sindacali – di stabilire il bilanciamento migliore tra il valore della piena occupazione e quello del necessario sostegno ai livelli salariali più bassi. Sul tema Cfr. F. FALASCA, *Valutazione del giudice sull'adeguatezza del salario,* in Ilsole24ore 11.102023; A. TERZI, *Salario minimo costituzionale e sindacato del giudice,* in Questione giustizia online 10.10.2023; G. Bronzini, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE,* 3/2023.

[411] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023, giungono ad affermare che: *"il giudice è chiamato ad intervenire in ultima istanza, per assicurare, nell'ambito di ogni singolo rapporto di cui è chiamato a conoscere, la rispondenza dei predetti interventi allo statuto del salario delineato a livello generale nella normativa costituzionale; ed in caso di violazione ripristinare la regola violata dichiarando la nullità della clausola individuale e procedendo alla quantificazione della giusta retribuzione costituzionale (in applicazione delle regole civilistiche dell'art. 2099, c. 2, e dell'art. 1419, c. 1, c.c.).*

pensione d'inabilità o l'importo di reddito di cittadinanza o altri simili criteri, in quanto non correlati né alla prestazione lavorativa né al parametro dell'"esistenza libera e dignitosa" di cui all'art. 36 Cost[412] ed il loro utilizzo, vieppiù, darebbe luogo a ingiustificate discriminazioni, essendo, in ragione della loro essenza assistenziale, parametrati alle condizioni economiche-patrimoniali dei singoli percettori.

La Corte afferma, altresì, che – ai fini della individuazione del salario da porre a raffronto con il parametro costituzionale – non è corretto considerare "il trattamento complessivo della retribuzione comprensivo della retribuzione per lavoro straordinario", 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".

Tale impostazione risulta coerente con una lettura sostanziale dei requisiti di sufficienza proporzionalità, che non si esauriscono nella mera garanzia di livelli minimi di sussistenza, ma postulano il riconoscimento di un "quid pluris" idoneo ad assicurare condizioni di vita dignitose[413].

In questa direzione si pone anche il considerando n. 28 della Dir. UE 2022/2041, che richiama, accanto al soddisfacimento delle esigenze materiali, la necessità di garantire la partecipazione dei lavoratori ad attività culturali, educative e sociali.

---

[412] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023; S. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra costituzione e diritto europeo,* in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto.it – ISSN 1974 -9565* – Anno XXIV – Fasc. N. 1/2024, 4.

[413] R. RIVERSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 3; C. COLOSIMO, *Op. cit.,* in *LDE*, 4/2024, p. 4,

Ne consegue che, nella fase di accertamento dell'adeguatezza della retribuzione, il giudice è tenuto ad operare un raffronto coerente con i parametri costituzionali, non potendo limitarsi a confrontare il salario percepito con indici di povertà o altri indicatori di mera sussistenza.

Esaurita tale fase di accertamento dell'inadeguatezza della retribuzione (pars destruens), l'indagine giudiziale si sposta sul diverso e più complesso terreno della determinazione del trattamento conforme ai parametri costituzionali (pars costruens).

In tale ambito, il giudice è chiamato ad individuare criteri positivi di quantificazione del salario proporzionato e sufficiente, facendo riferimento, in via prioritaria, ai livelli retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva di settore o di settori affini, individuati in relazione a mansioni analoghe[414].

Con riferimento ai criteri idonei a qualificare come "adeguato" il salario previsto da un contratto collettivo, le pronunce in esame individuano un significativo parametro in negativo, rappresentato dalla soglia di povertà assoluta.

In particolare, la Corte chiarisce che il rispetto di tale soglia deve essere verificato con riferimento alla retribuzione netta, e non a quella lorda, nonché considerando esclusivamente le componenti retributive certe e continuative, con esclusione di quelle eventuali[415].

Tuttavia, tale parametro non assume valore autonomo e sufficiente ai fini del giudizio di conformità all'art. 36 Cost., ma opera piuttosto quale indice sintomatico di inadeguatezza, da integrare nell'ambito di una più ampia valutazione della sufficienza e della proporzionalità della retribuzione.

---

[414] C. COLOSIMO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 4; R. RIVERSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 3.

[415] Cfr. A. LASSANDARI, (2023). *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in *RGL,* 4(4), 531-553.

Tale operazione, vieppiù, deve essere condotta, in virtù dell'integrazione del nostro ordinamento a livello europeo ed internazionale, tenendo conto, altresì, delle indicazioni sovranazionali, nonché quelle provenienti dall'Unione Europea e dall'ordinamento internazionale[416]. In particolare, assumono rilievo le indicazioni contenute nella Direttiva (UE) 2022/2041 "relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea" e, segnatamente, nel considerando n. 28, il quale individua una serie di parametri e indicatori utili ai fini della valutazione dell'adeguatezza del salario[417].

---

[416] Il riferimento, oltre alla Direttiva (UE) 2022/2041, è: alla convenzione OIL n. 26 del 16 giugno del 1928 che prevede l'introduzione o la conservazione di meccanismi per la definizione dei salari minimi legali *"mediante contratto collettivo o in altro modo e laddove i salari siano eccessivamente bassi"* (art. 1); alla convenzione OIL n. 131/1970, non ratificata dall'Italia, che impegna a stabilire un sistema di salari minimi che protegga tutti i gruppi di lavoratori dipendenti (art. 1), aggiungendo che *"I salari minimi devono avere forza di legge e non potranno essere abbassati".* (art. 2); agli artt. 4 della Carta Sociale Europea; agli artt. 23 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; al Pilastro Europeo dei Diritti sociali del novembre 2017, che nel punto 6, lett. a) prefigura la necessità di una retribuzione che offra un tenore di vita dignitoso, mentre la lettera b) impegna all'implementazione di retribuzioni minime adeguate per i bisogni del lavoratore e della famiglia. Sul tema, *funditus,* Parte I, Il salario minimo nel quadro Internazionale, Europeo e comparato.

[417] CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023.

Nel considerando n. 28 la Direttiva (UE) 2022/2041 si prevede espressamente che, nella individuazione di parametri utili per determinare l'adeguatezza del salario, *« la valutazione potrebbe inoltre basarsi su valori di riferimento associati a indicatori utilizzati a livello nazionale, come il confronto tra il salario minimo netto e la soglia di povertà e il potere di acquisto dei salari minimi ».* Inoltre, nel considerando n. 28, a proposito degli indicatori e valori di riferimento associati per orientare la valutazione degli Stati circa l'adeguatezza dei salari minimi legali, afferma che *« Gli Stati membri potrebbero scegliere tra gli indicatori comunemente impiegati a livello internazionale e/o gli ndicatori utilizzati a livello nazionale. La valutazione potrebbe basarsi su valori di riferimento comunemente impiegati a livello internazione, quali il rapporto tra il salario minimo lordo e il 60% del salario lordo mediano e il rapporto tra il salario minimo lordo e l 50% del salario lordo medio, valori che attualmente non sono soddisfatti da tutti gli Stati membri, o il rapporto tra il salario minimo netto e il 50% o il 60% del salario netto medio ».*

In continuità con l'orientamento consolidato in tema di determinazione della giusta retribuzione, la Corte di Appello di Milano, all'indomani delle richiamate pronunce della Corte di Cassazione, ha ritenuto di poter fare riferimento, quale mero parametro esterno di quantificazione, alla misura della retribuzione minima prevista da un contratto collettivo di settore diverso da quello scelto dalle parti.

Ciò a condizione che tale contratto collettivo alternativo, oltre a essere stato sottoscritto da organizzazioni pacificamente munite di requisiti di rappresentatività nello specifico settore, risulti conforme – diversamente da quello oggetto di giudizio – i requisiti dettati dall'art. 36 Cost., fermo restando la necessità di considerare gli elementi retributivi riconducibili al c.d. minimo costituzionale, come sopra ricostruito[418].

In linea con l'orientamento consolidatosi sin dagli anni '50 del secolo scorso, la Corte ribadisce il carattere immediatamente precettivo dell'art. 36 Cost., che attribuisce al giudice il compito di garantire il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente, anche mediante il ricorso ai minimi contrattuali quali parametri di riferimento esterni, sia in assenza di determinazione negoziale, sia in sostituzione di trattamenti inadeguati[419].

Da ciò discende che qualora il giudice qualora voglia discostarsi verso il basso rispetto ai minimi tabellari previsti dai contratti collettivi è tenuto ad

---

[418] Cfr. APP. MILANO, SEZ. LAV., 5 GIUGNO 2023, N. 653.

[419] U. CARABELLI, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.,* in *RGL*, 4/2023, pp. 648 ss; S. BELLOMO, *Op. cit.,* in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto.it – ISSN 1974 -9565* – Anno XXIV – Fasc. N. 1/2024, 4, afferma che *"Stante in ogni caso la latitudine e la non cogenza di tali indicazioni, abbinata alla vastità dei parametri e degli elementi indiziari ipoteticamente utilizzabili, gli ultimi interventi giudiziali accentuano certamente l'ampiezza del potere valutativo del giudice, corroborando l'impressione di un forte allentamento o relativizzazione della presunzione di conformità all'art. 36 Cost dei trattamenti tabellari dei contratti collettivi. Indipendentemente dai requisiti di rappresentatività dei sindacati stipulanti, i quali non risultano più di per sé indicativi della presumibile adeguatezza sociale dei corrispettivi negoziati.*

articolare, adeguatamente e rigorosamente, le motivazioni della sua scelta[420], esplicitando i criteri possibilmente oggettivi presi in considerazione e fornendo specifiche indicazioni delle ragioni che sostengono la diversa misura da lui ritenuta conforme ai criteri di proporzionalità e sufficienza posti dalla norma costituzionale, "giacché difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali"[421].

Nel caso di scostamento verso l'alto, invece, la giurisprudenza è divisa tra chi ritiene comunque necessaria la motivazione[422] e chi nega tale necessità, sostenendo che la retribuzione prevista dai contratti collettivi possa essere dichiarata insufficiente[423].

---

[420] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 115; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 78.

In giurisprudenza si vedano, ex multis, CASS. CIV., SEZ. LAV., 25 FEBBRAIO 1994, N. 1903, in Riv. giur. lav., 1994, II, p. 408; CASS. CIV., SEZ. LAV., 15 NOVEMBRE 2001, N. 14211, in Riv. it. dir. lav., 2002, II, p. 299 ha giustificato la riduzione del trattamento di cui al contratto collettivo di categoria in ragione delle piccole dimensioni dell'azienda; CASS. CIV., SEZ. LAV., 26 MARZO 1998, N. 3218, in Riv. it. dir. lav., 1998, II, p. 683 ha giustificato la riduzione del trattamento di cui al contratto collettivo di categoria in virtù del minor costo della vita in cui la prestazione veniva resa. Per contra, CASS. CIV., SEZ. LAV., 25 FEBBRAIO 1994, N. 1903, in Riv. it. dir. lav., 1995, II, p. 101 non ha ritenuto giustificabile ina riduzione delle tariffe contrattuali collettive in ragione della situazione difficile del mercato di lavoro di una certa zona, in quanto ciò avrebbe significato abilitare una forma di sfruttamento alla manodopera. Da ultimo si vedano CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023

[421] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 115; M. MAGNANI, *Op. cit.*, in *Riv. dir. lav.,* 2010, I, p. 777; M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale,* in *Quad. Arg. dir. lav.,* 1998, pp. 31 ss.

[422] Secondo il risalente orientamento della giurisprudenza di legittimità sussiste un obbligo di motivazione per il giudice anche in caso di scostamento verso l'alto: CASS. CIV., SEZ. LAV., 3 APRILE 1982, N. 2049, in Riv. it. dir. lav., 1983, II, p. 60; CASS. CIV., SEZ. LAV., 8 FEBBRAIO 1975, N. 495, in Giust. civ., 1975, I, p. 518; CASS. CIV., SEZ. LAV., 9 OTTOBRE 1967, N. 2351, in Riv. dir. lav., 1967, II, p. 447; CASS. CIV., SEZ. LAV., 25 MARZO 1960, N. 636, in Mass. giur. lav., 1960, p. 147 con nota di F. SANTORO PASSARELLI.

[423] CASS. CIV., SEZ. LAV., 23 GENNAIO 1992, N. 12490, in Riv. it. dir. lav., 1993, p. 738.

Gli scostamenti verso il basso, molto più frequenti nella pratica, vengono posti in essere dal giudice a seguito di una valutazione discrezionale, non censurabile in sede di legittimità, della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione, motivati su circostanze oggettive sovente estranee al testo costituzionale, quali: il minor costo della vita in una determinata regione, il livello più basso delle retribuzioni normalmente percepite nella zona, la collocazione geografica dell'azienda, le dimensioni dell'azienda ed altre ancora[424].

Con riferimento agli spostamenti verso l'alto, è necessario precisare che lo scostamento, innanzitutto, avviene sottoponendo a sindacato giudiziale ex art. 36 Cost. il rinvio del contratto collettivo individuale ad un contratto collettivo contenente previsioni retributive ritenute al di sotto dei minimi costituzionali[425]; tuttavia, nella realtà, siffatta ipotesi è di rarissima occorrenza, dal momento che la giurisprudenza, piuttosto che mettere in discussione le scelte della contrattazione collettiva, preferisce affermare la sussistenza di un errore di applicazione delle previsioni retributive contenuti nei contratti collettivi a livello individuale[426].

Un'ipotesi significativa di scostamento verso l'alto della retribuzione rispetto alle previsioni collettive, si riscontra nei settori nei quali è presente

---

[424] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 115; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 80; M.V. BALLESTRERO, *Op. cit.*, in *Riv. giur. lav.,* 2019, p. 247; P. PASCUCCI, *Op. cit.*, Relazione Congresso AIDLASS, 17-19 maggio 2018 p. 22.

[425] In dottrina si v. R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 115; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 79-80.

In giurisprudenza, Cfr., ex multis, CASS. CIV., SEZ LAV., 26 GENNAIO 1989, N. 463, in Rep. Foro. It., 1989, Lavoro (Rapporto), n. 1373; CASS. CIV., SEZ LAV., 15 DICEMBRE 1989, N. 5647, in Giust. civ., 1990, I, p. 2931; CASS. CIV., SEZ. LAV., 9 MAGGIO 1990, N. 3818, in Rep. Foro. It., 1990, Lavoro (Rapporto), n. 1178.

[426] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva,* cit., pp. 64 ss, il quale precisa come la giurisprudenza, piuttosto che discutere l'efficacia parametrica della contrattazione collettiva, si rifaccia ad una sua difettosa applicazione a livello individuale; in tal senso si sono espressi anche R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pp. 115-116; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 79-80.

la c.d. contrattazione pirata, stipulata da organizzazioni sindacali di dubbia rappresentatività ed il cui segno distintivo è la fissazione di tutele anche al di sotto del minimo previsto dai contratti collettivi maggiormente rappresentativi[427], come si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

Il fenomeno dei bassi salari e del c.d. lavoro povero, che ha conosciuto una significativa espansione negli ultimi anni, ha progressivamente attirato l'attenzione della dottrina e dalle istituzioni, tanto a livello nazionale quanto europeo, al dichiarato scopo di conseguire gli obiettivi della dignità del lavoro, l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà; considerando altresì che "la salvaguardia e l'adeguamento dei salari minimi contribuiscono a sostenere la domanda interna[428]".

In tale quadro, si collocano le note pronunce della Corte di Cassazione dell'ottobre 2023, che si inseriscono nel più ampio dibattito relativo alla progressiva compressione delle tutele nel mercato del lavoro e offrono una risposta sistematica alla persistente tensione tra l'art. 36 Cost. e l'art. 39 Cost., riaffermando la centralità del primo quale parametro inderogabile di tutela della dignità del lavoratore.

Ne deriva che il diritto alla retribuzione sufficiente e proporzionata si impone quale limite intrinseco anche la libertà sindacale, prescindendo dal

---

[427] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, p. 116; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 80; A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria,* in *Lav. dir.,* 1997, pp. 261 ss.; G. PERA, *Note sui contratti collettivi "pirata",* in *Riv. it. dir. lav.,* 1998, I, pp. 381 ss.. In giurisprudenza CASS. CIV., SEZ. LAV., 22 AGOSTO 1997, N. 7885, ", in Riv. it. dir. lav., 1998, II, p. 666 che ha ritenuto sufficiente l'applicazione di un omologo contratto afferente al lavoro pubblico privatizzato in presenza di una retribuzione insufficiente prevista dal contratto applicato al caso concreto.

[428] V. BAVARO, *«Adeguato», «Sufficiente», «Povero», «Basso», «Dignitoso»: il salario in Italia fra i principi giuridici e numeri economici,* in *RGL,* 4/2023, secondo cui *"il salario è espressione dell'assetto economico-politica (oggi del libero mercato del lavoro come ieri dell'economia feudale ecc.) e la sua dinamica dipende dall'ordine giuridico per come esso si forma ed evolve nella società [...]"*

requisito della rappresentatività delle organizzazioni stipulanti, atteso che l'art. 36 Cost. è orientato al risultato sostanziale della tutela del lavoratore e non consente graduazioni fondate sulla qualità di soggetti collettivi.

In questa prospettiva, si delinea una chiara gerarchia assiologica tra i precetti costituzionali coinvolti: la libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., pur costituendo principio fondamentale dell'ordinamento, non può comprimere il diritto alla retribuzione sufficiente, che si configura quale presidio immediato ed indefettibile della dignità della persona che lavora.

Proprio tale riaffermazione del primato dell'art. 36 Cost. consente, peraltro, di cogliere le criticità che emergono nei contesti in cui la contrattazione collettiva non assicuri livelli retributivi adeguati, aprendo la strada a fenomeni di compressione salariale e a possibili forme di dumping contrattuale, nonché al consolidarsi di situazioni di lavoro povero, che saranno oggetto di specifico approfondimento nel prosieguo.

§2.3. (Segue) – La crisi della copertura contrattuale: il dumping contrattuale e il lavoro povero

"Il sillogismo tra giusta retribuzione e retribuzione sindacale[429]" è stato concepito in un sistema di relazioni industriali fondato sul reciproco riconoscimento dei soggetti negoziali e contraddistinto dalla presenza di un unico contratto collettivo per settore merceologico.

[429] Sic F. DI NOIA, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi… e domani?* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 15; M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale,* Luiss University Press, Roma, 2019, p. 79.

Si è visto, infatti, come il consolidarsi del sistema di relazioni industriali abbia fatto si che l'attuazione del precetto costituzionale non divenisse una priorità né per il legislatore, né per le parti sociali.

L'effettività delle tutele retributive era garantita, per un verso, dall'elevato tasso di copertura dei contratti collettivi di diritto comune (stipulato dalle organizzazioni confederali); per altro verso, con riferimento ai lavoratori non direttamente protetti dalla contrattazione collettiva (ad es., in quanto il datore di lavoro non aderiva all'associazione di categoria né applicava spontaneamente il relativo contratto collettivo), dalla giurisprudenza, che, sulla base del combinato disposto degli artt. 36 Cost. e 2099 c.c. è pervenuta all'applicazione – ancorché ad efficacia limitata alle parti in causa – delle tabelle salariali di tali contratti[430].

Più precisamente, cercando di soddisfare l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle organizzazioni sindacali, è stato lasciato allo strumento consensuale la disciplina dei rapporti tra lavoratori e datori di lavoro, creando un legame alquanto precario tra la normativa particolare (quella sindacale) e l'ordinamento giuridico generale[431].

---

[430] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, p. 128, il quale precisa che: "Il costituente […] ha manifestato l'intenzione di mantenere il carattere erga omnes dei contratti collettivi propri dell'ordinamento corporativo, coniugando tale elemento con la garanzia della libertà e del pluralismo sindacale e ferma restando la presenza di un meccanismo di accertamento concreto della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, che è corollario della regola della rappresentanza unitaria in proporzione agli iscritti di cui al quarto comma del medesimo art. 39. Quando all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, il sindacato unico, in sintonia con la contingente situazione politica, si scinde, l'intero meccanismo prefigurato dal costituente è messo in discussione, determinandosi una convergenza delle tre confederazioni per la non attuazione delle relative previsioni e la configurazione di un quadro normativo in cui i principi dell'art. 36 Cost. vivono nell'ordinamento in assenza di quello che avrebbe dovuto essere il principale strumento di relativa concretizzazione (cioè il modello di contrattazione categoriale efficace erga omnes oggetto del quarto comma dell'art. 39 Cost.)".

[431] A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa,* in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, p. 51; A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro fra legge e contratto*, in AA. VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, 2002, p. 25;

Tuttavia, lo strumento consensuale di determinazione della retribuzione è destinato ad entrare in crisi laddove la libertà di organizzazione sindacale sancita dall'art. 39, c. 1, Cost., permette la moltiplicazione dei contratti collettivi esistenti e astrattamente applicabili per la regolazione di un medesimo rapporto di lavoro che – anche quando è "manifestazione di libera concorrenza tra organizzazioni e contratti[432]" – assume i connotati della low shopping e del dumping contrattuale[433].

Il riferimento è, innanzitutto, all'emersione di una contrattazione collettiva al ribasso ad opera di soggetti sindacali diversi dalle tre confederazioni sindacali maggiormente rappresentative[434].

In questo contesto spiccano soprattutto i cc.dd. accordi pirata, ossia accordi negoziati e sottoscritti dai sindacati dei lavoratori scarsamente o per nulla rappresentativi e da associazioni datoriali minori, al dichiarato scopo di proporre un'alternativa al CCNL firmato dai sindacati tradizionali, così da permettere all'impresa il beneficio di retribuzioni più contenute[435], oltre a compromettere le ulteriori garanzie quali quelle delle ferie, della malattia, della maternità, dell'eventuale welfare aziendale[436].

A. D'ALOIA, *Art. 39,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* I, Torino, 2006, p. 811

[432] A. LASSANDARI, *Sulla verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali,* in *Dir. lav. rel. ind.,* 2017, 1 p. 6;

[433] Sic F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 15; in senso conforme v. anche F. SIOTTO, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, in *Riv. it. dir. lav.,* 2017, I, p. 332. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 51

[434] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 85. L'A. alla nota 85 rileva, in particolare, che "Al 30 giugno 2023 i contratti collettivi nazionali di lavoro depositati nell'archivio nazionale del CNEL erano 1.037".

[435] A. MARESCA, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale,* in *Riv. it. dir. lav.,* 2010, I, pp. 29 ss.; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 85.

[436] A. APOSTOLI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 51; M. C. GIRARDI, *La funzione sociale della retribuzione. Riflessioni a partire dalla direttiva COM(2020)682*

L' esistenza nello stesso ambito di applicazione di più contratti collettivi, che ovviamente prevedono trattamenti economici e normativi diversificati, non è più un evento sporadico o occasionale, ma un'endemica perversione del sistema che va opportunamente contrastata[437].

Il fenomeno, nello specifico, ha preso avvio in contesti fatti di piccolissime imprese e ambiti dove tradizionalmente il lavoro irregolare è particolarmente diffuso e dove le regole inderogabili pensate per i settori classici dell'industria non vengono sono di rara applicazione: il riferimento è, ad esempio, ai settori del turismo, del commercio[438], del lavoro domestico, dei servizi della persona, dell'agricoltura, dei servizi all'impresa[439].

Si tratta, com'è noto, di ambiti nei quali proliferano le esternalizzazioni e le catene di appalti e subappalti, forniture e subforniture, e dove si concentra l'attività di cooperative di produzione e lavoro non sempre genuine, le quali applicano anche contratti collettivi, in concorrenza tra loro, i cui standard di trattamento economico, si collocano ben al di sotto del salario medio[440].

A seguito della prima apparizione di questi contratti "alternativi" al sistema confederale storico, nella metà degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha cominciato ad avvalersi del criterio selettivo della maggiore

---

in tema di salari minimi adeguati nell'UE, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online,* 1/2023, pp. 132-133.

[437] A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana,* in *LDE*, 1/2022, p. 3.

[438] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 85; A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria, Op. cit.*, p. 262; P. TOMASSETTI, *Arginare la piaga dei contratti pirata,* in Bollettino Adapt, 2014.

[439] Cfr. F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 89.

[440] D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale,* Torino, 2018; L. TRONTI, *Stagnazione dei salari, disuguaglianza, rapporto produttività-salari e prospettive di sviluppo. Un approccio istituzionale,* convegno INAPP dal titolo Dinamiche e determinanti della produttività del lavoro e dei salari in Italia: quali prospettive? Roma, 20 dicembre 2022.

rappresentatività comparata (organizzazioni maggiormente rappresentative o comparativamente più rappresentative) per individuare il c.d. contratto collettivo leader, punto di riferimento per il calcolo dei contributi previdenziali, per l'attribuzione di benefici economici e normativi e per tutti i rinvii legali al potere normativo dell'autonomia collettiva[441].

Una delle sperimentazioni più significative del rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative si è avuta nella disciplina del lavoro nelle cooperative[442],

---

[441] A. BELLAVISTA, *Op. cit.*, in *LDE*, 1/2022, p. 3; F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 15 secondo cui: "L'esigenza di individuare i contratti collettivi a cui delegare importanti funzioni normative o di porre un freno ad operazioni di vera e propria pirateria negoziale per abbattere i costi connessi al costo del lavoro ha indotto il legislatore ad avvalersi del criterio della rappresentatività (organizzazioni maggiormente rappresentative o comparativamente più rappresentative), sino a metà degli anni '70 del secolo scorso utilizzato per selezionare le organizzazioni sindacali per fini istituzionali o per la rappresentanza nei luoghi di lavoro".

[442] Oltre alla L. n. 142/2001, il legislatore ha scelto di introdurre garanzie volte a riconoscere una soglia minima di retribuzione anche nell'ambito del lavoro parasubordinato e nel settore giornalistico.

Nell'ambito del lavoro parasubordinato, il legislatore aveva tentato di porre rimedio alla debolezza contrattuale del collaboratore coordinato e continuativo (c.d. co.co.co.), nel contesto della regolamentazione del lavoro a progetto. In particolare, già dalla prima formulazione del d.lgs n. 276/2003 (c.d. Legge Biagi), il legislatore decise di non lasciare la determinazione del compenso dei lavoratori a progetto alla completa autonomia delle parti, ma stabilì, all'art. 63 ("Compensi"), che esso devo 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". Il riconoscimento di un compenso minimo per il lavoro a progetto si fa più concreto con la novellazione dell'art. 63 ad opera dell'art. 772, comma1, della L. n. 296/2006, secondo cui "i compensi corrisposti ai lavoratori a progetto devono essere proporzionati alla quantità e qualità del lavoro eseguito e devono tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti collettivi di riferimento". Tale comma è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 23, della L. n. 92/2012 (c.d. "Riforma Monti-Fornero"), il quale opera un'equiparazione di fatto dei compensi del lavoratore a progetto con quelli dell'analogo lavoratore subordinato, statuendo che "Il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito e […] non può essere inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività, eventualmente articolati per i relativi profili professionali tipici e in ogni caso sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai

lavoratori subordinati, dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria ovvero, su loro delega, a livelli decentrati". Il descritto percorso, tuttavia, ha subito una via d'arresto con l'art. 2 del D.lgs. n. 81/2015 che ha abrogato la disciplina del lavoro a progetto e della tutela reddituale ivi contenuta.

Un altro intervento del legislatore è diretto a tutelare una categoria di lavoratori molto deboli: i giornalisti non titolari di rapporto di lavoro subordinato. Con la L. n. 233/2012 è stata istituita, in dichiarata attuazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione, un'apposita commissione – che include i rappresentanti delle parti sociali, dell'Ordine dei Giornalisti, del Ministero del Lavoro e dell'Ente previdenziale di categoria – avente il preciso compito di "definire l'equo compenso dei giornalisti iscritti all'albo non titolari di rapporto di lavoro subordinato […] avuto riguardo alla natura ed alle caratteristiche della prestazione". L'equo compenso di cui si discute dovrà essere stabilito in "coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato".

Infine, giova rammentare che i minimi previsti dalla contrattazione collettiva devono essere garantiti in caso di distacco in territorio italiano di lavoratori dipendenti da imprese stabilite in un altro paese membro dell'Unione Europea (art. 3 del d.lgs n. 72/2000. Gli stessi minimi devono presidiare la retribuzione dei lavoratori extra-UE, nei confronti dei quali il nullaosta all'assunzione è subordinato al rispetto del contratto collettivo applicabile allo specifico rapporto (art. 22, comm, 5, T.U. n. 286/1998).

In dottrina, funditus v. E. MENEGATTI, *Op. cit.* , Giappichelli Editore, 2017, pp. 90-96.

dettata dalla l. n. 142/2001 e ss.mm.ii. ([443])([444]), in funzione di parametro per la determinazione della retribuzione ex art. 36, c. 1, Cost.[445].

---

[443] CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51) rileva che il legislatore con la L. n. 142/2001 "ha portato a compimento e sviluppato precedenti indirizzi, espressi sia a livello normativo sia giurisprudenziale, volti ad estendere la tutela propria del lavoro subordinato ai soci lavoratori delle cooperative […]", così confermando "il criterio, seguito dalla giurisprudenza nell'applicazione dell'art. 36 Cost., secondo cui il giudice valuta la conformità della retribuzione ai parametri del medesimo articolo, facendo riferimento ai CCNL applicabili alla categoria di appartenenza oppure ad una categoria affine, per poi determinare la retribuzione secondo equità, si sensi dell'art. 2099 del codice civile […], come, d'altronde, chiarito espressamente nella circolare del Ministero del lavoro 17 giugno 2002 n. 34". CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 secondo cui nel settore lavoro in cooperativa, "la normativa generalizza, rendendolo cogente, il meccanismo giurisprudenziale di adeguamento del salario ex art. 36 Cost. prevedendo l'obbligo del rispetto di standard minimi inderogabili validi sul territorio nazionale individuati nei trattamenti complessivi fissati dai contratti collettivi conclusi dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative".

In termini, in dottrina si vedano A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale,* in *Dir. rel. ind.,* 2014, 3, p. 746, secondo cui la L. n. 142/2001 costituisce una forma di salario minimo introdotta dal legislatore in funzione antidumping; S. BIANCHI, *La discrezionalità del giudice nella determinazione dell'equa retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost*, in *Riv. crit. dir. lav*. 2006, 2, p. 557; F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 18; S. PALLADINI, *La retribuzione del socio di cooperativa tra principi costituzionali e vincoli di sistema,* in *Var. temi dir. ind.,* 2017, 2, p. 350.

[444] Sulla scia della L. n. 142/2001, il legislatore è intervenuto negli anni successivi con una serie di disposizioni, aventi la funzione di parametro per la retribuzione ex art. 36, comma 1, Cost.; il riferimento, in particolare, è: I) al c.d. terzo settore ove l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017, secondo cui i lavoratori del terzo settore "hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del D.lgs 15 giugno 2015, n. 81; II) al settore del trasporto aereo in cui l'art. 203, comma 1, D.L. n. 34/2020, conv. in L. 77/2020 dispone che i vettori aerei e le imprese "che operano e impiegano personale sul territorio italiano e che sono assoggettati a concessioni, autorizzazioni o certificazioni previsti dalla normativa Agenzia Europea per la sicurezza aerea (EASA) o dalla normativa nazionale nonché alla vigilanza dell'Ente Nazionale per l'aviazione civile (ENAC) applicano ai propri dipendenti, con base di servizio in Italia ai sensi del regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione, del 5 ottobre 2012, trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal C.C.N.L. del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale". CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 giunge ad affermare, parimenti a quanto fatto per il settore delle cooperative, i salari dettati dalla contrattazione collettiva applicabile al terzo settore, secondo l'art. 16, comma

La legge del 2001 ha disposto, tra le altre cose, che in linea generale "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". (Vedi sentenza Corte Cost. n. 51/2015)

Tale previsione, peraltro, è stata rafforzata dal disposto dell'art. 6, comma 2, L. n. 142/2001 che impedisce al regolamento della cooperativa la deroga peggiorativa dei "trattamenti retributivi e le condizioni di lavoro previsti dai contratti collettivi nazionali di cui all'art. 3".

Dopo una prima modifica intervenuta nel 2003, diretta a specificare che il rinvio ai contratti collettivi – che nella disciplina del 2001, come si è visto, comprendeva anche le condizioni di lavoro – operasse per il solo trattamento economico minimo di cui all'art., comma 1, della L. n. 142/2001[446], nei

1, D.lgs n. 117/2017, ed al settore del trasporto aereo, in virtù del disposto dell'art. 203, comma 1, D.L. n. 34/2020, possono essere disapplicati dal giudice ed il trattamento retributivo annullato e sostituito con uno più congruo, che rispetti il minimo costituzionale.

[445] F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 17, il quale afferma che "Questa esperienza è di fondamentale importanza perché, oltre ad essere diventata il modello seguito nel corso degli anni successivi per una molteplicità di discipline settoriali, consente di verificare la "tenuta" della tecnica di rinvio legislativo all'autonomia collettiva in materia retributiva". Inoltre, l'A. rileva, alla nota n. 35, che tale legge, per la parte lavoristica, è debitrice delle riflessioni maturate un ventennio prima da M. BIAGI, *Cooperative e rapporto di lavoro*, Angeli, Milano, 1983. In tema si veda anche L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche,* Giuffrè, Milano, 2012.

[446] La modifica in commento è intervenuta ad opera dell'art. 9, comma 1, lett. f), della L. 14 febbraio 2003, n. 30, "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro".

In dottrina, F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 18, evidenzia che la modifica legislativa in commento era diretta ad attrarre la L. n. 142/2001 legislativo sotto il "cappello" dell'art. 36 Cost (allontanando i dubbi di legittimità costituzionale avanzati in dottrina in riferimento all'art. 39 Cost.). In senso conforme anche M. MISCIONE, *Il trattamento economico del socio lavoratore, la*

termini precisati dal Ministero per il lavoro[447]; nel 2007 si colloca il d.l. n. 248/2007, conv. in L. n. 31/2008, il cui art. 7 prevedeva e prevede "fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, di cui alla L. 3 aprile 2001, n. 142, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, l'obbligo, per le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione degli stessi contratti di categoria, di applicare ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della richiamata L. 142 del 2001, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria[448]".

---

contrattazione colletttiva «eteronoma» erga omnes, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa. L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi,* Ipsoa, Milano, 2002, p. 81ss; A. VALLEBONA, *L'incostituzionale stravolgimento del lavoro in cooperativa,* in *Mass. giur. lav.,* 2001, p. 813 ss. Contra, C. ZOLI, *Il corrispettivo della prestazione lavorativa*, in L. NOGLER, M. TREMOLADA (a cura di), *La riforma di posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, in *Nuove leg. Civ. comm*., 2002, p. 408 ss.

[447] Con la circolare n. 10 del 18 marzo 2004, il Ministero del Lavoro ha precisato che, a seguito della modifica dell'art. 6, comma 2, della L. n. 142/2001 ad opera dell'art. 9, comma 1, lett. f), della L. 14 febbraio 2003, n. 30, "al socio lavoratore inquadrato con rapporto di lavoro subordinato deve essere garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non solo per quanto riguarda la retribuzione di livello, […] ma anche per quanto riguarda le altre norme del contratto che prevedono voci retributive fisse, ovvero il numero delle mensilità e gli scatti di anzianità, a fronte delle prestazioni orarie previste dagli stessi contratti di lavoro".

[448] Tale previsione, come specificato anche da CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51), è stata adottata all'indomani del Protocollo d'intesa, sottoscritto il 10 ottobre 2007 da Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico, AGCI, Confcooperative, Legacoop, CGIL, CISL; UIL, in cui il Governo assumeva l'impegno di avviare ogni idonea iniziativa amministrativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, previsti dall'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte sociale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento". Nello specifico, CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51) specifica che "L'obiettivo condiviso dai firmatari del Protocollo è di contestare

L'introduzione di questa norma ha dato avvio ad un importante contenzioso[449], in cui la giurisprudenza di merito è addivenuta spesso a soluzioni contrastanti[450]: infatti, seppur nella gran parte delle pronunce, in ossequio alla garanzia costituzionale in materia di retribuzione, si è riconosciuta la legittimità della disposizione del 2007[451], non sono mancati casi in cui sia stata riconosciuta la piena legittimità della scelta operata dalla cooperativa di individuare discrezionalmente il contratto collettivo da applicare ai propri soci-lavoratori tra i vari contratti collettivi di settore[452].

---

l'applicazione di contrattti collettivi sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non accertata rappresentatività, che prevedano trattamenti retributivi potenzialmente in contrasto con la nozione di retribuzione sufficiente, di cui all'art. 36 Cost., secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in collegamento con l'art. 2099 cod. civ.".

[449] CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51) specifica che "Con l'entrata in vigore dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007 si è assistito ad un'intensa attività ispettiva, promossa dal Ministero del lavoro, per ribadire che «in presenza di più contratti collettivi nazionali di lavoro nello stesso settore merceologico vanno applicati i trattamenti economici previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative», così come disposto dall'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, in relazione alle tipologie di rapporti di lavoro instaurati alle luce del regolamento interno ex art. 6, comma 1, lett. a) della legge n. 142 del 2001 ed in linea con specifici indici sintomatici di rappresentatività sindacale, individuati nella circolare del Ministero del lavoro del 1° giugno 2012".

[450] Cfr. F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 19; L. IMBERTI, *La Corte Costituzionale (non) si pronuncia sul trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa: perdura il conflitto tra il Ccnl Unci/Confsal e i Ccnl Legacoop, Confcooperative, Agci/Cgil, Cisl e Uil,* in *Dir. rel. ind.,* 2013, pp. 784-785; D. SCHIUMA, *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte Costituzionale ed il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione,* in *Dir. rel. ind*., 2015, III, pp. 826 ss.

[451] Il riferimento è a TRIB. TORINO NN. 296/2011; 4237/2011, in Pluris Online; TRIB. TORINO 14 OTTOBRE 2010, in Arg. dir. lav., 2011, 3, p. 695 con nota di L. IMBERTI, *L'ennesimo casus belli nella disciplina del socio lavoratore di cooperativa: il trattamento conforme all'art. 36 Costituzione e la pluralità di contratti collettivi nello stesso settore;* TRIB. AREZZO N. 453/2008, in *Foro tosc.,* 2008, 3, p. 300 con nota di M. PALLA, *La retribuzione giusta e sufficiente.*

[452] TRIB. TORINO N. 3998/2008.

La giurisprudenza di legittimità, però, ha confermato, in linea con quanto ribadito dal Ministero del Lavoro, l'impostazione più favorevole per i lavoratori, sostenendo che "in tema di società cooperative […] al socio lavoratore subordinato spetta la corresponsione di un trattamento economico complessivo (ossia concernente la retribuzione base e le altre voci retributive) comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, la cui applicabilità, quanto ai termini contrattuali, non è condizionata dall'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 6, della legge n. 142/2001, che, destinato a disciplinare, essenzialmente, le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci e ad indicare le norme, anche collettive, applicabili, non può contenere disposizioni derogatorie di minor favore rispetto alle previsioni collettive di categoria[453]".

La questione ha ricevuto un significativo avallo anche dalla Consulta che, con un'importante sentenza del 2015[454], ha confermato, sul presupposto che l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 richiama i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, "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", la legittimità costituzionale

[453] Cfr. CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51); CORTE, CASS., SEZ. LAV., SENTENZA 4 AGOSTO 2014, N. 17583; CASS., SEZ. LAV., SENTENZA 28 AGOSTO 2013, N. 19832.

[454] CORTE COST., 26.03.2015, N. 51 (https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=51).

In dottrina v. C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 53; F. DI NOIA, *Op. cit.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 18

della disposizione del 2007, fugando i profili di contrasto con l'art. 39 Cost. prospettati dal giudice a quo nell'ordinanza d rimessione[455].

Il giudice delle leggi, nella richiamata sentenza, inoltre precisa che "nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di 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 (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative[456]".

Il giudice delle leggi, però, non ha scritto la parola fine all'interpretazione del citato art. 7, poiché anche nei settori in cui la legge è intervenuta a parametrare la retribuzione ad un livello non inferiore ai minimi dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, come per il descritto caso delle società cooperative, la concorrenza dei contratti collettivi ha raggiunto livelli

---

[455] Ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, del d.l. 248/2007 il Tribunale di Lucca con ordinanza del 24 gennaio 2014. Il giudice a quo sosteneva che la disposizione censurata "attribuisce efficacia erga omnes a contratti collettivi di tipo normativo; l'attribuzione di tale efficacia erga omnes al di fuori delle condizioni previste dall'art. 39 della Costituzione prescinde totalmente da qualsiasi valutazione on ordine al rispetto o meno, da parte del diverso CCNL applicato, dei precetti ex art. 36 Cost.; in particolare, la disposizione impone al giudice, in presenza di una pluralità di contratti collettivi di settore, di applicare un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto da alcuni di tali contratti senza una previa valutazione ex art. 36 Cost del diverso contratto collettivo applicato per affiliazione sindacale dell'impresa; quindi al di là delle finalità perseguite, lo strumento normativo adottato appare in contrasto con l'art. 39 Cost.".

[456] CASS., SEZ. LAV., SENTENZA 4 AGOSTO 2014, N. 17583. Da ultimo CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023 afferma che "[…] anche i salari dettati dalla contrattazione collettiva applicabile alle cooperative secondo la legge n. 142/2001 e la legge n. 31/2008, possono essere disapplicati dal giudice ed il trattamento retributivo annullato e sostituito con uno più congruo, che rispetti il minimo costituzionale".

elevati ed essa aggrava sensibilmente l'onere probatorio posto a carico del lavoratore[457].

A ciò si aggiunga che, "l'attuale giunga contrattuale non è fatta solo di contratti pirata[458]": infatti accanto a questo scenario c.d. patologico vi è, come da molti rilevato, anche una fisiologica proliferazione di contratti sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali dotati di maggiore rappresentatività comparativa in un settore specifico, attraverso campi di applicazione esageratamente estesi, che in genere fissano retribuzioni ampiamente concorrenziali e consentono al datore di lavoro una selezione del CCNL applicabile sulla sola base della sua economicità (i c.d. contratti omnibus)[459].

La proliferazione e la sovrapposizione di contratti collettivi al ribasso, in non pochi casi sottoscritti da organizzazioni sindacali rappresentative, e, segnatamente, da federazioni aderenti a CGIL, CISL e UIL[460], e i cui campi

---

[457] C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 52. In giurisprudenza si vedano CASS. CIV., SEZ. LAV., NN. 4951/2019; N. 5189/2019

[458] M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallaciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'anotna".IT* – 447/2021; C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 52. Un esempio di contratto pirata, stipulato da parte di organizzazioni sindacali o datoriali scarsamente o per nulla rappresentative, è il C.C.N.L. Rider Ugl-Assodelivery, sottoscritto nel settembre del 2020, ove la carenza di rappresentatività dell'associazione sindacale dei lavoratori è stata accertata in diverse sedi giudiziarie.

[459] P. GIULIANI, *Salario minimo tra legge e contrattazione collettiva*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 223; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

[460] Cfr. F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 92. L'A. rileva che "La crisi del sistema sindacale ha raggiunto il suo apice nel 2009-2010 quando CISL, UIL e Confindustria hanno ritenuto di poter rinnovare le "carta costituzionale delle relazioni industriali" con accordo separato, sottoscrivendo nel gennaio 2009, una intesa finalizzata a rimpiazzare il Protocollo del 1993 senza la firma del maggior sindacato italiano. […] L'ingovernabilità del sistema ha indotto i sindacati storici a riguardare la

di applicazione disegnano perimetri non esattamente coincidenti, rappresentano una delle cause del c.d. woorking poor (o povertà nonostante il lavoro), ovverossia del lavoro che non consente di condurre un'esistenza libera e dignitosa[461].

La questione del "lavoro povero[462]" ha trovato spazio nella letteratura giuridica e socioeconomica in tempi relativamente recenti, in conseguenza dei mutamenti avvenuti nell'ultimo trentennio nel paradigma

perduta unità d'azione e li ha spinti a metterla a valore in un prezioso trittico di accordi siglati tra il giugno del 2011 e il gennaio del 2014, l'ultimo dei quali – Il Testo Unico sulla Rappresentanza – costituisce, ancora oggi, un importante punto di riferimento per il funzionamento del sistema di contrattazione collettiva in Italia. Anche il TU sulla rappresentanza, tuttavia, sconta gli stessi limiti che incontra ogni accordo collettivo siglato in un contesto caratterizzato da perdurante anomia, specie in termini di efficacia soggettiva limitata alle parti stipulanti e, pertanto, applicabili alle sole imprese iscritti alle rappresentanze datoriali firmatarie del contratto collettivo". In termini, Cfr. L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009,* in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale,* 2009, I, pp. 447 ss; E. ALES, *Dal caso Fiat al "caso Italia". Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *Dir. rel. ind.,* 4/2011, pp. 1061 ss; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva,* in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'anotna".IT* – 386/2019.

[461] C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 52; R. RIVERSO, *Op. cit.*, in *LDE*, 4/2024, p. 3 afferma che il lavoro povero "non è un ossimoro, come si dice, ma la risultante di un processo di precarizzazione dei diritti del lavoro intrapreso da diversi decenni".

[462] Secondo la definizione di povertà lavorativa adottata nel 2003 dall'Unione europea e utilizzata da Eurostat per le stime ufficiali, un individuo è considerato povero in un anno quando: a) è di età compresa tra i 18 e i 64 anni, è occupato al momento dell'intervista e ha lavorato per più della metà nell'anno di riferimento; b) appartiene a un nucleo familiare con un reddito disponibile annuo equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa, che è fissata al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente (al netto delle imposte personali e dei contributi a carico dei lavoratori e includendo le prestazioni in moneta del welfare; i redditi familiari sono resi equivalenti per consentire il confronto fra individui che vivono in nuclei di diversa dimensione; la scala adottata è la "OCSE modificata" che assegna valore 1 al capofamiglia, 0,5 agli altri componenti di almeno 15 anni di età e 0,3 ai componenti di età inferiore ai 15 anni). Per ulteriori approfondimenti si veda La relazione del gruppo lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, istituito con D.M. n. 126/2021 e composto da A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI. P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO.

socioeconomico che hanno dato luogo, come in parte già argomentato, a cambiamenti piuttosto radicali[463].

Studi ed approfondimenti anche recenti sono concordi sul carattere multifattoriale del fenomeno che possono essere ricondotte a due direttrici di massima[464]: quella oggettiva, tracciata da un lato dalla progressiva marginalizzazione del modello contrattuale tradizionale del lavoro subordinato a tempo indeterminato e dall'altro dal superamento del modello organizzativo classico dell'impresa unica che gestisce in autonomia l'intero

[463] Cfr. F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 96, secondo cui nello "scorso secolo il lavoro costituiva, sia istituzionalmente che in via di fatto, il lasciapassare per accedere a una cittadinanza intesa in senso pieno, ossia tale da garantire pienamente al cittadino lavoratore un'esistenza libera e dignitosa". Funditus, C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato,* n. 17 (2021), pp. 131-159; C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettive e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati,* in *LDE*, 1/2022, pp. 2 ss.

A livello istituzionale si v. La relazione del gruppo lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, cit. A pag. 6 della relazione si legge che "[…] il fenomeno della povertà lavorativa è più marcato (n.d.r. in Italia) che negli altri Stati europei: l'indicatore prodotto da Eurostat (l'ufficio europeo di statistica) e adottato dall'Unione Europea mostra che nel 2019 l'11,8% dei lavoratori italiani era povero, contro una media europea del 9,2%. La pandemia da Covid-19 ha presumibilmente esacerbato il fenomeno, esponendo a più alti rischi di disoccupazione chi aveva contratti atipici e riducendo il reddito disponibile di chi ha avuto accesso agli ammortizzatori sociali e alle misure emergenziali introdotte per far fronte alle conseguenze della recessione".

[464] Cfr. L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 3; A. LASSANDARI, E. VILLA (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* Torni, 2022; F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 96, il quale evidenzia che "Di working poor si è iniziato a parlare in tutte le latitudini, dagli USA fino all'Europa continentale, svelando la condizione di segmenti crescenti di mercato del lavoro nazionali abitati da persone povere nonostante il lavoro."; C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 52; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; C. SARACENO, Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi, Bologna, 2015; J. RIFKIN, La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato, Torino, 1995

ciclo della produttività; quella soggettiva, per come argomentato in precedenza, segnata dalla crisi del sistema di relazioni sindacali[465].

Sotto il primo profilo, sono sempre di più al centro del nuovo modello economico i c.d. lavoretti, favoriti dall'espansione incontrollata del lavoro su piattaforma, che non ha realizzato un aumento dell'occupazione di qualità, ma, per contra, ha sollevato problemi e posto criticità specie per quanto concerne le modalità di determinazione dei compensi, oltre che la discontinuità lavorativa[466].

Inoltre, sono molto numerosi i lavoratori impiegati in attività che richiedono bassa professionalità, cui solitamente si applicano le norme di tutela del posto di lavoro, ma ai quali sono corrisposti bassi salari.

Al riguardo, la durata del rapporto e il tempo delle prestazioni "diventano quindi imprescindibili per descrivere con realismo la complessità del lavoro povero[467]".

E tra i lavoratori più a rischio di povertà lavorativa si segnalano i lavoratori autonomi economicamente dipendente, nonché coloro che sono impiegati con forme contrattuali temporanee e/o con orario ridotto[468].

Invero, il tramonto del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, che ha costituito per lungo tempo la forma ordinaria di

---

[465] M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

[466] Sic C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 3. Cfr. C. PAREO, *Il lavoro povero nella platform economy. Problemi e prospettive,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte.* Adapt University Press, 2024, p. 395 ss.

[467] Sic C. ZOLI, *Op. cit.*, 1/2025, p. 4; S. CASTELLUCCI, *Tempi di lavoro povero: prevedibilità ed organizzazione degli orari,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Op. cit.,* Adapt University Press, 2024, p. 364 ss.

[468] Sic C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 4. Cfr. G. MARCHI, *"Woorkin, yet poor": la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa,* in *Sociologia del lavoro,* 2021, p. 54 ss.

contratto di lavoro subordinato, e la moltiplicazione di tipologie contrattuali a scadenza, a tempo parziale (sovente involontario), intermittenti e precarie – che hanno dapprima affiancato il contratto standard per poi soppiantarlo almeno nella fase dell'accesso al lavoro dei più giovani – costituiscono, indubbiamente, uno dei fattori più rilevanti del fenomeno del working, yet poor[469].

In particolare, il rischio di povertà e più marcato per i lavoratori a tempo parziale involontario, per i quali si pone il problema della prevedibilità degli orari, volta a consentire ai lavoratori di svolgere altre attività retribuite e di raggiungere un reddito complessivo più adeguato[470]; nonché per tutte le atre forme di lavoro flessibili, che per natura sfuggono alla copertura della contrattazione collettiva (ad es. tirocinanti, partite iva, co.co.co., falsi lavoratori autonomi, lavoratori occasionali, freelance, lavoratori digitali)[471].

Un'emergenza costante è rappresentata anche dal c.d. lavoro nero, specie in particolari settori produttivi, come l'agricoltura e l'edilizia, ove il fenomeno è amplificato dallo sfruttamento degli immigrati irregolari e in determinati contesti territoriali ove l'economia sommersa costituisce un perverso ammortizzatore sociale; nonché dai settori in cui prevale la segmentazione dell'attività produttiva attraverso catene di appalti e subappalti o anche l'uso e l'abuso di forme di lavoro somministrato[472], come

---

[469] F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 97; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?,* Milano, 2018.

[470] C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 4.

[471] M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

[472] L. CORAZZA, *Op. cit.*, 1/2025, p. 3; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

ad esempio nei settori della vigilanza non armata, della logistica, dell'abbigliamento, dell'edilizia e dell'agroalimentare[473].

La frammentazione del ciclo produttivo dell'impresa per un verso indebolisce l'azione sindacale, che per essere efficace ha bisogno di unità e compattezza tra i lavoratori; per altro verso, è finalizzata ad ottenere ad un risparmio di costi, a partire da quello della manodopera, obiettivo che spinge le imprese satellite a farsi concorrenza sui salari.

Come dimostra in particolare la vicenda del C.C.N.L. Servizi Fiduciari[474], la concorrenza tra le imprese si gioca sul costo complessivo del

---

[473] M. D'ORIANO, *La contrattazione collettive e i salari insufficienti,* in *LDE*, 4/2024, p. 5 evidenzia che il settore agroalimentare costituisce un "tipico bacino del lavoro povero caratterizzato da una estrema polverizzazione del tessuto economico, con tanti piccoli produttori fagocitati dalla grande distribuzione e dalle multinazionali che dominano il mercato, dalla stagionalità e varietà delle colture e dei territori, dalla presenza di manodopera prevalentemente avventizia ed irregolare, dalla piaga del "caporalato", e dove l'eccessiva proliferazione di C.C.N.L. inesistenti sulla stessa platea di imprese e lavoratori accentua la proliferazione di salari diversi per lavoratori della stessa regione e nelle diverse fasi della filiera". L'A., inoltre, evidenzia che "Mente nella fase di produzione agricola prevale il C.C.N.L. Agricoltura, corrispondente all'attività, quando si passa a quella industriale della produzione/trasformazione del prodotto il massiccio utilizzo delle esternalizzazioni funzionale ad un contenimento dei costi consente l'applicazione di C.C.N.L diversi da quello per i dipendenti dell'industria alimentare, che sarebbe quello applicabile per categoria, a favore in alcuni casi della riemersione del C.C.N.L Agricoltura, in altri casi dell'utilizzo degli Alimentaristi artigiani ed in altri ancora addirittura del C.C.N.L. Multiservizi, del tutto estraneo al contesto produttivo, che […]diviene il principale strumento per scaricare sui lavoratori tutto il peso della iniquità della filiera dominata da grandi gruppi monopolisti della trasformazione industriale e della distribuzione commerciale del prodotto".

[474] Com'è noto, il C.C.N.L. Servizi Fiduciari è una sezione specifica del C.C.N.L. Vigilanza privata e servizi fiduciari, che nasce dall'esigenza, condivisa dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, di predisporre una disciplina di settore per le attività riconducibili alla vigilanza non armata in relazione alla quale, fino a quel momento, venivano utilizzati contratti collettivi di applicazione più estesa.

Il C.C.N.L. Servizi Fiduciari, pur essendo un contratto sottoscritto anche da organizzazioni sindacali confederali dotate di una certa rappresentatività sul piano nazionale, è divenuto protagonista di molteplici contenziosi aventi il cui petitum era l'adeguamento salariale, previa denuncia di violazione dei canoni della proporzionalità e sufficienza ex art. 36 Cost.

Il campo di applicazione di siffatto contratto è quello dei servizi di c.d. portierato, per i quali non è necessario il servizio armato delle guardie giurate. Si tratta di un settore

fattore lavoro piuttosto che sulla qualità del prodotto e del servizio offerto, con l'effetto da un lato di favorire i datori di lavoro più spregiudicati e dall'latro di costringere i datori di lavoro maggiormente virtuosi ad attingere a contratti collettivi più conveniente per mantenere la propria competitività sul mercato[475].

Difatti, il ricorso all'appalto ed al subappalto o al lavoro somministrato, sovente, non è giustificato da reali ragioni produttive ma è tendenzialmente uno strumento per abbattere il costo del lavoro dell'impresa leader, tramite l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo – caratterizzate da attività ad alta intensità di lavoro, scarsamente qualificate, connotata dalla continuità di ore lavorative in attività ripetitive – ad imprese satellite che applicano ai lavoratori dipendente della committente, e che possono permettersi di offrire servizi a prezzi competitivi proprio perché corrispondono trattamenti

---

caratterizzato in positivo da un notevole aumento della fetta di mercato e in negativo da un sensibile crollo dei livelli retributivi. Invero, le aziende che operano nel settore dei servizi di c.d. portierato forniscono servizi caratterizzati da mansioni standard, ripetitive e poco qualificate e non hanno margini di negoziazione con le imprese committenti, se non in termini di numero di persone e di tariffa oraria: in questo settore, dunque, la concorrenza nel mercato non è regolata dalla qualità del servizio offerto, ma dalla tariffa applicata nel rapporto ora-lavoratore ed in esso prevale l'esternalizzazione del servizio, la frequenza del cambio appalto, l'utilizzo di contratti flessibili, il lavoro occasionale e di breve durata.

Da quanto appena esposto, si può giungere ad affermare, in linea con la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza di legittimità, che il C.C.N.L. Servizi Fiduciari nasce già indebolito da fatto di doversi inserire in un settore dominato dalla frammentazione del ciclo produttivo dell'impresa e dalla concorrenza al ribasso.

Ne discende che l'applicazione del C.C.N.L. ha portato dei risultati avvilenti, come dimostrato dai numerosi contenziosi incoati presso il Tribunale di Milano, Firenze, Torino, che hanno coinvolto sia il giudice amministrativo, sia la Suprema Corte di Cassazione ove il giudizio si è concluso con un esito favorevole per i lavoratori.

Per un'analisi della vicenda dei Servizi Fiduciari dinanzi al giudice del merito Cfr. E. TARQUINI, 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.

[475] M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

economici inadeguati sulla base di contratti collettivi meno favorevoli rispetto a quelli vigenti presso l'impresa leader[476].

Il fenomeno del working poor non affiora più soltanto ai margini del mercato del lavoro: l'inadeguatezza della retribuzione affligge oramai anche il mondo dell'alta formazione, tale da rendere, unitamente al lento progredire delle carriere accademiche, le professioni che vi gravitano poco attrattive, contribuendo ad alimentare il fenomeno della c.d. "fuga dei cervelli[477]"

[476] Il nuovo codice dei contratti pubblici, D.lgs., 31 marzo 2023, n. 36, contiene significative norme antidumping, al fine di contrastare dinamiche di concorrenza al ribasso del costo del lavoro prestate nelle filiere produttive e nelle catene degli appalti. A tal proposito, particolare importanza assumono l'art. 11 e 119.

L'art. 11, inserito nella Parte I, Titolo I del codice, che dettano i principi generali che la stazione appaltante deve seguire nel procedimento amministrativo volto all'affidamento di appalti e concessioni, e rubricato "Principio di applicazione nei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti", detta una serie di regole affinché "Al personale impiegato nei lavoro, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni" sia "applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

L'art. 119 del Nuovo codice dei contratti pubblici, invece, sancisce, al fine di evitare l'inutile parcellizzazione del ciclo produttivo dell'impresa, avente quale obiettivo principale la riduzione dei costi di lavoro, che "Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall'appaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto coincidono con quelle caratterizzati l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le prestazioni relative alla categoria prevalente".

In dottrina, si vedano M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; A. PIZZOFERRATO, *Salario minimo, working poor e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia tra legge e contrattazione collettiva?,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Op. cit.,* Adapt University Press, 2024, p. 425 ss. C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 4.

[477] Sic M. BROLLO, *L'enigma del lavoro povero*, in *LDE*, 1/2025, p. 4, la quale in tema di inadeguatezza della retribuzione nel mondo dell'alta formazione segnala "la condizione dei giovani ricercatori rappresentata dalla tortuosa vicenda degli assegni di ricerca […]" che "[…] in attuazione delle riforme alla L. n. 240/2010, previste dalla L. n. 79/2022 – sono stati improvvisamente bloccati, poi prorogati per un biennio per gestire i fondi PNRR. Dal 1° gennaio 2025, gli assegni di ricerca risultano aboliti, per essere

Le principali ragioni oggettive del lavoro povero sono, dunque, riconducibili ai mutamenti che hanno interessato in maniera sempre più incisiva il mondo del lavoro e che hanno avuto un inevitabile impatto sull'efficacia dell'intervento tradizionale della contrattazione collettiva come strumento di risoluzione dei conflitti e di controllo delle dinamiche salariali[478].

A ciò si aggiunga che i drammatici ritardi nei rinnovi contrattuali, il cui effetto è oggi aggravato da una nuova spirale inflazionistica, hanno contribuito ad acuire il fenomeno della povertà nonostante il lavoro, che merita di essere opportunamente contrastato[479].

Le cause oggettive del working poor, dunque, si intersecano con quelle soggettive, caratterizzate dalla frammentazione della rappresentanza sindacale che ha portato, siccome già anticipato, alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali di categoria.

Di qui una serie di nodi, di non agevole soluzione, che concernono gli aspetti nevralgici del sistema contrattuale quali: la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, la definizione dei perimetri nel cui ambito misurare tale rappresentatività, 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, l'individuazione del contratto collettivo di riferimento per la determinazione della retribuzione adeguata[480], che saranno oggetto di un'analisi critica ed approfondita nel capitolo successivo.

---

sostituiti da una variegata serie di nuove figure contrattuali".

[478] M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a.

[479] F. MARTELLONI, *Op. cit.*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, p. 96; T. TREU, *Op. cit.*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'antona".IT* – 386/2019.

[480] C. PONTERIO, *Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*,

Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 52; C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 4.

Capitolo V
Il salario minimo legale: opportunità reale o mera utopia?

Sommario: §1 – Le proposte (abortite) di legge in materia di salario minimo; §2 – Le posizioni degli attori sociali in materia di salario minimo legale; §2.1 *(Segue)* – I potenziali benefici del salario minimo legale: statistiche e analisi comparate; §3 – Il mancato recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 e le lacune del sistema retributivo italiano §4 – La scelta tra salario minimo legale e contrattazione collettiva: verso quale paradigma regolativo?

§1 – Le proposte (abortite) di legge in materia di salario minimo

Si è osservato nel precedente capitolo come nel nostro Paese la mancanza di una legge in tema di salario minimo è direttamente connessa alla funzione svolta dalla giurisprudenza in materia di determinazione della retribuzione, la quale ha creato – a partire dagli anni Cinquanta –, con una interpretazione dell'art. 36 Cost. quale disposizione immediatamente precettiva, "un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio degli altri ordinamenti", stabilendo che il giudice utilizzi i minimi retributivi

previsti nelle tabelle del contratto collettivo nazionale del settore interessato o, in mancanza, di quello stipulato per un settore affine[481].

La stessa giurisprudenza, come ampiamente argomentato in precedenza, ha previsto deroghe a questa regola, consentendo al giudice, con adeguata motivazione, di discostarsi, verso l'alto o verso il basso, dalle disposizioni dei CCNL in relazione a condizioni locali del mercato del lavoro e del costo della vita, alle retribuzioni praticate nella zona, alle dimensioni delle imprese o al suo carattere artigianale[482].

Inoltre, in conseguenza di mutamenti avvenuti nell'ultimo trentennio nel paradigma socioeconomico che hanno dato luogo, come in parte già argomentato, a cambiamenti piuttosto radicali, è dilagante il fenomeno del dumping contrattuale (c.d. contratti pirata), al quale è strettamente connessa la questione della "povertà nonostante il lavoro (o working poor)", ai quali il legislatore ha cercato di porre un freno con numerosi interventi legislativi[483].

---

[481] In tema si vedano S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione,* in *LD,* 2014, 1, pp. 185 ss; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica,* Giappichelli, 2012; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. CARINICI (a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi,* Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 5-69; T. TREU, *Il 1° comma dell'art. 36, in Commentario della Costituzione. Art. 35-40. Rapporti economici*, Zanichelli, 1979, pp. 72 ss. Sul ruolo della giurisprudenza nella determinazione della giusta retribuzione funditus, Capitolo IV, §2; §2.1; §2.2.

[482] V. SPEZIALE, *Op. cit.*, in F. CARINICI (a cura di) La politica del Lavoro del Governo Renzi, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 5-69. Sul ruolo della giurisprudenza nella determinazione della giusta retribuzione funditus, Capitolo IV, §2; §2.1; §2.2.

[483] Il riferimento è, ad esempio, alla normativa del lavoro a progetto (d.lgs n. 276/2003); sul socio lavoratore in cooperativa (L. n. 142/2001); dell'equo compenso dei giornalisti (L. n. 233/2012): per un approfondimento del tema funditus, Capitolo IV, § 2.3.

Dopo tanti interventi parziali, volti a tamponare, come più volte argomentato, i casi che volta per volta apparivano più problematici dal punto d vista dei bassi livelli salariali, il legislatore del 2014 ha deciso (vanamente), "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", di adoperarsi, "in coerenza con la regolazione dell'Unione Europea e le convenzioni internazionali", per l'introduzione di un salario minimo legale universale[484].

L'intervento è stato inserito nel contesto del c.d. Jobs Act, considerata, com'è noto, la più imponente opera di riscrittura delle regole del mercato del lavoro dai tempi della c.d. Riforma Biagi[485].

In particolare, l'art. 1, comma 7, lett. g), L. n. 183/2014 conteneva una norma di delega al Governo volta "all'introduzione, eventualmente anche in

---

[484] E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017, pp.96-97. Amplius Art. 7 della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, Deleghe 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, reperibile al sito https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2014/Legge_10_dicembre_2014_n183.pdf

[485] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.96; R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* Cacucci Editore, 2020, pag. 138. L'A. evidenzia che "la proposta legislativa sul salario minimo legale contenuta nel progetto legislativo del Governo Renzi" è stata inserita in una "cornice sovranazionale (quella dell'Unione Europea) che […] è stata caratterizzata da una non indifferente tendenza al decentramento della contrattazione collettiva e da pressioni rivolte […] verso la compressione dei livelli salariali stabiliti dai contratti nazionali, sull'onda di una tendenza all'austerity che ha investito tutta l'area dei diritto sociali e non ha risparmiato le retribuzioni". In tema si vedano anche V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale,* in *W.P. CSDLE Massimo D'Antona.IT,* n. 244/2015, p. 2; M.J. KEUNE – K. VANDEALE, *Wage regulation in the private sector: moving further away from a solidaristic wage policy,* in *The trasformation of employment relations in Europe: institutions and outcomes in the age of globalisation*, New York, 2013, pp. 88 ss.

via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fini al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati dai 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[486]".

Siffatta disposizione diede adito a numerosi dubbi interpretativi, incentrati sul campo di applicazione del compenso orario minimo.

Secondo una prima prevalente impostazione, il minimo fissato dalla legge non era destinato a settori dove un contratto collettivo di riferimento firmato dai sindacati maggiormente rappresentativi era in astratto presente, a prescindere dalla sua applicazione concreta al rapporto di lavoro[487].

---

[486] Amplius Art. 7 della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, Deleghe 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, reperibile al sito https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2014/Legge_10_dicembre_2014_n183.pdf. In dottrina, R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 139 evidenzia che la prima versione della delega sul salario minimo era originariamente presente all'art. 4, comma 1, lett. c), del d.d.l. n. 1428/2014, presentato dal Governo in data 3 aprile 2014, nel quale era prescritta "la fissazione, anche in via sperimentale, di un salario minimo orario, intercategoriale e destinato ai soli lavoratori subordinati, previa consultazioni delle parti sociali più rappresentative".

[487] M. DELFINO, *Prove generali di regolazione legale del salario minimo,* in *Mass. giur. lav.,* 2015, pp. 694ss; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 88 ss; M. MAGNANI, *Salario minimo.* in F. CARINICI (a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi,* Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, p. 537; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.97; V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale, Op. cit.*, in *W.P. CSDLE Massimo D'Antona.IT,* n. 244/2015, p. 2; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale,* in *Dir. rel. ind.,* 2014, p. 749; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 142

Secondo un'altra interpretazione, la legge delega indizierebbe, invece, verso un salario minimo estensibile a tutti i casi di non applicazione del contratto collettivo.

Tale interpretazione, palesemente volta a tutelare tutti quei rapporti di lavoro caratterizzati dalla non applicazione del contratto collettivo del settore di riferimento, avrebbe dato un significato sostanziale alla norma di delegazione; tuttavia, essa non trovava riscontro nel tenore letterale dell'art. 1, comma 7, lett. g), L. n. 183/2014, che parla esplicitamente di "settori non regolati" e non "rapporti non regolati" da contratti collettivi[488].

La locuzione "settori non regolati", dunque, non dà spazio a dubbi interpretavi – a differenza di quanto sostenuto da una parte della dottrina – ma lascia chiaramente intendere che l'introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, deve riguardare lavoratori per i quali non è previsto alcun contratto collettivo e non quelli ai quali il CCNL non si applica in via diretta per i noti limiti di efficacia soggettiva.

Del resto, siccome osservato da autorevole dottrina, per avvalorare una diversa interpretazione, il citato articolo di legge avrebbe dovuto utilizzare parole differenti, come ad esempio "rapporti non regolati" o "in caso di mancata applicazione di contratti collettivi" o altre analoghe[489].

Pare, dunque, corretta la prima interpretazione proposta, nel senso che la legge delega avesse previsto una via di azione minimalista, tale da

---

[488] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.97; V. SPEZIALE, *Op. cit.*, in F. CARINICI (a cura di) La politica del Lavoro del Governo Renzi, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 55-56; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Op. cit.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 88 ss

[489] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.97; V. SPEZIALE, *Op. cit.*, in F. CARINICI (a cura di) La politica del Lavoro del Governo Renzi, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 55-56.

prospettare un provvedimento delegato a presumibile "impatto zero[490]", che ha condotto il Governo ad "abortire" l'idea dell'introduzione di un compenso orario minimo e, di conseguenza, a non procedere con l'attuazione della delega, che peraltro aveva sollevato un'accesa opposizione sindacale[491].

Sul piano politico, di un certo interesse è la proposta di legge contenuta nel D.d.l. n. 1697 del 27 novembre 2014 relativa alla "Istituzione del salario minimo orario", presentato dal Movimento Cinquestelle nella XVII legislatura[492].

Al fine di garantire una retribuzione equa al lavoratore in modo da assicurargli una vita ed un lavoro dignitoso in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità, la proposta di legge ipotizzava una retribuzione oraria lorda applicabile "a tutte le categorie di lavoratori e settori produttivi in cui la retribuzione minima non fosse già stabilita dai contratti collettivi nazionali ed il cui importo non poteva essere inferiore a 9 euro per l'anno 2015[493].

---

[490] Il termine è proprio di E. MENEGATTI, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad "impatto zero",* in *Giur. it.,* 2015, p. 743.

[491] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.97; V. SPEZIALE, *Op. cit.*, in F. CARINICI (a cura di) La politica del Lavoro del Governo Renzi, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 55-56; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Op. cit.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 88 ss.

[492] M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Op. cit.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 104. L'A. alla nota n. 112 rileva che "La proposta contenuta nel d.d.l. n. 1697 del 27 novembre 2014 […] era già stata anticipata nel d.d.l. n. 1148 del 29 ottobre 2013, "Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario". Inoltre, l'A. tra le altre proposte presentate, nelle passate legislature, sullo stesso tema segnala: "il d.d.l. n. 1804 del 20 settembre 2007; il d.d.l. n. 2723 del 14 novembre 2014; il d.d.l. n. 1453 del 14 maggio 2009". Amplius v. Disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 27 novembre 2014, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826478.pdf

[493] Artt. 1,2 e 4 del Disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 27 novembre 2014, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826478.pdf

La proposta di legge in esame mirava, tra le altre cose, a salvaguardare il ruolo di autorità salariale svolto dalla contrattazione collettiva mediante la previsione secondo cui erano fatte salve le condizioni di maggior favore contemplate dalla contrattazione medesima[494].

Si prevedeva, inoltre, che lo SMO fosse incrementato al 1° gennaio di ogni anno in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati definita dall'ISTAT[495].

Il d.d.l. n. 1697, tuttavia, non venne mai approvato, in quanto rischiava di acuire la concorrenza fra legge e contrattazione collettiva: il salario orario minimo – per come già specificato – si sarebbe applicato anche ai settori regolati dai contratti collettivi nazionali, potendo questi ultimi prevedere soltanto disposizioni di maggiore favore, senza avere, invece, la possibilità di determinare autonomamente minimi salariali inferiori al limite previsto dalla legge[496].

Ulteriore causa della mancata approvazione del progetto dei Cinquestelle è da rinvenirsi, verosimilmente, nella equiparazione di tutti i contratti collettivi sottoscritti a livello nazionale e, per l'effetto, nella mancata concessione di vantaggi normativi in favore dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative[497].

---

[494] Art. 4 del Disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 27 novembre 2014, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826478.pdf

[495] Art. 2, co.2, del Disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 27 novembre 2014, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826478.pdf

[496] Art. 4, co. 1, del Disegno di legge n. 1697, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 27 novembre 2014, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00826478.pdf, statuiva che "I contratti collettivi non possono fissare minimi salariali inferiori allo SMO".

[497] M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Op. cit.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 104-105.

Per tal ragione, nella XVIII legislatura il Movimento Cinquestelle ha proposto, su iniziativa della Senatrice Catalfo ed altri, il disegno di legge n. 658, presentato in data 12 luglio 2018, recante "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario", che, a differenza da quello presentato nella precedente legislatura, proponeva sostanzialmente di generalizzare l'osservanza dei minimi contrattuali previsti dai contratti collettivi, deflazionando e semplificando il contenzioso in materia retributiva che grava sulla giustizia del lavoro; di sostenere l'attività di regolazione del mercato del lavoro compiuta dalle parti sociali, che sono le autorità salariali più idonee allo svolgimento del compito, senza sostituirsi ad esse; di regolare con facilità ed immediatezza il tema della retribuzione proporzionata e sufficiente, senza pregiudicare l'eventuale volontà del Parlamento di dare una soluzione generale dei contratti collettivi, secondo le previsione dei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 39 Cost[498].

Infatti, il nuovo testo, seppur ripresentava come soglia minima il valore dei "9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali", individuava il salario proporzionato e sufficiente in "quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale" e definite secondo la procedura per la nomina dei rappresentanti del CNEL[499].

---

[498] Amplius v. Disegno di legge n. 658, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 12 luglio 2018, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076320.pdf . In dottrina si veda M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza, Op. cit.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 104-105; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 145 e ss.

[499] Art. 2 del Disegno di legge n. 658, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 12 luglio 2018, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076320.pdf

Inoltre, prospettava che "In presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili, il trattamento economico complessivo che costituisce la retribuzione proporzionata e sufficiente non può essere inferiore a quello previsto per la prestazione di lavoro dedotta in obbligazione dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria stessa".

Veniva fatto salvo, in ogni caso, il limite inderogabile dell'importo minimo dei "9 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali", previsto al comma 1 dell'art. 2 della d.d.l. in commento[500].

"Ai fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente, veniva poi proposto, per le organizzazioni dei lavoratori, di rinviare ai criteri di selezione previsti dall'ordinamento sindacale e, in particolare, a quello "associativo ed elettorale di cui al testo unico della rappresentanza, recato dall'accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL".

Invece, per le organizzazioni dei datori di lavoro veniva prospettato di fare riferimento ai "criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse[501]".

---

[500] Art. 3, co. 1, del Disegno di legge n. 658, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 12 luglio 2018, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076320.pdf

[501] Art. 3, co. 2, del Disegno di legge n. 658, d'iniziativa dei Senatori Catalfo e altri e presentato il 12 luglio 2018, reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076320.pdf

Oltre al disegno di legge appena esaminato, nella XVIII legislatura si contano numerosi progetti di legge, proposti sul modello della maggioranza dei Paesi dell'Unione Europea ove il salario viene determinato per legge[502].

I vari progetti di legge presentati sembrano basarsi su criteri di misurazione della rappresentatività già ampiamente sperimentati, senza introdurre significative novità.

Invero, la maggioranza delle proposte di legge che si sono susseguite nel corso degli anni si inserisce in ampi progetti volti a dare attuazione agli artt. 36 e 39 Cost. o, comunque, tesi a ridefinire l'attuale sistema del diritto sindacale[503].

In tale contesto, particolare importanza assume il disegno di legge costituzionale n. 225, presentato dall'On. Stefano Ceccanti in data 23 marzo 2018, che ambiva a riscrivere l'art. 39 Cost. e, segnatamente, il terzo comma dell'articolo citato, prevedendo che "I requisiti del contratto collettivo che produca effetti ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto comune dei contratti siano stabiliti con legge, che a tal fine determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività delle associazioni sindacali[504]".

Giova rilevare, inoltre, come la quasi totalità dei disegni di legge presentati prevede di misurare e certificare la rappresentatività sindacale – a livello nazionale e, talvolta, a livello territoriale e aziendale – facendo riferimento ai criteri già individuati dalle stesse associazioni sindacali dei

---

[502] P. GIULIANI, *Salario minimo tra legge e contrattazione collettiva*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 224.

[503] A. PIZZOFERRATO, *Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?,* in *LDE*, 3/2022, 5.

[504] A. PIZZOFERRATO, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2022, 5. Si veda la Proposta di legge costituzionale n. 225, di iniziativa dei Deputati Ceccanti, Quartapelle Procopio, presentata il 23 marzo 2018 e reperibile al sito https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.225.18PDL0005040.pdf

lavoratori e dei datori di lavoro, ovvero alla media tra il dato associativo e il dato elettorale, finanche citando testi contrattuali.

A tal proposito, particolare importanza assume il d.d.l. n. 1259, presentato dall'On. Francesco Laforgia, in data 30 aprile 2019, che aveva l'obiettivo di definire la giusta retribuzione tramite la validità erga omnes dei contratti collettivi nazionali di lavoro[505].

Siffatto d.d.l., parimenti all'analizzato d.d.l. n. 658, "al fine di individuare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavori più rappresentative sul piano nazionale" cui fare riferimento per l'individuazione della giusta retribuzione di cui all'art. 1 del medesimo, prospettava di applicare, per le organizzazioni dei lavoratori, "i criteri associativi ed elettorali previsti dal testo unico sulla rappresentanza, di cui all'accordo tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL del 10 gennaio 2014".

Invece, per le organizzazioni dei datori di lavoro veniva prospettato di fare riferimento ai "criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nel complesso delle imprese[506]".

Da quanto esposto emerge come generalmente gli elementi presi in considerazione dai diversi disegni di legge per determinare la rappresentatività sindacale delle associazioni sindacali dei datori di lavoro sono il numero dei datori di lavoro iscritti a ciascuna associazione ed il

[505] Si veda Disegno di legge n. 1259 di iniziativa del Senatore Laforgia, presentato il 30 aprile 2019 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01108094.pdf

[506] Art. 2 del Disegno di legge n. 1259 di iniziativa del Senatore Laforgia, presentato il 30 aprile 2019 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01108094.pdf

numero dei dipendenti occupati presso ciascuno dei datori di lavoro iscritti, nonché la diffusione territoriale dell'associazione[507].

Faceva riferimento a questi criteri, oltre agli esaminati disegni di legge n. 658 (art. 3), n. 1259 (art. 2), ad esempio l'art. 3, co. 2, del Disegno n. 2187 d'iniziativa dei Senatori Catalfo ed altri, presentato in data 22 aprile 2021, recante "Disposizioni in materia di salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva[508]"; nonché il Disegno C. 2198, presentato dall'On. Rina De Lorenzo, in data 21 ottobre 2019, avente l'obiettivo (rimasto inattuato) di fornire un'adeguata e specifica regolamentazione per le associazioni sindacali, contribuendo in tal modo a dare attuazione ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 39 Cost[509].

Al contrario, il Disegno C. 788, di iniziativa delle Deputate Gribaudo e Cantone, recante "Norme sull'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati" e presentato in data 26 giugno 2018, proponeva di tener conto del numero delle imprese associate, del personale impiegato presso le stese imprese, nonché della diffusione territoriale di queste ultime come criteri suppletivi, lasciando in prima battuta il compito di individuare i parametri per l'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro privati a livello nazionale, regionale e provinciale agli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro privati comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

---

[507] A. PIZZOFERRATO, *Op. cit.*,, in *LDE*, 3/2022, 7.

[508] V. art. 2, co. 2, Disegno di legge n. 2187 di iniziativa dei Senatori Catalfo ed altri, presentato il 22 aprile 2021 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01297409.pdf

[509] V. art. 9 della Proposta di legge n. 2198 di iniziativa dei Deputati De Lorenzo ed altri, presenta il 21 ottobre 2019 e reperibile al sito https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2198.18PDL0079330.pdf

Il Disegno C. 788, in effetti, si proponeva di tutelare la libertà sindacale e al contempo – in attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. – di definire procedure che consentano di giungere alla misurazione dell'effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e all'individuazione di parametri utili a rilevare la rappresentatività delle organizzazioni datoriali.

Sulla scia di tali obiettivi, il disegno di legge all'art. 5 prevedeva che gli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possano individuare ulteriori parametri rispetto a quelli indicati dalla legge stessa ai fini della determinazione della rappresentatività sindacale delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori[510].

Si differenzia rispetto agli altri progetti di legge testé esaminati, il d.d.l. n. 1132, d'iniziativa dell'On. Tommaso Nannicini ed altri, presentato in data 11 marzo 2019 e recante "Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale[511]".

Il disegno di legge era articolato in due parti: mentre la prima parte (capo I) recava norme in materia di giusta retribuzione, rappresentanza e contrattazione collettiva; invece, la seconda parte (Capo II) recava nuove norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori.

La prima parte del disegno di legge in parola, in particolare, non si proponeva di individuare direttamente i criteri attraverso i quali misurare la rappresentatività sindacale, bensì – nel rispetto dell'autonomia delle parti

[510] Amplius Proposta di legge n. 788 di iniziativa delle deputate Gribaudo e Cantone, preswentata il 26 giugno 2018 e reperbile al sito https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.788.18PDL0017090.pdf

[511] Si veda Disegno di legge n. 1132 di iniziativa dei Senatori Nannicini e altri, presentato l'11 marzo 2019 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01107487.pdf

sociali – prevedeva la costituzione, presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, di una "Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva", composta da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL, che la convoca e la presiede, alla quale affidare il compito di individuare i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese; di stabilire i rapporti tra i diversi livelli contrattuali in un'ottica di coordinamento, nonché il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento[512].

Il disegno di legge n. 1132, negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza, in coerenza con altri disegni e proposte di legge che intervengono in materia (atto Senato n. 310 di iniziativa dei senatori Laus ed altri; atto Camera n. 947 di iniziativa dei deputati Delrio ed altri ed atto Senato n. 1259 di iniziativa del senatore Laforgia) si proponeva di istituire un salario minimo di garanzia quale trattamento economico minimo che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore a cui applica la disciplina del lavoro subordinato, secondo gli importi e le modalità determinanti dalla "Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva[513]".

Un'ulteriore proposta di legge in materia di salario minimo, rimasta inattuata parimenti alle precedenti proposte esaminate, è la proposta di legge

[512] Art. 2 del Disegno di legge n. 1132 di iniziativa dei Senatori Nannicini e altri, presentato l'11 marzo 2019 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01107487.pdf

[513] Art. 1 del Disegno di legge n. 1132 di iniziativa dei Senatori Nannicini e altri, presentato l'11 marzo 2019 e reperibile al sito https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01107487.pdf

n. 1275 d'iniziativa dei Deputati Conte e altri, presentata il 4 luglio 2023 e recante "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo[514]".

Il Disegno di legge in esame si caratterizzava per appartenere alla via italiana al salario minimo, in quanto si muoveva nella direzione di conservare e rafforzare la centralità della contrattazione collettiva nazionale dei sindacati più rappresentativi, così conservando il ruolo di autorità salariale che la contrattazione collettiva ha svolto sin dal regime corporativo e poi nell'età repubblicana.

Il d.d.l. n. 1275, difatti, prospettava di rinforzare il ruolo di autorità salariale svolto dalla contrattazione collettiva nel nostro paese non solo attraverso l'estensione delle retribuzioni ivi previste come parametro di riferimento generale del trattamento economico, ma anche attraverso una soglia minima salariale inderogabile (pari a 9 euro all'ora) che avrebbe dovuto tutelare in modo particolare i settori più fragili e poveri del mondo del lavoro, nei quali il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali è più debole..

Il disegno di legge in parola mirava ad includere nel suo ambito di applicazione sia le collaborazioni etero-organizzate, comprese quelle del co. 2, salvo solo quelle prestate nell'esercizio di professioni intellettuali e quelle degli amministratori di società, sia i contratti di agenzia o rappresentanza commerciale, nonché le collaborazioni coordinate e continuative persino i contratti d'opera, per i quali si dispone un "compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo[515]".

---

[514] Si veda la Proposta di legge n. 1275 di iniziativa dei Deputati Conte ed altri, presentata il 4 luglio 2023 e reperibile al sito https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1275.19PDL0043880.pdf

[515] Art. 1 della Proposta di legge n. 1275 di iniziativa dei Deputati Conte ed altri, presentata il 4 luglio 2023 e reperibile al sito

Come già anticipato, il d.d.l. 1275 – sulla scia del d.d.l. 658 della XVIII legislatura – optava per un minimo fissato direttamente nella legge in 9 euro lordi come "trattamento minimo orario", salvo che per il lavoro domestico[516].

Infine, il d.d.l. 1275 prospettava di affidare, scartata l'ipotesi dell'indicizzazione contenuta in alcune proposte legislative precedenti, il compito dell'aggiornamento del valore soglia del trattamento economico minimo orario a una Commissione presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un delegato e composta da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; un rappresentante dell'INPS; un rappresentante dell'ISTAT ed un rappresentante dell'Ispettorato del lavoro, nonché da un numero pari di rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livelli nazionale[517].

A prescindere dall'area politica del Deputato o del Senatore che ha presentato il disegno di legge, tutte le proposte esaminate e presentante durante la XVII e XVIII legislatura sono rimaste ben lontane dal diventare legge, stante i numerosi effetti negativi portati dagli attori istituzionali e sociali in opposizione quali, ad esempio, il pregiudizio dell'azione sindacale, il pericolo di fuga dalla contrattazione collettiva ed il disturbo delle negoziazioni collettive, l'impoverimento dei lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva e, infine, l'incapacità delle piccole imprese di sostenere il salario minimo, tutti esaminati – unitamente agli effetti positivi

https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1275.19PDL0043880.pdf

[516] Art. 2 della Proposta di legge n. 1275 di iniziativa dei Deputati Conte ed altri, presentata il 4 luglio 2023 e reperibile al sito https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1275.19PDL0043880.pdf

[517] Art. 5 della Proposta di legge n. 1275 di iniziativa dei Deputati Conte ed altri, presentata il 4 luglio 2023 e reperibile al sito https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1275.19PDL0043880.pdf

che potrebbe comportare l'introduzione di un salario minimo legale – che verranno dettagliatamente esaminati nei paragrafi che seguono.

§2 – Le posizioni degli attori sociali in materia di salario minimo legale

La previsione di un salario minimo legale, come emerso dalle considerazioni sviluppate nel paragrafo precedente, non incontra ostacoli di natura giuridica, configurandosi piuttosto come una questione di opportunità politica ed economica, che ha da sempre animato il dibattito politico-sindacale nella complessa e irrisolta ricerca di una soluzione strutturale alla persistente problematica salariale[518].

Nonostante ciò, le numerose proposte di legge volte all'introduzione di un salario minimo legale, presentate nel corso della XVII e XVIII legislatura, non hanno trovato seguito, anche a causa delle criticità sollevate dagli attori istituzionali e sociali[519], i quali temono che una misura normativa di tal genere possa produrre irrimediabili effetti negativi sul tessuto economico e sulle dinamiche occupazionali del Paese.

È opportuno premettere che l'introduzione di un salario minimo per via legislativa comporterebbe, com'è noto, effetti diretti sia sulla riduzione della povertà lavorativa, sia sul contenimento delle disuguaglianze retributive; al contempo, non possono trascurarsi gli effetti indiretti sull'azione della contrattazione collettiva, che, secondo alcuni, rischierebbe di essere svuotata

[518] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.99. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?*, in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[519] Vedi supra Capitolo V, par. 1.

della sua funzione primaria che è pur sempre la tutela della retribuzione equa e dignitosa per tutti i lavoratori[520].

Sulla base di tali premesse, e alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'indagine che segue si concentrerà sull'analisi dell'impatto – in termini di costi e benefici – che l'introduzione di un salario minimo legale potrebbe produrre nel contesto italiano.

Le principali opposizioni all'introduzione di un salario minimo legale provengono dagli attori sociali, in particolare dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, tradizionalmente diffidenti nei confronti di un intervento legislativo in materia di minimi retributivi[521].

La contrarietà sindacale si è rivelata tanto incisiva da ostacolare, da un lato, l'elaborazione di una disciplina legale in materia di salario[522]; dall'altro, da contribuire al lungo silenzio della riflessione giuslavoristica italiana, interrottosi solo in tempi molto recenti[523].

Il principale timore del sindacato verso il salario minimo legale è riferito ai potenziali riflessi negativi che la misura recherebbe, in primis, alla sua azione contrattuale[524].

---

[520] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.99. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[521] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.100. L'A. alla. Nota n. 3 richiama tutti i contributi intervenuti sul quotidiano on-line della CGIL, Rassegna Sindacale, consultabili all'indirizzo web www.rassegna.it/articoli; M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale,* in *LDE*, n. 2/2022, p. 10.

[522] T. TREU, *Contratto di lavoro e corrispettività*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione,* in F. CARINCI, M. PERSIANI, *Trattato di diritto del lavoro,* vol. IV, t.2, Padova, 2013, p. 1362.

[523] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.100. Ibidem E. MENEGATTI, Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?, in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[524] Sic E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.101, il quale rileva che "Lo stesso timore viene costantemente espresso dalle organizzazioni sindacali che operano nei paesi del nord Europa – dove appunto, al pari dell'Italia, non esiste ancora

La posizione sindacale, già emersa nel dibattito costituzionale[525] e le cui radici risalgono allo sviluppo dei primi movimenti operai, si fonda sull'assunto secondo cui le finalità proprie del salario minimo legale – lotta alla povertà lavorativa e, di conseguenza, al lavoro sottopagato – potrebbero essere affrontate in modo più efficace attraverso l'azione sindacale.

In quest'ottica, l'introduzione di un salario minimo legale non solo sarebbe superflua, ma rischierebbe di indebolire il ruolo di autorità salariale delle parti sociali, con un progressivo ed inesorabile calo del tasso di adesione sindacale, che coinvolgerebbe anche le organizzazioni datoriali[526].

Secondo le critiche provenienti dal fronte sindacale, il salario minimo metterebbe a rischio non solo la copertura della contrattazione collettiva, ma ne altererebbe anche le dinamiche, poiché i minimi retributivi legali verrebbero, verosimilmente, fissati ad un livello inferiore rispetto a quello previsto da molti contratti collettivi.

Ciò comporterebbe, secondo gli attori sociali, una potenziale "fuga" dei datori di lavoro dai CCNL di settore per trarre vantaggio dal salario minimo più basso fissato dal legislatore, nuovo riferimento obbligato della retribuzione costituzionalmente adeguata in luogo del salario probabilmente molto più alto previsto dai contratti collettivi[527].

---

un sistema legale di determinazione del salario minimo". In termini, si veda anche M. BARBIERI, *Op. cit.*, in *LDE*, n. 2/2022, p. 10; L. ELDRING, K. ALSOS, *European Minimum Wage: A nordic outlook,* Norway, 2012.

[525] In dottrina si veda ex plurimis M. ROCCELLA, *Il salario minimo legale,* in *Pol. Dir.,* 1983, p. 243, che evidenzia come in sede di discussione della Convenzione OIL n. 26 del 1927 i delegati operai esposero il timore che una legislazione sui minimi sarebbe potuta apparire agli occhi dei lavoratori come uno strumento di tutela alternativo alla contrattazione collettiva, a scapito dei movimenti sindacali. In tema, si veda supra Cap. I, par. 2.

[526] Cfr. E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp.101-102. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[527] A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito*, in *Mass. giur. lav.,* 2008, p. 326; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario*

Le parti sociali, dunque, per arginare la fuga degli imprenditori dal campo di applicazione della contrattazione collettiva, dovrebbero negoziare retribuzioni più basse, prossime al minimo di legge, così da mantenere il contratto collettivo "competitivo[528]".

Vieppiù, secondo le obiezioni di matrice sindacale, il salario minimo legale, qualora fissato a un livello inferiore rispetto ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva, rischierebbe di trasformarsi in un benchmark per il versante datoriale, utile a contenere le rivendicazioni sindacali[529].

Un'ulteriore censura riguarda la situazione di quei lavoratori che non beneficiano dell'applicazione diretta di un contratto collettivo nazionale.

Invero, secondo alcuni osservatori, un minimo salariale legale di livello inferiore al minimo previsto dal contratto collettivo del settore di riferimento provocherebbe un inevitabile impoverimento per i suddetti lavoratori.

I prestatori di lavoro che non beneficiano dell'applicazione diretta di un CCNL, infatti, non potrebbero più ricorrere all'Autorità giudiziaria per rivendicare l'applicazione del trattamento economico previsto dal contratto collettivo di riferimento, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale che, richiamando l'art. 36 Cost., estende in via interpretativa i parametri retributivi dei CCNL anche ai rapporti non formalmente coperti[530].

---

minimo, in *Lav. dir.,* 2011, p. 655; P. ICHINO, *Minimum wage: perché non piace ai sindacati,* 2014; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.100. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[528] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.100. Ibidem E. MENEGATTI, Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?, in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[529] F. MARTINI, *Buone intenzioni o cattivi esiti? Tra salario minimo e rilancio della contrattazione,* in *Quad. rass. sind.,* 2014, n. 4, pp. 7 ss.; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.100. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.

[530] F. SANTONI, *La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro,* in F. CARINICI

Sul versante datoriale si registra, infine, una resistenza ulteriore, promossa in particolare dalle imprese di piccole e piccolissime dimensioni.

Queste ultime segnalano che l'introduzione di un salario minimo legale potrebbe compromettere la loro capacità competitiva a favore delle realtà imprenditoriali di maggiori dimensioni, le quali – potendo generalmente sostenere livelli salariali più elevati – sarebbero meno esposte all'impatto della misura[531].

Da un'analisi più ravvicinata i paventati e descritti pericoli prospettati dalle parti sociali in opposizione all'introduzione di una disciplina legale sulla determinazione dei salari appaiono, in larga misura, sovrastimati, in guisa dei numerosi e potenziali benefici che una simile riforma potrebbe apportare, alla luce contesto economico e istituzionale italiano.

§2.1 *(Segue)* – I potenziali benefici del salario minimo legale: statistiche ed analisi comparate

È utile osservare che, contrariamente da quanto sostenuto da alcune rappresentanze sindacali[532], l'istituzione di un salario minimo legale non

(a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe 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,* ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2014, n. 32, p. 111;

[531] Funditus E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.115; A BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana,* in *LDE*, 1/2022, pag. 6 ove l'autore precisa che: "Il problema politico principale dello stallo parlamentare della discussione sul salario minimo legale sta proprio […]" nel fatto che "Le imprese temono una soglia troppo elevata (n.d.r. di salario minimo legale) che, a loro avviso, aumenterebbe il costo del lavoro. La componente sindacale confederale è consapevole che una soglia dignitosa metterebbe in crisi alcuni suoi prodotti contrattuali che contengono salari poveri […]".

[532] M. BARBIERI, *Op. cit.*, in *LDE*, n. 2/2022, p. 10. L'A. evidenzia che storicamente chi si è espresso "nettamente contro l'ipotesi di un intervento legislativo" in tema di salario minimo è la CISL e che "[…] l'idea di un intervento legislativo volto a fissare un salario minimo se non proprio nata, certamente è stata riproposta, in anni ormai lontani, proprio da giuristi autorevolissimi e particolarmente vicini a quella confederazione

implica necessariamente un indebolimento della contrattazione collettiva, né dell'azione sindacale.

Invero, siccome osservato dalla più attenta dottrina, nulla impedisce che – anche in presenza di una soglia legale di retribuzione minima, eventualmente introdotta in di pari passo con la definizione legale della retribuzione minima – i contratti collettivi abbiano un ruolo centrale nella determinazione salariale. Anzi, l'esperienza comparata dimostra come, in taluni ordinamenti, l'adozione di un salario minimo legale abbia contribuito a rafforzare l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi[533].

Una regolazione legislativa della retribuzione minima, pertanto, non si configura come alternativa o antitetica alla contrattazione collettiva, nemmeno sotto il profilo delle dinamiche di negoziazione salariale.

Al contrario, un indebolimento dell'attività sindacale potrebbe derivare proprio dall'assenza di un quadro legale certo e condiviso, che riconosca e valorizzi il contributo delle parti sociali alla determinazione dei livelli retributivi[534].

Tuttavia, il rapporto tra il salario minimo legale e la contrattazione collettiva va considerato alla luce dell'effettivo livello di copertura dei contratti collettivi nei singoli ordinamenti.

È proprio questo il criterio guida della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, la quale impone agli Stati membri un approccio

---

sindacale". In tema si vedano: il comunicato stampa del 28 maggio 2022 che riporta le dichiarazioni del Segretario generale L. SBARRA all'esito del XIX Congresso confederale (https://www.cisl.it/comunicati-stampa/lavoro-sbarra-no-a-leggi-su-rappresentanza-e-salario-minimo/)

[533] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 161. In tema si veda T. SCHULTEN – T. MULLER – L. ELDRING, *Prospects and obstacles of a European minimum wage policy,* in G. VAN GYES – T. SCHULTEN (a cura di), *Wage bargaining under the new European Economic Governance*, 2015, p. 332.

[534] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 161; M. BIASI, *Il salario minimo nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".it*, n. 241/2015, p.8.

differenziato e contestualizzato, volto ad assicurare salari minimi adeguati principalmente attraverso il rafforzamento della contrattazione collettiva.

In ordinamenti caratterizzati da una bassa sindacalizzazione e da una limitata copertura contrattuale, il salario minimo legale diventa lo strumento primario di tutela per la vasta platea di lavoratori esclusi dalla contrattazione collettiva; per contra, dove l'autonomia collettiva garantisce una più ampia copertura salariale, il salario minimo legale può svolgere una duplice funzione: fungere da standard minimo per i settori scoperti oppure agire da elemento dinamico, capace di stimolare una revisione al rialzo dei livelli retributivi negoziati[535].

L'esperienza comparata conferma questa pluralità di assetti. Nei paesi dell'est Europa o del mondo anglosassone, dove la contrattazione collettiva è molto debole o frammentaria, il salario minimo legale rappresenta l'unico presidio salariale per i lavoratori più vulnerabili.

Tuttavia, anche in sistemi con una contrattazione solida – come Belgio, Francia, Spagna, Germania, Portogallo e Paesi Bassi – il salario minimo legale coesiste con elevati livelli di copertura contrattuale, fungendo da strumento complementare, non concorrente[536].

A dispetto dei timori espressi da una parte del sindacato, uno studio dell'European Trade Union Institute (ETUI) documenta come il salario minimo legale possa agire in funzione di sostegno alla contrattazione

---

[535] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 161; M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prossimo paese europeo: prospettive per l'Italia,* in *Giorn. dir. lav. ind.,* 2017, p. 355

[536] A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?,* in *LDE*, n. 3/2023, pp. 5 ss. ove viene messo in rilievo che "In Belgio […] i contratti collettivi sono estesi erga omnes e coprono praticamente tutti i lavoratori e il salario minimo, anch'esso negoziato dalle parti, è solo la protezione di ultima istanza e nei fatti copre un numero molto limitato di lavoratori. […] Nel caso francese, il salario minimo è un traino importante […] per la rinegoziazione dei contratti. In Olanda […] invece il salario minimo segue l'evoluzione dei salari della contrattazione collettiva"

collettiva, posto che un livello salariale "decente" (o "decent wage") fissato per legge crea le condizioni per successivi adeguamenti al rialzo in sede negoziale, consolidando ed ampliando il raggio d'azione della regolazione pattizia[537].

A tal proposito, risulta particolarmente significativa l'esperienza tedesca, dove il salario minimo legale è stato introdotto – come già osservato – con l'obiettivo esplicito di sostenere la contrattazione collettiva nei settori in cui non era più in grado di garantire dinamiche salariali adeguate, lasciando ampie fasce di lavoratori al di sotto della soglia di povertà[538].

In termini generali, l'esperienza europea mostra chiaramente che l'istituzione di un salario minimo legale non rappresenta, di per sé, un'alternativa né un ostacolo alla contrattazione collettiva e che i due sistemi possono coesistere e rafforzarsi reciprocamente, smentendo così i timori espressi da alcuni attori sociali.

Per un'analisi più concreta circa gli effetti che l'introduzione del salario minimo legale potrebbe avere in una realtà ad alto tasso di sindacalizzazione, come è quella italiana, è necessario porre l'attenzione sul quantum prescelto[539].

---

[537] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.104; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *Back on the agenda: a European minimum wage standard*, in ETUI Policy Brief, 2014, n. 8.

[538] M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?,* in *Dir. lav. merc.*, 2014, p. 652; E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* cit. in *LDE*, 3/2023, p. 4 rileva che "[…] in Germania, quando è entrato in scena il salario minimo legale, la copertura della contrattazione collettiva era scesa sotto il 50%. […] Le ragioni di tale declino sono ricollegabili, innanzi tutto, ad un indebolimento del sindacato, con un tasso di adesione sceso intorno al 18%, complice la diffusione dei c.d. mini-jobs e, più in generale, di quel processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro, prodotto dalle riforme Hart intervenute negli anni 2003-2005".

[539] T. BOERI – C. LUCIFORA, *Salario minimo e legge delega,* in www.lavoce.info, 2014; R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 162.

Se fissato ad un livello troppo elevato – e superiore a quanto stabilito nei CCNL – il salario minimo legale potrebbe avere effetti distorsivi sull'offerta di lavoro, con un potenziale incremento della disoccupazione[540].

Se, viceversa, fosse collocato al di sotto dei minimi contrattuali, rischierebbe di produrre due effetti opposti e ugualmente problematici: da un lato, disincentivare l'ambito di applicazione della contrattazione collettiva; dall'altro, spingere le parti sociali a contenere artificiosamente le dinamiche dei minimi tabellari, con l'obiettivo di mantenerli in linea con la soglia legale[541].

Chiarito come il possibile impatto negativo del salario minimo sulla contrattazione collettiva e, in più in generale, sull'attività sindacale sia tale da apparire del tutto sovrastimato a fronte di un salario minimo legale fissato alla "giusta" misura, giova sottolineare che ulteriore effetto positivo dell'introduzione di una legge sui minimi salariali è rappresentato dal contrasto della povertà lavorativa, che ha assunto porzioni tali da configurare una vera e propria emergenza economica e sociale[542].

L'evidenza empirica mostra che l'adozione di un salario minimo può contribuire ad innalzare i redditi più bassi sopra la soglia di povertà, con effetti redistributivi significativi, nonché a contenere le disuguaglianze retributive tra lavoratori a basso reddito e lavoratori ad alto reddito,

---

[540] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 161; M. BIASI, *Op. cit.*, *in W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".it* n. 241/2015, p.8.

[541] R. FABOZZI, *Op. cit.*, Cacucci Editore, 2020, pag. 161; M. BIASI, *Op. cit.*, *in W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".it* n. 241/2015, p.8; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.104. Ibidem E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* cit. in *LDE*, 3/2023. M. BARBIERI, G.P. CELLA, C. DELL'ARINGA, L. TRONTI, *L'accordo sulla produttività,* in *Dir. lav. rel. ind.,* 2013, pp. 273 ss.

[542] A BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana,* in *LDE*, 1/2022, pag. 7; E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.115.

incrementate a dismisura negli ultimi anni, parallelamente all'incremento delle persone a rischio di povertà[543].

Queste disuguaglianze, spesso scollegate da reali differenziali di produttività, compromettono non solo la coesione sociale, ma anche le prospettive di crescita economica nel medio-lungo periodo[544].

In Italia il divario salariale tra lavoratori a bassa e alta retribuzione è tra i più accentuai in Europa, ed il fenomeno dei working poor ha registrato un incremento rilevante, pur rimanendo in linea con la media Europea.

Tali evidenze, supportati da studi e dati provenienti da Istituzioni nazionali ed internazionali, convergono nel delineare un quadro che rende non più rinviabile un intervento legislativo sui salari minimi.

L'analisi delle più recenti rilevazioni statistiche evidenzia un quadro preoccupante circa la situazione del lavoro e della povertà in Italia.

Secondo Eurostat, nel 2023 il tasso di rischio di povertà (At-risk-of-poverty-rate, AROP[545]) nel nostro Paese si attesta al 18,9%, superando la media europea del 16,2%, con circa 11 milioni di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della media nazionale[546].

L'indicatore più ampio di povertà ed esclusione sociale (At-risk-of-poverty or social exclusion, AROPE[547]), che considera anche la deprivazione

---

[543] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.117.

[544] E. MENEGATTI *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p.117; J.E. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia,* Milano, 2016.

[545] Il tasso di rischio di povertà (AROP) rappresenta la quota di persone con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali.

[546] I dati riportati possono essere consultati al sito https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Latest_developments_in_income_dynamics_and_poverty

[547] L'AROPE corrisponde alla somma delle persone a rischio di povertà o gravemente deprivate materialmente e socialmente o che vivono in un nucleo familiare con un'intensità di lavoro molto bassa

materiale e la bassa intensità lavorativa, coinvolge il 23,1% della popolazione italiana, corrispondente a circa 13,4 milioni di individui.

Le disparità territoriali sono particolarmente accentuate: regioni del Mezzogiorno come Calabria, Sicilia e Campania registrano tassi AROP intorno o superiori al 40%, evidenziando la persistenza di un divario strutturale tra Nord e Sud, che si riflette non solo nelle condizioni economiche, ma anche nella qualità dell'occupazione e delle politiche sociali[548].

I dati ISTAT più recenti sulle condizioni di vita e il reddito delle famiglie confermano ed ampliano queste evidenze empiriche, sottolineando come nel 2023 quasi il 10% della popolazione viva in condizioni di povertà assoluta, con un incremento rispetto agli anni precedenti, nonostante il mercato del lavoro abbia mostrato un andamento positivo, registrando il +2,1% di occupati in un anno.

Secondo il Rapporto annuale ISTAT 2025[549], la dinamica demografica e sociale dell'Italia continua a riflettere profonde trasformazioni che attraversano generazioni, territori e gruppi sociali.

In particolare, nel mercato del lavoro, nonostante l'occupazione abbia raggiunto il massimo storico di quasi 23,9 milioni di occupati, l'Italia mantiene tassi di partecipazione tra i più bassi d'Europa, segnatamente tra giovani e donne.

Nonostante un miglioramento nella qualità dell'occupazione, soprattutto in termini di stabilità, oltre un terzo dei giovani e quasi un quarto delle donne sperimenta forme di lavoro precario o part-time involontario.

---

[548] I dati sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241219-1

[549] Il rapporto può essere consultato sul sito istituzionale dell'ISTAT: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/RA-2025-Capitolo-2.pdf

A ciò si aggiungono condizioni economiche familiari fragili, aggravate dall'inflazione che ha eroso il potere di acquisto, con un calo dei redditi reali nel 2023 nonostante un aumento nominale.

La povertà assoluta, secondo il citato Rapporto, coinvolge circa 5,7 milioni di persone, in particolare famiglie con figli, giovani stranieri e residenti nel Mezzogiorno, che con il 39,8% (+1 percentuale sul 2023) rappresenta l'area con il più alto rischio di povertà o esclusione sociale (nota).

Infine, l'Istat, tra le altre cose, osserva che nel 2024 si registra un aumento della percentuale di individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro: dall'8,9% del 2023 al 9,2% pari a circa 3 milioni e 873mila persone

L'OCSE, da parte sua, sottolinea la complessità del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da una elevata frammentazione contrattuale e da una crescita lenta dei salari reali negli ultimi due decenni.

Sulla base dei dati dell'OECD Employment Outlook 2025, nonostante il rallentamento della crescita economica della fine del 2022, il mercato del lavoro italiano ha raggiunto livelli record di occupazione e minimi storici di disoccupazione e inattività.

In particolare, a maggio 2025 il tasso di disoccupazione in Italia si attesta al 6,5% (in lieve calo rispetto allo stesso periodo del 2024) e di 3,1 punti percentuali rispetto a prima dell'inizio della pandemia, pur rimanendo al di sopra della media OCSE del 4,9%.

Il tasso di occupazione, tuttavia, rimane significativamente inferiore alla media OCSE: 62,9% contro una media di 70,4% nel primo trimestre 2025; mentre il tasso di inattività, pur in diminuzione a maggio 2025, continua a rimanere elevata rispetto ad altri Paesi dell'OCSE.

Va inoltre segnalato che l'Italia ha registrato il calo più marcato di salari reali tra le principali economie OCSE: all'inizio del 2024, i salari reali risultavano ancora inferiori del 7,5% rispetto ai livelli di inizio 2021.

Nonostante un rinnovamento dei contratti collettivi che ha portato a incrementi salariali, tali aumenti non sono stati sufficienti a recuperare completamente il potere d'acquisto perso; infatti, un dipendente su tre nel settore privato risultava coperto da un contratto scaduto all'inizio del 2025[550].

Alla luce del quadro delineato, l'introduzione di un salario minimo legale in Italia, siccome in parte anticipato, non appare più procrastinabile, rappresentando una risposta necessaria a una molteplicità di criticità strutturali: dalla stagnazione dei salari reali alla crescita della povertà lavorativa, dall'aumento delle disuguaglianze retributive alla persistente fragilità di ampi segmenti del mercato del lavoro.

In definitiva, non vi è dubbio che un intervento legislativo ben calibrato, che fissi una soglia minima inderogabile e riconosca al contempo il ruolo primario delle parti sociali nella determinazione dei trattamenti retributivi, risponderebbe pienamente anche agli obiettivi della Direttiva (UE) 2022/2041, rafforzando la coerenza tra diritto interno e ordinamento dell'Unione[551].

---

[550] I dati riportati sono consultabili al sito: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-employment-outlook-2025_194a947b-en/full-report.html

[551] Per contra, Il CNEL nelle osservazioni conclusive del documento "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 12.10.2023", consultabile al sito www.cnel.it, sostiene che "la mera introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe né la grande questione del lavoro povero, né la pratica del dumping contrattuale, né darebbe maggior forza alla contrattazione collettiva. A parere del CNEL è la contrattazione collettiva la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precetto costituzionale, concorre alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medei imprese, di un livellamento verso il

§3 – Il mancato recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 e le lacune del sistema retributivo italiano

Nella riflessione sull'introduzione di un salario minimo legale, assume rilievo dirimente la Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, unitamente al nodo – strutturale e mai realmente risolto – della copertura della contrattazione collettiva, che rappresenta una delle principali criticità del sistema retributivo italiano[552].

La Direttiva (UE) 2022/2041 si presenta, almeno sul piano formale, come un'opportunità di riforma del sistema delle relazioni industriali e di determinazione dei salari, in linea con le istanze europee e, in apparenza, compatibile con la tradizione giuslavoristica nazionale[553].

---

basso delle retribuzioni".

[552] Sulla crisi della copertura contrattuale si veda supra Cap. IV, par. 3.

[553] Sulla Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa "ai salari minimi adeguati nell'Unione Europea" e reperibile al sito eur-lex.europa.eu, si veda supra Cap. II, par. 2 e ss. In dottrina sulla Direttiva (UE) 2022/2041 come un'opportunità di riforma del sistema delle relazioni industriali e di determinazione dei salari si vedano C. PISANI, *Salario minimo legale: una soluzione semplicistica ad un problema complesso,* in *LDE*, 3/2023 pp. 10 ss.; A. PIZZOFERRATO, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2022, p. 8; A. LO FARO, *L'infinita questione salariale italiana e la Direttiva UE: contro la retorica della assoluta irrilevanza,* in *LDE*, 3/2024, p. 5; R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 115 ss. M. VITALETTI, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 127 ss.; G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.; N. MARONGIU, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea: le opportunità da cogliere nella fase di recepimento*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 175 ss..

Sebbene la Direttiva affermi, all'art. 1, l'intento di migliorare l'"accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal salario minimo", le misure previste dall'art. 4, par. 1, si concentrano principalmente sul rafforzamento del ruolo delle parti sociali mediante una duplice operazione: da un lato, mira a potenziare "la capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva", promuovendo "negoziazioni costruttive, significative ed informate"; dall'altro lato, sollecita gli Stati membri a incrementare la percentuale di lavoratori coperti da contratti collettivi.

Tuttavia, è proprio su questi secondo punto che emergono le principali aporie rispetto al contesto italiano. La stessa nozione di "copertura" – calcolato come "rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni possono essere, conformemente al diritto ed alle prassi nazionali, disciplinate dai contratti collettivi[554]" – presuppone un sistema ordinato e centralizzato, che l'Italia non possiede.

La Direttiva, pur prevedendo un doppio canale di attuazione (legislativo e contrattuale) manifesta, già nei "considerando", una chiara preferenza per la via pattizia, considerata strumento maggiormente efficace nella lotta alla povertà lavorativa; ma tale preferenza, se trasposta meccanicamente nel nostro ordinamento, rischia di consolidare l'illusione di una copertura contrattuale che, nei fatti, non esiste.

A ciò si aggiunge una nota di ambiguità sul concetto stesso di "adeguatezza" del salario minimo: lasciato alla discrezionalità degli Stati membri, esso si presta a interpretazioni divergenti e, nel caso italiano, potrebbe facilmente tradursi in una soglia simbolica, priva di reale efficacia

[554] Art. 3, par. 1, nr. 5 della Direttiva (UE) 2022/2041 reperibile al sito eur-lex.europa.eu.

redistributiva, se non accompagnata da una riforma organica del sistema contrattuale.

La Direttiva (UE) 2022/2041 predilige esplicitamente la via contrattuale nella regolazione dei salari, stabilendo un parametro di riferimento significativo: negli ordinamenti in cui il salario minimo è disciplinato esclusivamente tramite l'autonomia collettiva – come nel caso italiano –, uno Stato membro che registri un tasso di copertura contrattuale inferiore all'80% è tenuto a definire, previa consultazione o accordo delle parti sociali, un piano di azione per promuovere la contrattazione collettiva e creare un contesto normativo favorevole alla sua diffusione (art. 4, par. 2).

In tale quadro, è evidente che l'Italia rappresenta uno degli ordinamenti cui la Direttiva guarda con particolare attenzione, quasi ad erigerlo a paradigma positivo della regolazione salariale fondata sulla contrattazione[555].

Il nostro sistema, com'è noto, poggia su una rete ampia di contratti collettivi nazionali, i cui minimi retributivi svolgono una funzione di riferimento sostanzialmente generalizzata.

I dati più recenti forniti dal CNEL - relativi al 31 dicembre 2024[556] – segnalano la presenza di 926 CCNL depositati e censiti dall'INPS per mezzo del flusso Uniemens per i dipendenti del settore privato (esclusi i 61 CCNL

[555] Si veda, a tal proposito, l'analisi svolta dalla Fondazione Studi Consulenti sul lavoro sul Salario minimo in Italia: elementi per una valutazione, consultabile al sito https://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2023/FS/Salario_minimo_Italia_elementi_per_una_valutazione.pdf

[556] Si veda il "XXVI Rapporto sul Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva", ratificato dal CNEL nella seduta dell'Assemblea del 23 aprile 2025 e reperibile al sito https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/5145/APPROVATO-IL-RAPPORTO-SU-MERCATO-DEL-LAVORO-E-CONTRATTAZIONE-COLLETTIVA. In dottrina si veda P. NATOLI, *Il punto di vista del Consulente del Lavoro*, in *LDE*, 4/2024 p. 33 ss.

del settore agricoltura e i 30 CCNL del settore lavoro domestico e di cura per i quali il dato non è rilevato in Uniemens).

Il rapporto del CNEL riferisce che i contratti collettivi nazionali di lavoro attualmente censiti e depositati in archivio si applicano a circa 14.628.361 dipendenti, pari al 99% dei dipendenti del settore privato rilevati nel sistema Uniemens, esclusi i settori dell'agricoltura e del lavoro domestico e di cura.

Resta, tuttavia, una residuale quota del 1% di lavoratori per i quali il datore di lavoro non indica alcun contratto collettivo applicato, utilizzando nelle dichiarazioni Uniemens il codice CDIV, riferito a contratti diversi o non rilevati.

Ulteriore elemento di interesse riguarda la distribuzione dimensionale dei CCNL: i 29 contratti collettivi nazionali di lavoro più grandi, che coprono oltre i 100mila lavoratori, applicano i propri minimi all'80% della forza lavoro censita, mentre altri 70 contratti collettivi nazionali di lavoro medi-grandi (tra i 10mila ed i 100mila lavoratori) coprono un ulteriore 17%.

Siffatti dati sono interpretati CNEL come indice di una frammentazione della contrattazione collettiva più apparente che reale, poiché appena 99 CCNL con platea superiore a 10.000 dipendenti coprono il 97% degli occupati nel settore privato, essendo sottoscritti da organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni rappresentante rappresenta presso il CNEL che hanno confermato i CCNL/AEC sottoscritti (CGIL, CISL, UIL, UGL, Confsal).

Ancora, secondo le informazioni contenute nel Rapporto sul mercato del lavoro del CNEL[557], a fine 2022 risultavano depositati in archivio 946 CCNL per i lavoratori dipendenti nel settore privato. (nota)

[557] Si veda il "XXIV Rapporto sul mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva" ratificato dal CNEL nella seduta del 14 dicembre 2022 e reperibile al sito

Dalle analisi condotte nel Rapporto del CNEL emerge come i CCNL sottoscritti da categorie associate a CGIL, CISL e/o UIL sono 208, pari al 22% del totale dei CCNL del settore privato e coprono una platea di 12.463.736 lavoratori, pari al 97,1% del totale dei censiti dal CCNL.

Di questi 946 contratti, il 43% sono sottoscritti da categorie associate a UGL, CISAL, CONFSAL o CIU e coprono il 6,6% dei lavoratori; invece, i CCNL sottoscritti da categorie associate a sindacati non rappresentanti al CNEL sono 347, cioè il 36,7% del totale dei CCNL del settore privato depositati, e coprono lo 0,3% dei lavoratori.

I dati provenienti dal sistema Uniemens delineano, almeno in apparenza, un quadro estremamente rassicurante. Per gli anni 2023 e 2024, il tasso di copertura della contrattazione collettiva nel settore privato si attesterebbe stabilmente poco al di sotto del 99%, con una quota superiore al 96% dei lavoratori coperti da contratti riconducibili a CGIL, CISL e UIL.

Tali percentuali, se assunte come rappresentative del sistema nel suo complesso, sembrerebbero attestare non solo la piena idoneità del modello italiano rispetto agli standard richiesti dalla Direttiva (UE) 2022/2041, ma addirittura l'irrilevanza sostanziale del fenomeno della pirateria contrattuale[558].

Non sorprende, dunque, che l'ultimo Rapporto del Cnel su mercato del lavoro e contrattazione collettiva è attestato «un buono stato di salute del nostro sistema di relazioni industriali con una applicazione generalizzata dei

---

https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-contrattazione-collettiva . Si vedano, inoltre, CNEL "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 12.10.2023" e consultabile al sito www.cnel.it.

[558] Cfr. G. CALVELLINI, *Salario minimo, salario trasparente,* in *LDE*, 3/2024, 3.

contratti collettivi e con dinamiche contrattuali ancora oggi largamente governate dai sindacati confederali[559]».

Tuttavia, tale rappresentazione ottimistica poggia su presupposti metodologici e interpretativi che meritano un riesame critico.

Come rilavato anche da autorevole dottrina, le stime citate si fondano su due elementi: da un lato, la giurisprudenza costituzionale sull'art. 36 Cost., che accrediterebbe una copertura del 100%; dall'altro, le rilevazioni tratte dal sistema Uniemens. Entrambe, tuttavia, presentano limiti evidenti[560].

In particolare, la giurisprudenza costituzionale – sebbene attribuisca valore orientativo ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva ai fini della determinazione del "giusto salario" – non implica affatto un'estensione dell'efficacia soggettiva dei CCNL, né vincola in modo cogente il Giudice, che può discostarsene in presenza di parametri alternativi[561].

Quanto al sistema Uniemens, esso presenta almeno tre profili critici che ne riducono sensibilmente la significatività ai fini dell'attuazione degli obblighi di trasparenza previsti dalla Direttiva: in primo luogo, dai flussi Uniemens restano esclusi settori cruciali dal punto di vista del lavoro povero, come il settore agricolo e quello del lavoro domestico e di cura, ambiti in cui i rischi di sotto retribuzione e di debolezza sindacale sono strutturali e che,

---

[559] Si veda il "XXVI Rapporto sul Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva", ratificato dal CNEL nella seduta dell'Assemblea del 23 aprile 2025 e reperibile al sito https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/5145/APPROVATO-IL-RAPPORTO-SU-MERCATO-DEL-LAVORO-E-CONTRATTAZIONE-COLLETTIVA

[560] Cfr. G. CALVELLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2024, 3; G. ORLANDINI, *Le ragioni di un confronto sul recepimento della Direttiva n. 2022/2041/UE*, 3/2024, p. 3. Ibidem G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali, Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.

[561] Sulla "via italiana" al salario minimo si veda supra Cap. IV, par. 2.2.

pertanto, dovrebbero costituire oggetto prioritario di attenzione in una strategia di adeguatezza salariale; in secondo luogo, resta inevaso sia il problema del lavoro sommerso, sia il problema del lavoro autonomo economicamente-dipendente, che dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva; infine, le risultanze del flusso informativo diretto all'Inps consentono un calcolo della copertura solo a livello aggregato, intersettoriale, laddove invece la dottrina maggioritaria concorda sulla necessità di elaborare il tasso per i diversi settori al fine di evitare che venga trascurato un basso tasso di copertura in un settore perché compensato da tassi più elevati in altri; circostanza, questa, non coerente con le finalità della direttiva[562].

Anche con riguardo alla c.d. "contrattazione pirata", le fonti istituzionali utilizzano criteri di analisi discutibili.

I dati riportati nei menzionati Rapporti indicano che circa il 96% dei lavoratori del settore privato, per i quali risulta noto il CCNL applicato, sarebbe coperto da contratti sottoscritti da federazioni di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL, omettendo di considerare che anche organizzazioni sindacali del lavoro presenti nel CNEL sottoscrivano contratti collettivi nazionali con interlocutori datoriali scarsamente rappresentativi o del tutto prive di attendibilità, tanto da non poter essere affatto esclusi dall'ambito della c.d. "contrattazione pirata[563]".

---

[562] Cfr. G. CALVELLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2024, 3; G. ORLANDINI, *Le ragioni di un confronto sul recepimento della Direttiva n. 2022/2041/UE*, *Op. cit.*, 3/2024, p. 3. Ibidem G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali, Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.

[563] M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza, in LDE*, 3/2023, p. 5. Si veda, inoltre, CNEL "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 12.10.2023" e consultabile al sito www.cnel.it.

Questo elemento, già di per sé problematico, si intreccia con una questione metodologica ancor più rilevante: l'attendibilità del tasso di copertura della contrattazione collettiva calcolato sulla base dei dati CNEL, i quali – come noto – si fondano sui dati forniti dall'INPS, ovvero sui flussi delle dichiarazioni effettuate dalle aziende ai fini previdenziali tramite il modello Uniemens.

Come opportunamente rilevato dalla dottrina più attenta, tali comunicazioni non riflettono la contrattazione effettivamente applicata nei luoghi di lavoro: nella dichiarazione Uniemens, infatti, il datore di lavoro è tenuto ad indicare il contratto collettivo di riferimento ai soli fini della determinazione dell'imponibile contributivo, che non può avvenire sulla base di un qualsiasi prodotto negoziale, individuato liberamente dal datore di lavoro.

La disposizione di legge[564], invero, impone di attenersi alle retribuzioni stabilite dal contratto collettivo della categoria di appartenenza stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative su base nazionale.

Tuttavia, nessuna norma obbliga il datore di lavoro ad applicare, per regolare il rapporto individuale di lavoro, lo stesso contratto dichiarato per fini previdenziali[565].

---

[564] Cfr. art. 1, c. 1, D.L. n. 338/1989, conv. L. n. 389/1989, come interpretato dall'art. 2, c. 25, L. n. 549/1995. In dottrina si veda A. SGROI, *La tutela del minimale contributivo nel settore delle cooperative,* in *Riv. dir. sic. soc.,* 2022, p. 745.

[565] Cfr. G. CALVELLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2024, 3, il quale rileva che, "Ad esempio, un'impresa industriale del settore metalmeccanico per il calcolo dei contributi previdenziali è obbligata a utilizzare e indicare nelle comunicazioni all'Inps il CCNL firmato da Federmeccanica e Fiom, Fim e Uilm (quello sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative); nella scelta del CCNL da applicare ai rapporti di lavoro – e quindi anche per il calcolo del trattamento retributivo da corrispondere al personale – quella medesima impresa non sarà però in alcun modo vincolata dall'indicazione fatta a fini previdenziali e potrà pertanto individuare anche uno dei contratti sottoscritti da soggetti di scarsa o nessuna rappresentatività presenti in abbondanza per quel settore. Con la

In altre parole, il contratto collettivo indicato nei flussi Uniemens non necessariamente coincide con quello realmente applicato all'interno dell'impresa, e ben può accadere che il datore, pur dichiarando un CCNL "leader" per adempiere all'obbligo contributivo, scelga di adottare, nel concreto, un contratto sottoscritto da soggetti privi di reale rappresentatività, spesso selezionato per via del suo contenuto economico deteriorato.

Ne consegue che il dato Uniemens – pur formalmente elevato – non fornisce una misura affidabile della copertura effettiva delle condizioni di lavoro da parte di contratti collettivi rappresentativi, né consente di comprendere in che misura i minimi salariali stabiliti dai CCNL maggioritari siano effettivamente applicati ai lavoratori[566].

Questo scollamento contribuisce a generare un'illusione di adeguatezza sistemica che, oltre a non corrispondere alla realtà empirica, ostacola una piena attuazione della Direttiva (UE) 2022/2041.

È bene ricordare, infatti, che il termine di recepimento della Direttiva è spirato il 15 novembre 2024, senza che l'Italia abbia adottato strumenti normativi o amministrativi idonei a garantire un adeguato livello di trasparenza, settorialità e verificabilità nella misurazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva[567].

---

conseguenza che il relativo dato Uniemens non fotograferà la reale fonte di determinazione del salario dei lavoratori". Nello stesso senso Cfr. M. BARBIERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, p. 5; G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali, Op. cit.*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.

[566] G. CALVELLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2024, 3; M. BARBIERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, p. 5.

[567] La maggior parte degli Stati membri non ha ancora concluso – e in pochi casi neppure avviato – il processo di trasposizione della Direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati. Tra Paesi senza un salario minimo legale, Danimarca e Svezia hanno proposto, com'è noto, ricorso contro la direttiva (causa C-19/23, su cui sono state pubblicate, il 15 gennaio 2025 sul sito https://eur-lex.europa.eu/legal-

Sul punto, in linea con quanto osservato dalla più attenta dottrina, il Governo, la cui posizione è nota ed è sostanzialmente condivisa dalle associazioni datoriali e da alcune sindacali, ritiene che: sull'Italia non gravi un obbligo di recepimento, sia perché – siccome ampiamente argomentato – la Direttiva non impone l'introduzione del salario minimo legale agli Stati Membri che ne sono privi, sia perché il nostro Paese registrerebbe tassi di copertura contrattuale ampiamente superiori alla soglia indicata all'art. 4, par. 2, della direttiva, che attiverebbe l'obbligo di predisporre un piano nazionale di promozione della contrattazione collettiva[568].

---

content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CC0019 , le conclusioni dell'Avvocato generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ne ha chiesto l'annullamento); in Austria e Finlandia non risultano progetti di legge presentati. Infine, in Italia si ha notizia soltanto della L. 21 febbraio 2024, n. 15 che "conferisce la Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, tra le quali è compresa anche quella sui salari minimi adeguati". Tuttavia, la legge di delegazione non definisce principi e criteri specifici per la trasposizione della Direttiva sui salari minimi adeguati, a differenza di quello che fa rispetto a diverse altre direttive in recepimento. Per il resto dei Paesi, la Germania ha emesso un avviso con cui elenca gli atti legislativi che danno attuazione alle disposizioni della direttiva. Romania, Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria hanno recepito la direttiva, concentrandosi sull'art. 5 relativo alla procedura di determinazione del salario minimo legale; mentre minore attenzione sembra che abbiano riservsto all'art. 4, relativo alla promozione della contrattazione collettiva. In Belgio, Croazia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Polonia l'iter di approvazione è fermo alla presentazione di proposte di legge. Infine, per Bulgaria, Estonia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Francia e Spagna non si sono rinvenute notizie su progetti di legge: Cfr. S. SPATTINI, *Il recepimento della direttiva UE sui salari minimi adeguati: l'Italia nel confronto comparato con gli altri Stati membri,* Working Paper n. 12/2024, ADAPT University Press – www.bollettinoadapt.it; P. ALBI, *Povertà lavorativa ed adeguatezza retributiva* , in *LDE*, 1/2025, p. 6.

[568] A tal proposito, particolare rilevanza assumono le notazioni conclusive del CNEL – contenute nel documento "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 12.10.2023" e consultabile al sito www.cnel.it –, il quale "suggerisce di evitare che, nella determinazione della tariffa retributiva, la questione dei salari minimi adeguati entri nel vortice della comunicazione politica, in chiave di acquisizione del consenso, perdendo poco alla volta la sua attendibilità rispetto a parametri di sostenibilità economica e sociale. In particolare, secondo il CNEL deve essere valorizzata "la via tradizionale" di determinazione dei salari che è "quella della contrattazione collettiva […] sede storica per eccellenza della dialettica tra istanze economiche e istanze sociale presenti sul mercato del lavoro […] vera e propria istituzione "politica" che concorre alla compensazione tra

Il caso italiano, tuttavia, collocato nel quadro europeo, rappresenta un unicum che evidenzia una sorta di paradosso: il paese che, prima facie, appare come il più virtuoso d'Europa, è in realtà un paese in cui la questione salariale si pone in termini drammatici[569], come dimostrano le statistiche richiamate in questa sede e nel precedente paragrafo.

Si tratta, allora, di far luce sulle molteplici ambiguità e opacità che caratterizzano il nostro sistema di determinazione dei salari, connotato dall'assenza di un sistema pubblico di accreditamento delle organizzazioni comparativamente rappresentative e di strumenti idonei a garantire la tracciabilità delle condizioni contrattuali effettivamente applicate.

In questo quadro, ritenere che la scadenza del 15 novembre 2024 non riguardasse l'Italia appare, alla luce delle considerazioni svolte, un'affermazione quanto meno opinabile[570].

Il termine previsto per l'attuazione della Direttiva (UE) 2022/2041 è ormai decorso e ciò rende più evidente come la questione del salario minimo nel nostro ordinamento non possa essere ridotta a una contrapposizione tra intervento e autonomia collettiva; essa impone, piuttosto, una riflessione più ampia sulla qualità della rappresentanza sindacale, sulla certezza delle fonti collettive e sulla capacità dell'ordinamento di assicurare l'effettività del diritto del lavoro come diritto fondamentale.

In tale prospettiva, la sfida posta dalla Direttiva non si esaurisce nel mero adempimento formale degli obblighi di recepimento, ma investe più profondamente l'assetto complessivo della tutela salariale nell'ordinamento interno.

---

la domanda e l'offerta di lavoro"

[569] G. ORLANDINI, *Op. cit.*, p. 3.

[570] G. ORLANDINI, *Op. cit.*, p. 3.

La questione assume, pertanto, una portata "bidimensionale" (normativa e costituzionale), poiché richiama il ruolo delle istituzioni pubbliche nella garanzia dei diritti sociali nella concreta attuazione del principio secondo cui il lavoro deve assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, in un contesto europeo in cui si intrecciano sempre più strettamente esigenze di giustizia sociale, vincolo economici e forme di solidarietà istituzionale, in definitiva ponendo al centro la piena effettività ed "adeguatezza" della tutela salariale.

§4 – La scelta tra salario minimo legale e contrattazione collettiva: verso quale paradigma regolativo?

Le considerazioni finora svolte, oltre ad aver messo in luce il carattere strutturalmente ambiguo del modello italiano in tema di determinazione salariale, impongono un ulteriore approfondimento: la questione del salario minimo non può essere adeguatamente compresa se ricondotta esclusivamente all'alternativa, spesso fuorviante, tra imposizione legislativa e autonomia contrattuale.

La crescente attenzione, sia a livello nazionale, sia a livello europeo, verso l'introduzione di un salario minimo legale sollecita una riflessione critica sul ruolo della contrattazione collettiva, tradizionalmente intesa come lo strumento privilegiato per la definizione delle condizioni retributive.

Come si è visto, la convinzione secondo cui l'Italia possa considerarsi esente dagli obblighi derivanti dalla Direttiva (UE) 2022/2041 – in ragione di una presunta copertura contrattuale "virtuosa" – appare, a ben vedere, problematica e in parte infondata, specie se confrontata con la reale efficacia delle tutele salariale garantite nel sistema vigente.

Ci si trova, dunque, di fronte a un nodo regolativo che mette in discussione la tenuta complessiva dell'ordinamento in relazione alla garanzia del diritto fondamentale a una retribuzione equa e sufficiente.

La scelta tra salario minimo legale e contrattazione collettiva, in questo senso, non si esaurisce in una questione di tecniche regolative, ma riflette opzioni valoriali e costituzionali profondamente divergenti circa il ruolo dello Stato, la qualità della rappresentanza sindacale e la complessiva architettura del diritto del lavoro.

Giova rammentare che, nella letteratura giuslavoristica[571], le posizioni – e le relative soluzioni proposte – in merito alla questione salariale sono molteplici, eterogenee e, in parte, antitetiche.

---

[571] Per l'ampio ventaglio di posizioni si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a: E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017, pp. 131 ss.; P. TULLINI, *Minimi salariale adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea,* in *LDE*, 2/2022, pp. 5 ss.; BALLESTRERO – DE SIMONE, *Riallaciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni scientifiche italiane, 2021, p. 50; A. BELLAVISTA, *Massimo Roccella e il salario minimo legale,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Op. cit.*, p. 125; C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati*, in *LDE*, 1/2022, pp. 15 ss.; ibidem, Le politiche di contrasto al lavoro povero, in *LDE*, 1/2025, pp. 5 ss. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale,* in *Riv. It. Dir. Lav.,* 2010, I, p. 768 ss. M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettive e concorrenza,* Editoriale Scientifica, 2016; G. PROIA, *Salario minimo legale: problemi e prospettive,* in *Dir. Rel. Ind.,* 2020, p. 1 ss.; P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023; S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice,* Giappichelli, 2024; Cfr. L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE,* 1/2025, 6; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 2019, 767 ss; Cfr. L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE,* 1/2025, 6; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 2019, 767 ss.; Cfr. L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE,* 1/2025, 6; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 2019, 767 ss.; Cfr. P. ALBI, *Povertà lavorativa e adeguatezza retributiva*, in *LDE*, 1/2025, pp. 7 ss.; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale,* in *"Rivista Italiana di Diritto del Lavoro,* I, 2010; Cfr. G. MAURIZIO BALLISTRERI, *La "questione salariale" in Italia, tra legge, giurisprudenza e autonomia collettiva,* in *LDE*, 3/2023, pp. 3 ss

Tuttavia, tutte convergono nell'evidenziare che la questione dei minimi salariali non è meramente tecnica e/o teorica, ma assume una rilevanza istituzionale e sistemica, attenendo, come più volte specificato, alla ridefinizione degli equilibri tra autonomia collettiva, intervento legislativo e ruolo dello Stato nel garantire un livello retributivo dignitoso e adeguato.

Il dibattito dottrinale e istituzionale si è, altresì, notevolmente intensificato a seguito dell'introduzione della Direttiva (UE) 2022/2041, anche per effetto delle numerose teorizzazioni di iniziative volte al recepimento della medesima[572].

Tale dibattito ha contribuito a riportare al centro dell'attenzione la questione (mai del tutto sopita) della tutela salariale, evidenziando l'esigenza di strumenti di protezione salariale effettivi e coerenti con il principio costituzionale di proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

In questo contesto, si sono moltiplicate le riflessioni relative ai possibili modelli di armonizzazione tra salario minimo legale e contrattazione collettiva, nonché alla necessità di meccanismi tecnico-scientifici di monitoraggio e di adeguamento dei livelli salariali[573].

Sul punto, come anticipato in precedenza, rilevante è la soluzione

---

[572] È opinione pacifica che, per il nostro ordinamento, gli obblighi derivanti dalla direttiva concernerebbero le modalità di implementazione della raccolta dei dati, in conformità a quanto previsto dall'art. 10, che è il presupposto di una corretta attuazione degli obblighi previsti dall'art. 4, parr. 1 e 2. Sul tema Cfr.G. ORLANDINI, *Presentazione del Tema del fascicolo n. 4/2023,* in *Quad. riv. giur. lav.,* 2024, 10, p. 12

[573] Sul punto si rinvia, fra i tanti, a: S. ROCCISANO, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato. Dall'art. 36, co. I, Cost., alla direttiva europea 2022/2041,* G. Giappichelli Editore. Torino, 2025, 225, secondo cui *"È evidente che l'Italia dovrà dotarsi di un sistema di monitoraggio e raccolta dei dati che dia attuazione alle previsione della direttiva"*. In tema si vedano, altresì, G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.;

prospettata dal CNEL[574], che non contempla l'introduzione di un salario minimo legale generalizzato, ma mira piuttosto rafforzare la funzione regolativa della contrattazione collettiva nazionale attraverso un piano nazionale coordinato dallo stesso Consiglio, supportato da accordi interconfederali tra le parti sociali maggiormente rappresentative, in grado di definire soglie salariali adeguate, stabili e coerenti con la sostenibilità sociale ed economica del Paese.

Sul solco delle indicazioni fornite dal CNEL, parte della dottrina ritiene, vieppiù, che il recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 non possa limitarsi alla mera adozione di un sistema di monitoraggio e raccolta dei dati funzionali a all'attuazione delle previsioni ivi contenute, ma richiederebbe un intervento interpretativo più ampio, in grado di incidere sulle criticità strutturali del sistema italiano di relazioni industriali.

In questa prospettiva, si è evidenziato come l'introduzione di una disciplina legislativa in materia di rappresentanza sindacale possa costituire il presupposto necessario per il corretto funzionamento della tecnica legislativa del rinvio alla retribuzione stabilita nei contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale[575].

---

[574] Si veda CNEL "Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia del 12.10.2023" e consultabile al sito www.cnel.it.

[575] S. ROCCISANO, *Op. cit.* , G. Giappichelli Editore. Torino, 2025, 225, secondo cui *"Questo rinvio sarebbe preferibile all'introduzione di un salario minimo legale perché consentirebbe di soddisfare non solo il requisito della sufficienza, ma anche quello della proporzionalità.* Sul tema Cfr. P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia* in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 263; G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss..

Sul piano normativo questa tecnica è già presente nel nostro ordinamento per alcuni settori quali: il lavoro nelle cooperative, art. 3, L. 3 aprile 2001, n. 142 e art. 7, c. 4, d.l.

Una simile impostazione, del resto, pare porsi in continuità con la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015, la quale – benché abbia ritenuto legittima la tecnica legislativa del rinvio ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative quale parametro per la determinazione del trattamento economico conforme all'art. 36 Cost. – ha lasciato sostanzialmente irrisolta la questione relativa alla misurazione della rappresentatività sindacale e alla certezza delle fonti collettive, nodo che un intervento legislativo in materia di rappresentanza potrebbe contribuire a chiarire.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, una risposta più efficace alle criticità del sistema potrebbe essere individuata nell'introduzione di un salario minimo legale nazionale.

Una simile soluzione avrebbe il pregio di garantire una soglia retributiva minima inderogabile, operante come livello di tutela universale per tutti i lavoratori, collocandosi in posizione complementare rispetto alla contrattazione collettiva, senza sostituirsi ad essa.

A differenza di una disciplina legislativa sulla rappresentanza, il salario minimo legale opererebbe come strumento di tutela immediata e generalizzata, idoneo a garantire un livello minimo di protezione salariale, indipendentemente dalla struttura e dalla copertura della contrattazione collettiva[576].

---

31 dicembre 2007, n. 248; il distacco transfrontaliero, art. 4, c. 1, lett. c, d.lgs 17 luglio 2016 n. 136; al settore del trasposto aereo, art. 203, c. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, ai lavoratori degli enti del terzo settore, art. 16, c. 1, d.lgs 3 luglio 2017, n. 117; agli appalti pubblici, art. 11, c. 1, d.lgs 31 marzo 2023, n.. 36.

[576] G. MAURIZIO BALLISTRERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, pp. 3 ss, rileva che *"[...] anche paesi dotati di meccanismi di estensione erga omnes dell'efficacia dei contratti collettivi hanno istituti di salario minimo legale, dimostrando che la fissazione per via legislativa dei minimi salariale non è, o non è sempre, alternativa all'attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi, come testimoniano alcune esperienze straniere, in cui entrambi gli strumenti coesistono: il salario minimo legale universale costituisce la base per la contrattazione collettiva erga omnes".*

Una legislazione sui minimi consentirebbe, altresì, di contrastare con maggiore efficacia fenomeni di "dumping salariale" e di proliferazione dei c.d. contratti pirata, che continuano a rappresentare una delle principali criticità del sistema italiano di relazioni industriali.

In tale quadro, risulta dirimente il confronto con l'esperienza comparata, segnatamente con i modelli di determinazione del salario minimo legale di Regno Unito, Francia e Spagna, già analizzati nei paragrafi che precedono[577].

Dall'analisi di tali ordinamenti emerge come l'introduzione di una soglia salariale minima stabilita per legge non abbia cagionato un indebolimento della contrattazione collettiva; al contrario, soprattutto nei sistemi francese e spagnolo – nei quali la copertura della contrattazione collettiva rimane elevata[578] – il salario minimo legale ha contribuito a rafforzarne la funzione integrativa, consentendo ai contratti collettivi di operare come strumento di miglioramento delle condizioni retributive stabilite a livello legislativo.

Il confronto con l'esperienza britannica[579] consente, in definitiva, di superare una contrapposizione spesso sterile nel dibattito italiano, mostrando come l'effettività della tutela salariale non dipenda tanto dalla fonte – legislativa o contrattuale – quanto dalla capacità dell'ordinamento di dotarsi

---

[577] Cfr. Capitolo III, Il salario minimo nei Paesi membri dell'Unione Europea: confronti e differenze tra i sistemi nazionale.

[578] D.A. ALONSO, *Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages: ECJ Judment on its validity and implications from the national perspective of Spain*, in *Italian Labour Law e-Journal*, Isuue 2, Vol. 18 (2025); VINCENT, C. (2025). Collective bargaining and minimum wage regime in France. In T. MÜLLER (ED.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 43-46). European Trade Union Institute (ETUI); MÜLLER T. (2025) Here comes the sun: the formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU, Report 2025.04, ETUI.

[579] Cfr. Cap. III, *cit.,* §2 – Il salario minimo nel Regno Unito.

di un assetto istituzionale coerente, fondato su procedure stabili di determinazione e aggiornamento dei minimi retributivi, su organici tecnici indipendenti e su efficaci meccanismi di applicazione e controllo.

In questa prospettiva, il limite del modello italiano non risiede nell'assenza di un salario minimo legale, bensì nella progressiva perdita di effettività della contrattazione collettiva quale strumento di garanzia generalizzata dei minimi retributivi, aggravata dalla frammentazione della rappresentanza e dalla proliferazione di contratti collettivi concorrenti.

Ne deriva che l'eventuale introduzione di un salario minimo legale non dovrebbe essere intesa come alternativa (autosufficiente) alla contrattazione collettiva, ma come strumento complementare, volto a colmare le lacune del sistema e a rafforzarne la capacità di assicurare una soglia retributiva effettivamente dignitosa.

In altri termini, se nel modello britannico l'efficacia del salario minimo è garantita dall'insieme di strumenti e organi istituzionali stabili e indipendenti (come la Low Pay Commision), nel sistema italiano essa può essere assicurata solo attraverso una rinnovata integrazione tra legge e autonomia collettiva, capace di dare concreta attuazione al precetto dell'art. 36 Cost.

La Francia[580] rappresenta, insieme al Regno Unito, uno dei modelli storici di introduzione del salario minimo legale (c.d. SMIC) in Europa: introdotto, con la Loi n. 70-7 del 2 gennaio 1970, nel corpo del Code du Travail agli artt. L3231-1 ss, si caratterizza per un sistema che coniuga centralizzazione normativa, meccanismi automatici di adeguamento e coordinamento con la contrattazione collettiva, che può stabilire trattamenti migliorativi. Inserisci i riferimenti dottrinali

[580] Cfr. Cap. III, *cit.,* §3 – Il salario minimo in Francia.

L'esperienza francese, sotto questo profilo, appare maggiormente compatibile con il sistema italiano, in quanto, una sua eventuale trasposizione, consentirebbe di coniugare una soglia minima legale con il mantenimento del ruolo centrale delle parti sociali, a cui deve essere riservata la possibilità, come già avviene in Francia, di stabilire delle condizioni retributive migliorative rispetto alla soglia salariale fissata per via legislativa.

Un'eventuale introduzione di un salario minimo legale in Italia, ispirata al modello francese, richiederebbe non solo la definizione della soglia minima, ma anche strumenti procedurali e ispettivi per garantirne l'applicazione per prevenire "lavoro povero" e "dumping contrattuale".

Di particolare interesse per il caso italiano è anche il modello spagnolo[581], fondato sul salario minimo interprofessionale (SMI), previsto dall'art. 27 dello "Estatuto de los Trabajadores", e che, diversamente dal Regno Unito e dalla Francia, esso presenta tratti di maggiore affinità con il sistema italiano, in virtù della comune matrice costituzionale.

Come analizzato in precedenza, il sistema spagnolo mostra che l'introduzione di un salario minimo legale in Italia non è antitetica alla contrattazione collettiva, ma può al contrario esercitare una funzione sussidiaria e di tutela universale.

Ispirandosi all'esperienza spagnola, l'Italia potrebbe introdurre un salario minimo legale determinato annualmente dal Governo – su proposta del Ministero del Lavoro – in base a criteri oggettivi quali inflazione, produttività e dinamica salariale, e previa consultazione obbligatoria delle parti sociali maggiormente rappresentative.

In tale ottica, la legge dovrebbe fissare un minimo salariale inderogabile, non sostitutivo ma complementare rispetto ai contratti

[581] Cfr. Cap. III, *cit.,* §4 – Il salario minimo in Spagna.

collettivi, agendo come rete di sicurezza nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva o in cui essa si dimostri inefficace, salva restando l'applicazione di clausole più favorevoli al lavoratore.

Dopo aver assunto una posizione favorevole all'introduzione di un salario minimo legale, sulla scorta delle più autorevoli indicazioni dottrinali[582] e delle esperienze maturate in ambito comparato, si impone ora

---

[582] Cfr.,*ex aliis,* G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di Cassazione per risolvere il tema dei salari "indecenti",* in *LDE,* 3/2023; G. MAURIZIO BALLISTRERI, *Op. cit.*, in *LDE*, 3/2023, pp. 3 ss; L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE,* 1/2025, secondo cui *"[...] la strada del salario minimo legale offre margini di maggiore certezza a imprese e lavoratori";* A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito del salario minimo legale,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 2020, n. 2, 295 ss.; E. VIVIANO (a cura di), *Il lavoro povero in Italia e un possibile salario minimo,* Banca d'Italia, 2023; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'antona".IT* – 386/2019; A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana,* in *LDE*, 1/2022, p. 6. L'A. afferma che *" [...] come dimostra l'esperienza comparata, meccanismi di salario minimo legale [...] congegnati [...] in modo da sostenere e promuovere la contrattazione collettiva, avrebbero effetti positivi sull'intero sistema economico. Si eliminerebbe la concorrenza sleale basata sullo sfruttamento del lavoro, i lavoratori avrebbero più denaro da spendere, crescerebbe la domanda di beni e servizi e aumenterebbero gli stessi profitti delle imprese. Insomma, si innesterebbe un circolo virtuoso a vantaggio di tutti";* P. BOMBARDIERI, *Evitare ogni approccio ideologico,* in *LDE,* 3/2023; A. PIZZOFERRATO, *Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?* In *LDE,* 3/2022; E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?,* in *LDE,* 3/2023, p. 2 ss, il quale afferma che *"[...] la contrattazione collettiva troverebbe un supporto nella soglia minima legale, che premendo sulle retribuzioni di cui alle qualifiche più basse, porterebbe ad un innalzamento anche di quelle superiori, per mantenere i differenziali tra i diversi inquadramenti; la contrattazione pirata non potrebbe da parte sua più scendere sotto la soglia della decenza salariale".* Secondo l'A., mediante l'introduzione di un salario minimo legale *"[...] il sindacato recupererebbe quel ruolo "macroeconomico" che proprio chi esprime perplessità verso l'introduzione di un salario minimo legale, ritiene essergli stato via via tolto, a partire dall'Accordo quadro del 2009."* C. PISANI, *Salario minimo legale: una soluzione semplicistica ad un problema complesso,* in *LDE,* 3/2023, p. 15; P. ALBI, *Povertà lavorativa ed adeguatezza retributiva,* in *LDE,* 1/2025, p. 7.ss, secondo cui *"Una possibile strada, non risolutiva dei nodi critici sopra indicati ma che potrebbe dare una forte spinta nella giusta direzione è quella di intervenire con una legge, per stabilire i criteri di individuazione della retribuzione proporzionata e sufficiente. Una simile soluzione non risolverebbe la delicata questione della misurazione della rappresentatività sindacale, che è la via maestra per affrontare il tema della retribuzione giusta. Tuttavia, poiché questa strada*

un approfondimento critico volto ad individuare il sistema di determinazione del salario minimo più idoneo a garantirne l'effettività, nel rispetto delle peculiarità del sistema italiano di relazioni industriali.

La questione centrale, ad avviso di chi scrive, non riguarda tanto l'opportunità di introdurre una soglia salariale minima stabilita per legge, quanto piuttosto la costruzione di un assetto regolativo capace di assicurare l'effettività del diritto fondamentale ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, senza comprimere il ruolo storico della contrattazione collettiva nel sistema di relazioni industriali.

In questa prospettiva, appare possibile immaginare un modello "binario" nel quale il salario minimo legale operi come "soglia generale di garanzia", vincolante anche per gli attori sindacali; mentre alla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa continui ad essere affidato il compito di declinare concretamente il principio di proporzionalità della retribuzione su base settoriale e professionale, secondo una logica di complementarità tra fonte legislativa e autonomia collettiva.

I principi fondamentali di proporzionalità e sufficienza della retribuzione risulterebbero così distinti ma funzionalmente integrati: da un

---

sembra difficile da percorrere, un intervento del legislatore italiano che codifichi la regola della retribuzione giusta, operando un rinvio ai contratti collettivi, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, avrebbe effetti benefici su un mercato del lavoro in cui sono presenti segnali di profonda regressione."; F. LISO, *Autonomia e occupazione,* in *Dir. lav. rel. ind.,* 1998, p. 191 ss.; A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione collettiva e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?* in *LDE;* 3/2023; P. TULLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2022, pp. 5 ss.; P. ICHINO, *L'Italia alla ricerca di una nuova "autorità salariale",* in *LDE,* 4/2024, pag. 10 ss.. L'A. afferma che un intervento legislativo sui minimi appare indispensabile. Nello specifico, l'A., evidenzia che *"[...] un parametro minimo fissato dalla legge consentirà ai soggetti della contrattazione collettiva di riposizionarsi recuperando il ruolo di "autorità salariale", che dovrebbe appartenere loro ma che rischia di andare perduto.";* G. BRONZINI, *Le fonti sovranazionali,* in *LDE,* 4/2024 p. 9 ss..

lato quello della sufficienza, che identifica la soglia legale di garanzia; dall'altro quello della proporzionalità che individua il livello salariale fissato dal contratto collettivo, differenziato in relazione alle categorie professionali, alle mansioni e alle specificità dei diversi settori produttivi[583].

Un simile impianto normativo, del resto, troverebbe fondamento nel consolidato orientamento giurisprudenziale che – oltre ad aver attribuito ai contratti collettivi nazionali una funzione di "autorità salariale" di fatto – è giunt0 ad affermare (in modo granitico[584]) che l'art. 36 Cost. garantisce due diritti distinti, vale a dire il diritto ad una retribuzione proporzionata ed il diritto ad una retribuzione sufficiente.

Tali diritti, pur essendo concettualmente autonomi, si integrano nella concreta determinazione della retribuzione ed operano come parametri costituzionali che prevalgono (gerarchicamente) sia sul contratto individuale sia sulle fonti collettive o legislative che ad essi facciano rinvio[585].

In questa prospettiva, il principio di sufficienza assume una funzione eminentemente pubblicistica, in quanto volto a garantire a tutti i lavoratori un livello minimo di tutela retributiva compatibile con le esigenze fondamentali della persona e della sua famiglia.

---

[583] Cfr. P. TULLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2022, pp. 5 ss.; P. ALBI, *Povertà lavorativa ed adeguatezza retributiva,* in *LDE,* 1/2025, p. 7.ss; BALLESTRERO -DE SIMONE, *Riallaciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella,* Edizioni Scientifiche italiane, 2021.

[584] Ex aliis CASS. N. 24449/2016; CASS. CIV., SEZ. LAV., 2 OTTOBRE 2023, NN. 27769/2023; 27711/2023; 28320/2023; 28321/2023; 28323/2023

[585] Cfr. F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale,* in *Costituzionalismo.it,* 3/2023, p. 89; M. D'ORIANO, *Op. cit.*, reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a; R. RIVERSO, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità,* in *LDE*, 4/2024, p. 3.

Proprio per tale ragione, esso si presta ad essere definito attraverso una legale generale, espressione di una scelta di politica sociale rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore.

Diversamente, il principio di proporzionalità rimane strettamente connesso alla dimensione sinallagmatica del rapporto di lavoro, in quanto richiede che la retribuzione sia adeguata alla qualità e quantità della prestazione lavorativa[586]: esso presuppone, dunque, una valutazione differenziata delle professionalità, delle mansioni e delle specificità organizzative e produttive dei diversi settori economici.

Proprio per questa ragione, la determinazione concreta di tale parametro non può che essere affidata alla contrattazione collettiva nazionale, la quale – grazie alla conoscenza diretta delle dinamiche settoriali e al confronto tra le parti sociali – è in grado di determinare livelli retributivi differenziati e adeguati con le caratteristiche delle singole attività produttive.

Del resto, sulla base delle esperienze internazionali esaminate, appare difficile affermare che salario minimo e contrattazione collettiva costituiscano due strumenti che non possono convivere; tuttavia, la loro effettiva convivenza dipende dal disegno istituzionale del meccanismo di determinazione del salario minimo e dal livello della soglia salariale

[586] G. FONTANA, *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione all'ordinamento multivel e ritorno,* relazione alle Giornate di studio AIDLaSS; Ancona 29-30 maggio 2025, versione provissoria, disponibile su http://www.aidlass.it. L'A. evidenzia, tra l'altro, che «la giusta retribuzione – la retribuzione sufficiente – è una "funzione sociale" disancorata almeno in parte dal sinallagma contrattuale, in un'ottica chiaramente pubblicistica, dall'altro resta fattispecie di diritto privato, espressione dei poteri di autonomia, che inquadra il salario nell'ambito del diritto di credito, secondo il principio di corrispettività, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano anche applitivo (fra cui la sua disponibilità da parte del titolare del diritto). In tema si vedano anche L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro,* Napoli, ESI, 1991; O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Padova, CEDAM, 2017.

prescelta, la quale non deve interferire con la funzione regolativa della contrattazione collettiva[587].

La questione più delicata resta, difatti, la determinazione del quantum della soglia salariale inderogabile, dalla quale dipende l'efficacia stessa dell'istituto nel contrasto al lavoro povero e al dilagante fenomeno del dumping contrattuale: un livello eccessivamente basso rischierebbe, invero, di produrre effetti meramente simbolici, lasciando sostanzialmente immutate le condizioni dei lavoratori maggiormente esposti al rischio di povertà lavorativa[588]; viceversa, una soglia eccessivamente elevata potrebbe generare effetti distorsivi sul mercato del lavoro, inducendo – soprattutto nelle imprese di minori dimensioni – una riduzione della domanda di lavoro oppure una maggiore propensione al ricorso a forme di lavoro irregolare[589].

La determinazione dell'importo minimo richiede, pertanto, un equilibrio attento tra esigenze di tutela sociale e sostenibilità economica[590].

---

[587] Cfr. A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione collettiva e salario minimo: incompatibilità op possibile convivenza?* in *LDE;* 3/2023, pag. 7.

[588] I lavoratori più vulnerabili, che risentirebbero maggiormente dell'introduzione di una soglia salariale minima, sono in larga misura quelli impiegati in contratti atipici o intermittenti, nei settori a bassa copertura contrattuale e con redditi prossimi alla soglia di povertà lavorativa. Tra questi si individuano: collaboratori a progetto, lavoratori a chiamata o intermittenti, lavoratori tramite piattaforme digitali, giovani neoassunti, apprendisti, tirocinanti e lavoratori domestici o del settore dei servizi di cura, nonché occupati in micro e piccole imprese. Tali categorie sono frequentemente esposte a condizioni di lavoro precarie e salari bassi, e, di conseguenza, rappresentano il gruppo più direttamente interessato dai meccanismi di protezione salariale.

Sulla questione della povertà lavorativa e per l'ampio dibattito dottrinale relativo al tema Cfr

[589] *Sic* P. TULLINI, *Op. cit.*, in *LDE*, 2/2022, pp. 5 ss., il rileva sottolinea, sulla linea di quanto sostenuto dalla letteratura economica, che *"un importo troppo basso avrebbe effetti trascurabili nel contrasto del lavoro povero, mentre un importo eccessivo rischia di avere un impatto negativo sull'occupazione e sulla competitività delle imprese";* Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano oggi,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Op. cit.,* p. 116, secondo cui un salario minimo legale potrebbe offrire un sostegno al riconoscimento dell'efficacia generale della parte retributiva del CCNL.

[590] G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di Cassazione per risolvere il tema dei salari "indecenti",* in *LDE,* 3/2023, rileva che *"la "soglia" non può essere*

Le indicazioni contenute, al paragrafo 21, nella Direttiva (UE) 2022/2041 – che suggeriscono tra i criteri di riferimento il 60 % del salario lordo mediano e il 50 % del salario lordo medio – offrono un utile punto di partenza, ma presenta limiti significativi.

Tali parametri, infatti, hanno natura statistica e non sempre riescono a cogliere le specificità economiche e sociali dei diversi contesti produttivi.

Per questa ragione, la determinazione della soglia potrebbe essere orientata da un insieme più ampio di indicatori socioeconomici, quali l'indice dei prezzi al consumo; la produttività media nazionale raggiunta; gli aumenti del contributo del lavoro nel reddito nazionale; la situazione economica complessiva del Paese e gli impegni di politica macroeconomica che l'Italia ha assunto in relazione all'integrazione economica europea.

A completamento del sistema, le esperienze europee suggeriscono di affiancare a tale assetto un organismo tecnico ed indipendente, incaricato di monitorare l''andamento dei livelli salariale e valutare periodicamente l'adeguatezza della soglia salariale minima.

Un simile organismo contribuirebbe ad assicurare maggiore trasparenza e continuità nel processo decisionale, mettendo a disposizione delle istituzioni e delle parti sociali dati socioeconomici utili alla definizione di eventuali adeguamenti della soglia salariale[591].

"regionalizzata" e riportarci al vecchio regime delle gabbie salariali perché perderebbe il carattere ricompositivo di un interesse comune tra le molteplici figure produttive, dopo la guerra tra i circa mille contratti collettivi".

[591] P. TULLINI, *Op. cit.*, in LDE, 2/2022, pp. 5 ss; A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione collettiva e salario minimo: incompatibilità op possibile convivenza?* in *LDE;* 3/2023, pag. 7. In senso contrario BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Op. cit.* , p. 92 ritiene che, mediante l'istituzione di un comitato tecnico-scientifico si introdurrebbe una sede di negoziazione parallela a scapito della contrattazione collettiva.

Particolare attenzione va riservata, inoltre, al meccanismo di formalizzazione normativa della proposta della Commissione, per la quale pare opportuno muoversi sulla scia della soluzione britannica, ove le raccomandazioni non sono in alcun modo vincolanti, né politicamente, né giuridicamente per il Governo

Sarebbe auspicabile, dunque, un meccanismo di formalizzazione normativa della proposta della Commissione in base al quale l'esecutivo manterrebbe la potestà finale di fissare la soglia, con la possibilità di discostarsi dalla proposta tecnica solo previa motivazione espressa e restituzione degli atti alla Commissione per un riesame della proposta.

Attraverso siffatto meccanismo, come rilevato anche in dottrina, si limiterebbe fortemente il rischio – concreto e già rilevato in numero esperienze europee – di una strumentalizzazione politica della misura, che trasformi la soglia salariale in leva elettorale piuttosto che in istituto di equità redistributiva[592].

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione, una disciplina del salario minimo realmente efficace non può limitarsi ai soli rapporti di lavoro subordinato in senso stretto, ma deve essere configurata in modo tale da ricomprendere tutti i soggetti che prestano attività lavorativa nell'ambito di un rapporto contrattuale caratterizzato da una situazione di dipendenza economica, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita al rapporto.

In questa prospettiva, appare opportuno richiamare i criteri elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea[593], secondo cui la nozione di

[592] E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 131 ss

[593] CGUE sentenza 12/05/1998 C-85/96 secondo cui *"La nozione di lavoratore nel diritto comunitario non è univoca, ma varia a seconda del settori di applicazione considerato [...]"*. In particolare, secondo la CGUE *"Deve considerarsi lavoratore [...] la persona che esegue per un certo tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di*

lavoratore deve essere individuata sulla base di elementi sostanziali – quali lo svolgimento di un'attività reale ed effettiva, la subordinazione funzionale rispetto al datore di lavoro e la percezione di una remunerazione – piuttosto che sulla mera qualificazione giuridica del rapporto[594].

Un approccio di questo tipo consentirebbe di intercettare anche quelle aree del mercato del lavoro nelle quali il rischio di povertà lavorativa è maggiormente diffuso[595].

Ci si riferisce, in primo luogo, ai rapporti di lavoro subordinato caratterizzati da una particolare vulnerabilità retributiva – come ad esempio, il lavoro a chiamata[596], a tempo parziale[597], intermittenti[598], temporanei ed occasionali[599] – nonché a figure contrattuali a contenuto formativo, quali i tirocinanti, gli apprendisti[600].

A queste si aggiungono, inoltre, forme di lavoro collocate ai confini della subordinazione, come le collaborazioni coordinate e continuative, il

---

questa, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una remunerazione".

[594] CGUE sentenza del 3 uglio, Lawrie-Blum, 66/85, Racc. pag. 2121, punti 16 e 17; sentenza del 23 marzo 2004, Collins, C-138/02, Racc. pag. I-2703, punto 26; sentenza del 7 settembre 2004, Trojani, C-456/02, Racc. pag. I-7573, punto 15 e sentenza del 3 maggio 2012, Neidel, C-337/10, punto 23: tali sentenze affermano, con orientamento divenuto consolidato, *"deve essere qualificato come «lavoratore» una persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali e accessorie.* Secondo tale giurisprudenza, la caratteristica del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che il prestatore di lavoro fornisce, *"per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione".*

[595] Indagini condotte a livello europeo mostrano come il problema della povertà non sia più solo direttamente connesso a periodi di disoccupazione o di inattività medio-lunghi, potendo anche sussistere in presenza di un'attività lavorativa. In tema Cfr. EUROFOUND, *In-work poverty in the EU,* Publications Office of the European Union, Luxemborg, 2017.

[596] CGUE sentenza del 26/02/1992, C-357/89.

[597] CGUE sentenza 23/03/1982 C-53/81, Levin, par. 16; 3 giugno 1986, C-139/85, Kempf, par. 10.

[598] CGUE sentenza 21 giugno 1988, C-197/86, Brown, parr. 21-22.

[599] CGUE sentenza 09/07/2015, C-229/14.

[600] CGUE 17 marzo 2005, C-109/04, Kranemann, par. 13, 9 luglio 2015, C-229/14, Balkaya, par. 52.

lavoro tramite piattaforma digitale[601], e i casi di falso lavoro autonomo.

L'esclusione di simili categorie dall'ambito di applicazione di un'eventuale legge sui minimi salariali rischierebbe di neutralizzare l'effetto redistributivo e di rafforzare segmentazioni già esistenti nel mercato del lavoro[602].

Limitare l'ambito di applicazione ai soli rapporti di lavoro subordinato significherebbe, in altri termini, trascurare intere aree del mercato del lavoro italiano –dalle collaborazioni coordinate e continuative alle prestazioni svolte tramite piattaforme digitali[603] – nelle quali il rischio di lavoro povero assume carattere strutturale e difficilmente può essere contrastato con gli strumenti tradizionali della contrattazione collettiva.

Al tempo stesso, un'estensione generalizzata della tutela salariale

---

[601] CGUE sentenza 22 aprile 2020, C-629/19 B vs Yodel Delivery Network commentata da J.A PRASSI, A. ALOISI, N. COUNTIRIS, V. DE STEFANO, *Eu Court of Justice's decision on employment status does not leave platforms off the book,* Regulation for Globalization, 29 aprile 2020. G. PACELLA, *La nozione euro-unitaria di lavoratore dipendente alla prova della gig-economy: si pronuncia la Corte di Giustizia europea,* in *LLI,* Vol. 6, No. 1, 2020 p. 18 ss.

[602] Circa l'ambito soggettivo di applicazione di un eventuale legge istitutiva di un salario minimo legale si veda E. MENEGATTI, *Op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 131 ss.

[603] Sul lavoro svolto tramite piattaforme digitali Cfr., *ex multis,* C. PAREO, *Il giusto compenso nel lavoro attraverso piattaforme digitali,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023. L'A., alla nota n. 1, evidenzia che *"[...] il progetto di ricerca transfontaliero "Working Yet Poor" [...] ha individuato la categoria dei lavoratori a chiamata, occasionali e delle piattaforme tra le quattro categorie di soggetti particolarmente vulnerabili e sottorappresentate e le cui condizioni impediscono il pieno godimento dei diritti e della cittadinanza (le altre sono: prestatori subordinati standard con bassa professionalità occupati in settori poveri; lavoratori autonomi "economicamente dipendenti"; prestatori occupati con contratti a termine, part-time involontari e contratti di somministrazione di lavoro"*; C. PAREO, *Il lavoro povero nella platform economy. Problemi e prospettive,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte.* Adapt University Press, 2024, p. 395 ss; S. ROSSI, *Il rapporto di lavoro dei riders_ etoro-organizzazione, disponibilità al lavoro e adeguatezza previdenziale,* in *LDE,* 4/2024.

impone l'individuazione di precisi criteri di delimitazione, al fine di evitare incertezze interpretative e contenzioso diffuso.

L'intervento legislativo dovrebbe, quindi, definire con precisione i confini soggettivi e oggettivi della disciplina, introducendo definizione rigorose di "dipendenza economica" e modalità di computo della retribuzione oraria, per assicurare certezza applicativa e funzionalità al sistema.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'introduzione di un salario minimo legale in Italia richiede un impianto istituzionale solido, fondato su criteri tecnico-scientifici trasparenti e sul coinvolgimento effettivo delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento della soglia retributiva minima.

L'auspicio è che un simile impianto possa rappresentare non solo uno strumento di contrasto al fenomeno del lavoro povero, ma anche un elemento di razionalizzazione complessiva del sistema di relazioni industriali, rafforzando il ruolo della contrattazione collettiva e contribuendo a ricomporre le frammentazioni che caratterizzano l'attuale assetto della regolazione salariale nel nostro ordinamento.

In conclusione, il salario minimo legale non si configurerebbe come un'alternativa alla contrattazione collettiva ma come uno strumento di garanzia generale destinato a sostenere la funzione regolativa, assicurando che il diritto fondamentale ad una retribuzione proporzionata e sufficiente trovi effettiva attuazione per l'insieme dei lavoratori.

Bibliografia

C. AINA, I. BRUNETTI, C. MUSSIDA, S. SCHICCITANO (2021a), *"Who lost the most? Distributive effects of COVID-19 pandemic",* GLO Discussion Paper Series 829, Global Labour Organization (GLO);

P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023;

P. ALBI, *Povertà lavorativa ed adeguatezza retributiva*, in *LDE*, 1/2025;

E. ALES, *La dimensione "costituzionale" del modello sociale europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, in M.T. CARINCI (a cura di), *L'evoluzione della disciplina del licenziamento, Giappone ed Europa a confronto,* Milano, 2017, p- 159 ss;

E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *Dir. lav. merc.* , 2017, 493;

E. ALES, *Dal caso Fiat al "caso Italia". Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *Dir. rel. ind*., 4/2011, pp. 1061 ss;

T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY M. TERTIL (2020a): *This Time It's Different: The Role of Women's Employment in a Pandemic Recession*, CEPR Discussion Paper, n. 15149;

T. ALON, M. DOEPKE, J. OLMSTEAD-RUMSEY M. TERTIL (202ob): *The impact of COVID-19 on gender equality.* National Bureau of Economic Research, n. 26947;

D.A. ALONSO, *Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages: ECJ Judment on its validity and implications from the national perspective of Spain,* in *Italian Labour Law e-Journal,* Isuue 2, Vol. 18 (2025);

G. AMOROSO, *La garanzia costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36, primo comma, Cost.)*, in *LDE*, 4/2024

A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2023, p. 51;

A. ARANGUIZ, S. GARBEN, *Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis,* in *CEPOB*, 2019.

L. BACCARO, C. HOWELL, *Trajectories of Neoliberal Transformation, European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, 2017;

M. V. BALLESTRERO, *Flexicurité à la française: l'accordo di gennaio 2008 sul mercato del lavoro,* in *Dir. lav. merc.,* 2008, 241;

M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019;

M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'anotna".IT – 447/2021;

G. M. BALLISTRERI, *La "questione salariale" in Italia, tra legge, giurisprudenza e autonomia collettiva*, in *LDE*, 3/2023

A. BALDASSARE, *Diritti sociali,* in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989

M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di Direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione Europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in *Studi in memoria di Massimo Roccella,* M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 81 ss;

A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro fra legge e contratto*, in AA. VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro,* Milano, 2002, p. 25;

M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli Studi di Massimo Roccella alla proposta*

di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 81 ss.;

M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti,* in *Dir. rel. ind.,* 2/2021;

M. BARBIERI, G.P. CELLA, C. DELL'ARINGA, L. TRONTI, *L'accordo sulla produttività,* in *Dir. lav. rel. ind.,* 2013;

M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, 2/2022, 2,

M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza,* in *LDE*, 3/2023;

BARNARD, C. (2020). *EU ‘Social’ Policy From Employment Law to Labour Market Reform.* Apollo - University of Cambridge Repository. https://doi.org/10.17863/CAM.58772.

G. BASSO ET. AL. (2020), *The new hazardous jobs and worker reallocation,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 247, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/400cf397-en

V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023;

V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano oggi,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 116;

V. BAVARO ET AL. (2021), *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato,* in *RGL,* n. 1, I, 111 ss.;

V. BAVARO, *«Adeguato», «Sufficiente», «Povero», «Basso», «Dignitoso»: il salario in Italia fra i principi giuridici e numeri economici,* in *RGL,* 4/2023

J. BEGUE, *Hausse du SMIC et effects sur la masse salariale,* in *Economie et statistique,* 1978, n. 100;

BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009,* in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2009, I, pp. 447 ss

A. BELLAVISTA, Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana, in Lav. dir. Europa, 1/2022

A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale,* in *Dir. rel. ind.,* 2014, 3, p. 746

A. BELLAVISTA, *Massimo Roccella e il salario minimo legale,* in AIMO – FENOGLIO – IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, p. 125

S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva,* 2002, pp. 1-214

S. BELLOMO, *Sub art. 36 Cost.,* in V. AMOROSO, P. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), Diritto del lavoro, I, Milano, 2009

G. BENHAYOUN, *Salaire minimum et emploi des jeunes*, Centre d'economie regionale, Universite d'Aix-Marseille, 1990 ;

B. BERCUSSON, *European Labour Law,* Cambridge University Press, 2009, p. 102;

M. BERNINI, R. RILEY, *Exploring the relationship between the nmw and producitivity report to the low pay commission*, 2016

A. BERTOLINO, *L'attività economica, funzioni e forme di organizzazione del lavoro, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Firenze, 1950, I;

M. BIAGI, *Cooperative e rapporto di lavoro*, Angeli, Milano, 1983.

S. BIANCHI, *La discrezionalità del giudice nella determinazione dell'equa retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost*, *in Riv. crit. dir. lav.* 2006

M. BIASI, *Il salario minimo nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?,* in *W.P. CSDLE "Massimo D'Antona".it*, n. 241/2015;

M. BIASI, *Covid-19 and labour law in Italy*, in *European Labour Law Journal*, 2020, Vol. 11(3) 306-313;

S. BLACKBURN, *Curse or cure? Why was the enactment of Britain's 1909 Trade Boards Act so controversial?,* in *British Journal of Industrial Relations,* 2009;

T. BOERI – C. LUCIFORA, *Salario minimo e legge delega,* in www.lavoce.info

T. BOCCHI, *Il ruolo ancora attuale di autorità salariale del CCNL,* in *LDE*, 4/2024, 3;

S. BORRELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea,* in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023;

M. BROLLO, *L'enigma del lavoro povero*, in *Lav. dir. Europa,* 1/2025, p. 4;

G. BRONZINI, *Le fonti sovra-nazionali*, in *LDE*, n. 4 del 2024;

G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE,* 3/2023.

A. BUGADA, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove), in Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE,* in *Dir. Rel. Ind.,* 2021;

BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, P. (2022), *El salario mínimo interprofesional en España y la Carta Social Europea: el desacuerdo permanente*, in *Lex Social*, Revista de Derechos Sociales, 12 (1)

P. CAHUC – G. CETTE – A. ZYLBERBEG, *Salaire minimum et bas revenus: comment conciliar justice sociale et efficacité économique,* in *Economic analysis council report,* 2008;

S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice,* Giappichelli, 2024;

L. CALAFÀ, *sub art. 153 TFUE,* in F. POCAR, M.C. BARUFFI (DIRETTO DA), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, CEDAM; Padova, 2014, 995 ss;

P. CALAMANDREI, *La crisi della giustizia,* in *La crisi del diritto*, Padova, 1963;

G. CALVELLINI, *Salario minimo, salario trasparente*, in *LDE*, n. 3/2024;

CALZARETTI, *La nascita della Costituzione. Le discussioni in Assemblea costituente e commento degli articoli della Costituzione,* seduta del 12 settembre del 1946 (https://www.nascitacostituzione.it/02p1/03t3/036/index.htm;

CAMPOS LIMA, M. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Portugal.* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 95-98). European Trade Union Institute (ETUI);

U. CARABELLI, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.,* in *RGL*, 4/2023, pp. 648 ss;

B. CARAVITA, *Commento all'art. 36 Costituzione*, in V. CRISAFULLI e L. PALADINI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 241 ss;

D. CARD, A. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A case study of the Fast-food Industry in the New Jersey and Pennsylvania*, in *The America Economic Review*, 1994;

A. CÁRDENAS DOMÍNGUEZ, *Revisiting European Social Dialogue: A systematic review, Open Research Europe 2022*, https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/5-309/v1/pdf

CÁRDENAS DOMÍNGUEZ, F., FERNÁNDEZ GARCÍA, M., & MOLINERO GERBEAU, Y. (2025). *Revisiting European social dialogue: A systematic literature review.* Open Research Europe, 5, 309. https://doi.org/10.12688/openreseurope.21020.1;

CARRÉ, L., & STEIERT, M. (2022). *Social Europe without social dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. European Constitutional Law Review*, 18(2), 315–333. https://hdl.handle.net/1814/74921

F. CARTA, M. DE PHILIPPIS, *The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: Evidence from Italy,* in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers),* n. 606 – Feb. 2021;

B. CARUSO, A. ALAIMO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT* – 82/2010

S. CASTELLUCCI, *Tempi di lavoro povero: prevedibilità ed organizzazione degli orari,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte.* Adapt University Press, 2024

CASTRO CONTE M., *El sistema normativo del salario: ley, convenio colectivo, contrato de trabayo y poder del empresario,* Madrid, 2007

A. CESSARI, *L'invalidità del contratto di lavoro per violazione dell'art. 36 della Costituzione,* in *Dir. lav.,* 1951;

S. CIUCCIOVINO, *Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva*, in *Federalismi.it,* n. 26/2023, V;

C. COLAPIETRO, *Art. 36 Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET Torino, 2006

C. COLOSIMO, *La retribuzione adeguata e l'ambito del sindacato del giudice,* in *LDE*, 4/2024;

P. CONCLADI, *Le salaire minimum en France*, in *La revue de L'Ires*, 100 – 2020/1;

L. CORAZZA, *I molti volti del lavoro povero,* in *LDE*, 1/2025, p. 3;

M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?,* in *Dir. lav. merc.*, 3/2014;

N. COUNTOURIS, *The Adequate Minimum Wage Directive 2022/2041 before the Court of Justice*, in *International Union Rights*, 32/2;

N. COUNTOURIS, *Avoiding another "Viking and Laval" moment – a critical analysis of the AG opinione on the Adequatw Minimum Wage Directive, Case C-19/23,* in *European Labour Law Journal*, 2025, 16(2), 312-322;

C. CRAIG – J. RUBERY – R. TARLING – F. WILKNSON, *Industrial organisation, labour market structure and low pay,* Cambridge, 1982;

A. D'ALOIA, *Art. 39,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* I, Torino, 2006, p. 811;

M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione,* in *Riv. giur. lav.,* I, 1986, p. 3

S. D'ASCOLA, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale,* in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e*

salario giusto, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023;

S. D'ASCOLA, *Direttiva salari ed ordinamento italiano: osservazioni su un problematico recepimento,* in *LDE*, n. 4/2024, pag. 3;

S. DEAKIN, F. GREEN, *One hundred years of British Minimum Wage Legislation,* in *British Journal of Industrial Relations,* 2009;

S. DEAKIN – F. WILKNSON, *The law of the labour market: industrialisation, employment, and legal evolution,* Oxford, 2005;

D. DEL BOCA, N. OGGERO, P. PROFETA, M. ROSSI (2020): *Womens's and men's work, housework aand childcare, before and during COVID-19*, *Review of Economics of the Household,* 18, 1001-1017;

M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione,* Il Mulino, Bologna, 1971;

M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;

M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia,* in *Dir. rel. ind.,* 2021;

M. DELFINO, *Prove generali di regolazione legale del salario minimo,* in *Mass. giur. lav.,* 2015, pp. 694ss;

M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive nei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al pilastro di Göteborg, in Liber Amicorum per Pasquale Costanza*, in *Consulta online*, 7 luglio 2020

M. DELL'OLIO, *Retribuzione e qualità del lavoro, qualità della vita,* in *Arg. dir. lav.,* 1995, p. 9;

DEL VALLE VILLAR J.M., *La protección legal de la suficiencia del salario,* Madrid, 2002;

R. DESPLATZ – S. JAMET – V. PASSERON – F. ROMANS, *La modération salariale en France depuis le debut des années 1980,* in *Economia et statistique*, 2005, 367 ;

I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW, *'Introduction: Minimum Wage Regimes in Europe and Selected Developing Countries'*, in I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW (eds.), *Minimum Wage Regimes* (Routledge: London, 2021), 1-16, 8;

G. DI FEDERICO, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFUE,* in *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020) https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11879 ;

G. DI FEDERICO, *Covid-19 and Labour Law: Free Movement of Healthcare Personnel within the EU*, in *Italian Labour Law e.Journal,* Special Issue 1, Vol. 13 (2020);

F. DI NOIA, *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi… e domani?* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 15;

M. D'ORIANO, *La contrattazione collettive e i salari insufficienti,* in *LDE*, 4/2024

M. D'ORIANO, *La giusta retribuzione al vaglio dell'articolo 36 Cost.: La vicenda del CCNL servizi fiduciari,* reperibile al sito: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/b9420b83-892f-90f2-ee48-65ada98afc8a;

DOHERTY, *Make me good…Just not yet? The (potential) impact of the Adequate Minimum Wage Directive*, in *ILLEJ*, 2024, 17, 1, p. 211 ss;

H.C. EASTMAN, *The Economic effects of the French minimum wage law,* in *American economic rewiev,* 1954, 44, pp. 369 ss;

L. ELDRING, K. ALSOS, *European Minimum Wage: A nordic outlook*, Norway, 2012;

R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* Cacucci Editore, 2020;

F. FALASCA, *Valutazione del giudice sull'adeguatezza del salario,* in Ilsole24ore 11.102023;

G. FAVA, *Esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. COM(2020) 682 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea,* Audizione Commissione Parlamentare XIV,

G. FONTANA, *La questione sociale ed i salari poveri,* in *LDE*, 4/2024

G. FONTANA, *La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi,* in *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2016, n. 132

G. FONTANA, *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione all'ordinamento multivel e ritorno,* relazione alle Giornate di studio AIDLaSS; Ancona 29-30 maggio 2025, versione provissoria;

A. FRANSSON, A. KJELLBERG, *Collective bargaining and minimum wage regime in Sweden,* ETUI, 2025;

C. GAGLIONE, I. PURIFICATO, O.P. RYMKEV, *COVID-19 and Labour Law: Italy,* in *Italian Labour Law e-Journal*, Special Issue 1, Vol. 13(2020);

R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 115 ss.;

F. GALINDO – RUEDA, S. PEREIRA, *The Impact of the National Minimum Wage on British Firms,* 2004;

G. GALLO, M. RAITANO (2020*), SOS incomes: Simulated effects of COVID-19 and emergency benefits on individual and household income distribution in Italy*, *Working Papers 566*, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality;

GARBEN, *Choosing a Tightrope Instead of a Rope Bridge – The Choice of Legal Basis for the AMW Directive*, in RATTI, BRAMESHUBER, PIETROGIOVANNI (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage: Context,* Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, p. 25;

A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?,* in *LDE*, n. 3/2023;

A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito del salario minimo legale,* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali,* 2020, n. 2, 295 ss.;

J. GAUTIÉ – P. LAROCHE, *Minimum wage and the labor market: what we can learn from the french experience?* in *DocWeb Cepremap* n. 1804, 2018;

M. C. GIRARDI, *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,* 1/2023;

S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti Sociali,* in *Quad. Cost.,* 4, 2017;

S. GIUBBONI, *L'unione europea e le relazioni sindacali: un bilancio critico,* in *Studi sull'integrazione europea,* 2019, XIV, p. 59 ss;

S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione Giustizia*, 2/2020;

G. GIUGNI*, Nullità dell'accordo tra datore e prestatore di lavoro per una retribuzione inadeguata alle mansioni esplicate*, in *Foro padano*, 1951, I;

P. GIULIANI, *Salario minimo tra legge e contrattazione collettiva,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 223;

GLASSNER, V., & HOFMANN, J. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Austria*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 7-10). European Trade Union Institute (ETUI).

GÓMEZ RUFIÁN, L. Y PÉREZ DEL PRADO, D. *"El impacto de la subida del SMI sobre la desigualidad salarial", Revista de Derecho de la Seguridad Social,* Laborum. 36(2023);

M. GRANDI, *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi,* in *Po. Sind.,* 1962;

F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in europa: verso nuovi equilibri?,* in *RDRST,* Vol. 3, 2/2017;

GUGA, Ș. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Romania*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union;*

F. GUIDOTTI, *La retribuzione,* in L. RIVA SANSEVERINO, G. MAZZONI (a cura di), *Nuovo trattato di diritto del lavoro,* vol. II, Padova, 1971, p. 314;

M. HUSSON, E. SOMMEILLER, C. VINCENT, *Minimum Wage in France,* 2020,

C.L. IBSEN (2025), *Collective bargaining and minimum wage regime in Denmark*. ETUI;

P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento. Artt. 2094-2095 c.c.,* P. SCHLENSINGER (a cura di), *Il Codice Civile, Commentario,* Milano, 1992;

P. ICHINO, *Lezioni di diritto del lavoro,* Milano, 2004, p. 419;

P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione,* in *RDL,* 2010;

P. ICHINO, *Minimum wage: perché non piace ai sindacati,* 2014;

P. ICHINO, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo,* in la *Voce.info* 11.10.2023.

L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche,* Giuffrè, Milano, 2012

L. IMBERTI, *La Corte Costituzionale (non) si pronuncia sul trattamento economico del socio lavoratore di cooperativa: perdura il conflitto tra il Ccnl Unci/Confsal e i Ccnl Legacoop, Confcooperative, Agci/Cgil, Cisl e Uil,* in *Dir. rel. ind.,* 2013, pp. 784-785;

A. IOSSA, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *Riv. giur. lav.* 2025, 1, 163-175;

D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale,* Torino, 2018;

J. JANSSON, O. JANSSON, J. OTTSSON, *The Nordic Model and the Directive on Adequate Minimum Wages, in Notebooks: The Journal for Studies in Power*, 5, 151-164 https://doi.org/10.1163/26667185-bja10070;

T. JASPERS, L. PISARCZYK, *Collective Bargaining in European Union Law,* in T. JASPERS, F. PENNINGS, S. PETERS (EDS.), *European Labour Law, Intersentia Utgevers,* 2024, p. 381;

M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. RAITANO, M. NATILI (2021), *ESPN Thematic Report on Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis: Italy*. Brussels: European Commission;

O. KAHN FREUND, *Labour Law,* in M. GINSBERG, *Law and opinion in England in the 20th century,* Londra, 1959, 215 ss.;

M.J. KEUNE – K. VANDEALE, *Wage regulation in the private sector: moving further away from a solidaristic wage policy,* in *The trasformation of employment relations in Europe: institutions and outcomes in the age of globalisation*, New York, 2013;

C. KILPATRICK, M. STEIERT, *A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opnion 14 January 2025),* in *LAW Working Paper,* EUI, 2025/2;

P. LAMBERTUCCI, *Retribuzioni e condizioni territoriali: contratti di riallineamento e contratti di area,* in F. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro,* Torino, 1997, pp. 127 ss.;

A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria,* in *Lav. dir.,* 1997, pp. 261 ss.;

A. LASSANDARI, *Sulla verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali,* in *Dir. lav. rel. ind*., 2017, 1;

A. LASSANDARI, E. VILLA (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, Torni, 2022;

A. LASSANDARI, (2023). *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in *RGL,* 4(4), 531-553.

S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione,* in *LD*, 2014, 1, pp. 185 ss;

S. LEONARDI, *The European directive on adequate minimum wage and its impact in the Italian context,* in *DLRI*, 1/2024;

S. LEONARDI, (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Italy.* In T. MÜLLER (ED.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 65-68). European Trade Union Institute (ETUI);

F. LISO, *Autonomia e occupazione,* in *Dir. lav. rel. ind.,* 1998, p. 191 ss.;

V. LLOMPART BENÀSSAR M., *El salario: concepto, estructura y cuantía,* Las Rozas, 2007;

M. LLOMPART BANNÀSSAR, *La esperada revisión de la Directiva (UE) 2022/2041, sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE, por parte del Tribunal de Justicia de la UE*, in *Briefa AEDTSS*, 113, 2025;

A. LO FARO (2020), *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *LD,* n. 3, 539ss;

A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, in *WP D'Antona It*. – 157/2022, p.3;

A. LO FARO, *L'infinita questione salariale italiana e la Direttiva UE: contro la retorica della assoluta irrilevanza,* in *LDE,* 3/2024;

A. LO FARO, *L'infinita questione salariale italiana e la Direttiva UE: contro la retorica della assoluta irrilevanza*, in *LDE*., 3/2024, 2;

P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo, in Studi in memoria di Massimo Roccella,* M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021

M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. dir. lav.*, 2010,

M. MAGNANI, *Salario minimo. in* F. CARINICI (a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi,* Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40;

L. MAGNUSSON, *"Dopo Lisbona - L'Europa sociale all'incrocio?",* ETUI, The European Trade Union Institute, https://www.etui.org/publications/working-papers/after-lisbon-social-europe-at-the-crossroads

M. Á. MALO, *Los impactos de la reforma de 2012 en la negociación colectiva,* in *Cuadernos de Información Económica*, 246

A. MARESCA, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in *Riv. it. dir. lav.,* 2010, I

G. MARCHI, *"Woorkin, yet poor": la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa,* in *Sociologia del lavoro,* 2021

M. MAROCCO, *Il salario minimo legale nel prossimo paese europeo: prospettive per l'Italia,* in *Giorn. dir. lav. ind.,* 2017;

N. MARONGIU, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea: le opportunità da cogliere nella fase di recepimento*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 175 ss.;

F. MARTINI, *Buone intenzioni o cattivi esiti? Tra salario minimo e rilancio della contrattazione*, in *Quad. rass. sind.,* 2014, n. 4;

M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale,* Luiss University Press, Roma, 2019

F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale,* in *Costituzionalismo.it,* 3/2023;

M. MATSAGANIS, *Storia e politica del salario minimo,* in *Quaderni della coesione sociale,* 2/2020;

O. MAZZOTTA, *Diritto del lavoro*, Padova, CEDAM, 2017;

E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive,* Giappichelli Editore, 2017;

E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo,* in *LDE,* 2/2021;

E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva?*, in *LDE*, 3/2023, pp. 22 ss.;

E. MENEGATTI, *Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence. A response to the Advocate General's opinion,* ETUI, 2025;

S. MILNER, *The coverage of collective pay-setting institutions in Britain*, 1895-1990, in *British journal of industrial relations,* 1995, 33, 77;

M. MISCIONE, *Il trattamento economico del socio lavoratore, la contrattazione colletttiva «eteronoma» erga omnes*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa. L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi,* Ipsoa, Milano, 2002, p. 81ss;

A. MOREIRA, M. LÉON, F. CODA MOSCAROLA, A. ROUMPAKIS (2021), *In the eye of the storm…again! Social policy responses to COVID19 in southern Europe.* Social Policy & Administration, 55, 339-357 https://doi.org/10.1111/spol.12681;

F. MORTILLARO, *Retribuzione: I) Rapporto di lavoro privato,* in *Enciclopedia Giuridica*, XXVII, Roma, 1991;

T. MÜLLER, S. RAINONE, K. VANDAELE, *Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovdry,* in ETUI and ETUC, Benchmarking Working Europe, Brussels, ETUI, 2020, p. 97;

T. MÜLLER, T. SCHULTEN, J. DRAHOKOUPIL, *Job retention schemes in Europe during the Covid-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining* Transfer: European Review of Labour and Research, , vol. 28(2), pages 247-265;

T. MÜLLER (Ed.). (2025). *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27*. European Trade Union Institute (ETUI);

T. MÜLLER, T. SCHULTEN, *Not Done Yet – Applying the Minimum Wage Directive,* in *Social Europe*, 2.5.2024;

T. MÜLLER (2025), *Here comes the sun: the formal transposition and political impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU*, Report 2025.04, ETUI.

D. NAPOLETANO, *Natura ed efficacia della norma di cui all'art. 36, 1° comma, della Costituzione e la sua rilevanza sui contratti individuali di lavoro,* in *Mass. Giur. lav.,* 1951;

U. NATOLI, *Retribuzione sufficiente ed autonomia sindacale*, in *Riv. giur. lav.,* 1952, I;

P. NATOLI, *Il punto di vista del Consulente del Lavoro*, in *LDE*, 4/2024;

R. NICOLÒ, *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro*, in *Riv. giur. lav.,* 1951, II;

L. NOGLER, *Commento agli artt. 36 c. 1, Cost., 2099 c.c. e 429 c.p.c.,* in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro,* Padova, 2005

F. OLIVERI, *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta Sociale Europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazioni nelle corti nazionali,* 2015, in www.europeanrights.eu;

G. ORLANDINI, S. BORRELLI, V. BAVARO, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.,* 2021, I, p. 111;

G. ORLANDINI, *Le ragioni di un confronto sul recepimento della Direttiva n. 2022/2041/UE*, in *LDE*, p. 2 ss.;

G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica ed uso delle fonti internazionali,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 157 ss.;

G. PACCHIANA, *La funzione della retribuzione oggi e la questione del salario minimo legale,* in *LDE,* 4/2024, n. 5;

G. PACELLA, *La nozione euro-unitaria di lavoratore dipendente alla prova della gig-economy: si pronuncia la Corte di Giustizia europea,* in *LLI,* Vol. 6, No. 1, 2020 p. 18 ss.

S. PALLADINI, *La retribuzione del socio di cooperativa tra principi costituzionali e vincoli di sistema,* in *Var. temi dir. ind.*, 2017, 2

C. PAREO, *Il giusto compenso nel lavoro attraverso piattaforme digitali,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto,* Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023;

C. PAREO, *Il lavoro povero nella platform economy. Problemi e prospettive*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte.* Adapt University Press, 2024;

P. PASCUCCI, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi,* Relazione Congresso AIDLASS, 17-19 maggio 2018;

P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?,* Milano, 2018;

P. PASCUCCI, V. SPEZIALE (2021), *Spunti sul salario minimo legale dopo la Proposta di direttiva Ue*, in *DLRI*, n. 4, 749ss;

P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in P. Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, 263;

PÁSZTÓY, A., & HAVAS, B. (2025). *"Collective bargaining and minimum wage regime in Hungary".* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union.* ETUI, p. 56 ss.;

G. PERA, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Cost*, in *Dir. Lav.*, 1953, I,. pp. 99 ss

G. PERA, *Note sui contratti collettivi "pirata",* in *Riv. it. dir. lav.,* 1998, I;

J. I. PÉREZ LÓPEZ, *El incremento del SMI y sus consecuencias laborale: protegiendo a las personas trabajadoras mas vulnerables y avanzando hacia la igualdad salarial*, in *Revista Internaional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO*, 12 (3)

M.M. PÉREZ HERNÁNDEZ*, El salario minimo interprofesional y la negociacion colectiva,* in *Temas Laborales,* 2022, n. 163,

M. PERSIANI, *Legge, giudice e contratto collettivo*, in *Dir. lav*., I, 1977;

M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Quad. Arg. dir. lav.,* 1998

R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie del lavoratore subordinato*, Milano, 1989, pp. 111 ss;

D. PETRYLAITÉ, *La trasposizione della direttiva europea sul salario minimi nel diritto del lavoro lituano*, in *DRL*, 2/2025;

C. PISANI, *Salario minimo legale: una soluzione semplicistica ad un problema complesso,* in *LDE*, 3/2023;

L. PISARCZYK, B. MADRZYCKI, *Il meccanismo di determinazione del salario minimo e la promozione della contrattazione collettiva: verso l'attuazione della Direttiva (UE) 2022/2041 in Polonia.* In *Dir. Rel. Ind.,* 2/2025;

A. PIZZOFERRATO, *Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?,* in *LDE*, 3/2022;

A. PIZZOFERRATO, *Salario minimo, working poor e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia tra legge e contrattazione collettiva?,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LABERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte,* Adapt University Press, 2024

C. PONTERIO, *Il ruolo della giurisprudenza nell'attuazione dell'art. 36 Cost.,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023

D. PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea,* ADAPT University Press, 2020;

J.A PRASSI, A. ALOISI, N. COUNTIRIS, V. DE STEFANO, *Eu Court of Justice's decision on employment status does not leave platforms off the book,* Regulation for Globalization, 29 aprile 2020;

G. PROIA, *Salario minimo legale: problemi e prospettive,* in *Dir. Rel. Ind.,* 2020, p. 1 ss.;

S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione,* in *Riv. giur. lav.,* 1950, I;

S. PUGLIATTI, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori*, in *Riv. giur. lav.,* 1952, I;

L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale,* in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche*

di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future, Milano 2018, p. 7, ss;

L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* 2022;

L. RATTI, E. BRUMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (EDS.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage: Context, commentary and trajectories,* Hart Publishing, Oxford, 2024.

L. RATTI, *What is the Minimum Wage Directive Really About? An Analysis of Directive 2022/2041 on Adequate Minimum Wages, its Implications and Objectives,* in *Diritti Lavori Mercati International,* 2024, 2, 337 ss.;

L. RATTI, *Out of Shadow: The Court of Justice and the Limits of EU Law Competence on Determining Minimum Wages*, in EU *Law Live,* 17-21 November 2025, 15.

G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo,* in *Lavoro e Diritto*, 2011, 4;

G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica,* Giappichelli, 2012;

R. RILEY, C. ROSAZZA BONDIBENE, *The impact of the National Minimum Wage on firm behaviour during recession,* 2013;

R. RIVERSO, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità,* in *LDE,* 4/2024, p. 3;

M. RIZOV, R. CROUCHER, *The impact of the UK National Minimum Wage on productivity by low-paying sector and firm-size groups*, 2011;

W. RIZZETTO, *Salario minimo, privilegiare interventi nel minimo della contrattazione collettiva,* in *LDE,* 3/2023, 2;

M. ROCCELLA, T. TREU. M. AIMO, D. IZZI, *Manuale di diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Cedam, Padova 2023;

M. ROCCELLA, *Il salario minimo legale*, in *Pol. Dir.,* 1983;

W.K. ROCHE, *Il recepimento della direttiva UE sui salari minimi adeguati in Irlanda: una questione irrisolta, in DRL*, 2/2025

G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, Bari, 1997, pp. 32 ss.;

F. RONCHI, M. NATILI, (2023). *Allargamento della doppia dualizzazione? Disuguaglianze nel mercato del lavoro e risposte alle politiche sociali nazionali nell'Europa occidentale durante la prima ondata della pandemia di COVID-19. Politica Sociale e Amministrazione*, 57(3), 416–432. https://doi.org/10.1111/spol.12814

J.J. ROSA, *The effect of minimum wage regulation in France,* in *The economics of legal minimum wages,* 1981;

S. ROSSI, *Il rapporto di lavoro dei riders, etero-organizzazione, disponibilità al lavoro e adeguatezza previdenziale,* in *LDE,* 4/2024.

R. SANCHEZ, *Les emplois du privé remunerés sur la base du Smic*, Dares Analyse n. 14, 2016;

F. SANTONI, *La posizione soggettiva del lavoratore dipendente*, 1979

F. SANTONI, *La revisione della disciplina dei rapporti di lavoro,* in F. CARINICI (a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe 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, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2014, n. 32;

F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro,* Napoli 1995;

D. SCHIUMA, *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte Costituzionale ed il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione,* in *Dir. rel. ind.,* 2015, III;

T. SCHULTEN, *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe,* in *European Journal of Industrial Relations,* 2008, p. 432.

T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *Back on the agenda: a European minimum wage standard,* in ETUI Policy Brief, 2014;

T. SCHULTEN – T. MULLER – L. ELDRING, Prospects and obstacles of a European minimum wage policy, in G. VAN GYES – T. SCHULTEN (a cura di), *Wage bargaining under the new European Economic Governance*, 2015, p. 332.

R. SCHÜTZE, *European Union Law, Cambridge University Press*, Cambridge, 2018, 798;

R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.,* 1951

R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella costituzione italiana*, Milano, 1978, p. 78;

M. SCORZA, *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione,* in *Dir. Lav.,* 1951, II;

A. SERMONTI, *L'adeguatezza della retribuzione di fronte al contratto collettivo di diritto comune e al 1° comma dell'art. 36 della Costituzione*, in *Mass. giur. lav.,* 195

A. SGROI, *La tutela del minimale contributivo nel settore delle cooperative*, in *Riv. dir. sic. soc.,* 2022;

SICILIANI I., TANDA P., VIOLANTE A. (2023), *Efficacia delle misure di sostegno al reddito nella crisi economica da COVID-19*, Sinappsi, XIII, n.2, pp. 149-163;

F. SIOTTO, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza, in Riv. it. dir. lav.,* 2017, I, p. 332;

SIPPOLA, M. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Finland*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 40-42). European Trade Union Institute (ETUI);

A. SKARPELIS, W. BROWN, *How far can a minimum wage compensate for the decline in collective bargaining? The challenge facing Germany and Britain*, in R. BLANPAIN, L. DICKENS (a cura di), *Chanllenges of European Employment Relation*, The Hauge, 2008;

N. SKOURIAS, *Salaire minimum et emploi de jeunes: l'exepérience française,* in G. BENHAYOUN – S. BAZEN (a cura di), *Salaire minimum et bas salaires,* Parigi, 1995

C. SMURAGLIA, *La determinazione della retribuzione da parte del giudice,* in *Riv. giur. lav.,* 1951, I, p. 83

S. SPATTINI, *Il recepimento della direttiva UE sui salari minimi adeguati: l'Italia nel confronto comparato con gli altri Stati membri,* Working Paper n. 12/2024, ADAPT University Press – www.bollettinoadapt.it

V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. CARINICI (a cura di) *La politica del Lavoro del Governo Renzi,* Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT Labour Studies, e-Book series, 2015, n.40, pp. 5-69

V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale,* in *W.P. CSDLE Massimo D'Antona.IT,* n. 244/2015, p. 2;

J.E. STIGLITZ, *Le nuove regole dell'economia*, Milano, 2016;

J. UXÓ (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in Spain*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 113-117). European Trade Union Institute (ETUI);

A. TERZI, *Salario minimo costituzionale e sindacato del giudice,* in *Questione giustizia online* 10.10.2023;

P. TOMASSETTI, *Arginare la piaga dei contratti pirata,* in Bollettino Adapt, 2014;

TOOMSALU, K. (2025). *"Collective bargaining and minimum wage regime in Estonia"*. In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union*. ETUI, pp. 36 ss.

T. TREU, *Onerosità e corrispettività del rapporto di lavoro,* Milano, 1968, p. 340;

T. TREU, *Il 1° comma dell'art. 36, in Commentario della Costituzione. Art. 35-40. Rapporti economici,* Zanichelli, 1979;

T. TREU, Sub art. 36, in SCIALOJA A. – BRANCA G. (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna, 1979 pp. 72 ss.

T. TREU, *Contratto di lavoro e corrispettività, in M. MARAZZA (a cura di), Contratto di lavoro e organizzazione*, in F. CARINCI, M. PERSIANI, *Trattato di diritto del lavoro*, vol. IV, t.2, Padova, 2013;

T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'anotna".IT* – 386/2019;

T. TREU (2021), *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea,* in *DRI*, n. 1, 1ss.

C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza,* in *Lo Stato*, n. 17 (2021), pp. 131-159;

J.P. TRICART, *Legislative implementation of European social partner agreements, WP Bollettino Adapt 2019,* https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2019/09/19WP201909TricartWEBversion.pdf;

L. TRONTI, *Stagnazione dei salari, disuguaglianza, rapporto produttività-salari e prospettive di sviluppo. Un approccio istituzionale,* convegno INAPP dal titolo Dinamiche e determinanti della produttività del lavoro e dei salari in Italia: quali prospettive*?* Roma, 20 dicembre 2022;

P. TULLINI, *Minimi salariale adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea,* in *LDE*, 2/2022, pp. 5 ss.;

VALDÉS DAL RÉ F., *La reforma de la negociacíon colectiva de 2012,* in *Relacion Laborales,* 2012, 23-24;

A. VALLEBONA, *L'incostituzionale stravolgimento del lavoro in cooperativa,* in *Mass. giur. lav.,* 2001, p. 813 ss.;

A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito,* in *Mass. giur. lav.,* 2008, p. 326;

G. VERDUGO, *The great compressionnof the French wage structure, 1969-2008*, in *Labour economics,* 2014, 28;

VINCENT, C. (2025). *Collective bargaining and minimum wage regime in France*. In T. MÜLLER (ED.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 43-46). European Trade Union Institute (ETUI);

J.B. VIVERO SERRANO, J.C. VILLALÓN, J.P. REY, M.S. GÓMEZ, R.M. GARCÍA, *La prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial, in Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012*, in *Cuadernos de acción sindical*, 2016;

J.B. VIVERO SERRANO, *El incremento del salario mínimo interprofesional. La incidencia en la negociaciόm colectiva y en la gestión empresarial de la retribución, Revista de Trabajo y Seguridad Social,* 2021;

E. VIVIANO (a cura di), *Il lavoro povero in Italia e un possibile salario minimo,* Banca d'Italia, 2023;

M. VITALETTI, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano,* in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Atti del convegno di Pisa, 3/4 febbraio 2023, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, p. 127 ss.;

VOSKERITSIAN, H. (2025). *Collective bargaining and the minimum wage regime in Greece.* In T. MÜLLER (Ed.), *Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union: The transposition of the EU Directive on Adequate Minimum Wages in the EU27* (pp. 51-55). European Trade Union Institute (ETUI),

G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti struttura funzioni,* Napoli, 1996;

C. ZOLI, Retribuzione (impiego privato), in Digesto comm., XIII, Torino, 1996;

C. ZOLI, *Il corrispettivo della prestazione lavorativa,* in L. NOGLER, M. TREMOLADA (a cura di), *La riforma di posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa,* in *Nuove leg. Civ. comm.,* 2002;

C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettive e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati,* in *LDE*, 1/2022;

C. ZOLI, *Le politiche di contrasto al lavoro povero*, in *LDE*, 1/2025, p. 3;

A. ZOLA, E. NAUMANN, P. MARZEC, *COVID-19 Labor Market Protection and Support fro the Welfare state: Job Retention Versus Job Loss in Four European Countries.* Social Policy and Administration, 2025, 59, pp. 889-911;

L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, 1991

T. WHITTON, *The national minimum wage in France, in low pay review,* 1989