

LA FUNZIONE SOCIALE DELLA RETRIBUZIONE. RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA DIRETTIVA COM(2020)682 IN TEMA DI SALARI MINIMI ADEGUATI NELL'UE*.

di Maria Chiara Girardi**

Sommario. 1. Premessa: Costituzione e salario minimo nelle interpretazioni costituzionalmente orientate. – 2. La funzione sociale della retribuzione. – 3. Il contenuto della direttiva europea relativa a salari minimi adeguati. – 4. Il dibattito sul salario minimo in Italia. – 5. Conclusioni. Il salario minimo tra Costituzione, legge e contrattazione collettiva.

126

1. Premessa: Costituzione e salario minimo nelle interpretazioni costituzionalmente orientate.

Il presente contributo analizza la complessa tematica dell'equa remunerazione dei lavoratori, muovendo, preliminarmente, dalla disamina delle norme costituzionali e delle più recenti intese europee raggiunte in tema di salari minimi adeguati.

In tal senso, occorre considerare che il 7 giugno 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo¹ sulla Proposta di direttiva (COM(2020)682), relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. La proposta², presentata dalla Commissione europea il 28 ottobre 2020, mira a definire un modello regolatorio europeo con lo scopo di garantire, in un quadro di tutela dei diritti fondamentali, e soprattutto della dignità dei lavoratori, l'adeguatezza e l'equità dei salari minimi.

* *Sottoposto a referaggio.* Il presente lavoro – qui in forma di anticipazione – è destinato agli Atti del VI Congresso italo-spagnolo di studi costituzionali (Granada, 5/7 ottobre 2022).

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Accordo raggiunto il 7 giugno 2022.

² Sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati, cfr. in dottrina Z. Adams., *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, n. 2/2021; A. Bugada, *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, n. 2/2021; M. Barbieri, *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, n. 2/2021; A. Bellavista, *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, n. 2/2021; M. Delfino, *Proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, n. 2/2021; M. Barbera e F. Ravelli, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in A. Aimo, A. Fenoglio e D. Izzi, (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, p. 63 ss.

La misura si colloca nel più ampio dibattito sulla definizione dei salari minimi a livello europeo³, che, com'è noto, ha trovato ragioni di rinnovato interesse alla luce delle conseguenze economico-sociali della pandemia da Covid-19.

Dell'attenzione europea al tema è dato conto, tra l'altro, dal discorso sullo stato dell'Unione europea del settembre 2020, in cui la presidente von der Leyen aveva dichiarato che “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. [...] Tutti devono poter accedere a salari minimi, che sia attraverso contratti collettivi o salari minimi legali”⁴.

Tuttavia, posta la volontà politica, occorre calibrare la misura dei salari minimi adeguati nel perimetro dell'art. 153 TFUE, secondo cui l'eventuale fissazione di un salario minimo rientra nelle competenze dei singoli Stati membri. E la direttiva approvata sembrerebbe coerente con il sistema normativo sovranazionale e nazionale in materia. Infatti, scopo della stessa non è l'imposizione di un salario minimo europeo, comune a tutti gli Stati membri, bensì la definizione di criteri chiari ed univoci per la determinazione e l'aggiornamento di salari minimi, che favorisca una tutela effettiva dei diritti fondamentali dei cittadini europei – mediante il miglioramento delle rispettive condizioni lavorative – e, in ispecie, dei valori di solidarietà europea⁵.

In particolare, la direttiva intende: garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali, ove esistenti; promuovere la contrattazione collettiva; e incrementare i controlli in tutti gli Stati membri. Sullo sfondo si pone la necessità di contribuire alla promozione di un'economia di mercato europea (art. 3 TUE)⁶, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini (art. 151 TFUE), al rispetto dell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – che sancisce il diritto a condizioni di lavoro eque, sicure e dignitose

³ Sul dibattito europeo in tema di salari minimi, cfr., *ex multis*, D. Belman e P. Wolfson, *What Does the Minimum Wage Do?*, USA, Kalamazoo, 2014, *passim*; D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, in *ADAPT Labour studies e-book*, n. 87/2020; J.E. Stiglitz, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, Il Saggiatore, 2020, *passim*.

⁴ Il testo integrale del discorso è rinvenibile al sito web: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655.

⁵ A. Lo Faro, *La proposta europea per “salari minimi adeguati”*: work in progress, in *'20 Maggio'*. *Biblioteca del Centro Studi di Diritto del lavoro europeo “Massimo D'Antona”*, n. 1/2022, p. 17 ss.

⁶ Sulle politiche europee volte alla creazione di un'economia sociale di mercato, cfr. A. Lucarelli, *La concorrenza principio tiranno? Per una lettura costituzionalmente orientata del governo dei beni pubblici*, in *Giur. cost.*, n. 6/2020, p. 2906 ss.

–, nonché al perseguimento di alcuni dei principi espressi nel Pilastro europeo dei diritti sociali⁷, approvato nel novembre 2017 (e, in specie, del principio n. 6 relativo alle retribuzioni minime adeguate) e all’attuazione di molteplici Convenzioni internazionali in tema di tutela dei lavoratori⁸.

Più in generale, la direttiva europea sui salari minimi, in un’ottica di sviluppo ed affermazione di principi e regole riconducibili al c.d. diritto pubblico europeo dell’economia⁹, rappresenta uno strumento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi socio-economici dell’Unione, in quanto favorisce la riduzione della povertà lavorativa e delle disuguaglianze retributive – anche di genere – e, dunque, tutela la dignità dei lavoratori¹⁰. Infatti, la garanzia di un’equa retribuzione costituisce un elemento indispensabile alla tutela di condizioni di lavoro dignitose e le recenti tendenze della prassi si pongono in netto contrasto con lo spirito della Carta costituzionale. Basti pensare che già Mortati evidenziava come l’art. 36 della Costituzione italiana, “con il suo richiamo al minimo sufficiente per un’esistenza libera e dignitosa, si riannoda ai principi fondamentali che sanciscono il diritto inviolabile dell’uomo al pieno sviluppo della persona (artt. 1 e 3), sviluppo che, per il lavoratore dipende dalla misura del salario, costituendo questo l’unico mezzo per la soddisfazione delle sue esigenze umane”¹¹.

Ebbene, ad oggi, ventuno Stati membri hanno fissato la soglia dei salari minimi mediante atti legislativi, mentre in sei Stati membri (Italia, Danimarca, Austria, Cipro, Finlandia e Svezia) la garanzia di un salario minimo è rimessa alla contrattazione collettiva. Inoltre, benché negli ultimi anni taluni Stati abbiano adottato provvedimenti tesi all’incremento dei

⁷ Cfr. A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell’Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 72 ss.

⁸ Le numerose Convenzioni stipulate a livello internazionale dall’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Agenzia specializzata delle Nazioni Unite in materia di lavoro e politica sociale, sono rinvenibili online: <https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/lang--it/index.htm>.

⁹ Sulla tematica del diritto pubblico europeo dell’economia, cfr. A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, Napoli, ESI, 2016, *passim*; E.C. Raffiotta, *Per un governo dell’economia nell’Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2020, p. 395 ss.

¹⁰ Sul valore della dignità della persona, cfr. G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 14 maggio 2008; S. Lieto, *Dignità e “valore” tra etica, economia, diritto*, in *Rass. Dir. Pubbl. eur.*, n. 1/2013, p. 162 ss.; G.M. Flick, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 160 ss.; M. Cavino, *Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana*, in G.P. Dolso (a cura di), *Dignità, Uguaglianza e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 6 ss.; A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell’ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019.

¹¹ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, n. 1/1954, p. 46.

salari minimi, ciò non si è dimostrato sufficiente a contrastare le forti diseguaglianze tra condizioni salariali differenti¹². Anche gli importi dei salari minimi legali variano notevolmente da uno Stato all'altro (da 312 euro mensili in Bulgaria a 2.142 euro mensili in Lussemburgo).

La povertà salariale investe soprattutto le donne e i soggetti con uno scarso livello di istruzione, favorendo le diseguaglianze. Tale tendenza è incrementata dai processi di digitalizzazione¹³ e globalizzazione¹⁴, nonché dalla pandemia¹⁵, e crea un forte disallineamento con la Costituzione; le vicende più recenti mostrano una “collisione con la posizione data al lavoro dalla Costituzione, con i caratteri originari di essa e con la lunga e contrastata [...] attuazione dei principi da essa affermati”¹⁶.

Per tali ragioni, in ottica egualitaria e solidale, pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la misura europea sembra opportuna al fine di migliorare i sistemi di previsione dei salari minimi e garantire parità di condizioni all'interno dell'Unione. La direttiva, nel rispetto della competenza dei singoli ordinamenti nazionali, si pone altresì l'obiettivo di ridurre le problematiche relative al *dumping* salariale e, sul piano interno, può dare un contributo significativo alla sfuggente ed opaca configurazione della forma di stato, che in quanto democratica e sociale non può che partire dal principio lavorista, di cui il tema dei salari minimi ne è una declinazione.

Occorre, però, al contempo, intervenire con una normativa nazionale, garantendo l'efficace affermazione, in chiave egualitaria, del lavoro, cartina di tornasole di tutti i diritti sociali e valore fondante della partecipazione¹⁷. In materia, infatti, ancora oggi, si riscontra una

¹² Sul tema, cfr. E. Menegatti, *Il giusto prezzo alla professionalità*, in *Federalismi.it.*, n. 17/2022, p. 160 ss.; M. Marinelli, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *ADL*, n. 86/2010; M. Roccella, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion pratica*, n. 35/2010, p. 419 ss.

¹³ Sul rapporto tra lavoro e digitalizzazione, cfr. U. Romagnoli, *Il diritto al lavoro nell'età della globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2003, p. 569; A. Occhino, *Lavoro, tempi e luoghi digitali*, in *Federalismi.it*, n. 34/2022, p. 231 ss.; T. Treu, *La digitalizzazione del lavoro: proposte europee e piste di ricerca*, in *Federalismi.it*, n. 9/2022, p. 190 ss.

¹⁴ Cfr. A. Poggi, *Oltre la globalizzazione. Il bisogno di uguaglianza*, Modena, Mucchi, 2020, pp. 13-14.

¹⁵ Sulla pandemia come moltiplicatore delle diseguaglianze nel mercato del lavoro, cfr. S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro. Disallineamenti dalla Costituzione*, in *Federalismi.it.*, n. 4/2022, p. 940 ss.; A. Maresca, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020, p. IV ss.; I. De Cesare, *Pandemia e parità di genere. L'impatto del Covid-19 nel mondo del lavoro*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, p. 93 ss.

¹⁶ S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro*, cit., p. 945.

¹⁷ Sul tema, cfr., *ex multis*, G.F. Mancini, Sub art. 4, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Il Foro Italiano-Zanichelli, 1975, p. 208 ss.; A. Accornero, *Il lavoro come diritto e come cittadinanza*, in *Lav. dir.*, 1996, p. 729 ss.; R. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003; A. Martini, *Il lavoro tra diritto e libertà individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, p. 173 ss.; B. Caruso e G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna,

notevole distanza tra il modello di Costituzione formale e la Costituzione materiale¹⁸. È infatti nel lavoro che si realizza la sintesi “tra il principio personalista (che implica la pretesa all’esercizio di un’attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)”¹⁹. E, non a caso, “il senso generale delle norme costituzionali sul lavoro si rinviene nel raccordo di esse con l’art. 3, comma 2, della Costituzione, in un progetto di emancipazione, di sviluppo della personalità, di acquisizione della dignità, da parte di coloro per i quali sono maggiori gli ostacoli ‘di fatto’ posti innanzi a tale obiettivo”²⁰. Naturalmente, è necessario che lo Stato si adoperi in tal senso, predisponendo gli strumenti idonei a dare concreta attuazione a quei valori.

2. La funzione sociale della retribuzione.

Com’è noto, l’art. 36 della Costituzione italiana²¹ riconosce il diritto del lavoratore a una «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa». Dal dibattito in Assemblea costituente emerge come sia stata volontariamente e specificamente esclusa una riserva di legge in materia di salario minimo. La determinazione delle retribuzioni minime in Italia è, infatti, demandata ai contratti collettivi nazionali di categoria, in cui il ruolo centrale è svolto dai sindacati²².

Il Mulino, 2015, *passim*.; A. Apostoli, *L’ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, Giuffrè, 2005; Id., *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

¹⁸ Sulla nozione di Costituzione materiale, cfr. C. Mortati, *La Costituzione materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998

¹⁹ C. Mortati, *Articolo 1. Commentario della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, p. 12.

²⁰ S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro. Disallineamenti dalla Costituzione*, cit., p. 945.

²¹ Sull’art. 36 della Costituzione, cfr., *ex multis*, L. Zoppoli, *L’art. 36 della Costituzione e l’obbligazione retributiva*, in B. Caruso, C. Zoli e L. Zoppoli, (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1995, p. 91; C. Colapietro, *Sub art. 36 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 739; C. Tripodina, *Sub art. 36 Cost.*, in S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 351; L. Nogler, *Sub art. 36 Cost.* in M. Grandi e G. Pera (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, Cedam, 2009, p. 41 ss.

²² Sul ruolo dei sindacati, cfr. *ex pluribus*, C. Mortati, *Sindacati e partiti politici*, in *L’organizzazione professionale in Italia*, Atti della XXIV Settimana sociale dei cattolici italiani, Roma, 1952, p. 213 ss.; G. Pera, *Libertà sindacale* (voce), in *Enc. dir.*, 1974, p. 494 ss.; M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, Utet, 2004, *passim*; L. Di Majo, *Diritto al lavoro e ruolo dei sindacati in Italia*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 agosto 2018, spec. p. 5 ss. G. Centamore, *Sindacato, contrattazione e lavoro non standard*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2022, p. 216 ss.

D'altra parte, dalla "preliminare dichiarazione dei valori direttivi dell'azione dello Stato nella sfera dei rapporti sociali" e dalla "successiva specificazione delle varie direzioni da percorrere e delle varie misure da adottare per poter dare concreta attuazione a quei valori"²³, emerge l'idea dei Costituenti di uno Stato che intervenisse per promuovere condizioni adeguate affinché ai cittadini fosse garantito il diritto al lavoro e dunque la partecipazione alla società²⁴, anche mediante lo sviluppo di politiche a favore della produttività del lavoro e dello sviluppo tecnologico dello stesso.

Una adeguata riflessione sui salari minimi non può, dunque, prescindere dalla concreta attuazione dell'art. 36 Cost. Tale norma (da leggere in combinato disposto con l'art. 39 Cost.)²⁵ contiene al suo interno sia il principio di proporzionalità, che di sufficienza. Il primo è legato alla funzione corrispettiva della retribuzione, mentre il secondo esprime la funzione sociale della stessa e, dunque, contiene in sé (*rectius* dovrebbe contenere) l'espressione più rilevante della nostra forma di stato²⁶. La norma è il "frutto della convergenza tra le istanze di parte socialista e comunista, e le istanze dei democristiani progressisti, i quali si fanno in quella sede portatori della lettura più incisiva ed 'interventista' della dottrina sociale cattolica"²⁷.

La disposizione in discorso si rivela come l'espressione della sintesi tra le due prospettive culturali e politiche "che più di ogni altra, intorno alla metà del secolo scorso, attribuiscono un ruolo rilevante allo Stato e alla coalizione sindacale, nella determinazione e incremento degli *standard* di trattamento dei lavoratori"²⁸. Infatti, nel postulare il superamento della tradizionale neutralità dello Stato rispetto al tema del lavoro, lo scopo principale della norma è quello di impegnare le istituzioni verso politiche di promozione di adeguate condizioni di lavoro.

Non a caso, alla Costituente, Dossetti sottolinea come sino a quel momento si fosse "vissuti in una società in cui le esigenze fondamentali di vita sono state sempre considerate in senso restrittivo, onde è possibile che vaste masse di lavoratori fossero insufficientemente

²³ C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, n. 1/1954, p. 11.

²⁴ Cfr. A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, p. 193 ss.

²⁵ Cfr. G. Giugni, *Commento all'art. 39 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1970, p. 259 ss.

²⁶ Sul tema, cfr. S. Pugliatti, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori*, in *RGL*, II, 1951, pp. 174 ss.

²⁷ P. Ichino, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'art. 36 della Costituzione*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Napoli, Jovene, 2011, p. 890.

²⁸ *Ibidem*.

compensate”, mentre “risponde alla struttura economico-sociale del nostro sistema orientare l’economia verso retribuzioni del lavoro che non siano soltanto rispondenti alle esigenze di vita, quali possono essere quelle di vitto, della casa, del vestiario, ma anche alle esigenze dell’esistenza libera e perciò degna dell’uomo”²⁹.

Tuttavia, occorre dar conto che la formulazione dell’art. 36 Cost., negli intendimenti del Costituente, sembrerebbe di tipo programmatico e, dunque, non imporrebbe in via di principio un intervento del legislatore; ciononostante, il diritto al lavoro, quale diritto sociale, richiede “un ruolo attivo dei pubblici poteri, impegnandoli in un programma d’azione, in forza del quale, conformemente all’art. 3, c. 2, Cost., sia perseguita l’eguaglianza sostanziale a vantaggio di coloro che svolgono un’attività sottoprotetta. Quando questo principio venga negato, e il corrispondente obbligo disatteso, la coesione sociale, compromessa potenzialmente e in fatto, va assicurata con misure di sostegno a coloro che, a causa dell’assenza o delle insufficienti garanzie nella condizione di lavoro, si trovino ad essere lesi nel loro diritto a una «esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.)”³⁰. In assenza di tali interventi³¹, l’evidente distorsione del modello produrrebbe un disallineamento sempre maggiore tra Costituzione formale, materiale e vivente³².

Di segno diverso è, peraltro, l’interpretazione di una parte della dottrina³³, nonché della giurisprudenza costituzionale³⁴, secondo cui l’art. 36 Cost. avrebbe un valore precettivo.

In ogni caso, soprattutto negli ultimi decenni, il progressivo aumento dei fenomeni di cc.dd.

²⁹ Assemblea costituente, *Resoconto della seduta dell’8 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, p. 8.

³⁰ S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro*, cit., p. 947-948.

³¹ L’assenza di interventi normativi tesi a dare effettività all’art. 36 della Costituzione comporterebbe altresì la mancata attuazione di numerose norme internazionali di matrice pattizia, tra cui, in particolare, le Convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Sul punto, si veda il *Rapporto mondiale sui salari 2022-2023* dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) rinvenibile online: https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/articles/WCMS_862955/lang--it/index.htm#:~:text=Negli%20Stati%20arabi%2C%20le%20tendenze,2%20per%20cento%20nel%202022. Sul tema, in dottrina, V. Brino, *Il percorso evolutivo dell’Organizzazione internazionale del lavoro tra universalismo e selettività delle tutele*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 3/2021.

³² Sul rapporto tra Costituzione formale, materiale e vivente, cfr., *ex multis*, C. Pinelli, *Costituzione formale-Costituzione materiale*, in *Dizionario di Storia. Treccani online*, 2010; M. Luciani, *Garanzia ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; G. Brunelli e G. Cazzetta (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, Materiali dell’incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Milano, Giuffrè, 2013, spec. p. 23 ss.

³³ Cfr. S. Pugliatti, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori*, in *RGL*, II, 1951, p. 174 ss.; G. Ricci, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. dir.*, n. 4/2011, p. 635 ss.

³⁴ Cfr. *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 30 del 1960, 32 del 1986, 164 del 1994, 15 del 1995, 62 del 1999, 126 del 2000.

dumping salariale e *shopping* contrattuale, nonché la corrispondente erosione dei salari, dovuti, in particolare, alla diffusione del lavoro digitale, hanno evidenziato la scarsa tenuta dei contratti collettivi nazionali, risultati inadatti a garantire l'adeguatezza della retribuzione e, di conseguenza, la tutela della dignità dei lavoratori. Si è così sviluppato un ampio dibattito circa la necessità di adeguarsi agli *standards* europei, intervenendo normativamente con la fissazione di un compenso orario minimo (non a caso, nelle ultime due Legislature, sono già stati presentati diversi disegni di legge³⁵ volti ad introdurre un salario minimo orario).

Di conseguenza, la direttiva sui salari minimi risulterebbe coerente, ma anche necessaria e urgente, ai fini dell'attuazione dell'art. 36 Cost e, più in generale, della nostra forma di stato sociale³⁶. D'altra parte, anche nella Relazione resa dal governo Conte II nel 2020, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012³⁷, viene chiarito che la direttiva non impone agli Stati membri l'introduzione di una legge di tutela del salario minimo, né l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, ma si limita a colmare le diseguaglianze dei salari minimi, in termini di adeguatezza e copertura, laddove gli interventi nazionali non siano apparsi sufficienti a garantire gli obiettivi prefissati.

Infatti, i tentativi sinora espliciti a livello interno, volti alla riduzione della disoccupazione (si v. i più recenti, d.lgs. n. 81/2015, d.lgs. n. 23/2015, l. n. 96/2018, l. n. 128/2019), in assenza di adeguate politiche sociali e strumenti perequativi, hanno determinato un incremento della precarietà del lavoro³⁸, a scapito della qualità dello stesso, acuendo le diseguaglianze e il disallineamento dai principi costituzionali. Invero, spesso, “a una crescita complessiva della forza economica del comparto corrisponde un aggravamento delle condizioni di lavoro, a riprova del fatto che le diseguaglianze vanno corrette, come impone la Costituzione, e non sono per nulla fattore di una certa crescita del benessere per tutti, anche per chi è in basso, all'incrementarsi della ricchezza di chi è in alto”³⁹.

La direttiva europea sui salari minimi potrebbe costituire, invece, uno mezzo utile al fine

³⁵ Si vv. i d.d.l. Catalfo ed altri (S.658), Laus ed altri (S.310), Nannicini ed altri (S.1132), Laforgia (S.1259), il d.d.l. di iniziativa del CNEL (S.1232).

³⁶ Cfr. C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2019, p. 26.

³⁷ Cfr. Camera dei deputati, *Proposta di direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'UE*, Dossier n. 43, 27 novembre 2020, 5 ss.

³⁸ Sul punto, si v. la recente intervista della deputata Chiara Gribaudo nel quotidiano *Il manifesto*, consultabile online: <https://ilmanifesto.it/gribaudo-no-allestensione-dei-contratti-a-tempo-sul-lavoro-la-priorita-e-il-salario-minimo>.

³⁹ S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro. Disallineamenti dalla Costituzione*, cit., p. 949.

di garantire una vita dignitosa ai lavoratori, nel rispetto dei principi di solidarietà ed eguaglianza espressi nella Carta di Nizza (artt. da 20 a 38) e, soprattutto, nella nostra Costituzione⁴⁰. In ossequio a tali principi, l'introduzione di un quadro regolatorio volto a garantire l'adeguatezza dei salari minimi e ad incrementare il numero di lavoratori che hanno accesso a tale tutela rappresenta uno strumento imprescindibile per la valorizzazione della funzione sociale della retribuzione e per l'affermazione dei valori repubblicani, contribuendo alla riespansione del diritto pubblico europeo dell'economia⁴¹.

3. Il contenuto della direttiva europea relativa a salari minimi adeguati.

La direttiva europea relativa a salari minimi adeguati - su cui, come anticipato, le istituzioni sovranazionali avevano raggiunto un accordo lo scorso 7 giugno - è stata approvata in via definitiva dall'Adunanza plenaria del Parlamento europeo il 14 settembre 2022, con 505 voti favorevoli, 92 contrari e 44 astenuti. Ora, dopo il via libera del Consiglio, la direttiva dovrà essere recepita, entro due anni, dagli Stati membri⁴².

La direttiva si applica a tutti «i lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro»⁴³. Scopo della stessa è migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei, favorendo una convergenza verso l'alto dei salari minimi, e, contestualmente, promuovendo il progresso economico-sociale della Unione europea.

La misura proposta trova la propria *ratio* nell'art. 153, par. 1, lett. *b*), TFUE, che stabilisce che l'Unione europea favorisce e supporta l'azione degli Stati membri nel settore lavorativo, pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Gli obiettivi della direttiva risultano inoltre coerenti con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare con l'art. 31, par. 1, secondo cui «ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose», nonché con il disposto di cui all'art. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, secondo cui i lavoratori hanno diritto a una retribuzione

⁴⁰ Sul tema, cfr. A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*. Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Consulta online, 7 luglio 2020.

⁴¹ Cfr. Id., *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*. Dir. Pubb. eur. Rass. online, n. 1/2019, p. 12 ss.

⁴² Il termine ultimo per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri è il 15 novembre 2024.

⁴³ Art. 2, direttiva COM(2020)682.

equa che garantisca loro una vita dignitosa⁴⁴. Contestualmente, essa recepisce l'art. 8 del Pilastro europeo⁴⁵, secondo cui i lavoratori hanno diritto ad essere consultati sulle tematiche di loro interesse.

La normativa muove dalla considerazione che negli ultimi decenni si è assistito ad un forte indebolimento della contrattazione collettiva, dinnanzi alla polarizzazione del mercato del lavoro⁴⁶. In quest'ottica, essa mira a promuovere una ripresa economica sostenibile ed inclusiva⁴⁷, tenendo conto dell'andamento della produttività del lavoro e della sua correlazione con il tema salariale. Migliori condizioni di vita e di lavoro, anche attraverso salari minimi adeguati, apporterebbero vantaggi sia ai lavoratori, che alle imprese. Analogamente, l'adeguatezza dei salari minimi contribuirebbe a migliorare l'equità del mercato del lavoro nell'Unione europea⁴⁸.

Nello specifico, le finalità enunciate nella parte introduttiva della direttiva europea mirano a ridurre le diseguaglianze e le disparità salariali, a contrastare i fenomeni di *dumping* salariale e lavoro povero, nonché a garantire un'adeguata trasparenza nel mercato. La direttiva promuove la contrattazione collettiva a livello settoriale e interprofessionale⁴⁹. A tal fine, vengono fissati i criteri ed i requisiti necessari a rendere adeguato il salario minimo, contribuendo ad esprimere un modello che si allontani dall'ideologia ordoliberal e contribuisca a costruire un "complesso di istituti, principi, regole a vocazione pubblicistica, che nello spazio giuridico europeo incidono direttamente e/o indirettamente, in maniera trasversale, sui diritti sociali ed economici (il c.d. spazio sociale europeo)"⁵⁰.

Nel capo II della direttiva sono indicate le disposizioni rivolte agli Stati che adottano il salario minimo legale. In particolare, vengono indicati i criteri utili a considerare *adeguato*

⁴⁴ Sul rapporto tra la direttiva europea sui salari minimi adeguati e l'art. 153 TFUE, cfr. G. Di Federico, *The minimum wage directive proposal and the external limits of art. 153 TFUE*, in *ILLE-J*, II, 13, 2020, p. 107 ss.

⁴⁵ Sul Pilastro europeo dei diritti sociali, cfr. A. Ciancio, *Verso un "pilastro europeo dei diritti sociali"*, in *Federalismi.it.*, n. 13/2016.

⁴⁶ Cfr. G. Ricci, *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, cit., p. 635 ss.

⁴⁷ Considerando n. 8 della direttiva in esame.

⁴⁸ Cfr. M. Biasi, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 1/2021, p. 3 ss.

⁴⁹ Sul tema, si v. A. Bellavista, *Massimo Roccella e il salario minimo legale*, in A. Aimo, A. Fenoglio e D. Izzi, (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, p. 573 ss.

⁵⁰ A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., p. 12 ss.; nello stesso senso, Id., *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei. Dalla Carta europea dei diritti fondamentali al Progetto di Trattato costituzionale*, in *Democrazia e diritto, Democrazia e populismo*, Roma, Franco Angeli, n. 3/2003, p. 279 ss.

il salario minimo, facendo riferimento a quelli previsti a livello internazionale: gli Stati possono riferirsi al c.d. indice Kaitz, corrispondente al 60% del salario mediano lordo o, in alternativa, all'indice del Consiglio d'Europa, pari al 50% del salario medio lordo. Essi sono tenuti a provvedere alla realizzazione di piani per la fissazione e l'aggiornamento dei salari minimi secondo tali criteri. Gli aggiornamenti devono avvenire ogni due anni, massimo ogni quattro, per i Paesi che utilizzano meccanismi di indicizzazione automatica. Le parti sociali debbono costantemente essere coinvolte nelle procedure.

Gli Stati che adottano il salario minimo legale devono dunque verificare che la retribuzione garantisca una vita dignitosa ai lavoratori, tenendo conto del potere di acquisto, del costo della vita e della produttività nazionale a lungo termine.

Le disposizioni rivolte, invece, agli Stati che adottano il salario minimo nella contrattazione collettiva stabiliscono che quest'ultima deve rappresentare almeno l'80% dei lavoratori. I Paesi che non raggiungono tale soglia debbono presentare un piano d'azione che dimostri come intendano aumentare progressivamente la contrattazione collettiva. L'idea è che una elevata copertura della contrattazione collettiva garantisca l'adeguatezza dei salari minimi. Pertanto, la direttiva richiede agli Stati membri, nel rispetto delle tradizioni nazionali e in dialogo con le parti sociali, di porre in essere misure volte ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva per la determinazione dei salari (art. 4, comma 1), lasciando loro un ampio margine di discrezionalità sul *quomodo*⁵¹.

Per promuovere l'accesso dei lavoratori al salario minimo, inoltre, la direttiva stabilisce dei sistemi di monitoraggio del fenomeno salariale (art. 10), nonché controlli sul campo. In particolare, sono previsti anche in tal caso meccanismi differenziati: i Paesi che adottano un salario minimo legale dovranno garantire la massima trasparenza sulla composizione della retribuzione e sulla relativa distribuzione della stessa, tenendo conto delle disparità del settore, per esempio, di genere o di età. Gli Stati che adottano la contrattazione collettiva nazionale, come l'Italia, dovranno, invece, garantire che le informazioni relative alla tutela del salario minimo siano trasparenti e accessibili al pubblico. È necessario comunicare alla Commissione europea ogni due anni i dati e le informazioni relativi "alle retribuzioni più basse previste dai contratti collettivi che coprono i lavoratori a basso salario e la percentuale

⁵¹ Sullo spazio di manovra lasciato agli Stati membri nell'attuazione della direttiva, cfr. E. Menegatti, *Verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 142/2020, p. 4 ss.; G. Proia, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in *LDE*, n. 2/2022.

di lavoratori da esse coperte, nonché il livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi e il suo rapporto con il livello dei salari versati ai lavoratori coperti dai contratti collettivi”⁵².

Tali strumenti di monitoraggio e controllo operano sia sul piano generale, che in ambiti più ristretti, e mirano a contrastare fenomeni come quello del lavoro sommerso, dei subappalti abusivi e del lavoro autonomo fittizio. Al fine di valutare l’efficacia delle misure, la Commissione darà conto ogni anno al Parlamento e al Consiglio europei degli sviluppi, dell’adeguatezza e della tutela garantita del salario minimo, sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri. Questi processi verranno monitorati nel quadro del processo di coordinamento delle politiche economiche e dell’occupazione a livello dell’Unione europea (semestre europeo).

Ulteriori aspetti significativi della direttiva sono poi contenuti: nell’art. 7, il quale prevede l’obbligo di stabilire le procedure atte a coinvolgere le parti sociali; e nel diritto di ricorso dei lavoratori, dei loro rappresentanti o dei sindacati, in caso di violazione delle norme.

Ma la questione determinante per i Paesi che non hanno salari minimi legali riguarderà l’individuazione della contrattazione collettiva da valutare ai fini dell’analisi del raggiungimento della soglia dell’80%. È evidente, infatti, “che essendo lo scopo della direttiva quello di garantire salari adeguati, non potranno essere presi a riferimento Ccnl sottoscritti da organizzazioni sindacali e associazioni datoriali non rappresentative, che basano la propria capacità concorrenziale proprio su condizioni economiche e normative meno tutelanti. A tal fine appare indispensabile introdurre, nella disciplina interna di recepimento, uno specifico richiamo ai principi di rappresentatività”⁵³. Anche perché l’azione europea, più in generale, dovrebbe, contribuire a garantire parità di condizioni nel mercato del lavoro, colmando le differenze ingiustificate in termini di copertura e adeguatezza dei salari minimi⁵⁴.

⁵² G. Bonanomi, *Suggerimenti (non richiesti) per il recepimento della direttiva europea sui salari minimi adeguati*, in *Federalismi.it.*, n. 20/2022, p. 45.

⁵³ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁴ Cfr. P. Tullini, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2022.

4. Il dibattito sul salario minimo in Italia.

In Italia, la tematica del salario minimo anima da tempo risalente il dibattito pubblico⁵⁵. Uno dei principali profili problematici venuti in rilievo in tali dibattiti riguarda la presenza di contratti collettivi sottoscritti da parti sociali poco rappresentative e la mancata attuazione dell'art. 39 Cost., teso ad assicurare l'efficacia *erga omnes* di tali contratti⁵⁶. L'obiettivo condiviso è dunque quello di determinare un salario minimo valido per tutti i lavoratori di ogni settore.

Il tema della retribuzione minima rientra nel campo di applicazione dell'art. 36 Cost., che evoca i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. La proporzionalità è “direttamente collegata al sinallagma contrattuale: non a un presunto valore oggettivo del lavoro, ma al valore che il lavoro ha nella valutazione delle parti contraenti”⁵⁷. La sufficienza, invece, rappresenta un criterio da rispettare oltre il mero dato economico, quale valore sociale, atto a «garantire un minimo vitale al lavoratore e alla sua famiglia»⁵⁸. Il nesso tra la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione è di tipo complementare.

Del resto, la disposizione, frutto del compromesso in Assemblea costituente tra la matrice cattolica e quella progressista, esprime la necessità di andare oltre l'idea che “le esigenze fondamentali di vita” possano essere sempre “considerate in senso restrittivo, onde è possibile che vaste masse di lavoratori” siano “insufficientemente compensate”⁵⁹. L'attuale formulazione – risultato dell'emendamento presentato alla Costituente dagli Onn. Dossetti

⁵⁵ Nella XVII Legislatura sono stati presentati tre disegni legge relativi al salario minimo legale: il d.d.l. 658/2018, del Movimento 5 Stelle; i d.d.l. 310/2018 e 1135/2019 del Partito democratico. Sul dibattito dottrinale, cfr., *ex multis*, P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *RIDL*, I, 2010, p. 719 ss.; G. Ricci, *La contribuzione costituzionalmente adeguata*, cit., p. 636 ss.; E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*; J.E. Stiglitz, *Riscrivere l'economia europea*, cit., *passim*.

⁵⁶ Sul punto, cfr. *ex multis*, L. Di Majo, *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017, p. 2, il quale evidenzia come “la crisi del tradizionale sistema della rappresentanza dei lavoratori, il ridimensionamento dei meccanismi di protezione e la complessiva difficoltà di interpretare i diversi bisogni della società sono indicatori che suggeriscono la necessità di rinverdire il dibattito sull'art. 39 Cost., da troppo tempo lasciato nel cassetto dai giuslavoristi e soltanto sfiorato dai costituzionalisti. Rinnovare il sistema della rappresentanza sindacale, rielaborarne le politiche a seguito di un confronto più aperto assume anche il significato di sviluppo della qualità democratica: la necessità di ascoltare la società non è solo, come è ovvio, un'esigenza di buon funzionamento delle istituzioni, ma coinvolge direttamente anche i rappresentanti delle parti sociali, chiamati a mettere a punto strumenti in grado di sostenere un'adeguata protezione del diritto al lavoro”.

⁵⁷ M.V. Ballestrero, G. De Simone e M. Novella, *Diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 396.

⁵⁸ Così Corte Cass., sentenza n. 6821/1995.

⁵⁹ On. Dossetti, *Resoconto della seduta dell'8 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, p. 6.

e Togliatti, che non concepivano l'ipotesi che la giusta retribuzione fosse posta in relazione alle mere "necessità fondamentali dell'esistenza del singolo"⁶⁰ – presuppone che la retribuzione sia sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa ai cittadini e ai propri familiari⁶¹.

L'art. 36 Cost. va poi, naturalmente, letto in combinato disposto con altri principi costituzionali, tra cui, *in primis*, gli artt. 1, 3 comma 2, e 4 Cost., di cui costituisce un corollario. Ma la "via italiana al minimo salariale"⁶² muove precipuamente dal combinato disposto della contrattazione collettiva, di cui all'art. 39, comma 1, Cost., e della giurisprudenza relativa alla retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.)⁶³. In tale contesto, la Corte costituzionale è intervenuta a più riprese⁶⁴ evidenziando il ruolo dirimente che svolge il dialogo tra le parti sociali, pur non esistendo una riserva a favore della contrattazione collettiva. La Consulta, infatti, «non ritiene fondata la tesi [...] secondo la quale l'ora richiamato art. 39 contiene una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro»⁶⁵. Dunque, in linea di principio, l'introduzione di un salario minimo legale non costituirebbe violazione degli artt. 36 e 39 Cost. Tuttavia, la Corte costituzionale⁶⁶ ha precisato che una legge sui salari minimi non può costituire un ostacolo al giudice chiamato a pronunciarsi sulla proporzionalità e sufficienza della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost. Il giudice, infatti, resterebbe legittimato a determinare il salario adeguato sulla base della situazione di fatto.

Al contempo, il salario minimo legale "non impedirebbe al giudice di riferirsi alla contrattazione collettiva per riscontrare la proporzionalità e l'equità dello stesso, ma rappresenterebbe comunque un parametro inderogabile di sufficienza remunerativa nel caso in cui la stessa contrattazione collettiva dovesse definire, pensiamo al fenomeno dei c.d. contratti pirata, trattamenti economici più bassi"⁶⁷.

⁶⁰ *Resoconto della seduta dell'8 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, p. 8.

⁶¹ Sul tema, C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 32 ss.; T. Groppi, "Fondata sul lavoro". *Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2012, p. 665 ss.; M. Salvati, *Costituzione italiana: art. 4*, Roma, Carocci, 2017, p. 76 ss.

⁶² M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, I, 2010, p. 777.

⁶³ Cfr. A. Cantaro, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 15 ss.

⁶⁴ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentenze nn. 34/1984, 106/1962, 124/1991, 223/2012, 178/2015.

⁶⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 120/1963.

⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 156/1971.

⁶⁷ P. Stern, *Il salario minimo legale*, in *Diritto online, Istituto dell'Enciclopedia italiana*, 16 ottobre 2019.

D'altro canto, la mancata applicazione dell'art. 39 Cost. nel nostro ordinamento – impedendo l'efficacia *erga omnes* delle disposizioni contenute nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative – determina: non soltanto la difficoltà di garantire dei salari minimi sufficienti, adeguati agli *standards* sociali, ma impedisce altresì di parametrare la retribuzione alla professionalità dei lavoratori. Infatti, “l'art. 36 della Costituzione, nato senza dubbio come norma programmatica, che avrebbe trovato concretezza soprattutto nel meccanismo di contrattazione con efficacia generale di cui all'inattuato art. 39, fu improvvisamente accettato, tra il 1950 e i 1953, come norma precettiva, atta a colmare quello che allora appariva come il vuoto legislativo derivante dall'attuazione dell'art. 39. Già in questo atteggiamento è dato intravedere, chiarissimamente, una scelta politica di deliberata supplenza del giudiziario all'inerzia del legislativo”⁶⁸.

In quest'ottica, la direttiva europea sui salari minimi adeguati vorrebbe contribuire a rafforzare il sistema lavoro, favorendo una contrattazione collettiva solida e funzionante, dunque fortemente rappresentativa, rendendo invece illegittimi gli interventi frammentati e decentrati. La direttiva costituirebbe, dunque, “uno stimolo al legislatore a fornire un sostegno giuridico al Ccnl *leader* di settore, onde scongiurare il *dumping* operato ai Ccnl concorrenti”⁶⁹. La valutazione della rappresentatività, tuttavia, implica necessariamente la definizione di criteri e parametri entro i quali analizzare la contrattazione collettiva. Per tale ragione sarebbe necessario, innanzitutto, stabilire criteri univoci e ampiamente condivisi e, al contempo, compiere un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni in materia.

Analogamente, l'indagine sulla rappresentatività dei contratti collettivi presupporrebbe l'individuazione delle rispettive categorie da analizzare. Infatti, è possibile che la retribuzione prevista in un determinato settore sia giudicata inadeguata – in ambiti con caratteristiche differenti – rispetto ai principi costituzionali. Ciò in quanto molti contratti non recano automaticamente garanzie e benessere economico ai lavoratori; pertanto, in ispecie in taluni settori, l'introduzione di un salario minimo legale migliorerebbe notevolmente la condizione salariale.

⁶⁸ G. Giugni, *Prefazione*, in M.L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione: l'articolo 36 comma 1 della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, Bologna, Il Mulino, 1971, p. 10.

⁶⁹ V. Bavaro e G. Orlandini, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, n. 1/2021, p. 310.

Basti considerare che, attualmente, il salario minimo varia da categoria a categoria e alcuni lavoratori non sono tutelati da alcun contratto collettivo: “l’incidenza dell’*in-work poverty*, drammaticamente acuita dalla recente emergenza pandemica, è dovuta, almeno in parte, alle difficoltà incontrate dalla contrattazione collettiva, la cui crisi si deve peraltro non già dall’assenza, bensì dalla proliferazione di un’attività di negoziazione cui prendono non di rado parte soggetti di dubbia rappresentatività (da ambo i lati). Quest’ultima resta comunque difficilmente accertabile in assenza di criteri certi e obiettivi (i.e. di matrice legale), la quale si lega ovviamente alla perdurante inattuazione dell’art. 39 Cost.”⁷⁰. L’amara conseguenza di tale complesso contesto normativo è che l’Italia è l’unico Paese dei membri OCSE ad aver registrato una diminuzione dei salari medi lordi⁷¹.

Per tali ragioni, solo un intervento legislativo adeguato potrebbe mettere fine al proliferarsi della produzione giurisprudenziale al di fuori dei circuiti della rappresentanza e al disallineamento dai principi costituzionali in materia⁷². Infatti, “la tutela della funzione sociale della retribuzione, espressa dal principio di sufficienza, e l’adeguatezza dello scambio tra retribuzione e lavoro, avendo riguardo alla “qualità” di quest’ultimo, può giungere [solo] da una legislazione sui minimi”⁷³. Un intervento normativo sui salari minimi contribuirebbe a favorire il valore della *sufficienza* della retribuzione, tutelando altresì la qualità (*rectius* professionalità) del lavoro in chiave *proporzionale*.

5. Conclusioni. Il salario minimo tra Costituzione, legge e contrattazione collettiva.

L’analisi condotta consente di trarre alcune considerazioni conclusive, a partire dalla constatazione della complessità del tema del salario minimo e, conseguentemente, dei molteplici ambiti di impatto dello stesso. Il tema – come si è tentato di dar conto – non coinvolge soltanto profili di carattere economico, ma anche e, forse, soprattutto, di carattere

⁷⁰ M. Biasi, *Il contrasto al “lavoro povero”*, cit., p. 3.

⁷¹ Cfr. <https://www.oecdbetterlifeindex.org/it/topics/income-it/>.

⁷² Sulla produzione giurisprudenziale al di fuori dei circuiti della rappresentanza, cfr. *ex pluribus*, in tempi recenti, A. Lucarelli, *Modelli giuridici di incalcolabilità del diritto*, in A. Apostoli e M. Gorlani (a cura di), *Crisi della giustizia e (in)certeza del diritto, Atti del Convegno di Brescia 24 novembre 2017*, n. 1/2018, p. 123 ss.; L. Longhi, *Certeza del diritto e diritto vivente*, in *Federalismi.it*, n. 5/2018; S. Staiano, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018.

⁷³ E. Menegatti, *Il giusto prezzo alla professionalità*, cit., p. 165.

sociale e politico, a cominciare dai profili della sostenibilità e della giustizia socio-economica della retribuzione, tutti profili fortemente connessi al tema del salario minimo adeguato. Questi riguardano, ad esempio, le problematiche del lavoro sommerso, del divario salariale, dell'evasione fiscale e dei contratti c.d. pirata.

Di conseguenza, il dibattito sul salario minimo – e in particolare sul salario minimo legale – rappresenta l'occasione per affrontare le più ampie criticità dell'attuale sistema lavoro⁷⁴. Tale dibattito, in Italia, incontra le perplessità delle organizzazioni sindacali, che temono di perdere la propria centralità nell'ordinamento.

Tuttavia, il deposito di recenti disegni di legge in materia⁷⁵ e l'analisi dei dati Eurostat⁷⁶ sull'aumento del fenomeno dei *working poors* evidenziano la gravità e l'ampiezza della problematica socio-economica e la conseguente improcrastinabilità di un intervento legislativo in materia⁷⁷.

D'altra parte, – come si è tentato di evidenziare nel lavoro – la giurisprudenza sulla retribuzione minima ha rappresentato una forma di “compensazione rispetto all'astensionismo del legislatore: astensionismo tradottosi nell'assenza sia di una legislazione sul salario minimo che di un procedimento legale attuativo dell'art. 39, seconda parte, Cost. idoneo ad assicurare alla contrattazione collettiva di categoria l'efficacia soggettiva *erga omnes*. In questo modo si è prodotto il notevole effetto di assicurare una tutela di matrice collettiva attraverso un tipico rimedio individuale, quale il ricorso giurisdizionale”⁷⁸.

Al contempo, le ragioni storiche che hanno impedito l'attuazione dell'ultima parte dell'art. 39 Cost. hanno di fatto ostacolato l'emanazione di una legge sui salari minimi⁷⁹.

L'approvazione della direttiva europea (COM(2020)682) può allora rappresentare l'occasione per tornare a riflettere sull'opportunità di introdurre un salario minimo legale

⁷⁴ Sul tema, ampiamente, M. Cavino e I. Massa Pinto (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁷⁵ V. *supra*, nota 53, p. 13.

⁷⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

⁷⁷ Sulle fonti normative del diritto del lavoro, cfr. F. Modugno, *Le fonti normative nel diritto del lavoro*, in C. Balducci e M.L. Serrano (a cura di), *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro*, Atti del convegno svolto ad Otranto, 10-11 giugno 2011, Roma, CASPUR-CIBER Publishing, p. 103 ss.

⁷⁸ G. Ricci, *La retribuzione costituzionalmente adeguata*, cit., p. 642.

⁷⁹ Sull'inattuazione dell'art. 39 Cost. come ostacolo all'introduzione di salari minimi legali, cfr., tra gli altri, cfr. L. Imberti, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi chi è l'autorità salariale?*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3/2019, p. 4 ss., nonché A. D'Aloia, *Commento all'art. 39 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 798.

in Italia e anche per interrogarsi sulle modalità con cui garantire maggiore rappresentatività alla contrattazione collettiva, nel segno del contrasto alla povertà lavorativa e alle retribuzioni insufficienti⁸⁰.

Va tuttavia considerato che – giacché le problematiche del sistema lavoro nel nostro ordinamento abbracciano tematiche sociali ben più ampie⁸¹ – è necessario sviluppare politiche pubbliche a tutela dei cittadini, volte a rilanciare il potere contrattuale dei lavoratori, promuovendo interventi di piena occupazione, tutelando i lavoratori contro il precariato e indicizzando i salari. Infatti, l'art. 1 Cost. esprime un preciso principio costituzionale, che correla le condizioni insite nel lavoro con la partecipazione democratica: il principio lavorista assume un ruolo centrale nella qualificazione della nostra forma di stato sociale⁸².

Tali ulteriori aspetti non sembrano emergere dalla direttiva europea, che si limita a fissare criteri a garanzia della dignità dei cittadini. Non va, però, trascurato che la normativa comunitaria, in virtù dell'art. 153 TFUE, non può incidere direttamente negli ordinamenti degli Stati membri e deve dunque necessariamente limitarsi a prevedere meccanismi di *soft law*.

Di conseguenza, spetta inevitabilmente agli Stati membri intervenire in ottica perequativa, con adeguate politiche pubbliche, costituzionalmente orientate, al fine di “correggere le derive che hanno condotto alla perdita delle garanzie e alla lesione della dignità della persona”⁸³. Anche perché “nonostante la chiarezza di tale vincolo costituzionale e la univocità delle determinazioni europee del medesimo segno, non v'è alcun automatismo da attendersi e nessuna garanzia predefinita sulla quale fare affidamento”⁸⁴.

⁸⁰ Sul tema, cfr. C. Pinelli, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in Id. *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; L. Zoppoli, L. *Basi giuridiche e rilevanza della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, in A. Aimò, A. Fenoglio e D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 367 ss.

⁸¹ Cfr. A. Lucarelli, *Diritti sociali e principi “costituzionali” europei*, cit., p. 279 ss.

⁸² Sul tema, cfr. S. Staiano, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, p. 85 ss.; M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, n. 3/2010, p. 628 ss.; Id., *Il lavoro nella Costituzione*, in B. Pezzini e M. Baronchelli (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, Il cammino*, Atti del convegno e del corso di lezioni, Bergamo, ottobre-dicembre 2005, Bergamo, Istituto Bergamasco per la Storia della Resistenza e dell'Età Contemporanea, 2007, p. 139 ss.; G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 3, 2008; M. Mazziotti, (voce) *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 339 ss.

⁸³ S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro*, cit., p. 952

⁸⁴ *Ibidem*.

D'altra parte, “gli atteggiamenti interpretativi contrastanti in materia di lavoro rappresenterebbero, in fondo, nient'altro che l'ennesimo sintomo delle critiche di merito che hanno accompagnato la disciplina costituzionale lungo tutto l'arco della storia repubblicana”, ma “le disposizioni costituzionali in materia di lavoro necessitano invece di un impegno costante e generale di tutta la Repubblica, e dunque richiedono strumenti di attuazione ampi generali, incisivi, e cioè leggi conseguenti, al fine di realizzare gli scopi che la Costituzione stessa indica. E la questione costituzionale più inquietante resta dunque: fino a che punto del piano inclinato potranno sopperire le garanzie costituzionali?”⁸⁵.

In questo senso, nella continua ricerca di un equilibrio tra il profilo economico-retributivo ed il profilo sociale della dignità umana, occorre interrogarsi sui possibili risvolti di un'eventuale legge sui salari minimi in Italia, volta a garantire livelli retributivi adeguati e sufficienti nell'intero territorio. Soluzione tutt'altro che semplice, in specie se si guarda alle forti diseguaglianze esistenti nel Paese, soprattutto tra Nord e Sud⁸⁶. Non a caso, i tentativi di ridurre le più evidenti distorsioni dal modello costituzionale mediante atti legislativi⁸⁷ hanno condotto nel tempo ad incrementare la precarietà del lavoro e non sono stati in grado di colmare le lacune essenziali della materia, in assenza di politiche sociali perequative adeguate⁸⁸.

Se ai cittadini venissero fornite adeguate tutele, nel rispetto della cornice costituzionale – ed *in primis*, dell'art. 3, comma 2, Cost. – allora una legge di fissazione sui salari minimi potrebbe rappresentare l'occasione di un notevole miglioramento delle condizioni dei lavoratori, in ossequio alle finalità indicate nella direttiva europea.

Va tuttavia considerato che “oggi i salari minimi vengono definiti esclusivamente per il lavoro a tempo pieno, il che limita di molto la loro efficacia, vista la crescente diffusione del *part-time* o delle forme di lavoro atipico”⁸⁹. Forse, la direttiva avrebbe potuto prevedere ulteriori strumenti tesi a garantire la regolazione dei salari minimi anche nei settori più

⁸⁵ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da I. Massa Pinto, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in M. Cavino e I. Massa Pinto, *Costituzione e lavoro oggi*, cit., p. 52 e p. 65.

⁸⁶ Sulle diseguaglianze territoriali nel mercato del lavoro, cfr. L. Del Vecchio, *Retribuzione sufficiente e condizioni territoriali: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *ADL*, 2003, p. 317 ss.

⁸⁷ Si pensi alla legge n. 128/2019. In dottrina, cfr. R. Nania, *Riflessioni sulla “Costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto” e come “dovere”*, in E. Ghera e A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, p. 61 ss.

⁸⁸ In questo senso, S. Staiano, *Pandemia e diritto al lavoro*, cit., p. 291 ss.

⁸⁹ J.E Stiglitz, *Riscrivere l'economia europea*, cit., p. 291.

deboli e meno tutelati. Tale aspetto andrebbe tenuto in considerazione nella predisposizione della eventuale normativa interna.

Va, infine, dato conto che parte della dottrina economica⁹⁰ evidenzia il rischio che l'introduzione di salari minimi porti ad un aumento del costo del lavoro, che potrebbe incidere negativamente sull'occupazione. La problematica, da cui muovono tali indagini, è connessa all'indebolimento del potere contrattuale delle organizzazioni sindacali che comporterebbe, a sua volta, la riduzione della forza contrattuale dei lavoratori e la minore efficacia delle azioni sindacali, nonché la riduzione del numero degli iscritti ai sindacati e dunque, in definitiva, l'affievolimento della contrattazione collettiva⁹¹.

Tuttavia, di segno diverso è la posizione di un'altra parte della dottrina, economica e non solo⁹², secondo cui, anche osservando i casi alla luce della prassi, si riscontrerebbero risultati favorevoli dovuti all'introduzione di salari minimi legali, anche in termini di riduzione delle diseguaglianze. Un esempio significativo in tal senso si ricava dalla disamina delle vicende tedesche. In Germania, infatti, nel 2015, è stato introdotto un salario minimo legale, in conseguenza del quale sono fortemente diminuite le diseguaglianze, è aumentato il salario dei lavoratori meno retribuiti, senza che ciò abbia intaccato i livelli occupazionali, né tantomeno alterato la contrattazione collettiva⁹³.

Ad ogni modo, non v'è dubbio che la direttiva europea sui salari minimi rappresenti una proficua occasione per tornare a riflettere sulla necessità di migliorare le condizioni dei lavoratori e il loro poter contrattuale, in linea con gli obiettivi egualitari e solidali espressi nella nostra Costituzione⁹⁴. In quest'ottica, la normativa comunitaria potrebbe segnare un primo passo verso la diminuzione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, in attuazione dei principi costituzionali.

È evidente, però, che gli esiti della misura nel nostro ordinamento dipenderanno dalle modalità di recepimento della stessa da parte del legislatore, in ragione della considerevole

⁹⁰ Ivi, p. 265 ss.

⁹¹ Cfr. A. de Crescenzo, *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione statale e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, spec. pp. 249-250.

⁹² Cfr. A. Kuddo, D. Robalino e M. Weber, *Balancing Regulations to Promote Jobs - From Employment Contracts to Unemployment Benefits*, in *Working Paper 10156*, Washington, World Bank, 2015.

⁹³ Cfr. INAPP, *L'introduzione del salario minimo legale in Italia. Una stima dei costi e dei beneficiari*, Nota per il Presidente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, rinvenibile su www.inapp.org).

⁹⁴ Cfr. A. Apostoli, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile?*, cit., p. 40; A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea fra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., p. 12 ss.

discrezionalità lasciata agli Stati membri in ordine alla determinazione dei meccanismi tesi a garantire l'adeguatezza del salario minimo.

Abstract: Il contributo analizza la complessa tematica dell'equa remunerazione dei lavoratori a partire dalla direttiva europea COM(2020)682 in tema di salari minimi adeguati nell'Unione europea. L'approvazione della direttiva rappresenta l'occasione per tornare a riflettere sull'opportunità di introdurre un salario minimo legale in Italia e anche per interrogarsi sulle modalità con cui garantire maggiore rappresentatività alla contrattazione collettiva, nel segno del contrasto alla povertà lavorativa e alle retribuzioni insufficienti e in attuazione dei principi costituzionali.

Abstract: The paper analyses the complex issue of fair pay for workers, starting from the European directive COM(2020)682 on adequate minimum wages in the European Union. The approval of the directive is an opportunity to reflect again on the opportunity to introduce a legal minimum wage in Italy and also to question how to guarantee more representativity to collective bargaining, in the name of combating in-work poverty and insufficient wages and implementing constitutional principles.

Parole chiave: salario minimo – direttiva europea – funzione sociale – art. 36 Cost. – contratti collettivi.

Key words: minimum wage – European directive – social function – art. 36 Ita. Const. – collective agreements.