SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXLV

GIULIA MARCHI

ADEGUATEZZA DELLA RETRIBUZIONE E TUTELA DELLA DIGNITÀ SOCIALE

Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero

Bologna
University Press

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXLV

GIULIA MARCHI

ADEGUATEZZA DELLA RETRIBUZIONE E TUTELA DELLA DIGNITÀ SOCIALE

Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero

Bologna
University Press

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte del Dipartimento di Scienze giuridiche, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

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

www.buponline.com
e-mail: info@buponline.com

Questo volume è stato realizzato a partire da un impaginato camera-ready in formato pdf fornito dall'autore

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

ISSN 2283-916X
ISBN 979-12-5477-621-6
ISBN online 979-12-5477-622-3
DOI 10.30682/sg345

Prima edizione: maggio 2025

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

***

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Prof. Andrea Lassandari, ordinario di Diritto del lavoro, Università di Bologna
Prof.ssa Ester Villa, associata di Diritto del lavoro, Università di Bologna
Prof. Carlo Zoli, ordinario di Diritto del lavoro, Università di Bologna

A Stefano, Emma e Tommaso
Ai miei genitori

A chi – usando le parole di G. Dossetti in Assemblea costituente, come riportate nel Resoconto sommario della seduta di martedì 8 ottobre 1946, Prima sottocommissione – non sa «rinunciare al sogno di avviare la struttura sociale verso una rigenerazione del lavoro in modo che il suo frutto sia adeguato alla dignità e alla libertà dell'uomo».

INTRODUZIONE

«*Overcoming poverty is not a gesture of charity. It is an act of justice. It is the protection of a fundamental human right, the right to dignity and a decent life. While poverty persists, there is no true freedom*»

(N. MANDELA, Discorso al *Live 8 concert*, Johannesburg, 2 luglio 2005[1])

La prevenzione e il contrasto alla povertà devono essere oggi considerati una priorità, alla luce della diffusione del fenomeno e in quanto strettamente connessi al rispetto della dignità umana e sociale.

Tradizionalmente si è guardato al lavoro come strumento idoneo a proteggere dal rischio di povertà. Il lavoro è inserito fra i principi fondamentali della Costituzione quale «elemento informatore dell'ordinamento» italiano[2] e, insieme al «rispetto della persona del lavoratore dipendente nello svolgimento della sua attività», trova riconoscimento in una serie di disposizioni costituzionali, che «limitano notevolmente l'autonomia contrattuale»[3]: ad esempio, nell'art.

---

[1] Cfr. *Speaking Out for Justice. Key Statements & Speeches by Nelson Mandela 1961 — 2008*, in https://www.un.org/en/events/mandeladay/legacy.shtml#KeyStatements.

[2] T. TREU, *Art. 35, 1° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti Economici. Tomo I. Art. 35 - 40*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro Italiano, 1975, pp. 1 ss; V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, p. 34.

[3] C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della*

1, che lo individua come il fondamento della Repubblica, negli artt. 4 e 35, che di questo principio sono «diretto svolgimento»[4], ma anche nell'art. 3, il quale, attribuendo ad ogni cittadino «il diritto fondamentale di realizzare lo sviluppo della sua personalità», è strettamente connesso al lavoro, in quanto attuato principalmente proprio attraverso quest'ultimo[5].

Ciononostante, circa un lavoratore su dieci è in condizione o a rischio di povertà[6].

La povertà non è più, dunque, una questione legata esclusivamente alla mancanza di occupazione, ma è un fenomeno ben più complesso, dipendente da molteplici fattori, quali il reddito da lavoro, la stabilità occupazionale e la condizione familiare.

Specialmente se si guarda al tema da una prospettiva lavoristica, la retribuzione è uno degli elementi che può avere un impatto sul rischio di *in-work poverty*, oltre che sulla tutela della dignità del lavoratore.

L'idea alla base del presente studio è legata proprio alla connessione tra diritto ad una giusta retribuzione, contrasto al lavoro po-

---

Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Società editrice del Foro Italiano, 1975, p. 16; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolte di scritti III*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 227 ss.

[4] C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica,* in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolte di scritti III*, cit., pp. 144 ss.

[5] Corte Cost. 2 giugno 1983, n. 163. Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *La Costituzione repubblicana*, in M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, pp. 124 ss, il quale sostiene che il principio lavorista di cui all'art. 1 Cost. conferisca «un'autentica centralità» al contributo apportato da ognuno nella comunità civile, attraverso lo svolgimento, in base alle proprie possibilità e inclinazioni, di un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società in conformità all'art. 4, comma 2, Cost. Cfr. anche S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 46/2006, il quale riconosce come il principio lavoristico sia una specificazione e rafforzi i principi personalistico e solidaristico *ex* artt. 2 e 3 Cost. Nel lavoro si realizza, infatti, una "sintesi" fra «il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)». Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 13.

[6] Secondo la definizione di *in-work poverty* adottata da Eurostat, di cui si sottolinea fin da ora la problematicità. Sul punto, si rinvia al cap. I, §§ 2 ss.

vero e tutela della dignità sociale dell'individuo: a tal proposito, pare assolutamente condivisibile l'idea secondo cui c'è una soglia minima al di sotto della quale i salari non sono più in linea con il necessario rispetto della dignità umana[7].

Nel primo capitolo, dopo una breve – ma doverosa – parentesi introduttiva sulla problematica nozione di povertà lavorativa e sul legame tra essa e i bassi salari, che costituiscono un ostacolo rispetto al lavoro dignitoso, si approfondirà il nesso esistente tra tutela della dignità e contrasto al lavoro povero. In un ragionamento sul rapporto tra povertà lavorativa e livelli retributivi è centrale l'art. 3 Cost., comma 2, Cost.: il primo comma dell'art. 36 Cost. in tema di retribuzione, infatti, è una delle norme che riempie di contenuto, esplicandolo, il principio enunciato dall'art. 3. Volendo sintetizzare il senso di questo primo capitolo, in esso si rifletterà sull'importanza di escludere la povertà lavorativa e le difficoltà nel soddisfare i diritti di cittadinanza che discendono dalla diffusione di tale fenomeno e su come può essere protetta la dignità dei lavoratori e delle loro famiglie, assicurando il pieno sviluppo della persona e la dignità sociale, in attuazione degli artt. 3 e 36 Cost.

Questa parte del ragionamento è preliminare rispetto alla seguente domanda: dal riconoscimento di questi due obiettivi – prevenire la povertà lavorativa e proteggere la dignità del lavoro – discende un dovere dello Stato di attivarsi per garantire il diritto ad una retribuzione adeguata, nonché la sufficienza e l'equità della stessa, al fine di concretizzare il diritto sociale ad un'esistenza libera e dignitosa?

La seconda parte del quesito alla base del presente studio è diretta conseguenza della prima e riguarda la possibilità di garantire un "salario minimo" – termine per ora usato in modo volutamente generico – in grado di perseguire gli obiettivi in precedenza indicati

[7] Riprendendo alla lettera le parole di G. DAVIDOV in *A purposive approach to labour law*, Oxford, Oxford University press, 2016, p. 85: «*when wages get below a certain point they are no longer in accordance with our values regarding respect for human dignity*». L'Autore prosegue poi affermando che l'argomento che vede l'individuazione di un salario minimo come strumento per contrastare la concorrenza sleale è solo un'altra faccia di quello legato al rispetto della dignità umana: proprio quando le basse retribuzioni non sono più in linea con il rispetto della dignità umana, infatti, la concorrenza diventa ingiusta e illegittima.

e in linea con i principi costituzionali di proporzionalità e sufficienza. A tal proposito è rilevante anche capire quale sia il «livello di vita da conseguire attraverso un salario minimo adeguato» [8], cioè individuare la nozione di vita dignitosa che la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. dovrebbe garantire.

Preliminare alla ricerca di una risposta a questa domanda è l'analisi di diverse nozioni, quali quelle di adeguatezza e di equità, e dei principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione.

Si anticipa che, in ragione dello scarto che emerge nell'approccio al tema a livello internazionale, eurounitario e nazionale proprio per quanto riguarda le concezioni e le funzioni della giusta retribuzione, è necessario effettuare una scelta terminologica, già a partire dal titolo. Si è adottato il termine "adeguatezza" per includere le varie anime di quello che, come si avrà modo di ricordare più avanti, in passato è stato definito il «principio del salario minimo»[9], pur avendo ben presente il fatto che il risultato a cui "punta" la Costituzione italiana va certamente oltre il minimo.

Nel secondo capitolo, dunque, si approfondirà la questione relativa alla nozione di adeguatezza della retribuzione, partendo dallo studio di concetti usati nel panorama internazionale ed eurounitario, come salario minimo, *living wage*, *fair wage*, salari minimi adeguati.

A tal proposito sarà utile guardare, oltre che alle ricostruzioni dottrinali, anche alle disposizioni in materia a livello internazionale: il diritto ad una giusta retribuzione è generalmente incluso tra le condizioni di lavoro giuste ed eque, quale diritto strumentale alla tutela della dignità umana. Nel ragionare sulle funzioni del salario minimo e sulla nozione di adeguatezza ed equità della retribuzione, specie nell'ottica di contrasto e prevenzione del lavoro povero, inol-

[8] Così si esprime Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711. Sul punto sono di interesse gli studi sul concetto di *living wage*, oltre ad "alcune novità" degli ultimi anni, sia legislative – come la direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati – che giurisprudenziali, quali le sentenze della Corte di Cassazione del 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 27713 e n. 27769, e del 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321 e n. 28323.

[9] L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, Roma, ARE, 1931, spec. pp.12-16. Tale idea verrà approfondita in seguito, specialmente nel cap. II, § 1.

tre, non si può prescindere dalla considerazione dei contenuti, degli obiettivi e dei limiti della Direttiva n. 2022/2041 sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

Strettamente connesso a tali approfondimenti è il ragionamento relativo alle modalità per individuare tale "salario minimo", cioè alle fonti di determinazione della retribuzione adeguata. Solo se si ha chiaro il risultato che si vuole raggiungere e i diversi modelli di salario minimo, è possibile ragionare consapevolmente sui mezzi più idonei a dare attuazione al precetto costituzionale e a determinare in concreto la misura della retribuzione adeguata *ex* art. 36 Cost.

Nel terzo e nel quarto capitolo, quindi, il ragionamento si sposterà sul piano nazionale, dapprima con l'analisi della disposizione contenuta nell'art. 36 Cost. e dei principi di proporzionalità e sufficienza, nella prospettiva degli obiettivi che essi sono diretti a perseguire, individuati nel riferimento alla libertà e alla dignità: si tratta, infatti, di nozioni di cui non si può non tener conto nel contrasto all'*in-work poverty* e nella tutela della dignità sociale dei lavoratori.

In secondo luogo, essendo ormai tristemente noto il problema che si è posto negli ultimi decenni di tenuta della norma costituzionale, alla luce dell'«ineffettività sopravvenuta» del sistema di attuazione della stessa, si esaminerà lo stato dell'arte e i problemi del sistema di determinazione della retribuzione nell'ordinamento.

Infine, si prenderanno in considerazione il dibattito e le proposte avanzate per fronteggiare la questione salariale, nell'ottica di individuare una retribuzione idonea a tutelare i lavoratori poveri. Sebbene la nozione di salario minimo non sia sovrapponibile alla tutela della retribuzione proporzionata e sufficiente, anche il dibattito sull'eventuale introduzione di una norma sul salario minimo in Italia ha ovviamente rilievo, in ragione della connessione giuridica e fattuale con la promozione di una retribuzione idonea a tutelare i lavoratori poveri e garantire loro un minino di dignità sociale.

Date le implicazioni anche politiche e ideologiche che tali questioni portano con sé, non si pretende di trovare risposte certe e definitive, quanto piuttosto di proporre elementi– specialmente in relazione alle nozioni e al modello di "salario minimo" – utili a ragionare e orientare la discussione su tali tematiche, che, alla luce della

crescente incidenza del lavoro povero e del lavoro a basso salario, sono sempre più pressanti.

CAPITOLO I

LA POVERTÀ LAVORATIVA E I BASSI SALARI: OSTACOLI ALLA DIGNITÀ SOCIALE

SOMMARIO: 1. Povertà, lavoro, dignità: «lavorare non è sempre sufficiente per non essere poveri». – 2. Il problematico concetto di povertà lavorativa: una premessa linguistica. – 2.1. La relazione tra retribuzione e povertà lavorativa: uno scudo necessario. – 2.2. Il contrasto all'*in-work poverty* oltre la retribuzione. – 2.3. La dimensione familiare del fenomeno: la promozione del lavoro femminile tra parità di diritti e speciale protezione per incrementare l'intensità lavorativa del nucleo familiare. – 3. "*Meaningful work*" e tutela della dignità. – 3.1. La dignità nel diritto internazionale. – 3.2. La dignità nell'ordinamento dell'Unione Europea. – 3.3. La centralità del lavoro e la dignità sociale nella Costituzione italiana. – 3.4. La tutela della dignità e il contrasto al lavoro povero quali presupposti della cittadinanza sociale.

1. *Povertà, lavoro, dignità: «lavorare non è sempre sufficiente per non essere poveri»*[1]

La povertà lavorativa o *in-work poverty* – talvolta definita anche povertà nonostante il lavoro – non è un fenomeno nuovo, ma è un problema sociale sempre più diffuso in Italia e in Europa[2].

[1] M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 323.

[2] Cfr. M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Working poor: lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, in *Soc. Lav.* 2013, 131, pp. 190 ss, che ricordano come la rilevanza del fenomeno dei *working poor* fosse già stata messa in rilievo a metà de-

Le cause che hanno determinato un ampliamento del fenomeno sono molteplici. Si pensi, solo per fare qualche esempio, ai cambiamenti delle organizzazioni produttive che hanno portato alla delocalizzazione in cerca di vantaggi competitivi connessi ad un minor costo del lavoro, al *dumping* salariale, ai cambiamenti tecnologici e al conseguente *skilled-biased technological change*, alla terziarizzazione dell'economia e al peso crescente assunto dal settore dei servizi. In aggiunta, sono da considerare alcuni «aspetti istituzionali», in particolare alcune riforme che hanno promosso una decisa flessibilizzazione del mercato del lavoro, portando ad una riduzione delle tutele e alla creazione di lavoro di scarsa qualità[3]. Ciò ha determinato la crescita di occupazione poco stabile e a basso salario, una sempre maggiore diseguaglianza retributiva[4] e il rischio, per coloro

gli anni Ottanta, quanto meno nel contesto statunitense, e poi – più di recente – anche in Europa. Cfr. anche M. BORZAGA, C. FALERI, M. L. VALLAURI, *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, in *Lav. Dir.*, 2019, p. 3 e C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, p. 8, che ricordano come il fenomeno sia sempre esistito, ma si sia accentuato negli ultimi anni, tanto che «si può senza alcun timore di smentita affermare che il circolo virtuoso tra occupazione e benessere si è spezzato». Cfr. anche N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *In-work poverty in Italy*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2022, pp. 121 ss; A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in *Ec. Lav.*, 2022, 3, p. 10; M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University press, 2024; V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Torino, Giappichelli, 2024. La crescita del fenomeno dei *working poor* è al centro del Rapporto dello Special Rapporteur De Schutter del luglio 2023. Cfr. O. DE SCHUTTER, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. The working poor: a human rights approach to wages* (A/78/175).

[3] Cfr. V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 55-56.

[4] Questo aspetto della questione sociale è sottolineato da G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 4, p. 644. In particolare, con riferimento alla diseguaglianza economica l'Autrice riporta l'«ormai stabile concentrazione di un quarto (24.40%) del reddito totale nella disponibilità del 10% della popolazione, una riduzione dei redditi da lavoro (pur con differenze non trascurabili tra lavoro subordinato e lavoro autonomo) ed un incremento dei redditi da capitale (in senso lato)». Cfr. anche M. RAITANO, *Distribuzione e diseguaglianza retributiva in Italia: dinamiche e implicazioni per il*

che si trovano in fondo alla distribuzione salariale, che il lavoro non sia più in grado di garantire un'esistenza libera dalla povertà[5].

A rendere più urgente la questione salariale si sono aggiunti poi l'aumento dell'inflazione degli ultimi anni e la conseguente perdita del potere d'acquisto delle retribuzioni[6].

I dati confermano che una percentuale non indifferente di lavoratori vive in nuclei familiari il cui reddito non è sufficiente per condurre una vita dignitosa: nel 2023, circa il 10% dei lavoratori italiani era *in-work poor*, viveva cioè in nuclei familiari poveri, ben oltre la percentuale del 8,3% a livello di Unione Europea[7].

Alla luce dei dati appena illustrati, si è diffusa la convinzione che sia necessario un intervento – o meglio, una serie di politiche – per far fronte alla diffusione del fenomeno del lavoro povero.

Le politiche contro la povertà dei legislatori nazionali e dell'Unione Europea si sono tradizionalmente limitate a interventi che concepivano la povertà come una questione sostanzialmente legata alla mancanza di occupazione[8]; al contrario, è ormai consoli-

sistema pensionistico, febbraio 2021, in https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/SPI_Rapporto_DIseguaglianze_2021.pdf.

[5] Il tema delle crescenti disuguaglianze è posto in evidenza, all'interno di un ragionamento più ampio sulla dignità della persona, anche da A. APOSTOLI, *Dignità della persona: superiorem non recognoscens (almeno per il costituzionalista)*, in V. ONIDA (a cura di), *Idee in Cammino*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 219 ss, spec. pp. 235-236.

[6] Cfr. C. GNESUTTA, M. LUCCHESE, M. PIANTA, G. SIMONE, *L'inflazione in Italia*, in *Ec. Lav.*, 2022, 3, pp. 69 ss, spec. p. 74. Secondo quanto riportato dall'ISTAT, nel *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 7 luglio 2023, p. 25, il potere d'acquisto dei salari è cresciuto del 2,5% nell'Unione Europea, mentre in Italia è diminuito del 2%.

[7] Questo secondo la definizione usata da Eurostat. Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey, age class from 18 to 64 years*, aggiornato al 31/01/2025 e consultato nel febbraio 2025. La percentuale è leggermente diminuita: nel 2022 era pari a circa l'11,5% dei lavoratori in Italia e al 8,5% nell'Unione Europea. Vedi *infra* § 2 per un approfondimento sulla nozione di povertà lavorativa e sui problemi relativi ad essa.

[8] Per questo, l'approccio adottato è stato tradizionalmente improntato quasi esclusivamente all'inclusione nel mercato del lavoro. Cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa*, in *Soc. Lav.*, 2021, 161, pp. 34 ss, spec. p. 37; S. MARCHAL, I. MARX, N. VAN MECHELEN, *The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in time of crisis*, in *J. Soc. Policy*, 2014, 43, 2, pp. 247 ss.

data l'idea che la povertà non si risolva nella mancanza di lavoro, ma sia un fenomeno ben più complesso: tra i molteplici fattori da prendere in considerazione vi sono, in particolare, il reddito da lavoro, la stabilità occupazionale e la condizione familiare[9].

Il salario adeguato, dunque, è solo una delle condizioni per proteggere dal rischio di povertà[10]. Nonostante questo, la tutela della c.d. giusta retribuzione è da considerarsi un primo passo verso un lavoro meno povero e più dignitoso.

Ribadire l'importanza di tale obiettivo può apparire pleonastico: tra le varie funzioni che il diritto del lavoro in generale persegue, vi è quella «della demercificazione del lavoro», «per difendere la dignità del lavoratore in quanto persona»[11]. In tale prospettiva il tema dell'adeguatezza salariale è centrale. Quest'ultima, infatti, è stata opportunamente definita come «uno dei pilastri della cittadinanza sociale, che si declina come insieme di meccanismi di protezione dai rischi sociali», tra i quali, come accennato, oggi spicca il rischio di povertà[12]. In tal senso, la garanzia di retribuzioni adeguate è da considerarsi come una delle condizioni per assicurare agli individui di essere «cittadini a pieno titolo»[13].

Anche nel Discorso sullo stato dell'Unione 2020, la Presidente della Commissione Europea ha sollevato la questione del lavoro non più "remunerativo", in connessione con l'importanza di tutelare la dignità del lavoro[14]. L'importanza di garantire dei salari più giusti è

---

[9] Cfr. EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2017; D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa*, cit., p. 37.

[10] Non sembrano esserci dubbi sul punto, come sottolinea M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna, Il Mulino 1986, p. 21, il quale riconosce come «l'utilizzo del salario minimo legale come strumento di politica sociale» sia sempre accompagnato dalla «consapevolezza che si tratta di una misura fra le tante, "nella strategia alla povertà"».

[11] R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 27-28.

[12] P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 313-314.

[13] L'espressione è usata da U. ROMAGNOLI, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 171.

[14] Anche per far fronte al *dumping* salariale che «distrugge la dignità del lavoro, penalizza l'imprenditore che paga salari dignitosi e falsa la concorrenza

stata riconosciuta, da ultimo, con la Direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Nella relazione che era allegata alla proposta di direttiva è stato espressamente riconosciuto come "essenziale" l'obiettivo di garantire che i lavoratori nell'Unione siano retribuiti in modo da «assicurare condizioni di vita e di lavoro adeguate, come pure per costruire società ed economie eque e resilienti». In questa affermazione emergono le due anime che hanno portato all'approvazione di tale atto: un intervento sul punto era auspicabile in quanto si tratta di una questione che tocca direttamente i cittadini e perché «la convergenza tra gli Stati membri in questo settore contribuisce alla promessa di una prosperità condivisa nell'Unione»[15].

Guardando all'ordinamento interno, la connessione tra la promozione dei diritti sociali e la garanzia di una cittadinanza sociale effettiva emerge molto chiaramente nella Costituzione italiana, dove l'art. 3 riconosce a tutti i cittadini «pari dignità sociale» e assegna alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che […] impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In aggiunta, «a completamento» di questo principio fondamentale[16], l'art. 36 Cost. sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione pro-

leale nel mercato unico», la Presidente della Commissione si era impegnata a presentare – come poi effettivamente avvenuto sempre nel 2020 – «una proposta legislativa per sostenere gli Stati membri nella creazione di un quadro per il salario minimo». Cfr. VON DER LEYEN U., *Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile. Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 2020, in https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-12/state-of-the-union-speech_2020_it.pdf, p. 6.

[15] Sono i principali motivi e obiettivi individuati dalla Relazione che precedeva la versione originaria della Proposta di direttiva, presentata dalla Commissione europea in data 28 ottobre 2020. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, Bruxelles, 28.10.2020 COM(2020) 682 final, p. 1. Non si deve infatti dimenticare che a lungo nel diritto dell'Unione Europea le preoccupazioni sociali sono state «seconde rispetto a quella centrale di promuovere un grande mercato unificato, fondato sulla concorrenza», come ricordato da M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2016, p. 3.

[16] M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 307.

porzionata e «in ogni caso sufficiente»: infatti, quando le retribuzioni scendono al di sotto della soglia che assicura un'esistenza libera e dignitosa, non sono più conformi al rispetto della dignità umana[17].

Forse proprio perché connesso agli obiettivi sopra citati – promozione della dignità sociale e lotta contro la povertà – quello della retribuzione è un tema che "torna fuori" periodicamente.

Negli ultimi decenni, e ancor più negli ultimi anni, si è parlato spesso in particolare di salario minimo. Non è detto, tuttavia, che il salario minimo, che pure può essere un buon punto di partenza per prevenire e contrastare il fenomeno della povertà lavorativa, sia sempre corrispondente alla giusta retribuzione idonea a garantire una vita effettivamente dignitosa. Da qui l'importanza che un ragionamento sull'adeguatezza della retribuzione "minima" può avere in relazione alla protezione dei lavoratori dal rischio di povertà e, di conseguenza, rispetto alla tutela della loro dignità sociale[18].

2. *Il problematico concetto di povertà lavorativa: una premessa linguistica*

Prima di affrontare il tema dell'adeguatezza delle retribuzioni, pare necessaria una premessa sul concetto di *in-work poverty*, sulla

[17] Una sintesi efficace di tale connessione tra diritto a retribuzioni adeguate e tutela della dignità è realizzata in letteratura da G. DAVIDOV, *A purposive approach to labour law*, cit., pp. 73 ss, spec. p. 85.

[18] Di recente, tale aspetto emerge in diversi contributi contenuti in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023. Senza contare che un salario equo e adeguato – ancor più di un salario minimo – può essere utile al fine anche di prevenire la concorrenza sleale, quanto meno rispetto a quelle forme di concorrenza sleale basate su bassi salari che «originano da posizioni dominanti di imprese che perseguono margini di profitto elevati scaricando il contenimento dei costi principalmente sui salari». Si tratta, come ricorda C. LUCIFORA, *"Working poor" e politiche per l'occupazione*, in C. DELL'ARRINGA, P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 427 ss, spec. p. 428, per lo più di «imprese che operano in settori in cui le potenzialità di crescita dell'occupazione sono condizionate da margini esigui e che sopravvivono intercettando manodopera poco qualificata e pagando basse retribuzioni».

connessione tra bassi salari e lavoro povero e sulla relazione tra povertà lavorativa e dignità del lavoratore.

La questione definitoria ha un riflesso non solo sul dato numerico, statistico, ma anche – e questo è l'aspetto di maggior rilievo – per capire quali siano le misure e le politiche da adottare per contrastare l'*in-work poverty*[19].

Innanzitutto, è necessario ricordare che lavoro povero o povertà lavorativa e lavoro a basso salario – in inglese, rispettivamente, *in-work poor* e *low-pay worker* – sono due concetti «analiticamente diversi»[20], pur essendo strettamente collegati.

Con il termine lavoratori poveri – o *working poor* o *in-work poor* – si fa riferimento a coloro che pur svolgendo un'attività lavorativa sono a rischio povertà o al di sotto della soglia di povertà. Più nel dettaglio, secondo la definizione adottata dall'Unione Europea, sono quei soggetti occupati per almeno sette mesi nell'anno di riferimento e che vivono in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale[21].

---

[19] Cfr. M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 323; D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa*, cit., p. 43. Sul concetto e la misurazione dell'*in-work poverty*, cfr. A. GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, *Conceptualisation: in-work poverty and its determinants*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, cit., pp. 9 ss. Cfr. anche E. GRANAGLIA, *Definire il lavoro povero. Una questione normativa*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 17 ss, spec. pp. 17 e 35, che sottolinea la mancanza di una definizione «univoca» di lavoro povero. L'autrice, dopo una disamina delle problematiche connesse alle diverse nozioni di lavoro povero più comunemente usate, ne propone una "innovativa", secondo cui «è povero chi lavorando a tempo pieno per l'intero anno ha una bassa retribuzione a sua volta definita come retribuzione inferiore a quella che risulterebbe da processi di determinazione delle retribuzioni improntati a principi di giustizia sociale». Per una più dettagliata spiegazione di cosa l'autrice intenda per giustizia sociale, cfr. E. GRANAGLIA, *Definire il lavoro povero. Una questione normativa*, cit., pp. 26 ss.

[20] A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavo-rativa-in-Italia.pdf, p. 6.

[21] Questa è la definizione di "*in-work at-risk-of-poverty*", reperibile in EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-

Con l'espressione lavoratore a bassa retribuzione o *low-pay worker*, invece, si suole fare riferimento a quei lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% della retribuzione mediana nazionale[22].

Lavoratore a basso salario non è quindi sinonimo di lavoratore povero, come è stato di frequente ribadito in letteratura[23]: un lavoratore a basso salario non è necessariamente *working poor*, visto che nella definizione di povertà lavorativa vengono in rilievo anche la composizione e il reddito complessivo del nucleo familiare.

La letteratura sociologica e quella economica ribadiscono che il solo modo per comprendere il fenomeno è tenere conto sia della dimensione individuale, connessa alla qualità dell'occupazione del singolo in termini di stabilità occupazionale, orario di lavoro e salario, sia di quella familiare connessa alla composizione, alla situazione occupazionale e al reddito del nucleo familiare, in particolare al tipo di organizzazione, *double-income* o *male breadwinner*[24]. Sono

SILC)methodology_-_in-work_poverty#Description. Cfr. anche P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della diseguaglianza sociale?*, in *Stato Mer.*, 2018, 3, p. 419; M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 323. Per reddito disponibile equivalente, si intende il reddito netto percepito da tutti i membri del nucleo familiare, da qualsiasi fonte provenga, diviso «per un opportuno coefficiente di correzione (scala di equivalenza), che permette di tener conto dell'effetto delle economie di scala e di rendere direttamente confrontabili i livelli di reddito di famiglie diversamente composte. La scala di equivalenza (utilizzata anche a livello europeo) è pari alla somma di più coefficienti individuali (1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni)». Cfr. https://www.istat.it/it/files//2023/06/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA2022.pdf.

[22] Tra i tanti che si sono occupati della differenza tra le due nozioni, cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 34 ss; A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI, *Presentazione del volume*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., p. 4.

[23] In tal senso, cfr. H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018; D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., p. 39; P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale*, cit., pp. 419 ss; C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, in *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, CNEL, 2018, p. 70.

[24] Cioè se lavorano tutti i componenti del nucleo familiare o se c'è un solo percettore di reddito, in genere maschio. Cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 43 ss.

entrambe da considerare «congiuntamente per individuare i lavoratori più vulnerabili»[25].

Sotto il profilo individuale, sulla base dei dati a disposizione[26], è stato messo in evidenza come il rischio di povertà lavorativa non sia uguale nel mercato del lavoro. Un approccio mirato al contrasto alla povertà lavorativa spinge ad analizzare il mercato del lavoro in modo trasversale, con una specifica attenzione alla condizione dei lavoratori maggiormente vulnerabili e alle tipologie contrattuali maggiormente a rischio di povertà[27]. Infatti, uno degli elementi principali da considerare parlando di *in-work poverty* è proprio la scarsa qualità dell'occupazione, identificabile, almeno in parte, con la sua precarietà e con la frammentazione della carriera lavorativa[28]. Quest'ultima può interessare sia il lavoro standard poco tutelato in ragione del salario inadeguato e del fatto che il lavoratore è facil-

[25] La necessità di distinguere bene queste nozioni discende proprio dal fatto che la povertà lavorativa è dipendente da una pluralità di fattori: oltre all'occupazione, hanno un certo impatto anche il genere, la cittadinanza e il livello di educazione. Cfr. A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 6 e 14; P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale*, cit., p. 420; A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 3 ss.

[26] In relazione ai dati, cfr. EUROSTAT/EU SILC, *In-work poverty risk rates (%)*; C. D'AMBROSIO, V. VERGNAT, *Societal indicators' report*, WorkYP Deliverable 2.1, 2020; L. RATTI, A. GARCÍA-MUÑOZ, V. VERGNAT, *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, cit., pp. 1 ss.

[27] Adottano tale approccio L. RATTI, P. SCHOUKENS (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, Oxford, Hart Publishing, 2023; L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, cit.; L. RATTI, A. GARCIA-MUÑOZ, *EU law, In-Work Poverty, and vulnerable workers*, in *European Law Open*, 2022, 1, pp. 733 ss; L. RATTI, *Per una riconcettualizzazione delle cause della povertà lavorativa*, in *QRS - Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2022, 1, pp. 45 ss; E. VILLA, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Questione Giustizia*, 2021; A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 3 ss.

[28] P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?,* in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 657 ss.

mente licenziabile da parte del datore di lavoro ad un costo ridotto, sia il lavoro flessibile[29].

In un recente saggio sul tema, Benassi e Morlicchio ricordano la differenza dell'approccio al problema della povertà oggi prevalente in Europa rispetto a quello pauperistico statunitense. Negli Stati Uniti, dove il fenomeno della povertà lavorativa era emerso già negli anni Settanta, è considerato *working poor* l'individuo sottoccupato, cioè il povero che ha un'occupazione «saltuaria e marginale nelle sue strategie di sopravvivenza rispetto al sussidio»[30]. In Europa, al contrario, come accennato, la povertà e l'esclusione sociale sono state considerate a lungo come un problema sociale connesso alla disoccupazione o all'inattività e affrontate attraverso l'intervento dei sistemi nazionali di protezione sociale[31]. La diffusione del fenomeno in Europa negli ultimi decenni è stata affrontata in modo diverso, con un approccio «lavoristico che pone l'accento sullo status occupazionale: lavoratori che sono in aggiunta poveri»[32]. Tanto che taluno ha proposto di riferirsi a tali lavoratori con il termine *poor worker*[33], per porre l'enfasi sul fatto che la persona è «in primo luogo un lavoratore» e sul lavoro «come fonte di cittadinanza», assegnando alla condizione di povero una funzione di «ulteriore specificazione». Un simile rilievo dell'elemento "lavoro" è presente anche nella denominazione dell'indicatore Eurostat "*in-work at-risk-of-poverty*", che mira ad individuare coloro che, pur avendo un'occupazione, sono a rischio di povertà[34].

È necessaria un'ulteriore precisazione sulla questione definitoria. Nella definizione Eurostat non sono considerati i lavoratori oc-

---

[29] G. G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 575 ss.

[30] D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 36-37. Questo elemento, aggiungono gli Autori, trova riflesso nella definizione "*working poor*", dove *working* è l'aggettivo che qualifica il sostantivo *poor*.

[31] Cfr. C. LUCIFORA, *"Working poor" e politiche per l'occupazione*, cit., p. 428; M. BORZAGA, C. FALERI, M. L. VALLAURI, *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, cit., p. 3.

[32] D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 36-37.

[33] E. PUGLIESE, E. REBEGGIANI, *Buio a Mezzogiorno. Disoccupazione, povertà e spopolamento*, in *Inchiesta*, 2019, 205, pp. 72 ss, spec. p. 84.

[34] Cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 37 e 49.

casionali, occupati per meno di sette mesi all'anno[35]. Tale esclusione dall'indicatore utilizzato dall'Unione Europea offre un'immagine distorta del fenomeno della povertà, escludendo i lavoratori probabilmente più vulnerabili. Infatti, come messo in rilievo nella Relazione del 2021 del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, la percentuale di lavoratori poveri aumenta notevolmente, quando «nel calcolo si includono tutti quelli che sono stati occupati almeno un mese e che reputano il lavoro come il loro status prevalente»[36].

Peraltro, tale indicatore di *in-work poverty* presenta un'ulteriore criticità: non tiene conto della retribuzione individuale, sul presupposto – non sempre necessariamente veritiero – di «una totale condivisione delle risorse all'interno della famiglia». In tal modo, rischia di confondere il piano individuale con quello familiare e di far perdere di vista proprio "l'aspetto lavoro": infatti, non consente di valutare se un individuo è in grado di vivere in modo decente con i propri guadagni e, quindi, l'effettiva adeguatezza delle retribuzioni[37].

Questo profilo individuale emerge, invece, in un'altra distinzione proposta in letteratura: quella tra i concetti di *low-paid worker*,

---

[35] Né le «famiglie composte da soli disoccupati o inattivi», come ricordano D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., p. 43. La problematicità di tale esclusione è evidenziata anche, rispetto all'occupazione femminile, da A. TONARELLI, M. L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2018, 1, pp. 173 ss, spec. p. 174.

[36] A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 11-12. Nella relazione viene messo in evidenza un possibile esito paradossale di tale configurazione dell'indicatore: «un aumento della precarietà che accrescesse il numero di lavoratori a bassa intensità di lavoro nel corso dell'anno (che sono cioè occupati per meno di 7 mesi) porterebbe a un miglioramento dell'indicatore di povertà lavorativa, poiché questi lavoratori vulnerabili escono dalla popolazione di riferimento dell'indicatore)». Perciò, il gruppo di lavoro, tra le altre cose, ha proposto la revisione dell'indicatore europeo di povertà lavorativa a livello UE, in modo da «estendere la platea di riferimento a tutti coloro i quali sono occupati almeno una volta in un anno e considerano la partecipazione lavorativa come la loro condizione prevalente (escludendo, dunque, solo studenti, pensionati, disabili, disoccupati di lungo periodo e inattivi "volontari")».

[37] Cfr. M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 325.

che valuta il «salario associato a una data unità temporale» e riguarda quindi la distribuzione statistica dei salari, e di povertà retributiva, nozione in cui si guarda al «risultato del lavoro in termini di condizioni di vita», in relazione alla «capacità di un individuo di vivere del proprio lavoro»[38].

Tale veloce disamina delle nozioni e delle denominazioni connesse all'*in-work poverty* consente di evidenziare le molteplici sfaccettature della questione: sottoccupazione, bassi salari, condizioni di vita, dignità.

A ciò si aggiunga che, accanto alle modalità di definizione del lavoro povero fino ad ora descritte – e decisamente maggioritarie in dottrina – basate su soglie relative, connesse cioè alla «distribuzione dei redditi della popolazione», si potrebbe adottare una soglia assoluta, maggiormente in grado di cogliere la decenza delle condizioni di vita, «stabilita sulla base di una valutazione di un livello minimo di sussistenza», ad esempio, attraverso la determinazione di una somma di denaro stabilita sulla base di un paniere di beni e servizi ritenuti essenziali[39].

2.1. *La relazione tra retribuzione e povertà lavorativa: uno scudo necessario*

Specialmente se si considera il tema del lavoro povero da una prospettiva giuslavoristica[40], sono centrali la retribuzione, l'orario e

[38] Quest'ultima nozione identifica coloro che «non sfuggirebbero alla povertà se potessero contare solo sul proprio salario». Cfr. M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Working poor: lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, in *Soc. Lav.*, 2013, n. 131, p. 194. Le autrici affiancano a tali nozioni anche quella di «povertà da grande famiglia».

[39] V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, cit., pp. 52-53; E. GRANAGLIA, *Definire il lavoro povero. Una questione normativa*, cit., p. 19. È interessante ciò che l'Autrice afferma a proposito del *living wage* poco dopo: ritiene che tale concetto condivida «la visione della funzione sociale della retribuzione espressa nell'art. 36 della nostra Costituzionale»; invece, «la povertà del lavoro come *low pay*» si avvicinerebbe di più «all'altro dettame dell'art. 36 in materia di retribuzione proporzionata».

[40] È infatti un tema decisamente "eterogeneo", che può essere studiato da diversi punti di vista, come ricordano D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e*

la continuità lavorativa. A conferma di tale affermazione, alcuni studi effettuati sul fenomeno hanno riconosciuto come in Italia la diffusione della povertà lavorativa dipenda principalmente dall'interazione di basse retribuzioni percepite da un ampio numero lavoratori e da ridotto numero di percettori di reddito in molte famiglie italiane[41].

Sulla base della definizione Eurostat di *in-work poverty* più di frequente utilizzata, un lavoratore può essere povero a prescindere dalla retribuzione percepita, dal momento che tale nozione considera anche la composizione del nucleo familiare e il reddito degli altri membri della famiglia. Per tale ragione, nella letteratura sociologica ed economica si è più volte sottolineata tale "debole connessione" tra basso salario e *in-work poverty*: ad esempio, secondo alcuni studi relativi al 2017, in Italia «solo il 40,8% dei lavoratori a bassa retribuzione era anche povero su base familiare e, viceversa, fra i lavoratori poveri su base familiare il 31,3% conseguiva retribuzioni nette superiori al 60% della mediana»[42].

Più nel dettaglio, questa – in apparenza sorprendente – mancata sovrapposizione tra lavoro a basso salario e lavoro povero si può spiegare con il fatto che all'interno del nucleo familiare si possono sommare più redditi, i quali seppur bassi o molto bassi possono in tal modo consentire alla famiglia di non essere a rischio di povertà; in aggiunta, potrebbero acquistare rilevanza le misure di sostegno al reddito e a supporto dei bisogni di cura delle famiglie, che, se adeguatamente predisposte, consentono di condurre una vita dignitosa nonostante le basse retribuzioni[43].

---

bisogni familiari, cit., p. 37.

[41] M. RAITANO, *Povero lavoro, ecco perchè occuparsene*, in *Altreconomia*, 2019, p. 214; M. RAITANO, M. JESSOULA, M. NATILI, E. PAVOLINI, *I working poor in Italia, in Social cohesion papers. Quaderni della coesione sociale*, n. 2/2019, O.C.I.S., p. 1.

[42] «Similmente, fra i lavoratori a bassa retribuzione il 5,3% era povero su base familiare e fra i non poveri il 15,2% conseguiva retribuzioni molto limitate». Così M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 329.

[43] Cfr., ancora una volta, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., pp. 39 ss, che portano ad esempio il caso dei paesi mediterranei, dove, sebbene i lavoratori a basso salario siano meno del 15%, l'*in-work poverty* è tra le più elevate: «questo è l'effetto combinato della scarsa occupazione femminile e dell'elevata disoccupazione giovanile – pochi redditi in famiglia – e della

Il basso salario, dunque, è solo uno dei fattori determinanti la povertà lavorativa[44]. Nonostante questa doverosa precisazione, è innegabile che una retribuzione adeguata possa comunque rappresentare uno strumento fondamentale – una sorta di "scudo" – per ridurre l'*in-work poverty*[45]. I dati confermano questa affermazione: infatti, il rischio di povertà lavorativa è più elevato per un lavoratore a bassa retribuzione e la povertà nonostante il lavoro è più diffusa nei nuclei familiari dove è presente almeno un lavoratore la cui retribuzione è al di sotto della soglia di povertà relativa[46].

La funzione di scudo è importante in particolare con riferimento a quei rapporti di lavoro caratterizzati da bassi salari. Più ricerche sul tema hanno evidenziato come il rischio di basse retribuzioni sia più elevato in alcuni settori, specialmente nel commercio, nella ristorazione, nella logistica e nel settore dei servizi[47]. Questo soprattutto in ragione della maggior diffusione in essi di forme contrattua-

insufficienza di trasferimenti monetari e servizi per la famiglia».

[44] Cfr. W. SALVERDA, *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 26 ss; H. LOHMANN, E. CRETTAZ, *Explaining cross-country differences in in-work Poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, cit., pp. 50 ss; L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of a European social* Union, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 105 ss, spec. p. 114. Cfr. Anche E. CRETTAZ, *The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: theoretical and conceptual reflections*, in *Soc. Lav.*, 2021, vol. 161(3), p. 12, che a tal proposito sottolinea l'importanza di distinguere tra bassi livelli retributivi e basso reddito connesso ad una scarsa stabilità occupazionale.

[45] Cfr. G. DAVIDOV, *A purposive interpretatione of the National Minimum Wage Act*, in *Mod. Law Rev.*, 2009, 72 (4), pp. 581 ss, spec. p. 585, il quale, pur ritenendo «fuorviante» descrivere il salario minimo come strumento per ridurre la povertà, ammette la sua utilità a tal fine per lo meno tra le famiglie di lavoratori.

[46] Nel XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018 del CNEL si mette in rilievo anche come – «restringendo la definizione di lavoro povero al solo aspetto retributivo» – tale rischio sia maggiore all'aumentare del numero di componenti del nucleo familiare «che hanno una remunerazione oraria inferiore alla soglia di povertà»: «se l'incidenza della *in-work poverty* è, per il complesso delle famiglie, pari a poco meno del 9%, sale a quasi il 40% quando nella famiglia sono presenti uno o due lavoratori a bassa retribuzione oraria, e al 100% quando i lavoratori poveri sono più di due». Cfr. C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, cit., p. 71.

[47] C. LUCIFORA, *Working poor" e politiche per l'occupazione*, cit., pp. 427 ss.

li "non standard", della presenza di un numero più elevato di lavoratori che svolgono lavori poco qualificati, con mansioni semplici e ripetitive, oltre che in virtù dei diversi contratti collettivi applicati[48]. Alla luce di queste osservazioni, secondo studiosi appartenenti a diverse discipline, il salario minimo legale ed una contrattazione collettiva forte e centralizzata potrebbero rivestire un ruolo importante, specie per tutelare i lavoratori occupati nei settori c.d. poveri[49].

Sebbene non sufficiente, una retribuzione adeguata è condizione necessaria a prevenire il rischio di povertà lavorativa[50].

2.2. *Il contrasto all'*in-work poverty *oltre la retribuzione*

Tra i fattori che più influenzano il rischio di povertà lavorativa rimane da considerare l'intensità lavorativa, cioè la precarietà del contratto, che incide «soprattutto se a tempo determinato e di breve durata»[51], e la questione del tempo di lavoro nel corso delle settimane, dei mesi e dell'anno[52]. Un numero ridotto di mesi lavorati

[48] Cfr. M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 330; A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI, *Presentazione del volume*, cit., p. 4.

[49] I. MARX, B. NOLAN, *In-work poverty*, in B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE (a cura di), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states*, Oxford, OUP, 2014, pp. 131 ss, spec. p. 140; A. GARNERO, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, I, pp. 810 ss. Uno degli elementi, ormai ben noto, che forse dovrebbe più preoccupare lo studioso di diritto del lavoro è che nell'ordinamento italiano di frequente i lavoratori impiegati nei settori citati si trovano o rischiano di trovarsi in una situazione di povertà, anche se coperti da contratti collettivi stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi. Sul punto, su cui si tornerà più avanti, per ora, si rinvia a A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 81 ss.

[50] In senso conforme, cfr. anche LO FARO A., *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono il rischio di povertà lavorativa, ma aiutano*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase, cit., p. 97.

[51] Cfr. C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, cit., p. 63, dove si sottolinea come la crescita occupazionale abbia visto crescere i contratti a tempo determinato e il lavoro *part time* (spesso involontario), con l'effetto che molti lavoratori si ritrovano occupati per pochi mesi nel corso dell'anno e con orari ridotti, non riuscendo così a difendere un reddito da lavoro dignitoso.

[52] Cfr. A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di*

nell'arco dell'anno aumenta notevolmente il rischio di *in-work poverty* e di basse retribuzioni. La discontinuità della carriera lavorativa è considerata, tra l'altro, uno dei fattori che determina i bassi salari annuali[53].

È opinione condivisa che l'aumento della povertà lavorativa dipende largamente dalla diffusione di contratti di lavoro flessibili e dei c.d. "lavoretti"[54] – e quindi di carriere lavorative instabili – oltre

lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, cit., pp. 10-11 e 22 ss, i quali ribadiscono: «discontinuità lavorativa durante l'anno oppure un monte ore troppo basso» sono infatti «fra le determinanti più rilevanti della povertà». Anche considerando il solo rischio di basse retribuzioni, rilevano due aspetti: le basse retribuzioni orarie e la ridotta quantità di lavoro, spesso dipendente appunto da *part-time* involontario e/o «buchi retributivi nell'anno» dipendenti da contratti a tempo determinato. Cfr. M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 329, che specifica come, per i motivi appena indicati, la soglia di bassa retribuzione si sia «ridotta in Italia in termini reali da circa 12.000 a circa 11.500 euro annui dal 2005 al 2018». Per tal ragione, inoltre, non è detto che un aumento delle retribuzioni orarie sarebbe sufficiente a «generare un aumento adeguato del reddito di lavoro complessivo». In tal senso, cfr. anche R. SALOMONE, A*deguatezza salariale e inclusione sociale nella prospettiva delle politiche del mercato del lavoro*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 335; C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, cit., p. 66.

[53] «Tale rischio è, infatti, pari a circa il 75% fra chi lavora 6 mesi l'anno e si riduce a poco meno del 20% (un valore comunque molto elevato) per chi è occupato continuativamente nell'anno». Così A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., p. 14. Cfr. anche M. RAITANO, M. JESSOULA, M. NATILI, E. PAVOLINI, *I working poor in Italia*, cit., p. 7.

[54] Cfr. J. HOREMANS, *Atypical employment and in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-work poverty*, cit., pp. 146 ss; L. RATTI, M. HOUWERZJIL, N. ZEKIC, A. ARANGUIZ, *Equal' Yet Poor: The ineffective protection of atypical workers under EU law*, in *Eur. Labour Law J.*, 2024, 15 (4), pp. 851 ss; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 103 ss; V. FERRANTE, Il *cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 613 ss; V. CANGEMI, *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso dei lavoratori delle piattaforme digitali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2023, 1, pp. 339 ss; C. PAREO, *Il lavoro povero nella platform economy*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, cit., pp. 360 ss. Più in generale, è rilevante l'aumento di lavoratori, il cui rapporto, seppur riconducibile a varie tipologie contrattuali, è caratterizzato da una grande instabilità e discontinuità lavorativa, come nel caso dei lavoratori a chiamata, occasionali e dei lavoratori delle piattaforme. A titolo esemplificativo, secondo dati Eurostat (*In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey*), in Italia nel 2019 i lavoratori a

che del *part-time* involontario[55]: infatti, i rapporti di lavoro non-standard sono spesso collegati a percentuali elevate di povertà nonostante il lavoro, proprio in ragione della minore intensità lavorativa ad esso connessa. A questi si aggiungono i lavoratori autonomi "economicamente dipendenti", che conoscono condizioni di bassi compensi e scarse protezioni sociali non dissimili da quelli dei lavoratori precari[56], e i lavoratori autonomi "standard"[57].

Rispetto ai lavoratori c.d. flessibili o non-standard, le riforme degli ultimi decenni in materia di ammortizzatori sociali e mercato del lavoro hanno cercato di attuare il principio della *flexicurity*, di garantire cioè una maggiore tutela del lavoratore nel mercato a fronte di una minore stabilità nel rapporto di lavoro. Questo, tuttavia, non ha avuto piena attuazione, con il risultato che per aumenta-

tempo determinato a rischio di povertà erano circa il doppio rispetto a quelli con contratto a tempo indeterminato: il 22,5%, a fronte del 8,2%. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *Italy*, cit., 121 ss.

[55] Pare inoltre statisticamente più probabile che si trovino in situazione di povertà i lavoratori *part-time*, tra i quali il fenomeno interessa il 18,6%, rispetto ai lavoratori a tempo pieno, per i quali la percentuale di *in-work poverty* si abbassa al 10,3%. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *Italy*, cit., pp. 121 ss.

[56] Con l'espressione "lavoratori autonomi economicamente dipendenti" si suole fare riferimento a coloro che collaborano nell'impresa in modo continuativo e quasi esclusivo e che non rientrano né nella nozione di lavoro subordinato, né in quella di lavoro autonomo. Secondo dati EU-SILC, EUROSTAT, i lavoratori autonomi senza dipendenti a rischio di povertà nel 2018 erano circa il 18%. Cfr. L. RATTI, A. GARCÍA-MUÑOZ, V. VERGNAT, *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, cit., pp. 19 ss. La condizione di lavoratore autonomo economicamente dipendente richiederebbe un ampio approfondimento. Sul punto si rinvia a E. VILLA, *"Gli amori difficili": contrattazione collettiva e lavoro autonomo*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 97 ss; E. VILLA, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Questione Giustizia*, 2021; A. GARCÍA-MUÑOZ, *Collective bargaining of self-employed workers and competition law in the EU*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, p. 3.

[57] Sul punto cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia,* cit., pp. 81 ss. Cfr. anche B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, cit., specialmente B. CARUSO, *Introduzione*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, cit., p. 9, dove l'Autore sottolinea come il lavoro povero non riguardi più «soltanto il lavoro nella forma subordinata, ma si estende a larghi settori di lavoratori autonomi anche genuinamente tali».

re i livelli occupazionali si sono di fatto peggiorate le condizioni di lavoro, rendendo più instabili e precari i percorsi lavorativi[58].

Per quanto riguarda il tempo di lavoro, che influisce notevolmente sulla diffusione del fenomeno, è innegabile che un contratto di lavoro *part-time* abbia effetti sul piano retributivo. In particolare, è interessante sottolineare che il rischio di bassa retribuzione supera «il 40% fra chi trascorre almeno 7 mesi l'anno con un contratto a tempo parziale», mentre è molto inferiore, intorno al 14%, fra i lavoratori occupati tutto l'anno con contratto a tempo pieno. Questi dati chiariscono «l'importanza dei tempi di lavoro per il grado di tutela reddituale offerta agli individui»[59].

Ciò che può creare problemi nell'ottica del contrasto all'*in-work poverty* è la questione della prevedibilità degli orari di lavoro, in relazione alla possibilità di avere altre occupazioni per ottenere così una retribuzione adeguata, oltre che per svolgere i lavori di cura necessari in famiglia[60].

In tutti questi casi, il rischio di povertà è aumentato dal fatto che bassi salari, frequenti periodi di non lavoro e di *part-time* si ripercuotono anche sull'accesso e sull'adeguatezza delle prestazioni sociali, sia sulla pensione, che sulle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e in caso di perdita dell'occupazione[61].

---

[58] P. DE NARDIS, L. AUTERI, C. DAVOLI, R. PASCUCCI, *Disuguaglianza ed esclusione sociale in Italia e in Europa*, in C. DELL'ARINGA, P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino-AREL, pp. 339 ss.

[59] A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., p. 14.

[60] Sul ruolo della disciplina nazionale e delle direttive europee nel garantire condizioni di lavoro prevedibili, cfr. S. CASTELLUCCI, *Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari*, in M. BROLLO, M. BIASI, P. LAMBERTUCCI, C. ZOLI (a cura di), LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso*, cit., pp. 360 ss, il quale esalta l'utilità direttiva 2019/1152.

[61] M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 309. Tale elemento è di rilievo specialmente per le donne, in ragione dei più lunghi e più frequenti periodi di astensione per lavori di cura. Cfr. P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, cit., pp. 657 ss.

Contro la riduzione delle tutele e la flessibilizzazione del lavoro, pare dunque riemergere l'«esigenza di protezione di chi per vivere ha bisogno di lavorare»[62].

2.3. *La dimensione familiare del fenomeno: la promozione del lavoro femminile tra parità di diritti e speciale protezione per incrementare l'intensità lavorativa del nucleo familiare*

Riprendendo solo per un attimo il profilo definitorio, talvolta si è parlato di «povertà delle famiglie di lavoratori» per evidenziare il ruolo della composizione del nucleo familiare e dei "vincoli" alla partecipazione al mercato del lavoro per i componenti della famiglia[63].

---

[62] L. MARIUCCI, *Limiti e prospettive della contrattazione collettiva*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, 2020, 2, pp. 39 ss. Nell'ottica di contrastare la bassa intensità lavorativa sarebbe necessario ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e l'uso di contratti atipici, in modo da favorire un'occupazione stabile e di qualità e assicurare così una maggiore stabilità del reddito. A tal proposito, cfr. S. DE SPIEGELAERE, M. LAMBERTS, Eu*rope 2020 – In-work poverty. Challenges for workers' organisations*, EZA, 2013, p. 6; C. LUCIFORA, *Working poor" e politiche per l'occupazione*, cit., pp. 427 ss. In tale direzione sono andate alcune delle riforme dell'ultimo decennio: ad esempio, segnali di controtendenza rispetto al passato sono rinvenibili per quanto riguarda il lavoro parasubordinato nell'art. 2 d.lgs. n. 81/2015, che ha esteso la disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente; interessante in tal senso anche il d. l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. n. 128/2019, che ha introdotto nel d.lgs. n. 81/2015 un Capo V-*bis* dedicato alla "Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali", contenente una disciplina a tutela dei riders autonomi.

[63] I. MARX, B. NOLAN, *In-Work Poverty*, cit., pp. 131 ss; E. CRETTAZ, *The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: theoretical and conceptual reflections*, cit., 13; M. FILANDRI, E. MORLICCHIO, E. STRUFFOLINO, *Povertà, lavoro e famiglia: una riflessione introduttiva*, in *Soc. Lav.*, 2021, 161, pp. 27 ss, spec. p. 28. A conferma del fatto che le caratteristiche del nucleo familiare sono uno dei fattori chiave dell'*in-work poverty* come definita dall'indicatore europeo, si consideri, a titolo esemplificativo, che in Italia nel 2023 nei nuclei familiari costituiti da un solo lavoratore la povertà era pari al 12,7%, in quelli composti da due adulti senza figli aveva raggiunto il 5,3%, mentre superava il 24,6% nelle famiglie composte da un genitore single con un figlio a carico. Sul punto, cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by household type – EU-SILC survey* (*ILC_IW02*); M. RAITANO, *Povero lavoro, ecco perché occuparsene*, cit. Accanto a tali dati è di rilievo l'*in-work at-risk-of-poverty rate* in relazione all'intensità

Considerando tale dimensione, è opportuno partire da un'osservazione: in modo controintuitivo, l'incidenza della povertà lavorativa è più elevata per gli uomini rispetto a quanto non lo sia per le donne[64], nonostante queste ultime siano mediamente meno retribuite e abbiano più spesso contratti di lavoro temporanei o *part-time*[65]. Si è parlato a tal proposito di un "paradosso di genere", per l'immagine poco realistica che tali dati restituiscono del mercato del lavoro, viste le maggiori difficoltà incontrate dalle donne in termini di retribuzioni e opportunità di impiego[66]. La ragione di questo paradosso è connessa alla definizione di *in-work poverty* utilizzata: tale dato, infatti, dipende dal fatto che spesso le donne sono il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare, mentre gli uomini sono più frequentemente gli unici o i principali[67]. Si deve poi consi-

lavorativa del nucleo familiare: il rischio infatti aumenta molto nel caso di nuclei familiari con una media o bassa intensità lavorativa, con percentuali che nel 2023 si aggiravano rispettivamente intorno al 25% e al 38%. Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by work intensity of the household type (population aged 18-64 years) – EU-SILC survey* (*ILC_IW03*), aggiornato il 31 gennaio 2025 e consultato nel febbraio 2025.

[64] Interessa circa il 11,5% degli occupati nel 2023, mentre in relazione alle donne si aggira intorno al 7,7%. Cfr. EUROSTAT, In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex – EU-SILC survey, in *https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_IW01__custom_2626140/default /table?lang=en*, aggiornato il 31 gennaio 2025 e consultato nel febbraio 2025.

[65] Nel 2019 circa il 33% delle donne lavorava a tempo parziale, rispetto al 9% degli uomini; addirittura, secondo alcune fonti italiane, «il part-time delle mamme lavoratrici» nel 2019 era pari al 40% circa. Cfr. C. MAGNESCHI, *Il lavoro femminile ai tempi del Covid-19: un'analisi a partire dall'etica di cura*, in *Soc. Dir.*, 2021, 1, p. 97. Il fatto che a parità di competenze e livello di istruzione le donne sono in genere impiegate in occupazioni peggiori rispetto agli uomini, anche per quanto riguarda possibilità di stabilizzazione della posizione lavorativa, e sono occupate prevalentemente con contratti a tempo parziale, spesso involontario, è messo in evidenza anche da P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, cit., p. 663.

[66] S. PONTHIEUX, *Assessing and analyzing in-work poverty risk*, in A.B. ATKINSON, E. MARLIER (a cura di), *Income and living conditions in Europe*, Eurostat Statistical books, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, pp. 307 ss; S. PONTHIEUX, *Gender and in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, cit., pp. 70 ss.

[67] Cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari*, cit., p. 44; R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *Towards Individualizing Gender In-Work Poverty Risks*, in N. FRASER, R. GUTIÉRREZ, R. PEÑA-CASAS (a cura di) *Working Poverty in Europe. A comparative aproach*, London, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 202 ss; A.

derare che più spesso le donne restano fuori dalla nozione di *working poor,* che considera solo i lavoratori occupati per almeno sette mesi nel corso dell'anno, in quanto sono più di frequente escluse dal mercato del lavoro[68].

Una delle principali cause della bassa intensità lavorativa nelle famiglie – specialmente in Italia – è connessa proprio alla bassa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro: i livelli di occupazione femminile sono decisamente ridotti, intorno al 56%, mentre la media a livello di Unione Europea supera il 70%[69].

Al fine di prevenire la povertà nonostante il lavoro, dunque, assumono importanza le politiche «mirate a ridurre l'incidenza dei nuclei familiari monoreddito»[70]: a tale scopo, è fondamentale garantire la tutela delle pari opportunità e la promozione di occupazione femminile "di qualità", in termini sia di stabilità dell'impiego che di livelli retributivi equi e adeguati. È necessario, quindi, incrementare le politiche che – in attuazione dell'art. 37 Cost., nel quale si riconosce la funzione familiare della donna, allo stesso tempo richiedendo di realizzare la parità di trattamento – combinano «insieme

---

GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 11-12.

[68] Cfr. A. TONARELLI, M. L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, cit., pp.173 ss.

[69] Cfr. EUROSTAT, *Employment and activity by sex and age – annual data, age class: from 20 to 64 years,* in *https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do*, aggiornato in data 12 dicembre 2024 e consultato nel febbraio 2025. Accanto a tali dati, è di non poco interesse anche quello relativo al tasso di inattività delle donne, piuttosto elevato, intorno al 40% con riferimento al 2023. Cfr. ISTAT, *Tasso di inattività*, in *http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXINATT1.* Cfr. anche C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol, Bristol University press, 2020; M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labour market characteristics*, in *Eur. Soc.*, 2019, vol. 21, n.1, pp. 130 ss.

[70] P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della diseguaglianza sociale?*, cit., pp. 419 ss. Sul tema, cfr. anche J. GAUTIÉ, S. PONTHIEUX, *Employment and the Working Poor*, in D. BRADY, L. M. BURTON (a cura di), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 486 ss.

eguaglianza di diritti e speciale protezione»[71]. Con un'ulteriore attenzione: oggi nell'interpretare l'art. 37 Cost., più che di funzione familiare della donna, infatti, sarebbe più opportuno parlare di funzione del lavoro riproduttivo o della cd. riproduzione sociale, per sottolineare come non si possa considerare il lavoro di cura come un compito solo delle donne[72].

I dati sull'occupazione femminile e le indagini sulle ragioni dell'abbandono del lavoro indicano come, nonostante la tutela legislativa e le misure esistenti, il progetto costituzionale di cui all'art. 37 Cost. sia lontano dall'essere realizzato[73]. Una delle cause della sotto-rappresentazione delle donne nel mercato del lavoro è proprio l'ineguale distribuzione delle responsabilità di cura tra uomini e donne[74]: la maggiore "propensione" delle lavoratrici madri a dedicare meno ore al lavoro retribuito e più tempo al lavoro di cura rap-

---

[71] A. TONARELLI, M. L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, cit., pp. 173 ss.

[72] Cfr. N. SEDACCA, *Domestic Workers, the 'Family Worker' Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women's Work*, in *Ind. Law Jour.*, 2022, 51, 4, pp. 771 ss, spec. pp. 777-778; S. BORELLI , *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lav. Dir.*, 2021, 2, pp. 281 ss; L. RONCHETTI, *Genere e genere di famiglia*, in *Quest. Giust.*, 2019, 2, pp. 142 ss; M. ESPOSITO (a cura di), *Tra produzione e riproduzione: l'onere del lavoro non retribuito sulle disparità di genere*, Roma, INAPP, 2023, spec. pp. 12 ss; M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, 1, pp. 82 ss, spec. p. 86. Chiaramente la formulazione dell'art. 37 Cost. è frutto di un compromesso nell'Assemblea costituente. Cfr. CORAZZA L., *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione dal XXI Congresso nazionale Aidlass, 23-25 maggio 2024, Messina, p. 12; M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 19 ss.

[73] M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 19. Si tratta di un principio che non è mai stato effettivamente attuato, come evidenziato anche da T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, Bari, De Donato, 1977, pp. 23-24, il quale afferma che per tale ragione il valore di principio dei diritti civili risulta «nei fatti sminuito».

[74] ANPAL (2019), *Conciliazione vita lavoro: sviluppo di policy. Analisi comparata internazionale*, in https://www.anpal.gov.it. Secondo uno studio dell'ISTAT, l'indice di asimmetria, «che misura quanta parte del tempo dedicato da entrambi i partner al lavoro domestico è svolto dalle donne», con riferimento alle donne tra i 25 e i 44 anni in coppie in cui entrambi i partner sono occupati, nel periodo 2022-2023 era pari al 61,6%. Cfr. ISTAT, *Rapporto Bes 2023: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2024, p. 87.

presenta una forte criticità rispetto alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che risulta strettamente dipendente dalle difficoltà di conciliare tali esigenze con l'attività lavorativa[75].

È chiaro quindi che le misure dirette a favorire la conciliazione dell'attività lavorativa con le esigenze di cura, come i congedi, possono avere un impatto importante sull'intensità lavorativa a livello di nucleo familiare e, di conseguenza, sull'*in-work poverty*[76]. Tuttavia, tali politiche andrebbero pensate e orientate anche nell'ottica di superare la visione della donna come unico soggetto con responsabilità di cura e di promuovere una maggiore redistribuzione di tali responsabilità nella famiglia. Perciò, sarebbero da promuovere in modo deciso le previsioni che incentivano il godimento dei congedi da parte dei padri[77].

---

[75] Questo aspetto è messo in evidenza in particolare nel Considerando 10 della direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. Sul punto, cfr. M. VITALETTI, *Emergenza Covid-19 e lavoratrici madri. Occupazione e condizione femminile tra diritto "scritto" e diritto "muto"*, in *Economia e società regionale. Covid-19 e lavoro: sguardi interdisciplinari,* 2020, 2, pp. 28 ss; L. L. SABBADINI, *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. Audizione dell'Istat presso la XI Commissione della Camera dei deputati al fine di "fornire materiali utili nella discussione delle proposte di legge AA.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925 in materia di partecipazione femminile al mercato del lavoro e conciliazione dei tempi di vita", Roma, 26 febbraio 2020*, p. 13. Infatti, se si considerano le donne di età compresa tra i 25 e i 49 anni, nel 2023 il tasso di occupazione è del 77,5% per le donne senza figli, mentre è pari al 56,6% tra le donne con figli in età prescolare. Cfr. ISTAT, *Rapporto Bes 2023*, cit., p. 96.

[76] Nella fase "post-industriale del capitalismo", infatti, non è più sufficiente il c.d. "*family-wage*". Su quest'ultimo concetto, cfr. N. FRASER, *After the family wage. Gender equity and the welfare state*, in *Political Theory*, vol. 22, 1994, n. 4, pp. 591 ss. In relazione all'importanza dell'aspetto redistributivo, anche rispetto al «femminismo di Nancy Fraser», cfr. L. CORAZZA, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Milano, Franco Angeli, 2025, pp. 92 ss.

[77] Ne è un esempio la disposizione contenuta nell'art. 32, comma 2, in combinato con la lett. b) del comma 1, del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d.lgs. n. 151/2001), che eleva la durata massima del congedo parentale da sei a sette mesi per il padre che ne usufruisce per almeno 3 mesi. Per raggiungere tale obiettivo servirebbero, in realtà, misure più decise di quelle attualmente in vigore, come un congedo di paternità obbligatorio di durata ragionevole, così da favorire il padre lavoratore nell'assolvimento delle proprie responsabilità parentali. In tema di congedi, cfr. D. IZZI, *Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, pp. 333 ss; S. SCARPONI, *"Work life balance" fra*

Nel perseguire l'equilibrio tra parità di diritti e speciale protezione previsto in Costituzione, assumono rilievo anche le politiche dirette a garantire un'effettiva parità tra donne e uomini, tanto normativa quanto retributiva, oltre che pari opportunità nel mercato del lavoro.

In relazione alla parità di trattamento, è centrale il problema del *gender pay gap*[78]. Ancora una volta i dati, che pur sono fondamentali per comprendere il fenomeno, a prima vista rischiano di essere fuorvianti: il *gender pay gap* in Italia sembrerebbe essere tra i più bassi nell'Unione Europea, aggirandosi intorno al 4,3%[79]. Tuttavia,

---

diritto UE e diritto interno, in Biblioteca "20 maggio", 2021, 1, pp. 218 ss; M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020; C. ALESSI, *La direttiva 2019/1158/UE: alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, in M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale europea*, Milano, Vita e Pensiero, 2021, pp. 29 ss.

[78] Se si considera il reddito da lavoro annuo, infatti, il rischio di bassa retribuzione è decisamente più elevato per le donne. Cfr. A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., p. 13, dove con riferimento a dati relativi al 2017, si mette in rilievo che «la quota di lavoratori poveri così definiti risulta […] pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% tra le donne». Il considerando n. 15 della direttiva 2023/970, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, individua alcuni fattori che causano il divario retributivo di genere: «gli stereotipi di genere, il persistere del "soffitto di cristallo" e del "pavimento appiccicoso" e la segregazione orizzontale, compresa la sovrarappresentazione delle donne che svolgono lavori a bassa retribuzione nel settore dei servizi, e la diseguale condivisione delle responsabilità di assistenza», a cui si aggiungono la discriminazione retributiva basata sul genere, sia diretta che indiretta. Questi elementi non solo ostacolano la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, ma anche l'offerta alle donne di posti di lavoro di buona qualità e «hanno conseguenze a lungo termine quali il divario pensionistico e la femminilizzazione della povertà». Sulle cause del *gender pay gap*, cfr. L. ROSTI, *Le cause del divario retributivo di genere*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 410 ss.

[79] Secondo i dati forniti da Eurostat relativi al 2023 – e aggiornati al febbraio 2024 – a livello di Unione Europea, invece, era pari al 12,7%. Cfr. EUROSTAT, *Gender pay gap in unadjusted form (SDG_05_20)*, in *https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en*, consultato nel febbraio 2025. Tale dato esprime la «differenza percentuale tra la retribuzione oraria media di uomini e donne rapportata alla retribuzione oraria degli uomini». Cfr. L.L. SABBADINI, *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la*

se si considera il c.d. *gender overall earnings gap*, che prende in considerazione, oltre ai salari orari medi, anche il numero di ore retribuite in media in un mese e il tasso di occupazione, la situazione appare molto diversa: il divario di genere in Italia è pari al 43%, ben al di sopra della media europea di poco superiore al 36%[80].

Il contrasto al *gender pay gap* può avere un ruolo di rilievo anche nella prevenzione e nella lotta alla povertà lavorativa, quanto meno indirettamente, per l'impatto delle differenze retributive nell'organizzazione familiare, ad esempio nella scelta – in termini di convenienza – di quale genitore debba fruire dei congedi per prendersi cura dei figli[81].

Nonostante la parità retributiva tra generi sia principio fondante anche dell'Unione Europea, oggi affermato nell'art. 157 TFUE, nell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea[82] e, da ultimo, nella direttiva 2023/970 sulla trasparenza retributiva[83], risulta troppo spesso «tradito nella realtà»[84].

---

conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro, cit.

[80] I dati sono relativi al 2018. Cfr. EUROSTAT, *Gender overall earnings gap* (online data code: TEQGES01), in *https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teqges01/default/table?lang=en*.

[81] La questione è posta da B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *Gender Policy and indicators report, D2.2 "Working, Yet Poor" project,* in *https://workingyetpoor.eu/wp-content/uploads/2021/06/D.2.2_Gender_Policy_and_indicators_report.pdf.*, pp. 10 e 23; M. CAPESCIOTTI, R. PAOLETTI, *In-work poverty and the gender paradox*, in L. RATTI, P. SCHOUKENS (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, cit., p. 83.

[82] Nonostante questo impegno dell'Unione Europea, come testimoniato dalla Relazione della Commissione europea sull'attuazione della Raccomandazione della Commissione 2014/124/UE del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza, nel 2017 solo 11 Stati Membri avevano norme sulla trasparenza retributiva. Cfr. M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, in *https://www.italianequalitynetwork.it/gender-pay-gap-e-trasparenza-delle-retribuzioni-dalle-proposte-ue-alle-novita-del-modello-italiano/*.

[83] Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento e del Consiglio del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione. Si approfondirà l'analisi di questa direttiva nel cap. II.

[84] D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, in M. AIMO, A. FENOGLIO,

La trasparenza salariale può essere senza dubbio un primo passo per promuovere la parità di genere, ma si deve tenere presente che la questione va oltre il divario retributivo e riguarda più in generale le pari opportunità e la persistenza di un più ampio *global gender gap*[85]. Infatti, non solo le donne sono in genere occupate in professioni meno retribuite – gap in parte connesso alla "segregazione occupazionale"[86] – ma sono anche più spesso impiegate con lavori temporanei e *part-time*[87]. Inoltre, sintomo di un persistente *glass*

D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, pp. 185 ss.

[85] Stando ai dati forniti dal *Global Gender Gap Report 2024* del *World Economic Forum*, per cui si rinvia a *https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf*, l'Italia si colloca al 87° posto e resta tra i peggiori in Europa secondo tale indice, che prende in considerazione la partecipazione politica, la partecipazione economica, l'accesso all'istruzione e ai servizi.

[86] La segregazione occupazionale descrive la maggiore concentrazione delle donne nei c.d. settori a basso salario, quali il settore sanitario, dell'istruzione, tessile, della ristorazione e della vendita al dettaglio. Cfr. L. GUAGLIONE, *Azione sindacale, lavoro a distanza e gap di genere,* in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), cit., p. 779; B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *Gender Policy and indicators report*, cit. Per informazioni sulla segregazione occupazionale «orizzontale» e sui dati relativi alla percentuale di donne impiegate per settore, cfr. M. DE PAOLA (a cura di), *Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS*, INPS, 2024, pp. 18 ss. Secondo dati Eurostat, circa il 24% del *gender pay gap* può essere spiegato proprio alla luce di una maggiore concentrazione delle donne nei settori cd. a basso salario. Cfr. *The gender pay gap situation in the EU*, in *https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en*. Anche E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 380 ss, spec. p. 381, sottolinea la «concentrazione del lavoro femminile in settori dove le retribuzioni sono più basse e la sindacalizzazione minore», quale elemento di differenziazione significativo tra lavoratori e lavoratrici.

[87] Sul punto si rinvia ai dati raccolti nel documento "Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro", cui fa riferimento L.L. SABBADINI, *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro*, cit. Tale situazione è ribadita anche nella Comunicazione del 20 novembre 2017 della Commissione europea, di accompagnamento alla presentazione del Piano di azione UE 2017-2019 "Affrontare il divario retributivo di genere", dove si legge: «i settori in cui le donne sono raggruppate vengono spesso retribuiti in misura minore rispetto a quelli in cui vengono raggruppati gli uomini». Cfr. anche M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, in *https://*

ceiling, sono meno rappresentante nelle posizioni dirigenziali: subiscono, per dirla in altri termini, gli effetti della c.d. segregazione verticale, che impedisce alle donne di accedere alle posizioni più remunerative[88].

Da queste brevi osservazioni discende l'importanza di un ampio ventaglio di misure, che vadano oltre la pur fondamentale promozione della parità salariale a parità di mansioni, per promuovere le pari opportunità delle donne nel mercato del lavoro, quali, ad esempio gli strumenti introdotti dalla legge n. 162/2021: la certificazione sulla parità di genere[89] e il rapporto sulla situazione del personale[90]. Questi strumenti hanno un certo rilievo nonostante il carattere "soft": per quanto possibile, cercano di incidere attraverso misure premiali e l'introduzione di un obbligo di trasparenza su comportamenti, atti o poteri del datore di lavoro, quali quelli relativi alla fase di assunzione, alla scelta del lavoratore da promuovere o all'attribuzione di benefit o premi, rispetto ai quali risulta spesso più difficile individuare il carattere lesivo della parità[91]. Sono, come det-

www.italianequalitynetwork.it/prime-osservazioni-critiche-sulla-legge-n-162-2021/.

[88] Un altro fattore da considerare sono i c.d. "pavimenti appiccicosi" (*sticky floors*), «che ostacolano mobilità e progressi di carriera delle donne, segregandole spesso in settori e occupazioni meno remunerativi», frutto di «comportamenti discriminatori dei datori di lavoro dovuti a pregiudizi sulla minore produttività delle donne, legati sia a credenze sulla loro minore disponibilità agli spostamenti sia all'anticipazione di una loro ridotta presenza sul lavoro dovuta ad eventuali maternità». Cfr. E. ROMANO, *Divari di genere nelle retribuzioni: dai "pavimenti appiccicosi" ai "soffitti di cristallo" passando per gli stereotipi, in Menabò di Etica e Economia*, 14 giugno 2021, consultabile in https://eticaeconomia.it/divari-di-genere-nelle-retribuzioni-dai-pavimenti-appiccicosi-ai-soffitti-di-cristallo-passando-per-gli-stereotipi/.

[89] Tale certificazione, introdotta dalla legge n. 162/2021 e disciplinata dall'art. 46-*bis* del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, ha l'obiettivo di verificare le misure adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

[90] Questo è disciplinato dall'art. 46 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna. Secondo la modifica apportata dalla legge n. 162/2021, il rapporto dovrà essere redatto ogni due anni dalle aziende al di sopra dei 50 dipendenti. In precedenza, erano cento dipendenti. Al di sotto di tale soglia dimensionale, ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 46, la redazione del rapporto è su base volontaria.

[91] Cfr. T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, cit., p. 81; S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 "Modifiche al Codice di Pari Opportunità": un tassello*

to, politiche importanti, specialmente nell'individuare disuguaglianze e forme di discriminazione, ma non del tutto sufficienti a riconoscere il giusto valore del lavoro riproduttivo e a garantire pari opportunità nel lavoro.

3. *"*Meaningful work*" e tutela della dignità*

Il "lavoro non è una merce" e non dovrebbe essere remunerato per meno di un certo livello minimo che rappresenta la soglia di rispetto della dignità del lavoratore in quanto essere umano[92]. Questo è uno dei fini del diritto del lavoro, che «esiste per realizzare l'obiettivo della demercificazione del lavoro, insomma per difendere la dignità del lavoratore in quanto persona»[93]. È proprio la dignità

---

importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro, in *https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/legge-n-162-2021-modifiche-al-codice-di-pari-opportunita-un-tassello-importante-verso-leguaglianza-uomo-donna-nel-lavoro/.*

[92] Cfr. G. DAVIDOV, *A purposive interpretation of the National Minimum Wage Act*, cit., p. 586, il quale afferma: «*human labour should not be sold for less than a certain minimum that represents minimal respect for the dignity of the worker as a human being*». Per uno studio sul significato e l'origine di tale formula, che «nega recisamente il valore mercantile del lavoro», cfr. M. GRANDI, *"Il lavoro non è una merce": una formula da rimediare*, in *Lav. Dir.*, 1991, 4, pp. 557 ss. Cfr. anche F. MEDICO, *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, p. 201, il quale ribadisce «un dato di fondo»: «anche per la nostra Costituzione, il lavoro non è una merce che si può vendere come tutte le altre sulla base delle logiche di mercato e proprio la retribuzione è lo strumento attraverso cui garantire questo principio di riequilibrio sociale fondamentale».

[93] R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, cit., pp. 27-28. Cfr. anche R. DEL PUNTA, *Labour law and the capability approach*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2016, 4, pp. 383 ss, 385; G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, pp. 1 ss, ora in G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, Aracne, 2012, p. 33; S. LAFORGIA, *La dignità sociale nel discorso giuslavoristico*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, pp. 559 ss, spec. p. 562; R. CASILLO, *Diritto al lavoro e dignità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 15 ss. Cfr. anche L. RONCHETTI, *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 3, pp. 1 ss, spec. p. 5, la quale ribadisce che «la Repubblica si fonda sul lavoro per riscattarlo dalla forma della merce, in quanto e per quanto intriso di dignità sociale». Cfr. anche B. CARUSO, *Il lavoro al plurale e la protezione rimediale*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro*

della persona del lavoratore a richiedere che non si dissoci il lavoro dall'uomo e, di conseguenza, ad imporre che nell'individuarne il costo si prenda in considerazione il «suo valore al di là del valore di scambio»[94].

Della tutela della dignità umana si sono occupati studiosi di diverse discipline: essa, infatti, ha giustificazioni «teologiche e filosofiche, prima che giuridiche»[95]. Guardando al passato, si trovano riferimenti ad essa già nella dottrina dei padri della Chiesa, poi nell'umanesimo e nel giusnaturalismo[96], che aprirono la strada al

---

povero «sans phrase», cit., pp. 41 ss, spec. p. 42.

[94] È infatti una merce quanto meno "particolare". Cfr. G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 640. Sul nesso tra dignità e diritto del lavoro, cfr. anche M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. VIII, il quale ricorda come il diritto del lavoro sia sempre stato «sensibile all'idea di dignità», tanto che questo nasce «soltanto quando si prende atto dell'implicazione della persona nel rapporto di lavoro». Similmente, G. SANTORO-PASSARELLI, *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, in *Labor*, 2022, 1, p. 5 ss, riprendendo M. DELL'OLIO, *Intervento*, in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. Atti delle giornate di studio Aidlass di Lecce*, 27-28 maggio 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 390, afferma: «il valore di fondo del diritto del lavoro […] è quello della libertà e della dignità del lavoratore, la tutela della libertà umana del lavoratore […], e quindi non può essere annegato, con il pretesto della partecipazione nel diritto commerciale, né con questo, magari con tutto il diritto, nell'economia». Cfr. anche L. RATTI, *Funzioni della dignità e regolazione del rapporto individuale di lavoro*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, p. 608, il quale sottolinea come "il valore della dignità" permei l'intera regolazione del rapporto di lavoro; L. FERRAJOLI, *La dignità della persona nella Costituzione e la costituzionalizzazione del lavoro, in La dignità della persona nella Costituzione. Atti convegno Roma 9 ottobre 2018*, in *NotiziarioINCAonline*, n.1/2019, pp. 35 ss, che riconosce il lavoro – quanto meno nel disegno della Costituzione italiana – quale valore costitutivo della dignità della persona.

[95] Sembra che si debba a Kant la sua elaborazione quale categoria giuridica. Cfr. G. AZZONI, *Dignità umana e diritto privato*, in *Ragion Pratica*, 2012, 2, pp. 75 ss, spec. pp. 75-76; S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, cit., p. 71; M. A. CATTANEO, *Dignità umana e pena nella filosofia di Kant*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 7 ss; G. ZACCARIA, *Su alcune dimensioni della dignità umana*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 27 ss.

[96] G. ALPA, *Art. 1. Parte I. La costruzione giuridica della dignità umana*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 17. Per essere precisi, le prime riflessioni sulla dignità risalgono ai filosofi dell'antica Grecia e all'epoca romana, sebbene con connotazioni differenti,

"moderno" concetto di dignità, caratterizzato dalla «ricerca del reciproco rispetto tra gli uomini» e connesso alla libertà e alla personalità dell'uomo[97]. Il legame tra dignità, personalità e libertà è espresso nel pensiero di Kant, secondo cui l'uomo non è una cosa e non può essere trattato come un mezzo[98]: «l'umanità stessa è una dignità» – che quindi spetta alla persona in quanto tale – e per questo l'individuo «deve essere sempre trattato nello stesso tempo come un fine, e proprio in ciò consiste la sua dignità»[99].

Con la Dottrina sociale della Chiesa, la dignità umana viene colta anche come «attenzione alla dimensione fisica e sociale della persona che lavora»[100] e viene affermato il principio per cui la dignità del lavoratore è «un criterio di valutazione giuridica prevalente sulla condizione economica del lavoro come fattore della produzione»[101].

---

connesse alla posizione sociale nella società o come partecipazione dell'essere umano alla ragione. Sul punto, cfr. C. DRIGO, *La dignità umana*, in L. MEZZETTI (a cura di) *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 161 ss; P. HABERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in P. HABERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 35.

[97] M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 128.

[98] In tal senso, cfr. anche M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 128, che a tal proposito richiama il pensiero di C. BECCARIA, *Dei diritti e delle pene* (1764), a cura di F. VENTURI, Torino, Einaudi, 1965, p. 50, secondo cui «non vi è libertà ogni qual volta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa» e di I. KANT, *Metafisica dei costumi* (1797), a cura di N. MERKER, Roma-Bari, 1973, p. 333. Sul punto, cfr. anche L. MENGONI, *L'enciclica "Laborem exercens" e la cultura industriale*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 47 ss, spec. pp. 53 ss.

[99] I. KANT, *Metafisica dei costumi*, cit.

[100] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 634-635 e 638. Cfr. anche M. GRANDI, *I problemi del lavoro negli orientamenti più recenti del pensiero sociale della Chiesa*, in *Dir. Lav.,* 1991, I, pp. 505 ss; M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e Dottrina sociale della Chiesa*, in *Jus*, 2012, pp. 5 ss; L. MENGONI, *Lo sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale dello sviluppo sociale,* in M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, cit., pp. 17 ss.

[101] La citazione è tratta da L. MENGONI, *Lo sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale dello sviluppo sociale*, cit., p. 18, che si riferisce all'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII, di cui riconosce il carattere rivoluzionario per l'epoca, mentre ritiene che si tratti di un principio «semplice e intuitivo» all'inizio degli anni Sessanta, epoca a cui risale lo scritto, comparso per la prima volta in

Tuttavia, solo con le leggi sociali degli ultimi due secoli e soprattutto con le costituzioni moderne la dignità ha assunto nuova rilevanza anche dal punto di vista giuridico[102]: le prime hanno introdotto specifiche forme di tutela per le persone più deboli; le seconde, al fine di realizzare «una compiuta "cittadinanza" economica e sociale, e non solo giuridica», hanno individuato ed esaltato il collegamento tra la dignità del lavoro e le condizioni sociali[103].

Il richiamo al tema della dignità in questa sede non vuole realizzare un'analisi delle origini del concetto, né delle proposte interpretative relative alla natura e alla funzione della dignità. Ci si concentrerà su talune disposizioni e alcuni tratti essenziali del dibattito dottrinale sul tema, utili per capire il nesso tra contrasto alla povertà – specie alla povertà lavorativa – e tutela della dignità sociale, al fine di riflettere sul ruolo dello Stato e dell'Unione Europea nell'implementazione del principio di adeguatezza e equità della retribuzione come strumento per garantire il contrasto alla povertà lavorativa e quindi la dignità sociale. Semplificando il più possibile, lo studio del concetto di dignità nelle pagine seguenti mira a cercare una risposta al seguente interrogativo: l'obiettivo di garantire il contrasto all'*in-work poverty* e la promozione della dignità sociale possono essere letti come fondamento del dovere dello Stato di interve-

---

AA.VV., *I nuovi termini della questione sociale e l'Enciclica "Mater et magistra"*, Milano, Vita e Pensiero, 1961, pp. 32-43. Cfr. anche S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, I, pp. 215 ss, spec. p. 218, che si concentra sul riconoscimento dell'importanza di tutelare la giusta retribuzione, come forma di tutela contro la povertà e a garanzia della dignità del lavoro.

[102] Solo dopo la fine Seconda guerra mondiale, infatti, la dignità «trova una sua legittimazione e dimensione giuridica e fa ingresso, in posizione di fondamentale preminenza, nelle Carte internazionali ed europee e nelle Costituzioni degli ordinamenti statuali», come ricorda A. APOSTOLI, *Dignità della persona: superiorem non recognoscens (almeno per il costituzionalista)*, in V. ONIDA (a cura di), *Idee in cammino. Il dialogo con i costituzionalisti bresciani*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 219 ss, spec. p. 220.

[103] G. ALPA, *Art. 1*, cit., p. 18. Per una ricostruzione sul ruolo della dignità e i riferimenti ad essa nelle Carte dei diritti e nelle costituzioni moderne, cfr. B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, cit., pp. 3 ss; C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., pp. 161 ss, spec. pp. 166-171.

nire per garantire una retribuzione effettivamente adeguata ed equa?

3.1. *La dignità nel diritto internazionale*

L'esigenza di affermare e tutelare la dignità umana a livello internazionale è emersa soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale[104]. Ne troviamo esempi in numerosi atti sui diritti umani, come nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite del 2 giugno 1945, nel Preambolo dello Statuto dell'Unesco del 1945 e nel Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948[105]. Quest'ultimo all'art. 1 ribadisce l'importanza del riconoscimento della dignità e il collegamento di questa alla natura umana stessa: «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza». Inoltre, l'art. 22 della Dichiarazione afferma il diritto di ogni individuo alla realizzazione,

[104] Cfr. A. APOSTOLI, *La dignità costituzionale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 1-2; P. BECCHI, *La dignità umana nel "Grundgesetz" e nella Costituzione italiana*, in *Ragion pratica*, 2012, 38, p. 25. Esempi di come la dignità sia stata posta alla base di diversi atti internazionali sui diritti umani sono riportati da C. DRIGO, *La dignità* umana, cit., pp. 166-167.

[105] Questo, ad esempio, esordisce affermando che «il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Il testo della dichiarazione è reperibile in https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf. La stessa affermazione apre il preambolo del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e anche il preambolo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che prosegue riconoscendo «che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana». L'art. 13 di quest'ultimo, inoltre, sancisce l'impegno degli Stati a riconoscere «il diritto di ogni individuo all'istruzione», che «deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali». Cfr. P. HABERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, cit., pp. 2-3, che ricorda come tali richiami alla dignità siano una "reazione" alle atrocità commesse durante la Seconda guerra mondiale. Sul ruolo dell'ONU nell'affermazione del valore della dignità, cfr. anche S. PRISCO, *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico. Linee ricostruttive*, in *Biolaw J., Special issue*, 2019, 2, pp. 61 ss, spec. pp. 71-72.

seppur «in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato», «dei diritti economici, sociali e culturali», in quanto indispensabili alla realizzazione della dignità ed al libero sviluppo della personalità[106].

I riferimenti normativi alla dignità nel diritto internazionale e dell'Unione Europea sono diversi anche con riferimento alla sua rilevanza nell'ambito del diritto del lavoro[107]. L'art. 23, paragrafo 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ribadisce la correlazione tra lavoro e dignità, affermando il diritto del lavoratore ad una remunerazione «equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana».

La tutela della dignità e la promozione del lavoro dignitoso trovano espresso riconoscimento nelle dichiarazioni e nei programmi dell'Organizzazione Internazionale del lavoro: nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944, che ribadisce il diritto per tutti gli esseri umani, senza alcuna distinzione, «di tendere al loro progresso materiale ed al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà, di dignità, di sicurezza economica, e con possibilità eguali», nell'Agenda sul lavoro dignitoso del 1999, nella Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008, e, da ultimo, nell'Agenda 2030 dell'OIL dedicata allo sviluppo di condizioni di lavoro dignitose come «motore per lo sviluppo sostenibile»[108].

La dignità umana è considerata, inoltre, un principio implicito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal momento che, pur non essendo men-

---

[106] L'art. 22 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo «identificano nei diritti sociali e nei diritti dei lavoratori le condizioni essenziali della "dignità" della persona». Cfr. L. FERRAJOLI, *La dignità della persona nella Costituzione e la costituzionalizzazione del lavoro*, cit. pp. 23 ss.

[107] A tal proposito, cfr. ad esempio R. CASILLO, *Diritto al lavoro e dignità*, cit., p. 15.

[108] La realizzazione di questo passa, secondo la visione proposta nell'Agenda del 2015, attraverso moltissime politiche e misure, tra cui anche l'adozione di «politiche orientate alla persona volte alla riduzione delle diseguaglianze», comprese «misure di protezione sociale, politiche salariali, ispezioni del lavoro rafforzate, maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e protezione della contrattazione collettiva». A tal proposito, sono di interesse in particolare gli obiettivi n. 8 e 10, relativi rispettivamente al lavoro dignitoso e alla riduzione delle diseguaglianze. Sulla questione si sofferma F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, 2022, Torino, Giappichelli, p. 143.

zionata nel testo, è stata più volte richiamata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, tanto che si è affermato che essa è un concetto "sotteso" alle disposizioni della Carta[109].

Nella Carta Sociale Europea, il riferimento alla dignità si trova, oltre che nell'art. 26 in tema di protezione della dignità con riferimento specifico alle molestie sessuali e altri comportamenti ostili, anche nell'art. 4, relativo al diritto ad un'equa retribuzione, che assicuri ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso.

3.2. *La dignità nell'ordinamento dell'Unione Europea*

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, mancava in origine un riferimento espresso alla dignità nei Trattati; si ritiene, tuttavia, che ciò non comportasse la totale estraneità del diritto comunitario alla tutela dei diritti fondamentali. È ben noto come l'attenzione alle questioni sociali nell'ordinamento comunitario sia stata a lungo strettamente dipendente dalla logica mercantilista e dagli obiettivi di natura economica che ne erano il tratto qualificante, tanto che per molto tempo la giustificazione delle politiche sociali è stata sostanzialmente quella di garantire una leale concorrenza tra le imprese e tra gli Stati membri[110].

---

[109] Cfr. S. PRISCO, *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico*, cit., pp. 71-72; C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 171; L. VIOLINI, *La dignità umana nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in P. GIANNITI (*A CURA DI*), *La CEDU e il ruolo delle corti. Globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 2015, p. 598.

[110] Cfr. G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 641-642, la quale ricorda come in realtà l'art. 119 del Trattato di Roma del 1957 in materia di parità retribuzione tra uomo e donna venne ricondotto alla tutela dignità, sebbene anche in questo fosse rinvenibile l'obiettivo connesso alla promozione della concorrenza. Più in generale sul processo di costruzione di una «*European social Union*», cfr. L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of a European social Union*, cit., pp. 106-107; C. SCHUBERT, *The impact of the AMW directive on EU labour law*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., pp. 39 ss; R. DUKES, *The constitutional function of labour law in the European Union*, in N. WALKER, J. SHAW, S. TIERNEY (a cura di), *Europe's constitutional mosaic*, Oxford, Hart, 2011, p. 340; C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., 174-175.

Nel tempo, specie a partire dagli anni Settanta, è emersa una sempre maggiore attenzione alle questioni sociali[111]. A parte i riferimenti letterali[112], è rilevante il fatto che il modello di sviluppo dell'Unione Europea sia basato sull'economia sociale di mercato, «propria di un capitalismo maturo in cui si bilanciano gli interessi dell'economia con quelli sociali»[113].

Si è riconosciuto alla dignità umana un ruolo chiave nel sistema di tutela dei diritti fondamentali soprattutto dopo l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: in essa vi sono riferimenti espressi e non[114]. Prendendo come modello l'art. 1 della Legge fondamentale tedesca, infatti, l'art. 1 della Carta afferma l'inviolabilità della dignità umana e che «essa deve essere rispettata e tutelata»[115]. Il riferimento in questa disposizione non è alla dignità sociale o della persona che lavora, ma alla dignità «della persona umana», che – come affermato nelle spiegazioni che hanno accompagnato la Carta – «non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali»[116]. Pare

[111] M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 63 ss, spec. p. 72.

[112] Considerando i Trattati, l'art. 2 TUE riconosce come il rispetto della dignità umana sia uno dei valori su cui si fonda l'Unione, insieme a libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Il rispetto della dignità è richiamato espressamente anche nell'art. 21 TUE relativo all'azione esterna dell'UE, per ribadire come anche in tale ambito l'azione dell'Unione sia guidata anche da questo valore.

[113] G. ALPA, *Art. 1*, cit., p. 18. Cfr. anche V. ZAMAGNI, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*, Bologna, Il Mulino, 2015.

[114] C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 177.

[115] Cfr. V. FERRANTE, *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2011, 1, p. 201, che esalta il ruolo giocato dalla disposizione iniziale della Legge fondamentale tedesca nell'«utilizzo del concetto di dignità nel campo giuridico». Anche nel preambolo della Carta viene riconosciuta la centralità della persona e vengono ribaditi i valori «indivisibili e universali» su cui si fonda l'Unione: la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà. Cfr. anche M. CAVINO, *Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana*, in G. P. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2019, pp. 11 ss.

[116] Le stesse spiegazioni ricordano come in realtà la dignità umana avesse già trovato un riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, ad esempio nella sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, p. 70-77, in cui ha

quindi individuare la dignità come «pilastro dell'ordinamento giuridico europeo»[117].

Un altro riferimento esplicito è rinvenibile in relazione a "condizioni di lavoro giuste ed eque", nell'art. 31 della Carta, che al par. 1 sancisce il «diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose». La portata di tale diritto pare essere limitata – secondo l'interpretazione più diffusamente accolta in dottrina – alla materia della salute e della sicurezza dei lavoratori, come confermato dalle spiegazioni relative a tale disposizione[118]. È in realtà stata proposta anche una lettura estensiva della disposizione, secondo cui tra le condizioni di lavoro dignitose, cui il lavoratore ha diritto ai sensi dell'art. 31, sarebbero incluse tutte le condizioni di lavoro, le quali devono rispondere a «criteri di equità e giustizia», «accomunate, sotto il profilo teleologico, dall'obiettivo di essere poste a difesa della "dignità" di chi lavora»[119]. Tra esse ben potrebbe essere ricom-

---

sostanzialmente confermato che «il diritto fondamentale alla dignità umana è parte integrante del diritto dell'Unione». Sul punto cfr. G. DE SIMONE, L*a dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 650-651.

[117] G. ALPA, *Art. 1*, cit., pp. 15 ss; B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, cit., p. 24. Cfr. anche C. SCHUBERT, *The impact of the AMW directive on EU labour law*, cit., p. 46, secondo cui nella tutela della dignità umana è incluso anche il dovere di garantire un livello minimo di sussistenza. Cfr. anche A. ARANGUIZ, *Bringing the EU up to speed in the protection of living standards through fundamental social rights: drawing positive lessons from the experience of the Council of Europe*, in *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 2021, 28(5), pp. 601 ss, p. 603, la quale ribadisce come la dignità umana rappresenti l'essenza di ogni altro diritto umano enunciato nella Carta dei diritti fondamentali e come tale essenza non possa essere ridotta: la dignità umana «*represents the unlimitable core of every other provision*».

[118] Secondo le spiegazioni, infatti, il paragrafo 1 dell'art. 31 «si basa sulla direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Si ispira anche all'articolo 3 della Carta sociale e al punto 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché, per quanto riguarda il diritto alla dignità sul lavoro, all'articolo 26 della Carta sociale riveduta. L'espressione "condizioni di lavoro" deve essere intesa nel senso dell'articolo 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

[119] Per uno studio sulle interpretazioni di tale disposizione, cfr. M. NOVELLA, *Art. 31. Parte I. Diritto a condizioni di lavoro sane, sicure, dignitose*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., pp. 599 ss; B. BERCUSSON, *European labour law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 381; A. BOGG, M. FORD, *Article 31*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura

preso anche il diritto ad una retribuzione equa e sufficiente. Tuttavia, non pare del tutto irragionevole l'obiezione di chi propende per la prima interpretazione, che porta a sostegno della lettura restrittiva sia ragioni sistematiche di coordinamento con la previsione del secondo paragrafo dell'art. 31, in tema di limitazione della durata massima del lavoro, periodi di riposo giornalieri e settimanali e ferie annuali retribuite, sia il rilievo da attribuire alle Spiegazioni della Carta in sede esegetica[120].

Ciononostante, il riferimento all'art. 31 non pare del tutto fuori luogo nel ragionamento che si sta svolgendo: il richiamo a tale disposizione, insieme ad altre in tema di retribuzioni adeguate e di tutela del diritto alla contrattazione collettiva, nei considerando della direttiva 2041/2022 su salari minimi adeguati nell'Unione Europea potrebbe offrire un appiglio per chi sostiene la ragionevolezza di una lettura più ampia della norma[121].

---

di), *The EU Charter of fundamentale rights. A Commentary*, 2021, Oxford, Nomos, pp. 875 ss, spec. p. 901; A. ARANGUIZ, S. GARBERN, *Combating income inequality in the EU: a legal assessment of a potential Eu minimum wage directive*, in *Eur. Law Rev.*, 2019, 46(2), pp. 156 ss, pp. 158-159. Cfr. anche E. BRAMESHUBER, *Constitutionalisation and social rights. A fundamental right to adequate minimum wages?*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI, *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., pp. 119 ss, spec. p. 126, che ricorda anche come manchino indicazioni della Corte di Giustizia a tal proposito. In un caso – causa C-264/12 *Sindacato nacional dso Profissionais de Seguros e Afins v. Fidelidade Mundial-Companhia de Seguros*, ECLI:EU:C:2014:2036 – la Corte di Giustizia è stata chiamata a valutare «se il diritto a condizioni di lavoro dignitose» di cui all'art. 31, par. 1, della sia da interpretare «nel senso che implica il diritto a una retribuzione equa, che garantisca ai lavoratori e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente». La Corte, tuttavia, in quel caso ha constatato la propria incompetenza a conoscere della questione in quanto non aveva ad oggetto una legge intesa ad attuare il diritto dell'Unione.

[120] Cfr. M. NOVELLA, *Art. 31*, cit., pp. 599 ss, il quale ravvisa un rischio nell'interpretazione estensiva della disposizione, cioè che – citando A. BOGG, *Art. 31*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of fundamentale rights. A Commentary*, Oxford-Portland, Nomos, C.H. Beck, Hart Publishing, 2014, pp. 833 ss, spec. p. 855 – perda di credibilità perchè «*it is caricatured as a vessel containing the whole of labour law if dignity is over-expansive in its reach*». Il riferimento alla dignità è presente anche nell'art. 34 sulla sicurezza e assistenza sociale, «volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». Cfr. anche C. SCHUBERT, *The impact of the AMW directive on EU labour law*, cit., p. 49.

[121] Già la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa

Ancora più esplicito nel riferire la tutela della dignità al lavoratore è il principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nel quale è sancito il diritto dei lavoratori ad una retribuzione equa «che offra un tenore di vita dignitoso», in grado di soddisfare i bisogni del lavoratore e della sua famiglia, e che è espressamente collegato all'idea che «la povertà lavorativa va prevenuta»[122]. In linea di continuità con tale principio, la Direttiva 2022/2041 pone l'accento sull'individuazione di livelli salariali adeguati al fine di «conseguire

(2019/2188(INI)) (2021/C 465/07) sottolineava che «in conformità all'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'UE ha l'obbligo di assicurare che tutti i lavoratori godano di condizioni di lavoro che rispettino la loro salute, sicurezza e dignità» e, nel medesimo par. 1, ricordava che la «Commissione e gli Stati membri, nell'attuazione delle loro politiche, dovrebbero rafforzare maggiormente il modello sociale dell'Unione e tenere in considerazione le esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un tenore di vita dignitoso e di un'adeguata protezione sociale per tutti nonché la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale».

[122] Proclamazione interistituzionale del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017/C 428/09). In precedenza, vi era stato un espresso riferimento al lavoro dignitoso nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni, "Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo", Bruxelles, 24.5.2006, COM(2006)249def, che individua nella promozione del lavoro dignitoso «un fattore di giustizia e di coesione sociale oltrechè di efficienza economica». Cfr. R. CASILLO, *Diritto al lavoro e dignità*, cit., pp. 15 ss. Sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, cfr., *ex multis*, S. GARBEN, *The European Pillar of social rights: an assessment of its meaning and significance*, in *Cambridge Yearbook of European legal studies*, 2019, vol. 21, pp. 101 ss; S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, 14(1), pp. 210 ss; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, M. D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 7 ss; C. KILPATRICK, *The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, in *Transfer*, 2023, 29 (2), pp. 203 ss; M. FERRERA (a cura di), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union A Forum debate*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2019; B. DE WITTE, *Two Charters and a Pillar: The Slow Constitutionalization of Social Rights in European Law*, in U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford, OUP, 2020, p. 191 ss; E. BRAMESHUBER, *The European Pillar of Social Rights*, in *Oxford Encyclopedia of EU Law*, 2023; M. CORTI (a cura di), *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Milano, Vita e Pensiero, 2021.

condizioni di vita e di lavoro dignitose»[123] e ribadisce espressamente il collegamento già affermato nel principio n. 6 del Pilastro tra salari minimi adeguati, riduzione e contrasto alla povertà e dignità[124].

3.3. *La centralità del lavoro e la dignità sociale nella Costituzione italiana*

Si è accennato a come le Costituzioni del secondo dopoguerra abbiano esaltato la dignità quale fondamentale principio normativo, riconoscendo i diritti sociali e promuovendo condizioni sociali più favorevoli di quelle naturalmente prodotte dal mercato[125]. Tali aspetti risaltano nella Costituzione italiana: il valore della dignità ha un ruolo centrale, come emerge dal riferimento espresso ad essa negli artt. 3, 36 e 41, comma 2.

L'art. 3, primo comma, accanto all'eguaglianza formale, afferma la pari dignità sociale dei cittadini, strettamente connessa al principio di uguaglianza sostanziale enunciato nel comma successivo[126]: la pari dignità sociale è condizione del pieno e libero sviluppo della persona umana, «così come fine, sostanza, condizione della

[123] Art. 1, par. 1, lett. a) della Direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, che individua l'adeguatezza dei salari minimi – legali, per la precisione – tra gli obiettivi della direttiva stessa.

[124] Si rinvia, a titolo esemplificativo, al considerando n. 8 della Direttiva 2022/2041.

[125] Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Celso*, Volume II, Padova, Cedam, 1995, pp. 97 ss, spec. pp. 112-113.

[126] Cfr. A. S. AGRÒ, *Art. 3. Il principio di eguaglianza formale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1*-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, pp. 123 ss, spec. p. 161, che riconosce l'aspirazione «prevalentemente etica» del richiamo alla dignità sociale. Cfr. anche S. NICCOLAI, *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 2213 ss, la quale richiama la discussione in Assemblea costituente su tale principio: in particolare, ricorda come nella formulazione originaria proposta in Prima Sottocommissione al posto di "pari dignità sociale" vi fosse l'espressione «diritto a uguale trattamento sociale». Alla luce di tale discussione, questo principio risulta essere «elemento che deve animare la convivenza quale passante sul quale l'identità costituzionale, il "noi" repubblicano, si condensa».

dignità sociale è il pieno e libero sviluppo della persona umana»[127]. Le diseguaglianze economiche e sociali, impedendo lo sviluppo della personalità dell'individuo, infatti, hanno una ricaduta diretta sulla dignità sociale, limitando l'accesso «ai beni fondamentali che qualificano come "degna" una vita»[128]. È dunque allo stesso tempo sia lo strumento per perseguire la dignità umana, sia un vero e proprio obiettivo per l'ordinamento[129]. La si deve considerare «un attributo proprio e inalienabile» di ogni individuo e, in quanto tale, non può subire pregiudizi in ragione delle condizioni personali, economiche e sociali[130].

Da questa constatazione deriva il compito dello Stato di intervenire, come espressamente previsto dall'art. 3, comma 2, Cost., a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini»[131].

La "sincerità" di tale disposizione, che, subito dopo aver proclamato il principio secondo cui tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, riconosce le diseguaglianze che di fatto caratterizzano la realtà sociale e si propone di rimuoverle attraverso una serie strumenti, o meglio di diritti, finalizzati a perseguire quel principio di organizzazione, è stata definita «l'elemento caratteristico» della Costituzione Italiana rispetto alle altre[132].

---

[127] G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2017, 8, pp. 187 ss, spec. p. 196.

[128] A. APOSTOLI, *La dignità costituzionale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 9.

[129] Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, pp. 197 ss, spec. p. 202.

[130] R. SCOGNAMIGLIO, *La Costituzione repubblicana*, in M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI e F. CARINCI, Volume I, Padova, Cedam, 2010, pp. 113 ss, spec. p. 132.

[131] L. FERRAJOLI, *La dignità della persona nella Costituzione e la costituzionalizzazione del lavoro* cit., pp. 23 ss. Cfr., in senso conforme, anche C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 187; P. BECCHI, *La dignità umana nel "Grundgesetz" e nella Costituzione italiana*, cit., p. 35.

[132] U. ROMAGNOLI, *Art. 3. II. Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro, 1975, pp. 162 ss, spec. p. 165. Cfr. anche C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, I, pp.

Nonostante nell'art. 2 Cost. manchi un riferimento esplicito alla dignità sociale, non si può non farvi riferimento: riconosce ad ogni uomo «valore di fine in sé» e gli attribuisce la titolarità di diritti inviolabili, in quanto essere dotato di una «propria naturale dignità»[133]. Considerare la dignità sociale alla luce del principio personalista, che mira a valorizzare la dignità dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali in cui opera, pone ancor di più l'accento sul fatto che essa non è riconosciuta alla persona «astrattamente intesa, ma all'uomo nei suoi rapporti economico-sociali»[134].

È ben rappresentativa l'immagine usata da Luigi Mengoni che interpretò l'affermazione secondo cui l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro" come una sineddoche: leggendo il riferimento al lavoro come riferimento alla persona che lavora e interpretando l'art. 2 alla luce del principio lavoristico, riteneva si potesse cogliere meglio il significato della qualificazione sociale della dignità nella Costituzione italiana[135]. Infatti, il lavoro non è solo una fonte di guadagno, ma costituisce una delle principali espressioni – se non

149 ss, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 7 ss, spec. p. 13; S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, cit., pp. 75-76.

[133] C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 7.

[134] C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., pp. 187-188. In tal senso, si può ben ritenere il lavoro un mezzo per valorizzare la dignità umana. Cfr. A. APOSTOLI, *La dignità costituzionale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 6; A. APOSTOLI, *La dignità sociale come fondamento delle democrazie costituzionali*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, pp. 539 ss, spec. 542; A. DE CRESCENZO, *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione stata e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, 2021, 2, pp. 236 ss, spec. p. 240; M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, cit., pp. 307-308.

[135] L. MENGONI, *L'enciclica "Laborem exercens" e la cultura industriale*, cit., pp. 53 ss. Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., pp. 197 ss, il quale a tal proposito evidenzia la differenza tra il rilievo riconosciuto alla dignità nel nostro ordinamento e nell'art. 1 della Costituzione tedesca, che lo individua quale «pietra angolare del sistema costituzionale»: l'autore, citando C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975-1976, II, p. 1017, nt. 1, mette in evidenza come quest'ultima norma conferisca alla «dignità umana una tutela ben diversa da quella offerta dalla nostra Costituzione, garantendo "una protezione trascendente il principio di eguaglianza richiedendo il suo rispetto in modo assoluto, non solo in confronto con il trattamento praticato ad altri"».

proprio «la più alta espressione» – della personalità dell'uomo ed è «fattore fondativo della coesione sociale»[136]; in quanto tale, è fonte e mezzo della dignità sociale, oltre che ambito in cui la stessa va garantita. In tali ragionamenti – è sottinteso – si pensa ad un lavoro di qualità e "significativo"[137], che dovrebbe consentire «ai cittadini il pieno sviluppo della propria personalità e, con ciò, della loro dignità»[138].

Il collegamento tra lavoro e dignità va oltre i principi fondamentali appena citati: un riferimento ad essa è presente anche negli artt. 36 e 41 Cost., i quali implicano una concezione del lavoro, e del diritto del lavoro, come strumento per l'affermazione della dignità sociale, dal momento che costituisce «una delle principali di-

[136] L. MENGONI, *L'enciclica "Laborem exercens" e la cultura industriale*, cit., pp. 53 ss. Cfr. anche M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, cit., pp. VII ss; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 12.

[137] Cfr., in tal senso, S. GARBEN, *Dignity- and reciprocity-based solidarity as the normative framework of the EU's constitutional settlement*, in A.-C. HARTZEN, A. IOSSA, E. KARAGEORGIOU (a cura di), *Law, solidarity and the limits of social Europe. Constitutional tensions for EU integration*, Cheltenham, Elgar, pp. 158 ss, spec. p. 163, che include il lavoro "significativo" tra i diversi requisiti per garantire la dignità: «*meaningful work is considered essential for dignity*». Cfr. anche *V. MANTOUVALOU*, *Work, Human Rights, and Human Capabilities*, in B. LANGILLE (a cura di), *The Capability Approach to Labour Law*, 2019, Oxford, Oxford University Press, pp. 202 ss, pp. 215-216; R. YEOMAN, *Conceptualising meaningful work as a fundamental human need*, in *J. Bus. Ethics*, 2014, 125, p. 236, secondo cui a «*meaningful work is a fundamental human need because it satisfies our inescapable interests in being able to experience the constitutive values of autonomy, freedom and dignity*».

[138] C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 187. A proposito di questa tensione della dignità quale «veicolo di emancipazione del lavoratore e di sviluppo della sua persona», vi è anche chi, come R. ROMEI, *Della felicità, della dignità e di possibili declinazioni*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, 1, pp. 52-53, ha accostato la dignità alla felicità. Secondo l'autore, che riprende quanto affermato da E. GRAGNOLI, *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022,1, p. 12, l'equazione tra dignità e felicità è «invero un po' ardita, ma forse meno bislacca di quanto non possa apparire a prima vista», se si considera la felicità «non come condizione da intendersi in senso assoluto, ma come espressione indicativa di una aspirazione al miglioramento e al completamento della persona, in realizzazione dell'art. 2 Cost., poiché l'impresa appartiene alle relative formazioni sociali». Cfr. anche A. BOSCATI, *Il* decent work *nel quadro costituzionale*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso*, cit., pp. 6 ss, spec. p. 8.

mensioni (sociale prima ancora che economica) della esplicazione della persona umana»[139].

L'art. 41 Cost. include tra i limiti all'iniziativa economica privata la dignità umana, che dovrebbe essere «il valore di fondo di ogni attività economica», anche e soprattutto del lavoro[140].

Vi è poi un riferimento alla dignità nell'art. 36 Cost., che riconosce il diritto fondamentale ad una retribuzione proporzionata e sufficiente[141]. Anche in tale norma emerge il legame esistente nel disegno costituzionale tra dignità, vita dell'uomo e lavoro[142]: nel riconoscimento del diritto del lavoratore ad una retribuzione sufficiente per vivere dignitosamente, sottratta almeno in parte «alle logiche del mercato», la disposizione individua nel lavoro la "precondizione" di questa esistenza libera e dignitosa che deve essere garantita al lavoratore[143]. Proprio il richiamo ad un livello salariale "minimo" in grado di consentire un'esistenza libera e dignitosa ricollega strettamente l'art. 36 Cost. ai principi fondamentali di cui agli artt. 1, 2 e 3 Cost.: la retribuzione, che per il lavoratore è unico o principale strumento per far fronte alle esigenze di vita, è prerequisito per il pieno sviluppo della persona[144]. In tal senso, tale principio è strettamente connesso alla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni nell'art. 35 Cost.[145].

---

[139] M. G. GRECO, *Felicità e stato sociale*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, 1, pp. 63 ss, spec. pp. 77-78. Cfr. anche A. APOSTOLI, *La dignità sociale come fondamento delle democrazie costituzionali*, cit., p. 552, la quale ritiene la dignità una «premessa altrettanto essenziale» sia per l'imposizione di una tassazione progressiva del reddito ai sensi dell'art. 53 Cost., sia «per stabilire le misure di assistenza e di previdenza sociale di cui all'art. 38».

[140] G. DE SIMONE, *Art. 1. Parte II. Dignità e diritti sociali*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 30.

[141] M. AIMO, D. IZZI, *Prefazione alla riedizione digitale*, in M. ROCCELLA, *I Salari*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. I.

[142] A. DE CRESCENZO, *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione stata e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, cit., p. 242.

[143] G. SANTORO-PASSARELLI, *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, cit., pp. 5 ss.

[144] C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 46.

[145] Per un commento all'art. 35 Cost., cfr. TREU T., *Art.* 35, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975, pp. 1 ss; C. MORTATI, *Il diritto*

Si può ben affermare, dunque, che l'art. 36 nell'individuare la dignità, insieme alla libertà, quale "parametro" della retribuzione sufficiente[146] indica un «criterio per la costruzione della dignità»[147]: si tratta del lavoro e del riconoscimento «del valore minimo inalienabile del lavoro», che deve essere tale da consentire di vivere un'esistenza libera e dignitosa[148].

Di pari importanza, alla luce della disposizione costituzionale, è il criterio della proporzionalità della retribuzione: anche per mezzo del rispetto di tale principio viene garantita una certa dignità alla prestazione del lavoratore. Svolgere un lavoro dignitoso e di qualità e ricevere un adeguato riconoscimento per tale lavoro, attraverso una retribuzione effettivamente proporzionata, oltre che sufficiente, è essenziale per evitare che la dignità sociale sia compromessa: il salario deve essere tale da assicurare anche un minimo «rispetto della professionalità»[149] e riconoscere adeguato valore al lavoro e al suo «contributo alla crescita comune»[150].

Infatti, sebbene la dignità sia «un elemento costitutivo della persona», indipendente dal lavoro, non può negarsi che proprio il lavoro garantisca maggior valore alla dignità, specialmente nella sua de-

---

al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica, in *Problemi di dritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolte di scritti III*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 144 ss.

[146] In tal senso, cfr. O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in C. BALDUCCI, M. L. SERRANO (a cura di), *Atti del Convegno nazionale "Nuovi assetti delle fonti del Diritto del Lavoro del Centro Studi" Domenico Napoletano,* Otranto, 10 – 11 giugno 2011, online in http://caspur-ciberpublishing.it, pp. 143 ss, p. 152. Riscontra un legame «evidente» tra l'art. 36, comma 1, e l'art. 41, comma 2, della Costituzione, proprio in ragione del comune riferimento alla dignità e alla libertà, E. VERDOLINI, *La legge sul salario minimo come limitazione del potere datoriale* ex *art. 41 comma 2 Cost.*, in F. MEDICO, A. MORRONE, (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University press, 2024, pp. 235 ss, spec. pp. 241-242.

[147] S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2013, p. 28.

[148] O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, cit., p. 153.

[149] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 647.

[150] T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, cit., pp. 201 ss. Similmente, cfr. A. DE CRESCENZO, *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione stata e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, cit., p. 241.

clinazione sociale. Alla luce del fondamento lavoristico della Costituzione e del ruolo assegnato da essa alla dignità sociale, il lavoro è riconosciuto come strumento che consente al lavoratore di ottenere i mezzi non solo per uscire dallo stato di bisogno, ma per condurre una vita dignitosa, di realizzare sé stesso e la propria personalità, di partecipare attivamente alla comunità e di ottenere considerazione sociale[151].

Proprio la «connotazione sociale» della dignità porta a includere nel ragionamento la considerazione di una «dimensione esterna» dell'individuo, cioè la rappresentazione di sé nella comunità in cui vive: questa dimensione è strettamente collegata al lavoro[152]. È importante ricordare anche tale aspetto, che tiene strettamente connessi i due principi individuati dall'art. 36 Cost., nell'ottica di promuovere misure di contrasto alle crescenti disuguaglianze tra i livelli retributivi più bassi e quelli al vertice della distribuzione dei salari: anche l'elemento dell'equità retributiva, dunque, è importante per evitare un'"offesa" alla dignità della persona[153].

3.4. *La tutela della dignità e il contrasto al lavoro povero quali presupposti della cittadinanza sociale*

Si è molto discusso nella dottrina sia costituzionalista che lavorista della natura e della funzione della dignità. Se ne è parlato come «valore costituzionale supremo», come limite alla discrezionalità del legislatore, come criterio di bilanciamento, come un diritto o «possibile fonte di nuovi diritti», come «base stessa dei diritti» e quindi «base dell'intero ordinamento»[154], «nucleo non comprimibile

[151] Cfr. S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela*, cit., p. 77; G. DE SIMONE, *Art. 1*, cit., p. 30. Cfr. anche M. G. GRECO, *Felicità e Stato sociale*, cit., pp. 77-78, la quale, tuttavia, ribadisce l'importanza del riconoscimento della tutela della dignità della persona umana a prescindere dalla sua occupazione lavorativa.

[152] S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di* tutela, cit., pp. 83-84.

[153] T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, cit., pp. 201 ss.

[154] In proposito, cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., pp. 180 ss, che analizza anche il «duplice atteggiarsi della dignità» in termini di

della posizione» del cittadino nell'ordinamento costituzionale[155]. Parimenti, sono stati tanti i tentativi di spiegare la connotazione sociale della dignità nel nostro ordinamento. Non è tuttavia l'obiettivo di questo studio riprendere tale, pur affascinante, dibattito[156].

Come ricordato in precedenza, l'art. 3 Cost. riconosce la dignità «come valore in sé», recependola «come valore per l'ordinamento», con la conseguenza che non è in alcun modo comprimibile[157].

In un discorso su povertà, retribuzione e lavoro, il riferimento alle norme sulla dignità è utile per il nesso che questi elementi pos-

---

"dote" e di "conquista", connessa – rispetto a questa seconda accezione – «alla possibilità di sviluppare liberamente la propria personalità (che va tutelata particolarmente in ambito lavorativo) e che è in grado di limitare le libertà economiche». In relazione al dibattito sulla natura e funzione della dignità, cfr. S. PRISCO, PRISCO, *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico*, cit., p. 73; C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., pp. 161 ss; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *RivistaAIC*, 2010, pp. 1 ss.; L. FERRAJOLI, *Dignità e libertà*, cit., pp. 23 ss; G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 652-653. Secondo S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, cit., p. 37, la dignità «non è un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma», ma integra principi fondamentali già consolidati – libertà, eguaglianza, solidarietà –, facendo corpo con essi. V. FERRANTE, *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro,* cit., p. 212, invece, in linea con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 19 febbraio-4 marzo 1992, n. 81, vede la dignità come «parametro di valutazione delle leggi regolatrici della libertà di iniziativa privata, e in particolare dei comportamenti degli imprenditori verso i prestatori di lavoro subordinato», «una sorta di controllo di ragionevolezza *a posteriori*, rivolto ad assicurare coerenza logica al sistema, garantendo in ogni occasione che la finalità di sviluppo della persona umana, che impronta tutto l'ordinamento sin dai suoi vertici, riceva la massima tutela possibile».

[155] G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, p. 1098. Secondo M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, cit., pp. 307-308, il rispetto della dignità è «il fine ultimo insito nel sistema costituzionale dei diritti fondamentali».

[156] Per un approfondimento sul punto, in aggiunta agli autori citati nelle note precedenti, si rinvia a S. LAFORGIA, *La dignità sociale nel discorso giuslavoristico*, cit., pp. 584 – 589; in particolare, sulla connotazione sociale della dignità, cfr. A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, pp. 34 ss; S. NICCOLAI, *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità*, cit., p. 2216.

[157] G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, cit., p. 1101.

sono avere nel realizzare e garantire un'effettiva cittadinanza sociale[158].

Nel suo ragionamento sul concetto di cittadinanza, Thomas H. Marshall individuò una stretta connessione tra diritti politici e civili e diritti sociali, economici e culturali e affermò la necessità di garantire il godimento anche dei secondi, accanto ai primi, affinché un individuo possa essere ritenuto un cittadino *pleno iure.* Elaborò quindi il concetto di cittadinanza sociale, strettamente connesso al godimento dei suddetti diritti sociali, che devono includere un minimo di benessere e sicurezza economica, «fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società»[159].

---

[158] Sul concetto di cittadinanza sociale, cfr. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. MEZZADRA, Bari, Laterza, 2002. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, FrancoAngeli, 2022, p. 38; C. DRIGO, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. IV. I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista*, Collana di studi di Consulta OnLine, pp. 57 ss, spec. p. 66. In relazione alla promozione di una cittadinanza sociale europea, richiama l'idea di cittadinanza sociale di Marshall anche A. ARANGUIZ, *(De)constructing EU Social Citizenship*, in L. RATTI, P. SCHOUKENS (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, cit., pp. 97 ss, spec. p. 103: «*in essence, social citizenship is about guaranteeing substantial equality to ensure that every citizen – poor and rich, active and non-active or mobile or not mobile – has a dignified participation in society: "citizenship is a kind of basic human equality associated with the concept of full membership of a community […]. The whole range from the right to the modicum of economic welfare and security to the right to share the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society […] and the right to participate in the exercise of political power"*». Sulla cittadinanza sociale e sull'importanza di dare effettività a tale nozione attraverso il riconoscimento di diritto sociali, cfr. anche S. MARCHAL, I. MARX, N. VAN MECHELEN, *The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in time of crisis*, in *J. Soc. Policy*, 2014, 43, 2, pp. 247 ss; S. GIUBBONI, *European Citizenship and Social Rights in Times of Crisis*, in *Working Paper-LPF*, 2013, n. 2; P. TULLINI, *Cittadinanza sociale, nuovi diritti, universalismo delle tutele*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, pp. 65 ss; C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, pp. 99 ss; B. VENEZIANI, *Lavoro: cittadinanza versus dignità?*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, pp. 77 ss.

[159] T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 13. Cfr. P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 314, la quale riprende nozione di cittadinanza sociale elaborata da Marshall, sottolineando come tale nozione sia profondamente in crisi a causa del conflitto con i principi «del

Per riportare tale idea al ragionamento qui condotto, prevenire e contrastare la povertà e garantire la "libertà dal bisogno" sono condizioni per un «effettivo esercizio dei diritti di una cittadinanza democratica»[160] e, alla luce della lettura combinata degli artt. 36 e 38 Cost.[161], costituiscono obiettivi che l'ordinamento persegue predisponendo le tutele contro i rischi sociali che si presentano, tramite l'accesso ai diritti sociali e l'intervento del diritto del lavoro o della previdenza sociale[162].

Il lavoro quale condizione per la libertà dal bisogno, per l'esistenza libera e dignitosa, per il pieno sviluppo della persona umana, per la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per esercitare cioè il ruolo di cittadini, come soggetti politici attivi[163], è un'idea che si è consolidata a partire dalle Costituzioni del secolo scorso, compresa quella italiana.

---

mercato ed efficienza economica». Anche U. ROMAGNOLI, D*iritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 160, richiama Marshall e la "sua" cittadinanza «industriale».

[160] C. DRIGO, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, cit., pp. 60 e 66, che richiama un articolo intitolato *Chi vuole la libertà*, comparso sul *Corriere della Sera* il 13 aprile 1948 e ripubblicato nell'opera L. EINAUDI, *Il Buon governo*, Bari, Laterza, 1954, p. 113, a cura di E. ROSSI.

[161] In tal senso, cfr. M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, cit., p. 307, la quale riconosce la «stretta correlazione concettuale e politica» di queste due disposizioni, «deputate a garantire ai lavoratori e alle loro famiglie livelli economici che ne assicurino il sollievo dal bisogno e la promozione sociale». L'Autrice aggiunge la necessità di leggere tali norme «congiuntamente agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., perché sono proprio i "Principi Fondamentali" della Costituzione […] a ispirare il nostro Stato sociale, laddove pongono, rispettivamente, i "... doveri inderogabili di solidarietà politica e sociale" e il compito dello Stato di "... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"».

[162] P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, cit., p. 314.

[163] Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013, p. 32, che pone al lettore una domanda estremamente efficace a tal proposito: «che cosa importa la democrazia se non è garantito un lavoro che permetta di affrontare i giorni della vita, propria e dei propri figli, e di affrontarli con un minimo di tranquillità?». In linea con tale idea, U. ROMAGNOLI, *Costantino*

Costituisce quindi il mezzo «primario di costruzione della cittadinanza», oltre che di realizzazione della dignità[164]: in tale prospettiva, è facile comprendere il significato dell'affermazione secondo cui «la questione democratica è questione del lavoro»[165], e non di un lavoro «purché sia»[166], ma del lavoro libero e dignitoso. Solo un lavoro con tali caratteristiche, infatti, può essere fattore di realizzazione della persona, in chiave inclusiva e partecipativa[167].

Mortati, cit., pp. 133-134, afferma che «il diritto del lavoro è sempre stato il termometro per controllare lo stato di salute della democrazia del nostro paese».

[164] S. GIUBBONI, *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza europea*, 2019, 2, p. 82. Cfr. anche M. G. GRECO, *Felicità e Stato sociale*, cit., pp. 77-78; A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa,* cit., p. 57; U. ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, in *Lav. Dir.*, 1, 1997, pp. 3 ss. Anche C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, cit., pp. 36-37, ritiene che lavoro e voto siano «fondamentali elementi costitutivi della cittadinanza», in quanto lo *status* di cittadinanza è collegato alla partecipazione ad una comunità soprattutto attraverso il lavoro. Richiamando Mortati, ribadisce: «uno stato che si proclama fondato sul lavoro non può, senza contraddirsi, disinteressarsi dell'effettivo contributo dei cittadini "al progresso materiale o spirituale della società"». Cfr. anche E. ALES, *I diritti fondamentali del cittadino lavoratore nella Costituzione "delegittimata"*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, cit., pp. 225 ss, spec. pp. 225-226, secondo il quale andrebbe posta nuova e maggiore attenzione a promuovere una «teoria dei diritti fondamentali del cittadino lavoratore, resa, invece, possibile dall'impostazione della Carta costituzionale», prospettiva in parte sconfitta dalla prevalenza di una lettura «panprivatistica del lavoro e del suo diritto».

[165] G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., p. 28. Infatti, «il programma costituzionale si completa solo se il richiamo a valori meta-giuridici viene "letto" come parte di un coerente progetto costituzionale di cui il lavoro è il terreno di coltura non solo dei diritti dell'uomo che lavora, ma dell'assetto democratico della Repubblica», come sostenuto da B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, cit., p. 24. La questione è centrale anche secondo U. ROMAGNOLI, *Art. 3. II. Il principio d'uguaglianza sostanziale*, cit., pp. 178-179, il quale specifica: «quando si afferma che i lavoratori devono poter partecipare effettivamente all'organizzazione politica, sociale ed economica del paese non si intende soltanto che essi non ne siano impediti, ma che siano messi "in condizione di potersi valere anche di fatto di quelle libertà politiche che di diritto sono proclamate come uguali per tutti"».

[166] U. ROMAGNOLI, *Conclusioni*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, cit., pp. 241 ss, spec. p. 242.

[167] Questo dovrebbe costituire un limite alla flessibilità: essa non dovrebbe mai risultare «contraddittoria rispetto alle esigenze formative e fondatore del lavoro». Cfr. U. ROMAGNOLI, *Conclusioni*, cit., p. 242; U. ROMAGNOLI, *Art. 3*, cit., pp. 178-179.

Il lavoro – che dovrebbe sempre essere accompagnato dall'aggettivo dignitoso – dovrebbe proteggere dal rischio della povertà[168]. Il fatto che pur lavorando si resti poveri costituisce un ostacolo rispetto all'acquisizione e al godimento di una cittadinanza piena ed effettiva. Ridurre la diffusione dell'*in-work poverty* è necessario per assicurare a individui e famiglie il pieno accesso e godimento dei diritti sociali di cittadinanza[169].

Ecco spiegato il nesso tra retribuzione adeguata e promozione della cittadinanza sociale.

Ragionando di dignità e retribuzione, anche sotto il profilo dell'equità di quest'ultima[170], pare assolutamente opportuno ribadire il fatto che la dignità, specialmente nella declinazione sociale, rischia di essere offesa «non solo da lavori e compensi inadeguati, ma anche da disuguaglianze inaccettabili nei redditi disponibili»[171].

Questa lettura del lavoro non solo come mezzo per rimuovere le cause di emarginazione e condizione materiale della cittadinanza

---

[168] G. G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, cit., pp. 575 ss; H.-J. ANDREß, H. LOHMANN, *Introduction*, in H.-J. ANDREß, H. LOHMANN (a cura di), *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Elgar, 2008, pp. 1 ss. Cfr. anche M. BROLLO, *Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui* Working Poor Needs*,* in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di)*, Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, cit., pp. XVII ss, spec. p. XVIII, la quale sottolinea il «paradosso» della povertà nonostante il lavoro, che «contraddice la promessa fondamentale di un diritto al lavoro dignitoso».

[169] In tale discorso, pare opportuno fare riferimento anche ad un altro «tipo di povertà», quella che B. CARUSO, *Il lavoro al plurale e la protezione rimediale*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, cit., pp. 41 ss, spec. p. 56, definisce come «alienazione da perdita di senso nel lavoro e per il lavoro», connessa all'«impoverimento pure psicologico ed emotivo derivante da un lavoro stressante», logorante in ragione di responsabilità non programmabili oppure non appagante e che, in quanto tale, comporta uno «*status* considerato povero o umile e socialmente de-valutato».

[170] Sui concetti di adeguatezza e equità della retribuzione si tornerà in modo più approfondito nel cap. II.

[171] Così T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, cit., p. 204. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, cit., p. 39, che ricorda a tal proposito le due componenti – entrambe necessarie – da considerare per determinare la retribuzione, individuate nell'art. 36 Cost.: un «elemento oggettivo e parametrale», che richiede una «valutazione oggettivamente economica correlata» alla prestazione di lavoro, e uno «soggettivo e promozionale», che comporta invece una valutazione «etico-sociale».

– che pur costituisce una prospettiva fondamentale e assolutamente meritevole – si avvicina alla visione del lavoro come "fine in sé", da perseguire in quanto dimensione essenziale della vita, con un importante ruolo per promuovere il rispetto di sé e il benessere[172]: si tratta della prospettiva offerta dall'applicazione al diritto del lavoro del *capability approach*[173].

Tale teoria è di interesse anche in quanto guarda alla povertà non solo come scarsità di risorse economiche, ma come privazione «di risorse, educazione, accesso alla salute, sicurezza»[174], oltre che per l'enfasi che pone sulla libertà. In tale ottica, l'approccio della capacità non si discosta troppo dall'aspirazione del diritto del lavoro di tutelare il lavoratore contro lo sfruttamento e promuovere una certa qualità della vita, l'autonomia e il rispetto di sé[175]. Anzi, può essere "trampolino" per promuovere diritti sociali[176] e offre al di-

[172] R. DEL PUNTA, *Labour law and the capability approach*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2016, 4, p. 390; R. DEL PUNTA, *Is the Capability Theory an Adequate Normative Theory for Labour Law?*, in B. LANGILLE (a cura di), *The capability approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 82 ss.

[173] Sebbene non sia una connessione riconosciuta da tutti, di recente sono stati diversi i tentativi dottrinali di ricondurre la giustificazione del diritto del lavoro al *capability approach*. Cfr. R. DEL PUNTA, *Labour law and the capability approach*, cit., p. 390; G. DAVIDOV, *The Capability Approach and Labour Law: Identifying the Areas of Fit*, in B. LANGILLE (a cura di), *The capability approach to labour law*, cit., pp. 42 ss, spec. p. 42.

[174] Così F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 144, facendo riferimento all'analisi delle dimensioni e delle variabili della disuguaglianza di Amartya Sen. Infatti, tale approccio si pone l'obiettivo di combattere gli ostacoli materiali e sociali al dispiegamento delle capacità, compresa la povertà, come affermato da A. SEN, *Inequality, unemployment, and contemporary Europe*, in *Int. Labour Rev.*, vol. 136, 1997, n. 2, pp. 155 ss; A. SEN, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999; A. SEN, *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 1994. Si tratta inoltre di una teoria dello sviluppo che pone al suo centro la persona situata, contestualizzata, non astratta, come ricordato da B. CARUSO, *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo del Punta*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 479/2024, p. 5.

[175] Cfr. H. COLLINS, *What Can Sen's Capability Approach Offer to Labour Law*, in B. LANGILLE (a cura di), *The capability approach to labour law*, cit., pp. 21 ss, spec. p. 21; M. FREEDLAND, N. KOUNTOURIS, *The legal construction of personal work relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 369 ss, spec. pp. 378-379.

[176] Cfr. M. FREEDLAND, N. KOUNTOURIS, *The legal construction of personal*

scorso giuslavoristico prospettive nuove e interessanti con riferimento a diversi istituti, ad esempio in relazione alla retribuzione e all'equità di trattamento come elementi fondamentali per promuovere la dignità dell'individuo[177].

Ad esempio, vi è chi, come Martha Nussbaum, ha incluso tra le capacità "minime" il «controllo del proprio ambiente», sia politico che materiale: ritiene che la possibilità di lavorare «in modo degno di un essere umano» e di avere un lavoro che offra relazioni significative «di mutuo riconoscimento con gli altri lavoratori» sia fondamentale nell'ottica di garantire la dignità[178].

Applicando tale teoria al diritto del lavoro, come ha fatto Riccardo Del Punta, si può guardare a tale ramo dell'ordinamento come strumento per promuovere le capacità del lavoratore: infatti, i diritti, incluso quello ad un lavoro retribuito in modo equo, non sono finalizzati solo a rafforzare le capacità del lavoratore come attore economico, ma, in modo più ampio, a promuovere le capacità del lavoratore nel perseguire i suoi fini personali, anche se di natura non economica[179].

---

work relations, cit., pp. 378-379.

[177] Cfr. H. COLLINS, *What Can Sen's Capability Approach Offer to Labour Law*, cit., p. 21, il quale pur ritenendo che l'approccio della capacità elaborato da Sen non possa di per sé giustificare il diritto del lavoro, riconosce come offra nuove prospettive con riferimento a certi temi.

[178] Così M. C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 75-77, che propone una lista di 10 *capabilities* di base per garantire dignità dell'individuo: vita; salute fisica; integrità fisica; sensi, immaginazione e pensiero; sentimenti; ragion pratica; appartenenza; altre specie; gioco; controllo del proprio ambiente. Quest'ultima capacità è suddivisa in due: il controllo del proprio ambiente «politico», in cui l'Autrice include la possibilità di partecipare «in modo efficace alle scelte politiche che governano la propria vita; godere del diritto di partecipazione politica, delle garanzie di libertà di parola e di associazione», e il controllo del proprio ambiente «materiale», che oltre alla citata possibilità di lavorare in modo degno e di sviluppare rapporti significativi con i colleghi, implica anche «aver diritto al possesso (di terra e di beni mobili) non solo formalmente, ma in termini di concrete opportunità» e «avere il diritto a cercare lavoro sulla stessa base degli altri». Cfr. R. DEL PUNTA, *Labour law and the capability approach*, cit., p. 391.

[179] R. DEL PUNTA, *Labour law and the capability approach*, cit., pp. 392 e 397, ha incluso tra le capacità anche «*fair work*» e «*human respect and dignity*». La prima delle due capacità indicate, secondo l'autore, include al suo interno il diritto ad un lavoro retribuito equamente, in modo proporzionato e sufficiente.

Dal momento che una retribuzione proporzionata e sufficiente è condizione necessaria per poter soddisfare le esigenze di vita e di realizzazione personale, specie per i molti lavoratori per i quali il lavoro è l'unica fonte di reddito, istituti quali il salario minimo e la contrattazione collettiva possono essere validi strumenti per garantire un livello minimo di retribuzione in linea con i principi enunciati nell'art. 36 Cost.: in tal senso, sono «*capabilities-enhancing*», prerequisito per promuovere le *capabilities*, o, ancora meglio, «*equality-enhanching*»[180]. Secondo alcuni, andando oltre, in presenza di certe condizioni, in particolare in presenza di un rapporto di lavoro a tempo pieno, la garanzia di una soglia retributiva adeguata potrebbe consentire di «convertire i funzionamenti in capacità primarie», di rendere cioè la disposizione dell'art. 36 uno strumento per perseguire altri beni fondamentali[181].

L'enfasi posta su tali aspetti non può non richiamare alla mente il modello previsto dalle norme costituzionali, in particolare dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost.[182].

---

[180] R. DEL PUNTA, *Is the Capability Theory an Adequate Normative Theory for Labour Law?*, cit., p. 94. L'Autore a tal proposito ribadisce come nonostante il *capability approach* vada oltre all'aspetto del reddito, non nega che le risorse siano un elemento essenziale. Su salario minimo e *capability approach*, cfr. anche S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment, and Legal Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 293. Cfr. anche M. C. NUSSBAUM, *Labour law and the capabilities approach*, in B. LANGILLE (a cura di), *The capability approach to labour law*, cit., pp. 62 ss, spec. 63, che ricorda la ragione che ha portato Amartya Sen ad elaborare la teoria delle *capabilities*: l'Autore riteneva, infatti, che per valutare lo sviluppo di un paese non fosse sufficiente prendere in considerazione il prodotto interno lordo, o comunque solo elementi economici, ma fosse fondamentale valutare anche la qualità della vita delle persone.

[181] Così B. CARUSO, *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo del Punta*, cit., p. 14. Secondo Sen e gli studiosi dell'approccio delle capacità, le capacità sono le libertà di «una persona nell'acquisire funzionamenti cui egli (o ella) attribuisce per qualche motivo valore»; i funzionamenti, invece rappresentano la realizzazione di una o più capacità, le acquisizioni degli individui, come, ad esempio, l'«essere ben nutrito», o «acquisizioni più complesse e sofisticate, come l'avere rispetto per sé stessi, essere in grado i prendere parte alla vita della comunità, e così via». Cfr. A. SEN, *La diseguaglianza*, cit., p. 20.

[182] D. CARUSI, *Dignità umana, capacità, famiglia: la giustizia sociale nei più recenti scritti di Martha Nussbaum*, in *Pol. Dir.*, 2023, 1, pp. 103 ss, spec. p. 105, il quale sostiene che «il principio di eguaglianza sostanziale accolto nell'art. 3, co. 2,

Questa disposizione e il principio contenuto all'art. 2 Cost. costituiscono, come affermato in dottrina, «variabili indipendenti dalle condizioni di mercato e, dunque, da retribuzioni basse e ingiuste, perché insistono su diritti costituzionali e assoluti, aventi a oggetto beni primari ed essenziali per lo sviluppo della persona umana»[183].

Certo per arginare il rischio di *in-work poverty*, non basta, come ricordato e ribadito più volte in letteratura, un unico strumento, ma occorre elaborare una strategia complessa, che tenga conto anche della quantità di lavoro e dell'importanza che questa ricopre nel garantire al lavoratore una retribuzione sufficiente[184]. Istituti volti a garantire l'adeguatezza del salario minimo non sono sufficienti di per sé a prevenire la povertà lavorativa, dal momento che non garantirebbero necessariamente né la sufficienza della retribuzione complessiva, intesa come «numero di ore lavorate moltiplicate per compenso orario», né la proporzionalità alla qualità del lavoro svolto[185]. Ciononostante, possono essere «una condizione necessaria – anche se forse non quella prioritaria – per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori in Italia»[186] e costituiscono precondizione per il lavoro dignitoso e la dignità sociale.

«La dignità non può stare "fuori" dalle operazioni di attribuzione di valore economico al lavoro», per cui – pur nella sua «dimensione storica», che richiede di tenere conto della realtà sociale ed

della nostra Costituzione» ricorda «l'attenzione alle condizioni materiali del dispiegamento della persona, e correlativamente agli ostacoli di fatto che ad esso si frappongono», che caratterizzano il pensiero della Nussbaum.

[183] M. D'ONGHIA, *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, cit., p. 308. A tal proposito pare azzeccata l'immagine usata da R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Bari, Cacucci, 2019, p. 12, che parla di un «processo di "pari dignità sociale"», realizzato tramite compiti individuati dall'art. 3, co. 2 Cost.

[184] Riporta l'attenzione su tale questione G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 645.

[185] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 666, si riferisce nello specifico al salario minimo legale: secondo l'Autrice, perciò, questo istituto non sarebbe «in grado di garantire la dignità professionale del lavoratore, compito che solo la contrattazione collettiva può svolgere».

[186] M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., pp. 333-334. In linea, cfr. anche R. SALOMONE, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale nella prospettiva delle politiche del mercato del lavoro*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 335.

economica – è un elemento di cui non si può non tenere conto[187]. A tal fine, sarebbe auspicabile una tutela per avvicinare maggiormente il mondo del lavoro attuale al modello di lavoro che favorisce il pieno sviluppo della persona umana e riconosce un più giusto valore economico a quella prestazione, in attuazione degli artt. 3 e 36 Cost.[188]: un primo importante passo per attenuare le disuguaglianze e rafforzare il loro *status* di cittadini.

È innegabile che la tutela del lavoro quale mezzo per garantire il rispetto della dignità umana e lo sviluppo della persona è strettamente connessa con quella «del giusto prezzo del lavoro offerto e acquistato sul mercato»[189]. Se infatti il lavoro venisse considerato

[187] Così G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 648. Ciò implica anche ragionare sul rapporto tra lavoro e politiche economiche. A tal proposito, in G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, cit., p. 4, ricorda che «la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia»; tuttavia, «oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro».

[188] Questo vale anche e soprattutto per i lavoratori impiegati nei c.d. "lavoretti". L'importanza di garantire una tutela ai lavori «aleatori, che generano isolamento o che sono inesorabilmente precari e che ostacolano la formazione di un vincolo comunitario fra i lavoratori e la stessa costruzione di una personalità», è ribadita da L. RONCHETTI, *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, cit., p. 13: la moltiplicazione di tali lavoretti «accentua l'oggettivizzazione del lavoro lasciando sullo sfondo la persona che quel lavoro dovrebbe svolgere» e in tal modo finisce per svilire «quel/la lavoratore protagonista politico della Repubblica a mero mezzo, a merce in saldo».

[189] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 644. Infatti, come ricorda S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, cit., p. 66, «il lavoro […] non è merce tra le merci, oggetto di uno scambio libero e diseguale tra le parti così come la retribuzione non può costituire, in questa prospettiva, il mero punto di intersezione tra la domanda e l'offerta di lavoro». Infatti, in caso contrario, verrebbe «spezzato il nesso tra lavoro e dignità», con il rischio di ridurre gli individui «a cose, a "oggetti" compatibili con le esigenze della produzione». Così S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, cit., p. 23, il quale mette in evidenza come oggi «dall'esistenza libera e dignitosa si tend(a) a passare ad una sorta di "grado zero" dell'esistenza, alla retribuzione come mera soglia di sopravvivenza, come garanzia solo del "salario minimo biologico", del "minimo vitale"». Alla luce di quanto detto si capisce la rinnovata attualità della domanda «se il lavoro possa essere inteso come pura merce, se la determinazione del suo prezzo possa essere solo affare di mercato, perché la tutela del lavoro, e la cittadinanza sociale che essa implica, interferiscono sul valore di scambio».

solo come merce o strumento si romperebbe il legame tra lavoro e dignità, si avrebbe una crisi del lavoro, che implicherebbe inevitabilmente «una crisi della pari dignità sociale»[190]. Perciò, il ritenere compatibile con l'art. 36 Cost. una retribuzione che è «mera soglia di sopravvivenza, garanzia del "salario minimo biologico", del minimo vitale», anziché «strumento di libertà e dignità», «mette a rischio, oggi, le fondamenta dell'intero impianto costituzionale»[191]. È parimenti in contrasto con il modello costituzionale il fatto che «ad una persona che vive del suo lavoro venga corrisposto un salario inferiore alla soglia di povertà», cioè che, pur in presenza di un lavoro a tempo pieno, un lavoratore non guadagni abbastanza per una vita libera e dignitosa[192].

Sulla base della lettura proposta delle disposizioni costituzionali e alla luce del fatto che il salario rappresenta il principale, se non l'unico, mezzo per la soddisfazione delle esigenze di vita e di realizzazione personale per il lavoratore, lo Stato è tenuto ad intervenire per dare attuazione al modello previsto dalla Costituzione[193], oltre che alla luce di quanto oggi disposto dalla Direttiva 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea.

Un intervento che persegua gli obiettivi di "giustizia distributiva" posti dai principi fondamentali della Costituzione e garantisca i

---

[190] A. APOSTOLI, *La dignità costituzionale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 26.

[191] A. APOSTOLI, *La dignità costituzionale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 30.

[192] C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.It*, 2023, 2, pp. 61 ss, p. 82-83.

[193] Cfr. A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 59; C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, cit., p. 52. Infatti, come afferma quest'ultima, «la crescente incidenza del "lavoro povero" sul tessuto sociale – oltre che economico – della Repubblica appare un'evidente devianza rispetto al modello prescritto dall'art. 36 Cost.: per arginarla possono soccorrere sia azioni preventive, che strumenti di riduzione del rischio di povertà». Cfr. anche C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 48. Un intervento è auspicabile anche per fare in modo che l'iniziativa economica non rechi danno alla dignità umana e si svolga in conformità con l'utilità sociale, da leggere anche alla luce del limite posto dall'art. 36 Cost. Tale norma, infatti, secondo Mortati, avrebbe infatti «una funzione limitatrice dell'autonomia privata».

c.d. "diritti sociali di cittadinanza"[194] appare necessario, specie se si ritiene condivisibile l'idea di leggere in modo congiunto gli artt. 1, 2, 3 e 36 Cost.: «se viene meno la proporzionalità dei salari rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro, se chi lavora – e non vive di altro – non può mantenere sé stesso e la sua famiglia o può farlo solo con orari estenuanti che impediscono di condurre una vita al di fuori del luogo di lavoro, ecco che i principi base dell'architettura repubblicana, intesa come struttura politica sorretta dalla comunità, vengono posti in aperta tensione»[195].

Accolta tale lettura, non resta che ragionare sul modo in cui dare "concretizzazione" al diritto sociale alla giusta retribuzione e ad un'esistenza libera e dignitosa[196].

[194] O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, cit., p. 153.

[195] Così A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 41, secondo la quale il fondamento lavoristico è «proprio da leggere attraverso la lente dell'art. 36 e dei principi in esso contenuti».

[196] Sull'importanza di tale aspetto, cfr. U. ROMAGNOLI, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, cit., p. 166, che ricorda come Massimo D'Antona esortasse alla concretizzazione dei diritti sociali, piuttosto che alla semplice venerabilità degli stessi che discende dal loro riconoscimento costituzionale.

CAPITOLO II

ADEGUATEZZA E EQUITÀ DELLA RETRIBUZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE E EUROUNITARIO

SOMMARIO: 1. Un'ulteriore premessa concettuale: la differenza rispetto al salario minimo. – 1.1. Natura e funzioni del salario minimo. – 1.2. L'idea di retribuzione adeguata. – 1.3. In cerca dell'adeguatezza: dal salario minimo alla nozione di *living wage*. Una sintesi tra dignità e retribuzione? – 1.3.1. Le giustificazioni del *living wage*: morale, economica e giuridica. – 1.3.2. Il bilanciamento tra un livello ragionevole di *living wage* e il ruolo dello Stato. Spunti dalla campagna inglese per un salario di sussistenza. – 1.4. La complessa nozione di equità: rispetto alla distribuzione salariale e agli altri lavoratori. – 2. Le nozioni di giusta retribuzione e equità a livello internazionale. – 3. La retribuzione nel diritto dell'Unione Europea. – 3.1. I più recenti interventi in materia dal semestre europeo al Pilastro europeo dei diritti sociali. – 3.2. La direttiva sui salari minimi adeguati: ambiziosi obiettivi e questioni critiche. – 3.2.1. La "soluzione" alla questione della competenza e il "problematico" ambito di applicazione. – 3.2.2. La via individuata tra promozione della contrattazione collettiva e adeguatezza del salario minimo legale. – 3.2.2.1. La promozione della contrattazione collettiva in materia salariale nell'art. 4. – 3.2.2.2. L'art. 5: l'adeguatezza dei salari minimi e le procedure per la loro determinazione. – 3.2.3. Alcune considerazioni sui parametri per la determinazione di salari minimi adeguati, il rinvio alle fonti di diritto internazionale e l'importanza di un'interpretazione teleologica. – 3.3. Il diritto a salari minimi adeguati e la garanzia della parità retributiva tra uomini e donne: un primo passo verso le pari opportunità.

1. *Un'ulteriore premessa concettuale: la differenza rispetto al salario minimo*

Il diritto ad una giusta retribuzione è tradizionalmente incluso tra le condizioni di lavoro giuste ed eque: è uno dei diritti «funzionali» o «strumentali» alla tutela della dignità umana[1] e sociale.

Lo studio del tema della retribuzione, specie nella prospettiva di contrastare l'*in-work poverty* e tutelare la dignità del lavoratore, pare richiedere l'analisi di diverse questioni: accanto a quella definitoria, relativa sia al concetto di retribuzione minima[2], sia all'«aggettivo qualificatorio del salario»[3], cioè alle nozioni di adeguatezza, equità, sufficienza, proporzionalità, giustizia, strettamente connesse all'individuazione dell'obiettivo che la retribuzione dovrebbe perseguire[4], vi è il tema della fonte – contrattuale, legale o giudiziaria – più adeguata per la determinazione dei salari[5].

---

[1] Cfr. A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2023, 23, pp. 1 ss, spec. pp. 9-10; M. CHOKO, I. MARTIN, *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2018, p. 34. Cfr anche M. NOVELLA, *Sub art. 31*, cit., p. 602, il quale afferma che «il diritto ad una retribuzione minima sembra essere, nel comune sentire, una delle condizioni, che, insieme ad altre, consentono di definire dignitoso il lavoro».

[2] E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1, definisce il salario minimo come «la retribuzione minima che un datore di lavoro deve pagare ai propri dipendenti per una determinata quantità di lavoro (oraria, giornaliera, settimanale o mensile)».

[3] V. BAVARO, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, p. 510.

[4] C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.It*, 2023, 3, pp. 61 ss, spec. p. 63. Cfr. in proposito anche R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra dimensione europea e compatibilità ordinamentali*, Bari, Cacucci, 2020, pp. 187 ss, il quale ribadisce l'importanza di scegliere il modello di salario minimo da adottare in base alle finalità che l'intervento mira a realizzare, oltre che in base alle caratteristiche del sistema economico e normativo.

[5] Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Introduzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 507 ss, spec. p. 508, che sottolineano l'importanza di affrontare lo studio del sistema di determinazione dei salari nell'ordinamento italiano, prendendo in considerazione sia l'analisi «fattuale», relativa ai dati e alla configurazione del sistema contrattuale, sia l'analisi «giuridica» delle nozioni e delle categorie

Rispetto alla prima, è innegabile che sia difficile stabilire cosa si debba intendere per retribuzione adeguata, così come non è banale definire cosa è e come si determina il salario minimo. È di certo un'idea condivisa e condivisibile quella secondo cui il salario minimo è solo un aspetto, seppur importante, del diritto ad una giusta retribuzione[6]. Da una prospettiva sociale e di politica economica, oltre che giuridica, infatti, come osservato in dottrina, parlando di retribuzioni e dignità non sono rilevanti solo i salari minimi in grado di garantire una «mera soglia di sopravvivenza» o «un livello di vita socialmente accettabile»: è centrale l'esigenza di promuovere retribuzioni "adeguate", che siano in grado di «remunerare adeguatamente la professionalità dei lavoratori senza le diseguaglianze che minano gli equilibri sociali in violazione dell'art. 3 Cost.»[7].

Non è detto, in particolare, che il salario minimo, che pure può essere un buon punto di partenza per prevenire e contrastare il fenomeno della povertà lavorativa, sia sempre corrispondente alla giusta retribuzione idonea a garantire una vita dignitosa. Salario minimo, salario vitale o *living wage*, retribuzione proporzionata e sufficiente, salario equo, salario adeguato e giusta retribuzione non sono necessariamente sinonimi[8].

---

concettuali connesse al diritto alla retribuzione. Cfr. anche V. BAVARO, Il *giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 61 ss, spec. p. 64.

[6] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriously*, cit., p. 4.

[7] C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 7 ss, spec. pp. 3-4; F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in F. CARINCI (a cura di,) *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23- 24 ottobre 2014, ADAPT University Press, 2014, p. 328; T. TREU, *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Rapporti economici. Art. 35-40, Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1979, p. 75.

[8] Cfr. A. D'ANDREA, *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, Napoli, ESI, 2020, p. 62, la quale evidenzia anche come, guardando al panorama comparato e al diritto internazionale, non sia possibile trovare «indicazioni precise per la determinazione del salario minimo», né, ovviamente, indicazioni su quali siano «i bisogni del lavoratore e della sua famiglia che occorre prendere in considerazione per garantire una vita dignitosa». In modo condivisibile, l'Autrice ritiene che tale mancanza di definizione discenda non tanto da una distrazione, quanto «dalla convinzione che i livelli salariali minimi debbano

In un ragionamento sul ruolo dei salari nel contrasto all'*in-work poverty* e nella tutela della dignità sociale, dunque, pare utile riflettere sul «principio del salario minimo»[9], «sulle modalità in cui i salari minimi sono teorizzati»[10] e sul concetto di standard di vita dignitoso che dovrebbero garantire.

La questione concettuale era centrale già un secolo fa. Riva Sanseverino nel 1931 si è approcciata al tema concentrandosi su due aspetti centrali nel ragionamento: i motivi e la nozione di salario minimo. In relazione a quest'ultima, dopo aver messo in evidenza la «grande varietà nel vocabolario usato» per riferirsi ad esso, ha individuato diverse nozioni di salario minimo.

La prima coincide con il salario minimo «propriamente detto», inteso come misura contro lo sfruttamento dei gruppi di lavoratori più deboli; per l'Autrice questa è un'idea troppo limitata: il principio del salario minimo non può esaurirsi nel c.d. «*antisweating wage*». Perciò proponeva l'idea di un salario vitale o *living wage* o, per contrapporlo alla prima concezione, un salario minimo «in senso estensivo», che implica il riconoscimento a tutte le categorie di lavoratori di una retribuzione in grado di «sopperire alle necessità più immediate dell'esistenza», cioè vitto, alloggio, vestiario.

La terza tipologia, il «salario base», pur discostandosi dai primi due, è orientato in modo simile al «benessere fisico» dell'individuo. Con tale espressione si riferiva alla retribuzione calcolata tenendo conto, «quantitativamente e qualitativamente», della prestazione resa dal lavoratore a favore dell'azienda: non è altro che un «tasso minimo», determinato in genere per contratto collettivo, tenendo conto non solo di criteri soggettivi, quali i bisogni del lavoratore, ma anche oggettivi, come le condizioni economiche e la situazione dell'azienda. Esso è suscettibile di maggiorazioni «corrispondenti alle varie qualifiche ed ai vari rendimenti», con la conseguenza che «il salario effettivamente percepito dall'operaio non corrisponde, di

essere fissati in accordo con le parti sociali, a livelli adeguati secondo i diversi contesti nazionali» e in ragione del livello di sviluppo economico di ogni Stato.

[9] L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 12-16.

[10] Z. ADAMS, *La Proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 283 ss.

regola, alla quota atta a soddisfare i bisogni elementari, ma ad una quota atta a soddisfare un più vasto complesso di bisogni, e che lascia anche, per esempio, un certo margine per il risparmio».

Vi è poi il salario giusto o *fair wage*, di cui, secondo l'autrice, possono essere date due diverse interpretazioni: in senso oggettivo, è la controprestazione in denaro corrispondente al valore della prestazione di lavoro; in senso soggettivo, invece, non sarebbe altro che un *living wage* nel suo «contenuto estensivo», cioè quella retribuzione che assicura al lavoratore di «provvedere abbastanza largamente alle esigenze materiali della vita» e che «dal punto di vista economico ne garantisce la piena efficienza lavorativa e dal punto di vista sociale gli permette di soddisfare in un certo qual modo a bisogni di carattere spirituale». Il giusto salario, quindi, almeno nella sua accezione soggettiva, persegue un'idea più ampia di benessere, in senso "spirituale".

L'ultima accezione, quella di «salario famigliare», accoglie e mira a realizzare invece un concetto di «bene sociale», comprendendo nelle esigenze del lavoratore anche quelle della sua vita familiare: con tale nozione l'idea di salario minimo raggiunge «il massimo sviluppo».

L'attenzione «alle esigenze della personalità umana», secondo l'Autrice, è un elemento comune a tutte le concezioni di salario minimo, nonostante si tratti di nozioni che riflettono diverse funzioni della retribuzione, oltre che differenti approcci politici al tema[11]. Riva Sanseverino definiva, infatti, il salario minimo come un «principio apertamente richiesto dal rispetto umano del salario», in base al quale la remunerazione del lavoro non dovrebbe essere inferiore ad un determinato livello[12].

In una ben più recente schematizzazione, le differenti nozioni di salario minimo sono considerate come «gradazioni» dell'interferenza dello Stato o della contrattazione collettiva «con la libera determinazione dei salari operata dal mercato», interferenza che è strumentale al raggiungimento degli scopi essenzialmente sociali perseguiti dal salario minimo. In essa si distingue tra «minimo

[11] L. RIVA SANSVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 11 ss.
[12] L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., p. 16.

biologico» e *living wage*. Il minimo biologico mira ad assicurare una semplice soglia di sussistenza, in grado di garantire nutrimento, alloggio, indumenti «e poco altro»; il *living wage* o salario vitale, invece, è espressione con cui si fa riferimento a una «retribuzione che abilita (…) il lavoratore e la sua famiglia a qualcosa che va oltre la mera sussistenza, includendo attività ricreative, formazione ulteriore rispetto a quella obbligatoria e, più in generale, tutto quello che la società in un determinato momento storico ritiene fondamentale»[13].

Questo rapido *excursus* introduttivo dà l'idea dei molteplici significati delle nozioni di salario minimo, che si riferiscono anche a differenti funzioni della retribuzione e che possono influire «non poco» nella fissazione del livello del salario minimo e nella definizione dei meccanismi di determinazione dello stesso[14].

1.1. *Natura e funzioni del salario minimo*

La questione del salario minimo affonda le radici nel dibattito economico e giuridico di fine Ottocento e inizio Novecento, quando la dottrina dell'epoca, sotto l'influenza dell'ideologia liberale, sosteneva il primato del principio della libertà contrattuale individuale e il rifiuto di ogni intervento statale nella quantificazione del salario. Secondo la c.d. "legge bronzea dei salari", la fissazione dei livelli retributivi doveva essere lasciata alla autonomia negoziale e alla libera concorrenza del mercato. A partire dalla fine del XIX secolo, tuttavia, è emersa l'esigenza di un intervento dello Stato per regolare il livello minimo dei salari a fronte delle gravi condizioni di sfruttamento di gran parte della popolazione: si è affermata l'idea che lo

[13] E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, cit., p. 3. Per essere precisi, l'Autore individua una terza possibile gradazione di tale interferenza, che coincide con l'«opzione» di «portare i lavoratori più poveri verso il limite inferiore della classe media».

[14] Quando si procede a tale operazione, infatti, «si rientra immediatamente nel contenuto formale e le varie concezioni del salario minimo […] ritornano in ballo a contendersi l'esclusività». Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., p. 16.

Stato debba intervenire per correggere il livello delle retribuzioni verso l'alto rispetto al normale equilibrio di mercato[15].

Senza la pretesa di ripercorrere l'intero dibattito dottrinale sul tema, ciò che pare rilevante mettere in evidenza è che, fin dalle prime teorizzazioni, il principio del salario minimo pare poter essere considerato da due diverse prospettive o, detto altrimenti, pare avere una "doppia natura": una "mercantile" ed una più attenta alla dimensione sociale del salario.

Nella sua dimensione mercantile, nonostante la presenza di quella «particolare istituzione sociale che è il sindacato» e l'azione negoziale dello stesso, «il salario è un prodotto del mercato». Secondo tale punto di vista, la retribuzione giusta, che costituisce il corrispettivo del lavoro, è quella "corrente", risultato del gioco della domanda e dell'offerta; altrimenti, la determinazione della stessa risulterebbe troppo arbitraria – connessa a una non chiara nozione di

[15] Cfr. M. ROCCELLA, *I Salari*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 22 ss. In quegli anni, ad esempio, la Dottrina sociale della Chiesa ha introdotto il concetto di "giusta mercede" ed enunciato il principio secondo cui il salario deve permettere al lavoratore di mantenere sé stesso e la sua famiglia. Tale posizione è stata proposta inizialmente nell'enciclica *Rerum Novarum* del 1891. Il cap. 35 di questa enciclica afferma che il salario giusto per l'operaio è quello «sufficiente a mantenere sé stesso e la sua famiglia in una certa quale agiatezza», che gli consenta di risparmiare ai fini dell'«acquisto di qualche piccola proprietà», come garanzia di libertà personale. Questa idea è stata in seguito ripresa nella *Gaudium et spes* del 1965, la quale al cap. 67 afferma che «il lavoro va rimunerato in modo tale da garantire i mezzi sufficienti per permettere al singolo e alla sua famiglia una vita dignitosa su un piano materiale, sociale, culturale e spirituale, tenuto conto del tipo di attività e grado di rendimento economico di ciascuno, nonché delle condizioni dell'impresa e del bene comune». Riferimenti all'idea di giusta retribuzione, che consenta il sostentamento del lavoratore e della sua famiglia sono presenti anche nell'Enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, nella *Mater ed Magistra* del 1961 (cap. 58), nella *Laborem exercens* del 1981 e nell'Enciclica *Caritas in Veritate* del 2009. Infine, pare opportuno citare anche l'enciclica *Fratelli tutti* del 2020 di Papa Francesco: al cap. 162, infatti, afferma che «"non esiste peggiore povertà di quella che priva del lavoro e della dignità del lavoro". In una società realmente progredita, il lavoro è una dimensione irrinunciabile della vita sociale, perché non solo è un modo di guadagnarsi il pane, ma anche un mezzo per la crescita personale, per stabilire relazioni sane, per esprimere sé stessi, per condividere doni, per sentirsi corresponsabili nel miglioramento del mondo e, in definitiva, per vivere come popolo». Cfr. R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, cit., pp. 11-12; S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, cit., p. 218.

esistenza dignitosa – o non sostenibile in relazione alle condizioni del mercato del lavoro[16].

Il secondo approccio, basato sulla dimensione "personale e sociale", «tiene distinta l'adeguatezza necessaria alla sussistenza dei lavoratori dall'adeguatezza rispondente alle esigenze del mercato». In base a tale concezione, il principio di adeguatezza del salario richiede di considerare la retribuzione non solo quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa: scollegata dal valore di scambio dato dal «valore di mercato della forza-lavoro», dipenderebbe dal «livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa»[17].

Secondo Riva Sanseverino, vi può essere armonia tra la concezione economica e quella morale: «vengono entrambe ad orientarsi verso un ideale di salario giusto», da identificare nella retribuzione «che renda l'operaio soddisfatto, ben disposto, alacre al lavoro, pronto ai perfezionamenti, ecc.» e che sia in grado di assicurare al lavoratore «il tenore di vita necessario alla sua massima efficienza produttiva». Infatti, pur rispondendo ad «ovvie» e decisive ragioni di carattere sociale, il salario minimo «si fonda contemporaneamente su reali motivi di indole strettamente economica», quali la «ripartizione del reddito lordo tra i vari fattori del processo produttivo». Tale idea è in linea con un orientamento ben consolidato, secondo cui «una rimunerazione inadeguata, oltre che diminuire nell'operaio la forza, l'abilità e l'alacrità al lavoro, viene a rendere la produzione poco progressiva, ad immobilizzarla in processi arretrati»; al contrario, alti salari stimolano «l'iniziativa dell'imprenditore verso ogni possibile ed utile miglioramento, sia dei mezzi che dell'organizzazione della produzione». Perciò, «la corresponsione di salari manifestamente insufficienti in rapporto alle esigenze di vita dell'operaio, costituisce talora per il datore di lavoro non solo una colpa morale, ma anche una colpa economica»[18].

---

[16] Analizza queste due dimensioni V. BAVARO, Il *giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., pp. 64-66, che cita G. PERA, *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1953, I, pp. 102-103.

[17] T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 354; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, ESI, 1991, p. 185.

[18] Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 9-

Nella ragion d'essere «di carattere palesemente economico» del salario minimo rientra anche l'eliminazione della concorrenza basata essenzialmente sui bassi salari[19]. Tale punto di vista, comune a molti studiosi di inizio Novecento, è espresso chiaramente nel lavoro dei Webb, che nella loro opera *Industrial Democracy* sostengono l'esigenza di un «codice del lavoro sistematico e completo», che prescriva «le condizioni minime alle quali la comunità può permettere alle imprese di operare» e vi includono anche la previsione di «un minimo di guadagni settimanali». Secondo gli Webb, infatti, il salario minimo risponde all'esigenza di garantire una tutela minima per quei lavoratori che il sindacato non è in grado di tutelare e offre un sostegno all'azione sindacale, lungi dal voler ostacolare la contrattazione collettiva[20].

Agganciandosi al pensiero dei Webb, è opportuno riconoscere che la funzione della contrattazione collettiva in materia è sempre stata ritenuta centrale. Infatti, «essendo il salario minimo un pro-

10 e 16. L'Autrice ribadisce: «quando il lavoro è una merce cara, ci si ingegna per usarne nel miglior modo possibile, per dirigerlo e per combinarlo bene, per dotarlo di tutti i sussidi meccanici e di tutti i sistemi organizzativi che possono renderlo più produttivo; quando invece il lavoro è una merce pagata poco, lo si sperpera e non se ne trae tutto il profitto che sarebbe possibile». Anche la teoria economica classica riconosce che il valore della forza lavoro è determinato in base alla quantità di lavoro necessaria per la produzione: se la «forza lavoro di un uomo consiste unicamente nelle sua personalità vivente», si deve considerare il salario di sussistenza che ne garantisce il sostentamento. Sul punto, cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Introduzione*, cit., pp. 511-512.

[19] Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 10-11: «si afferma infatti che l'esistenza di un livello salariale in funzione di limite minimo alla retribuzione del lavoro, viene ad eliminare dal mercato la concorrenza – talora qualificata come sleale – delle aziende che, producendo essenzialmente sulla base di bassi salari, ostacolano il pieno sviluppo delle altre aziende (le «*self supporting trades*», diranno i Webb) che ritengono preferibile, anche dal punto di vista economico, ottenere in altro modo la massima riduzione possibile dei costi». Cfr. anche S. DEAKIN, *Failing to Succeed? The Cambridge School and the Economic Case for the Minimum Wage*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 38, 2, pp. 211 ss, il quale definisce il salario minimo una «*core labour law institution*», diretto a realizzare diverse funzioni protettive – incluse la riduzione dell'*in-work poverty* e il rafforzamento della dignità sul lavoro – e come base per un'economia inclusiva e sostenibile, garantendo che le imprese non esternalizzino i costi sociali sulla comunità e sullo Stato.

[20] S. WEBB, B. WEBB, *Industrial democracy*, London, Longmans, Green and Co, 1901.

blema di garanzia, si tratta di stabilire tra datori e prenditori di lavoro un complesso di rapporti da cui derivi per gli operai la garanzia di una rimunerazione conveniente»; è una questione di «collaborazione». Sono quindi opportuni intese e accordi, con l'esclusione di un'eccessiva «pressione di una parte sull'altra o di qualsiasi imposizione di autorità». Dunque, quello del salario minimo è un «problema collettivo, di masse e di gruppi», non un problema individuale, di singoli lavoratori e singoli datori di lavoro[21].

Considerando ancora la giustificazione economica del concetto di salario minimo, anche recentemente in letteratura si è sottolineata l'importanza di introdurre salari minimi adeguati: la ricerca non ha portato evidenze di effetti economici avversi o impatti negativi sui livelli occupazionali degli aumenti del salario minimo, che, al contrario, può contribuire a creare condizioni di parità e a stimolare la crescita economica[22]. È stato usato, inoltre, per garantire una retribuzione equa e rendere il lavoro remunerativo, controbilanciare effetti negativi del potere di mercato delle imprese, ma anche dallo Stato come strumento per favorire la tassazione[23].

In relazione alla funzione che dovrebbe svolgere la retribuzione minima, in dottrina, sono state individuate tre diverse concezioni di salario minimo[24].

Secondo una prima prospettiva, il salario minimo ha una funzione correttiva del mercato – «*market correcting*» – nel senso che mira a rimediare alle imperfezioni del mercato, regolando la concorrenza.

---

[21] L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., p. 17.

[22] M. MAZZUCATO, T. PIKETTY ET AL., H*igher statutory minimum wages and stronger collective bargaining are good for the economy*, ETUC, in https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2021-05/Min%20wages%20op%20ed%20EN.pdf, 2021; L. VISENTINI, *Directive on adequate minimum wages: European institutions must respect the promise made to workers!*, in *It. Labour Law e-Jour.*, 2021, 1, vol. 4, pp. 33 ss.

[23] A GARNERO, *Minimum wages in OECD countries*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., p. 87.

[24] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 284; Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 10 ss.

Un'altra concezione è quella di salario minimo «*market constituting*», come «fattore costitutivo del mercato» e «base per la concorrenza tra imprese e lavoratori»: l'unico modo per garantire salari sostenibili, che consentano uno standard di vita dignitoso, è fare di un salario minimo adeguato, dignitoso, una precondizione affinché le imprese possano competere nel mercato del lavoro.

La terza invece è quella «*market challenging*» che evidenzia la natura politica e contingente del funzionamento del mercato del lavoro: in sintesi, secondo tale concezione i meccanismi di determinazione del salario minimo devono essere concepiti non tanto per determinare il prezzo di un bene, quanto piuttosto in linea con l'obiettivo di garantire che il salario assicuri un reddito sufficiente a uno standard di vita socialmente accettabile[25]. In quest'ultima accezione coincide con il *living wage* e va di pari passo con l'idea che sia importante promuovere una serie di cambiamenti di carattere istituzionale, che possano influenzare il modo in cui funziona il mercato.

Adams, che ha elaborato tale schematizzazione, sottolinea la mancata comprensione dei modelli di regolamentazione del salario minimo e l'assenza di discussione sul punto. Al contrario, sarebbe importante una riflessione su questi aspetti anche da parte dei legislatori, dal momento che ogni prospettiva sulla funzione del sistema di determinazione del salario minimo pare supportare una diversa nozione di adeguatezza: ciò porta a riconoscere, come fa Adams, la relatività del concetto di *adequate pay*[26].

Probabilmente proprio da questa connessione con le funzioni che vengono riconosciute – spesso implicitamente – al salario minimo, discende la grande difficoltà nel «sindacare, valutare e stabilire il valore economico che garantisce la sufficienza e l'adeguatezza»[27]. Ci sono, infatti, grandi differenze nel modo in cui le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea e i singoli Stati mirano a realizzare la nozione di adeguatezza della retribuzione[28].

---

[25] L'idea sembra piuttosto vicina a quella proposta da A. SOMMA. *Abolire il lavoro povero*, Bari-Roma, Laterza, 2024, p. XIII, il quale ritiene che lo Stato, piuttosto che "difendere" il corretto funzionamento del mercato, dovrebbe «affermarsi come difensore della società dal mercato».

[26] Vedi nota 24.

[27] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Introduzione*, cit., p. 513.

[28] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p.

Nel presente studio, già nel titolo, si è fatta una scelta terminologica, adottando il termine adeguatezza per "tenere dentro" le varie anime di quello che è stato definito il "principio del salario minimo". Partendo dal presupposto che la retribuzione adeguata sia qualcosa di diverso dal salario minimo, è opportuno ragionare sul concetto di adeguatezza. Le riflessioni fin qui svolte e quelle di seguito saranno riprese, al termine del lavoro, per ragionare sulla concezione di "salario minimo" maggiormente in linea con i principi di proporzionalità e sufficienza che definiscono il concetto di retribuzione adeguata ai sensi dell'art. 36 Cost., utile al contrasto alla povertà lavorativa e alla tutela della dignità sociale.

1.2. *L'idea di retribuzione adeguata*

Secondo il dizionario, nel linguaggio comune il sostantivo adeguatezza indica «l'essere adeguato», cioè «congruo, proporzionato, idoneo, opportuno»[29].

In relazione alla retribuzione, come accennato, il concetto di adeguatezza è indeterminato e richiede necessariamente un'interpretazione[30].

Nel tentativo di chiarire tale nozione, di recente, vi è chi ha richiamato la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, la quale, pur non occupandosi direttamente dei salari, propone una «visione olistica dell'adeguatezza»[31] piuttosto interessante nel ragionamento che si sta svolgendo. Afferma, infatti, che «la protezione sociale è conside-

23.

[29] Cfr. *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, 1987, Garzanti editore. Secondo il dizionario Hoepli (consultabile in https://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano), l'adeguatezza indica il «carattere di ciò che è adeguato», «proporzione, convenienza»; secondo il Treccani (consultabile al sito https://www.treccani.it/vocabolario/), invece, adeguato è sinonimo di «proporzionato, conveniente, giusto».

[30] E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., pp. 139 ss, spec. p. 144.

[31] P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, cit., p. 320.

rata adeguata quando consente alle persone di sostenere un tenore di vita dignitoso […], proteggendole dalla povertà»[32].

Vi è quindi un nesso tra il concetto di retribuzione adeguata e la promozione di un tenore di vita dignitoso, tra adeguatezza e dignità.

Come si è già avuto modo di accennare, per alcuni studiosi, almeno in linea teorica, non ci sarebbe alcuna «differenza fra un salario adeguato alle esigenze del mercato» e un «salario adeguato alla sussistenza dignitosa» dei lavoratori[33]: infatti, secondo tale orientamento, il salario adeguato non sarebbe altro che il risultato dell'incontro di domanda e offerta di lavoro. Dal momento che il "prezzo" del lavoro è determinato sulla base della quantità di lavoro necessario per la produzione, si dovrà guardare a ciò che rende possibile al lavoratore lo svolgimento dell'attività. Adottando tale punto di vista, parrebbe adeguato il salario vitale, di sussistenza, in ragione del fatto che la capacità di lavoro di un uomo consiste nella sua vita, in ciò di cui necessita per vivere. Chi propende per tale prospettiva, ritiene non accettabile la separazione tra la dimensione sociopolitica del salario e quella economico-mercantile – che finirebbe per negare qualsiasi connessione tra mercato del lavoro e ordinamento – sul presupposto che l'adeguatezza a far fronte ai bisogni del lavoratore e a garantire un tenore di vita dignitoso richieda un "adattamento" rispetto alla retribuzione dovuta come corrispettivo del lavoro svolto e quindi al salario adeguato rispetto al mercato[34].

---

[32] Specifica anche che «nel valutare l'adeguatezza, si deve tenere conto del sistema di protezione sociale di uno Stato membro nel suo complesso, devono cioè essere considerate tutte le prestazioni del sistema di protezione sociale dello Stato membro». Cfr. Considerando 17 della Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01). Secondo il Consiglio, infatti, la riduzione della povertà e la promozione di un tenore di vita dignitoso rientrano tra le funzioni essenziali della protezione sociale.

[33] Si rinvia allo studio di tali concetti condotto da V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 65.

[34] Affronta il tema V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., pp. 56-58, il quale ricorda come tale distinzione si rispecchi nel fatto che spesso viene attribuito al salario minimo per legge l'obiettivo di garantire un salario di-

Ciononostante, in molte fonti internazionali e in diverse Costituzioni emerge l'idea che l'una non assicuri l'altra[35].

Del punto di vista sopra descritto non si possono non condividere le perplessità e le difficoltà in relazione alla determinazione della soglia di tale adeguatezza: la si deve valutare in base alle esigenze di vita dei lavoratori – con il rischio che la questione diventi «soggettivamente arbitraria», in ragione delle differenti opinioni relative all'idea di vita dignitosa[36] – o in base alle condizioni del mercato del lavoro? Nell'ordinamento italiano, indicazioni sul punto sono rinvenibili nell'art. 36 Cost., che riconnette l'adeguatezza a due principi, la proporzionalità e la sufficienza[37]; ulteriori strumenti per realizzare l'adeguatezza delle retribuzioni minime sono individuabili nella direttiva 2022/2041[38].

Meno chiaro è quali siano le principali caratteristiche di quello che costituisce l'obiettivo della retribuzione, cioè un livello o standard di vita "dignitoso", "socialmente accettabile" o "*decent*". Usando la terminologia impiegata nella Costituzione italiana, cosa si intende per la garanzia di un'esistenza libera e dignitosa[39]? L'art. 36 Cost., che pur individua nella dignità un «parametro di contenuto positivo»[40], non ne chiarisce il contenuto: la nozione di dignità dell'esistenza è "presupposta" e non pare possibile darne una definizione generale o a priori.

È innegabile, inoltre, che lo stesso tenore di vita dei lavoratori non possa essere valutato solo sulla base dei redditi: possono venire in rilievo anche altre "dimensioni", «monetarie o non monetarie, oggettive o soggettive, mono e multidimensionali», come il consu-

---

gnitoso, mentre alla contrattazione collettiva la finalità di adeguarlo ai bisogni del mercato, con l'idea che la seconda sia in genere più bassa del salario di sussistenza.

[35] Si rinvia l'analisi delle citate fonti internazionali al § 2.

[36] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 66, che perciò ritiene corretta la scelta della giurisprudenza italiana di individuare la «fonte più adeguata a stabilire la giusta retribuzione» nel contratto collettivo, in quanto «espressione più dignitosa del mercato del lavoro».

[37] Sul punto si rinvia al cap. III.

[38] In relazione alla direttiva, vedi *infra* § 3.

[39] C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 63.

[40] C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 188.

mo, il patrimonio, le *capabilities* o il «benessere soggettivo»[41]. Basta pensare che anche nella misurazione della povertà si guarda talvolta ai consumi, prospettiva connessa maggiormente allo standard di vita, talvolta invece al reddito. A livello di Unione europea, ad esempio, accanto a indicatori relativi, che misurano la povertà comparando lo standard di vita rispetto a quello degli altri individui in un certo paese[42], sono stati elaborati anche indicatori di deprivazione materiale, che valutano lo stato di povertà e di bisogno sulla base di una lista di beni, che sono ritenuti importanti per garantire una vita sostenibile: in mancanza di un certo numero di beni, l'individuo si trova in uno stato di deprivazione materiale[43].

L'agenda 2030, che mira a ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale «di almeno 15 milioni entro il 2030»[44], ha modificato l'indicatore "*at risk of poverty or social exclusion*" *(*AROPE*)*: mentre nell'ambito della strategia Europa 2020 si riteneva versasse in uno stato di grave deprivazione materiale chi non poteva permettersi almeno quattro su nove beni «considerati dalla maggior parte delle persone desiderabili o addirittura necessari per condurre una vita adeguata»[45], la nuova strategia considera in condizione di "*sever material deprivazion*" (SMD) coloro che non sono in grado di permettersi almeno sette elementi su tredici "beni", relativi sia alla dimensione individuale sia a quella fami-

[41] A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., p. 8. Cfr. anche L. RATTI, A. GARCIA-MUNOZ, V. VERGNAT, *Defining, measuring, and overcominc in-work poverty*, in L. RATTI (ed.), *In-work poverty in Europe*, cit., p. 13.

[42] L. RATTI, A. GARCIA-MUNOZ, V. VERGNAT, *Defining, measuring, and overcominc in-work poverty*, cit., p. 10. Gli Autori ricordano come, in una decisione del 1975, il Consiglio dell'UE avesse già definito i poveri come «*individuals or families whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live».*

[43] A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2015, pp. 35 ss.

[44] EUROSTAT, *Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE)*, in https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE) (consultato nel giugno 2024).

[45] L. RATTI, A. GARCIA-MUNOZ, V. VERGNAT, *Defining, measuring, and overcominc in-work poverty*, cit., p. 13.

liare. A livello individuale, si valuta il fatto di avere a disposizione una connessione internet, poter sostituire i vestiti usurati, avere due paia di scarpe, potersi permettere di spendere una piccola quantità di denaro ogni settimana per se stessi, la possibilità di svolgere regolari attività nel tempo libero, poter far fronte alla spesa per un pasto fuori almeno una volta al mese; a livello familiare, invece, vengono considerati la possibilità di far fronte a spese impreviste o ad arretrati di pagamento, di permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce o equivalente vegetariano almeno ogni due giorni, di mantenere la casa adeguatamente riscaldata, di avere accesso ad un'auto per uso personale e di sostituire eventualmente mobili usurati[46].

A complicare il discorso, mentre tradizionalmente si considerava il reddito familiare rispetto ad una soglia di povertà che doveva essere sufficiente a fronteggiare le necessità minime per garantire solo l'efficienza fisica e quindi quanto necessario a far fronte ai bisogni di base, nel tempo si è affermata l'idea che debbano essere presi in considerazione tutti quei beni e servizi che consentono un'esistenza veramente libera e dignitosa[47], che rendono possibile cioè «il pieno sviluppo della persona umana» e la sua effettiva partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»[48]. Alcuni studiosi sostengono, perciò, che il salario per essere "dignitoso" debba tenere conto del costo di uno «stile di vita elementare ma dignitoso», vale a dire che consenta di permettersi cibo,

---

[46] Cfr. EUROSTAT, *Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE)*, cit.

[47] Cfr. A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., 2015, pp. 35 ss, che cita B. SEEBOHM ROWNTREE, *Poverty: A Study of Town Life*, London, Longmans, Green and Co., 1922, p. 117.

[48] Tale approccio è anche più in linea con l'art. 3 della Costituzione Italiana. Sul punto cfr. B. FABO, S. BELLI, *(Un)beliveable wages? An analysis of minimum wage policies in Europe from a living wage perspective*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2017, Vol. 6, Issue 4, pp. 1 ss. Cfr. anche A. ARANGUIZ, *Bringing the EU up to speed in the protection of living standards through fundamental social rights*, cit., pp. 601 ss, spec. p. 602, la quale ricorda come alcuni organismi europei abbiano interpretato la nozione di standard di vita accettabile nella prospettiva dei diritti fondamentali, come sufficienza a garantire un certo standard di vita compatibile con la tutela della dignità umana.

alloggio e altre spese essenziali, con l'aggiunta di un piccolo "risparmio" per le emergenze[49].

Inoltre, è controverso, alla luce dei riferimenti in letteratura, ma anche nella legislazione e nelle carte internazionali, se il salario dignitoso sia destinato a coprire solo i bisogni del lavoratore o anche quelli della sua famiglia e come si potrebbe calcolare tale salario adeguato in relazione al numero di persone a carico di un lavoratore, visto che viene in rilievo un elemento variabile[50]. Indubbiamente, se si considera la questione della retribuzione adeguata in un'ottica di contrasto alla povertà lavorativa, sarebbe ragionevole considerare la composizione del nucleo familiare e il salario necessario per mantenere l'intera famiglia, dal momento che è considerato *in-work poor* chi, pur lavorando, vive in una famiglia povera[51]. Pertanto, una politica salariale adeguata o, quanto meno, un salario minimo che miri a contrastare l'*in-work poverty* dovrebbe tenere in considerazione questa dimensione, almeno nel calcolo di un paniere di beni e servizi che garantiscano uno standard di vita dignitoso[52].

---

[49] Cfr. R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, Cheltenham, Elgar, 2017.

[50] A. WERNER, M. LIM, *The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda*, in *J. Bus. Ethics*, 2016, Vol. 137, No. 3, pp. 433 ss; D. R. STABILE, *The living wage. Lessons from the history of economic thought*, Cheltenham, Elgar, 2017; J. RUBERY, M. JOHNSON, D. GRIMSHAW, *Minimum wages and the multiple functions of wages*, in I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW (a cura di), *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, London-New York, Routledge, 2021, pp. 17 ss.

[51] Quanto meno se si accoglie la nozione di adeguatezza adottata da Eurostat. Cfr. C. D'AMBROSIO, V. VERGNAT, *Societal indicators' report*, WorkYP Project, 2020; H. LOHMAN, *The concept and measurement of in-work poverty*, in H. LOHAMNN, I. MARX (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 7 ss. Per tale ragione, vi è chi si è chiesto se la soglia di povertà rappresenti un valido punto di riferimento per valutare l'adeguatezza dei salari. Cfr. D. HIRSCH, L. VALADEZ-MARTINEZ, *The living wage*, Newcastle upon Tyne, Agenda publishing, 2017.

[52] Cfr. R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit., secondo i quali il *living wage* è un concetto "familiare", dal momento che, grazie ad esso, un lavoratore dovrebbe poter mantenere la propria famiglia. Cfr. anche A. DAVIS, D. HIRSCH, M. PADLY, C. SHEPERD C., *A minimum income standard for the United Kingdom in 2021*, in https://www.jrf.org.uk/a-minimum-income-standard-for-the-united-kingdom-in-2021, 2021; N. COMINETTI, *Resolution Foundation BRIEFING. Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21*, in

La risposta sarebbe diversa se si guardasse a quella che è stata definita come "povertà retributiva", nozione individuale, che identifica coloro che «non sfuggirebbero alla povertà se potessero contare solo sul proprio salario»[53].

Nel valutare l'adeguatezza rispetto alla garanzia di un tenore di vita dignitoso, vi è poi la questione del tempo di lavoro. Per chiarire la rilevanza di questo elemento, pare utile riprendere la distinzione tipica del diritto inglese tra *wage* e *remuneration*: con il primo termine si fa riferimento a quanto il datore di lavoro è tenuto a pagare al lavoratore, come prezzo per il lavoro svolto; *remuneration*, invece, indica la somma che il lavoratore ha diritto di ricevere in relazione al rapporto di lavoro, svincolando il diritto al pagamento della retribuzione dalla quantità di lavoro fornita. Se in passato, in un contesto di piena occupazione, a tempo pieno e indeterminato, tale distinzione era poco rilevante, oggi torna ad essere centrale, quanto meno per mettere in evidenza come un salario adeguato, nell'accezione di *wage* appena descritta, non sia più sufficiente, almeno non da solo, a garantire un reddito adeguato al lavoratore. La diffusione di lavori c.d. non standard, *part-time*, intermittenti, con orari variabili o con turni magari non predeterminati, che rendono difficile svolgere più lavori, richiede di valutare anche tale elemento[54].

Alla luce della descritta complessità della questione, non pare possibile identificare a priori un valore oggettivo della retribuzione adeguata: l'individuazione di cosa sia in concreto "adeguato" è una quesitone prevalentemente politica[55].

---

https://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/Calculating%20the%20Real%20Living%20 Wage_1_0.pdf, 2020.

[53] Cfr. M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Working poor: lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, cit., p. 194. In relazione problematica nozione di lavoro povero si rinvia al cap. I, § 2.

[54] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 293.

[55] Anche Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 292, sottolinea la necessità di una decisione politica sul punto.

1.3. *In cerca dell'adeguatezza: dal salario minimo alla nozione di* living wage*. Una sintesi tra dignità e retribuzione?*

Nel ragionamento sull'adeguatezza delle retribuzioni occorre tenere conto delle diverse funzioni dei salari – lo si è già detto – nonché delle tensioni tra di esse, vale a dire tra l'idea di "salario come prezzo" di un bene, il lavoro, e il concetto di "salario vitale" o di sussistenza, legato al costo della vita. A seconda della prospettiva adottata, muta la percezione di cosa costituisca una giusta retribuzione[56].

Se si condivide l'idea che il diritto ad una retribuzione idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa imponga «che al lavoratore sia assicurato non solo un minimo vitale, ma anche il raggiungimento di un tenore di vita socialmente adeguato»[57], l'idea di retribuzione adeguata pare essere più vicina all'idea di *living wage*, piuttosto che a quella di salario minimo.

Storicamente tali concetti sono stati utilizzati in modo interscambiabile. Tuttavia, nel tempo il loro significato è diventato differente: il salario minimo ha perso capacità di potere d'acquisto, talvolta raggiungendo soglie vicine, se non al di sotto, della soglia di povertà.

Nella determinazione dei salari minimi, vengono generalmente in rilievo due obiettivi contrapposti: «il desiderio di ridurre la povertà e di provvedere ai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie attraverso il lavoro» e l'aspirazione di stimolare – o non indebolire – l'occupazione e la crescita economica[58]. È stato sottolineato che, a causa di tale meccanismo di fissazione "cauto", il salario minimo «spesso non riesce a garantire ai beneficiari uno standard di vita basilare e dignitoso»[59].

---

[56] J. RUBERY, M. JOHNSON, D. GRIMSHAW, *Minimum wages and the multiple functions of wages*, cit., pp. 17 ss.

[57] Cfr. C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, cit., p. 33, che fa riferimento in particolare alla sentenza del Tribunale di Milano n. 1977/2016.

[58] R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.

[59] EUROFOUND, *Concept and practice of a living wage*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2018.

Il *living wage*, invece, può essere definito come un reddito da lavoro che consente a un lavoratore un tenore di vita modesto, ma socialmente accettabile[60]; è generalmente determinato in relazione ad una stima dei costi per mantenere un livello di vita dignitoso, che renda possibile l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del proprio Paese. È strettamente connesso all'economia morale e alla sussistenza e ai bisogni degli individui[61].

Anche se spesso il *living wage* è pagato su base volontaria, e non obbligatoria come nel caso del salario minimo, l'analisi e il dibattito sul salario vitale sono degni di nota in uno studio sulla nozione di adeguatezza della retribuzione. Innanzitutto, dal momento che è il termine oggi accettato nella lingua inglese per descrivere i salari dignitosi[62]; in secondo luogo, poiché i tentativi più importanti e approfonditi di studio del concetto di salario giusto e adeguato, nella prospettiva della sua funzione sociale di garantire un tenore di vita dignitoso, sono stati fatti proprio riguardo al concetto di *living wage*[63].

Di recente, il rapporto del gruppo di esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di politiche

---

[60] Il *living wage* è stato definito dalla *Living Wage Commission* inglese come «*a measure of income that allows an employee a basic but socially acceptable standard of living*». Tale commissione è stata costituita nell'ambito della *Living wage foundation*, che promuove una campagna di sensibilizzazione su tale argomento e sul fatto che spesso il reddito di chi percepisce il salario minimo resta comunque inadeguato. Cfr. EUROFOUND, *Concept and practice of a living wage*, cit.; P. KELLY, A. FERRO, S. JONES, *In-work poverty in Europe: a growing problem*, paper presentato in occasione del *Peer review "Building the tools to fight in-work poverty"*, Paris, 31 March – 1 April 2011, Brussels, European Anti-Poverty Network. Cfr. anche E. GRANAGLIA, *Definire il lavoro povero. Una questione normativa*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, cit., pp. 17 ss, spec. p. 18-19, che individua una nozione di povertà nonostante il lavoro «basata sul concetto di *living wage*», in base alla quale «è povero chi riceve una remunerazione insufficiente a mantenere sé e la propria famiglia in modo dignitoso».

[61] A. WERNER, M. LIM, *The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda*, cit., pp. 433 ss. In relazione all'evoluzione della nozione di *living wage*, cfr. D. HIRSCH, L. VALADEZ-MARTINEZ, *The living wage*, cit.

[62] R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.

[63] Z. ADAMS, *The EU Minimum Wage Directive: A Missed Opportunity?*, in https://uklabourlawblog.com/2020/11/12/the-eu-minimum-wage-directive-a-missed- opportunity-by-zoe-adams/, 2020.

salariali ha definito il *living wage* come il livello di salario che consente un tenore di vita dignitoso per i lavoratori e le loro famiglie, determinato in considerazione delle circostanze nazionali e in base al lavoro svolto durante il normale orario di lavoro, con l'esclusione quindi di quanto percepito a titolo di straordinario. Precisa poi che tale concetto deve essere coerente con lo spirito delle previsioni contenute nell'art. 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – che riconosce il diritto di ogni individuo di godere di «giuste e favorevoli condizioni di lavoro», inclusa una retribuzione che assicuri a tutti i lavoratori «un equo salario ed una uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere» e «un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie» – e con l'art. 23, paragrafo 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che riconosce il «diritto ad una rimunerazione equa e soddisfacente» che assicuri al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza «conforme alla dignità umana». Attraverso il richiamo a tali strumenti in materia di diritti umani riconosciuti a livello internazionale, il gruppo di esperti non ha voluto solo ribadire l'obbligo in capo agli stati e alle imprese di rispettare il diritto al *living wage*, in linea con i Principi guida su imprese e diritti umani delle Nazioni Unite e con la Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL[64]: sostanzialmente lo assimila ai diritti umani tutelati da questi atti, che, in quanto tali, devono essere protetti dagli Stati e rispettati dalle imprese[65].

La definizione proposta dall'OIL è in linea con quelle più usate nella letteratura internazionale, secondo cui – pur non esistendo un metodo di calcolo del *living wage* universalmente accettato – il concetto è strettamente connesso con il costo della vita determinato sulla base di un paniere di beni e servizi essenziali, determinato a livello nazionale o locale[66].

---

[64] ILO GOVERNING BODY (2024), *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, Geneva, 5 March 2024, GB.350/POL/1, pp. 6-7.

[65] Sul diritto al salario minimo come questione connessa alla tutela della dignità umana, cfr. I. MARTIN, M. CHOKO, *The minimum wage as a matter of tangile human dignity: a comparative constitutional analysis*, cit., pp. 231 ss.

[66] R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.; M. JOHNSON, A. KOUKIADAKI, D. GRIMSHAW, *The Living Wage*

Secondo una delle nozioni più comuni, proposta dalla *Global Living Wage Coalition*[67] sulla base della metodologia elaborata da Richard e Martha Anker, il *living wage* consiste nella «retribuzione percepita da un lavoratore per una settimana lavorativa standard in un determinato luogo, sufficiente a garantire un tenore di vita dignitoso al lavoratore e alla sua famiglia. Gli elementi di uno standard di vita dignitoso includono cibo, acqua, alloggio, istruzione, assistenza sanitaria, trasporti, abbigliamento e altri bisogni essenziali, compreso un fondo per eventi imprevisti»[68].

1.3.1. *Le giustificazioni del* living wage*: morale, economica e giuridica*

Una delle prime formulazioni moderne del concetto di *living wage* fu elaborata da Adam Smith[69], secondo il quale un uomo dovrebbe sempre poter vivere del suo lavoro, il suo salario dovrebbe essere almeno sufficiente a mantenerlo e, preferibilmente, «qualcosa di più», altrimenti non sarebbe possibile per lui mantenere la sua famiglia. Ancora più importante, Smith definì il salario sufficiente identificando le "necessità" che il salario è destinato a coprire, intendendo con questo termine non solo quanto indispensabile «al mantenimento della vita», ma anche tutto ciò che, in base alle con-

in the UK: testing the limits of soft regulation?, in *Transfer*, 2019, pp. 319 ss.

[67] La *Global Living Wage Coalition* (GLWC) si occupa di fornire conoscenze e informazioni in relazione ai livelli di *living wage*, alla loro implementazione e al loro possibile impatto, al fine di promuovere aumenti salariali idonei a consentire ai lavoratori una vita dignitosa per sé stessi e le loro famiglie.

[68] I membri del GLWC hanno concordato la seguente definizione di *living wage*, che incorpora le principali caratteristiche individuate in oltre 60 definizioni del *living wage,* contenute in dichiarazioni sui diritti umani, costituzioni nazionali, codici di condotta di ONG, multinazionali e aziende, documenti dell'OIL, ecc. Cfr. https://www.globallivingwage.org/about/anker-methodology/.

[69] Per affermazioni precedenti del diritto al giusto salario, cfr. D. HIRSCH, L. VALADEZ-MARTINEZ, *The living wage*, cit.; A. WERNER, M. LIM, *The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda*, cit., pp. 433 ss, che ricordano come l'idea del salario vitale fosse già in qualche modo presente anche negli studi degli antichi filosofi greci e degli studiosi medievali.

suetudini di un Paese, sarebbe «indecente lo stare priva l'onesta gente che appartenga anco alla classe più bassa del popolo»[70].

Una nozione simile è stata proposta da John Ryan, che ha ribadito l'idea che il salario deve garantire ai lavoratori uno standard di vita idoneo a soddisfare sia i bisogni primari, come cibo, alloggio e vestiti, sia la possibilità di partecipare ad attività culturali e alla vita sociale. È un diritto assoluto, fondato sulla dignità umana della persona[71].

Anche Sidney e Beatrice Webb sostenevano l'opportunità di un salario minimo nazionale, che operasse come strumento "ultimo"[72], determinato sulla base del costo del cibo, del vestiario e dell'alloggio, di quanto fisiologicamente necessario, secondo gli usi e i costumi nazionali, per prevenire deterioramenti fisici e mentali. A loro avviso sarebbe uno strumento «per proteggere la comunità dal male del parassitismo industriale», per tutelare il mercato del lavoro rispetto a quelle aziende che non pagano salari dignitosi, in tal modo "esternalizzando alla società" i costi sociali per garantire la sussistenza dei lavoratori[73].

Partendo dal presupposto che «la povertà e le gravi disuguaglianze economiche sono inaccettabili», si può sostenere che un salario di sussistenza «rappresenta l'antidoto più appropriato» a questi

---

[70] A. SMITH, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Torino, Pamba e Comp. Editori-Librai, 1851, spec. p. 601. Secondo l'Autore, un *living wage* apporterebbe, inoltre, benefici alla società sotto forma di aumento della produttività, distribuzione della ricchezza e crescita economica.

[71] Cfr. J. A. RYAN, *Living Wage: Its Ethical and Economic Aspects*, Londra, Macmilan & Co., 1912.

[72] Mentre la tariffa standard doveva essere stabilita mediante contrattazione collettiva e fissata a un livello di sussistenza ragionevole.

[73] S. WEBB, *The Economic Theory of a Legal Minimum Wage*, in *Journal of Political Economy*, 1912, 20, pp. 975 ss, spec. p. 993; S. E B. WEBB, *Industrial Democracy*, cit. In modo meno ambizioso rispetto ad altri studiosi favorevoli al *living wage*, i Webb proponevano un salario minimo legale che garantisse solo quanto strettamente necessario per la sussistenza. Sul pensiero dei Webb, cfr. M. PEDRAZZOLI, «*Industrial Democracy» di Sidney e Beatrice Weeb: Ottant'anni dopo*, in *Pol. Dir.*, 1983, n. 4, pp. 699 ss; B. E. KAUFMAN, *Sidney and Beatrice Webb's institutional theory of labor markets and wage determination*, in *Ind. Rel.*, 2013, vol. 52, issue 3, pp. 765 ss; S. BLACKBURN, *Ideology and social policy: the origins of the trade boards act*, in *The historical journal*, 1991, vol. 34, no. 1, pp. 43 ss.

due problemi, sebbene non sia una panacea [74]. Pertanto, nell'affrontare le questioni relative alla funzione dei salari, deve essere considerata la loro importanza come mezzo per il sostentamento dei lavoratori, ma anche per ridurre le disuguaglianze e «migliorare le loro capacità come lavoratori e come membri della società»[75].

Questa idea è collegata a un argomento interessante a favore delle politiche del *living wage*: l'approccio della capacità. Garantire un tenore di vita ragionevole accresce la libertà e l'autonomia dei cittadini e consente loro di sviluppare ed esercitare efficacemente le proprie facoltà fisiche, intellettuali, morali e spirituali[76]. In questa prospettiva, il lavoro contribuisce alla partecipazione alle attività della comunità e favorisce la partecipazione politica, rafforzando in questo modo la coesione sociale e la fiducia[77]. Il discorso sulle capacità è legato all'idea del *living wage* come diritto assoluto, fondato sulla dignità umana della persona: la capacità dei lavoratori di garantire una vita dignitosa a sé stessi e alle proprie famiglie rafforza la loro autostima e il rispetto di sé; pertanto, va considerata «come parte della nostra capacità di vivere con dignità».

Ciò riconnette il discorso a quanto detto in precedenza sul legame tra la tutela della dignità e il contrasto al lavoro povero quali presupposti della cittadinanza sociale e all'idea secondo cui «*respect for the dignity of the worker as a human being dictates that human labour should not be sold for less than a certain minimum*»[78].

Nonostante l'approccio assoluto che caratterizza il *living wage* rispetto a cosa si debba intendere per tenore di vita dignitoso sia ampiamente accettato e condiviso, tuttavia, presenta un punto debole, come ricordato dallo *Special Rapporteur on extreme poverty*

---

[74] J. L. WALTMAN, *The case for the living wage*, New York, Algora, 2004.

[75] D. R. STABILE, *The living wage. Lessons from the history of economic thought*, cit.

[76] A. SEN, *Development as a freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

[77] J. L. WALTMAN, *The case for the living wage*, cit. Cfr. anche A. WERNER, M. LIM, *The Ethics of the Living Wage*, cit., pp. 433 ss, che sostengono l'importanza di considerare come le diseguaglianze economiche in una società mettano a rischio la coesione sociale: perciò, concordano nell'affermare la necessità di adottare questa «*capability perspective*».

[78] G. DAVIDOV, *A purposive approach to labour law*, cit., p. 85.

and human rights dell'ONU nel report sui *working poor* del luglio 2023: non considera che «l'esclusione sociale può derivare non solo dalla mancanza di reddito sufficiente a consentire un tenore di vita adeguato, ma anche da un reddito che risulta essere basso rispetto al reddito mediano di un particolare paese, il che rende impossibile per i lavoratori a basso reddito tenere il passo con le aspettative sociali». Alla luce di tale considerazione, è opportuno ribadire l'importanza che il salario minimo sia pertanto fissato a un livello sufficiente «non solo in termini assoluti ma anche come percentuale del reddito mediano»[79].

1.3.2. *Il bilanciamento tra un livello ragionevole di* living wage *e il ruolo dello Stato. Spunti dalla campagna inglese per un salario di sussistenza*

Dallo studio delle principali teorie sul *living wage*, accanto a quella relativa alla definizione di standard di vita socialmente accettabile o dignitoso che la retribuzione dovrebbe assicurare, si pone la questione del soggetto responsabile di far sì che ogni lavoratore percepisca un salario adeguato a questo scopo[80].

In relazione a questo punto, va detto che l'idea che il salario minimo debba essere almeno pari al *living wage* non è universalmente accettata. Secondo la prospettiva economica neoclassica, le aziende pagano i lavoratori in linea con la loro produttività individuale marginale, quindi solo quanto economicamente sostenibile per il datore di lavoro. Ciò è legato alla concezione del salario come prezzo di una merce[81]. Nella prospettiva neoclassica appena descrit-

[79] O. DE SCHUTTER, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. The working poor: a human rights approach to wages* (A/78/175), 13 luglio 2023, par. 39.

[80] La questione è strettamente connessa con l'adeguatezza dei livelli dei salari minimi, dal momento che un salario minimo più elevato comporta un minor intervento dello stato a sostegno del reddito dei lavoratori, come evidenziano I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW, *Introduction. Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries*, in I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW (a cura di), *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, cit., pp. 1 ss.

[81] Z. ADAMS, *Understanding the minimum wage: political economy and legal*

ta, spetta allo Stato fornire sostegno al reddito al fine di garantire ai lavoratori un reddito minimo di sussistenza. Dalla prospettiva opposta, connessa alla funzione sociale del salario, è responsabilità del datore di lavoro fornire un livello salariale adeguato. Ciò significa che garantire il soddisfacimento dei bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie, garantendo loro un tenore di vita dignitoso, può essere considerato un obbligo del datore di lavoro o dello Stato sociale in base alle diverse teorie economiche e alla posizione politica accolte.

Se si parte dal presupposto che il rispetto della dignità dei lavoratori in quanto esseri umani è un diritto fondamentale e che esso «implica un livello minimo di compensazione sul lavoro», pare sensato riproporre la questione in altri termini: si tratta di capire in che misura il datore di lavoro debba assumersi tale responsabilità e sia «tenuto a pagare più di quanto ammesso dal "libero mercato"»[82].

Il problema, tutt'altro che banale, implica anche la scelta se prendere in considerazione come riferimento per valutare l'adeguatezza del salario minimo il salario netto o quello lordo[83]. Infatti, visto che le tasse e i contributi previdenziali possono ridurre significativamente la retribuzione percepita dai lavoratori, considerare il salario minimo netto significa che assicurare una retribuzione equa e adeguata è responsabilità dello Stato, il quale dovrebbe ridurre le tasse e i contributi sociali per garantire ai lavoratori un reddito socialmente più accettabile, «esternalizzando così i costi» delle prassi aziendale di pagare salari "ingiusti" sulla società[84]. Se, invece,

---

form, in *Camb. Law J.*, 2019, 78(1), pp. 42 ss.

[82] G. DAVIDOV, *A purposive approach to labour law*, cit., p. 83.

[83] Ciò è strettamente correlato alla decisione di attribuire alle imprese o allo Stato la responsabilità di garantire salari minimi adeguati.

[84] T. MULLER, T. SHULTEN, *The European minimum wage on the doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, n. 1/2020, p. 3, che a tal proposito citano S. WEBB, *The Economic Theory of a Legal Minimum Wage*, cit., p. 993. In quest'ottica andrebbero presi in considerazione anche «i costi indiretti dell'occupazione», come sostiene G. DAVIDOV, *A purposive approach to labour law*, cit., p. 84, il quale afferma che il rispetto della dignità umana implica che anche i costi legati alla salute e al benessere dei lavoratori, come quelli legati agli infortuni sul lavoro e, più in generale al benessere fisico, psicologico o sociale, debbano essere presi in considerazione quando il lavoratore viene retribuito. Tale idea non è tanto distante da quella sostenuta dalla dottrina giuslavoristica italiana secondo cui il contratto di lavoro avrebbe un «contenuto assicurativo». Rispetto a quest'ultimo aspetto, cfr., *ex multis*, da P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, II, in *Trattato di dritto civile e commerciale*, diretto

si valuta l'adeguatezza guardando il salario lordo, tale obiettivo risulta essere una responsabilità dei datori di lavoro. Ciò rende evidente come la questione sia strettamente connessa alle diverse inclinazioni economiche e politiche dei decisori politici[85].

In considerazione del fatto che, alla luce di quanto appena detto, la responsabilità di garantire una retribuzione adeguata richiede la considerazione di ulteriori misure, quali quelle di sicurezza e assistenza sociale, ed è una questione di equilibrio tra le diverse politiche, che dipende in larga misura dalle caratteristiche dello stato sociale, la valutazione dell'interazione tra di esse e quindi la decisione sul punto non può che essere rimessa ai singoli Stati.

Per tali ragioni e per le difficoltà relative all'individuazione della nozione di tenore di vita dignitoso già discussa nei paragrafi precedenti, è difficile stabilire un livello ragionevole di *living wage*: esso dipende in gran parte dalle caratteristiche dei meccanismi di determinazione dei salari, dal sistema di sicurezza sociale e, non meno rilevante, da fattori culturali e geografici che influenzano le necessità di una vita dignitosa.

Alla luce di tali considerazioni, si capisce bene perché in letteratura si affermi l'importanza di individuare un possibile livello di *living wage* calcolando il costo del paniere di beni e servizi essenziali a livello nazionale o anche locale[86].

A questo proposito, è interessante il caso del *living wage* del Regno Unito, dove è stata portata avanti una delle campagne sul salario di sussistenza di maggior successo[87]. A partire dall'inizio degli

---

da P. SCHLESINGER, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 149-150; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 311.

[85] A questo proposito, vi è chi sostiene la necessità, per individuare il *living wage*, di «due stime del salario dignitoso»: sia del "salario dignitoso netto", cioè della retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore, sia del «salario dignitoso lordo, che è la retribuzione lorda richiesta per garantire un reddito netto sufficiente». Cfr. R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.

[86] Cfr. R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.

[87] Una delle prime e più rilevanti campagne per il *living wage* è stata negli Stati Uniti, nel 1994 a Baltimora, come ricordano M. JOHNSON, A. KOUKIADAKI, D. GRIMSHAW, Koukiadaki, D. Grimshaw, *The Living Wage in the UK: testing the limits of soft regulation?*, cit., pp. 319 ss, e A. WERNER, M. LIM, *The Ethics of the Living Wage*, cit. Sulla campagna inglese, cfr. anche S. DEAKIN, *Failing to Suc-*

anni 2000, l'associazione *London Citizens* ha dato vita a tale campagna con l'obiettivo di tutelare il diritto di ogni lavoratore a guadagnare un salario sufficiente a garantire a sé stesso e alla propria famiglia una vita dignitosa. I promotori avevano infatti notato che, pur svolgendo due o più lavori "a salario minimo", molti individui percepivano un reddito troppo basso rispetto ai bisogni familiari e non avevano abbastanza tempo da dedicare alle proprie famiglie. Nel 2005, grazie al crescente interesse per questo tema anche da parte dei datori di lavoro, la *Greater London Authority* ha istituito una *Living Wage Unit* per calcolare il *London Living Wage*. Da allora, la campagna ha avuto un notevole successo e nel 2011 è stato fissato anche un *living wage* a livello nazionale. Non si tratta di una tariffa minima legale, ma di un *living wage* applicato su base volontaria. È un sistema che si basa sulla reputazione delle aziende come imprese socialmente responsabili: ai datori di lavoro che garantiscono una retribuzione pari almeno al salario vitale, infatti, la *Living Wage Foundation* offre un accreditamento[88]. Per il successo della campagna, sono stati cruciali anche la promozione attraverso gli appalti pubblici e la richiesta ai datori di lavoro di promuovere il *living wage* tra i loro fornitori e appaltatori[89].

È di qualche interesse anche il meccanismo adottato per stabilire il livello di tale salario: è calcolato sulla base del costo della vita, ma si tratta di qualcosa di più di un salario di sussistenza in senso stretto, poiché il calcolo si basa su un paniere di beni e servizi individuato in relazione al *Minimum Income Standard*, che determina un budget minimo sulla base del «consenso pubblico su ciò che costituisce uno standard di vita adeguato»[90]. Una volta stabilita questa

ceed? The Cambridge School and the Economic Case for the Minimum Wage, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2022, n. 2, 38, pp. 211 ss, spec. p. 229, il quale descrive la campagna inglese per il *living wage*, analogamente a quella statunitense, come «*community, not workplace, based*». Un simile approccio pare essere più "*human centred*", più attento alle esigenze dell'individuo.

[88] Sono circa 140000 le imprese del Regno Unito che pagano il *living wage* ai propri lavoratori. Per ulteriori informazioni sulla *Living wage foundation* e la campagna che conduce, cfr. https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage.

[89] Cfr. M. JOHNSON, A. KOUKIADAKI, D. GRIMSHAW, *The Living Wage in the UK: testing the limits of soft regulation?*, cit., p. 328.

[90] Cfr. C. D'ARCY, D. FINCH, *The calculation of a living wage: the UK's experience*, in *Transfer*, 2019, vol. 25(39), pp. 301 ss.

soglia generale, il salario orario è poi rideterminato in relazione a diverse "tipologie" di nucleo familiare, con la conseguenza che ci sono molti panieri che variano a seconda delle caratteristiche e della composizione della famiglia per riflettere le esigenze specifiche di ognuna[91]. Più nel dettaglio, esso viene determinato facendo una media ponderata dei guadagni richiesti affinché le diverse tipologie familiari, con e senza figli, guadagnino abbastanza per permettersi gli elementi di quel paniere di beni e servizi, e quindi per godere dello standard di vita ritenuto accettabile a livello sociale. In tale operazione, sono presi in considerazione anche i sistemi fiscali e previdenziali, che influiscono sul reddito delle famiglie e sulla loro capacità di permettersi gli elementi presenti all'interno del paniere di beni e servizi[92].

Mentre, in origine, il *living wage* era destinato "solamente" ad assicurare «ai lavoratori a tempo pieno uno standard di vita modesto ma ragionevole»[93], di recente la stessa fondazione promotrice, la *Living Wage Foundatin*, ha iniziato a sottolineare i rischi derivanti dal lavoro precario. Poiché la povertà lavorativa è influenzata anche dal numero di ore lavorate e dalla stabilità occupazionale, è stato sviluppato un "nuovo standard" relativo all'orario di lavoro: in modo simile a quanto era stato fatto con il *living wage*, la fondazione offre un riconoscimento ai datori di lavoro che assicurano un minimo garantito di 16 ore settimanali di lavoro, un contratto che rifletta orari di lavoro precisi e periodi di preavviso adeguati per i turni[94].

---

[91] N. COMINETTI, *Resolution Foundation BRIEFING, Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21*, cit. Pare opportuno precisare che per alcuni beni come alloggio, servizi per l'infanzia e trasporti, per cui ci sono differenze di costo significative nelle varie zone del Regno Unito, i costi sono calcolati separatamente.

[92] N. COMINETTI, *Resolution Foundation BRIEFING*, cit.; C. D'ARCY, D. FINCH, *The calculation of a living wage: the UK's experience*, cit., pp. 301 ss. In questo modo, considera la questione dell'idoneità a sostenere un individuo o anche a fornire a un lavoratore un reddito sufficiente per sostenere la propria famiglia. Cfr. EAPN, *EAPN task force on decent work. Background Note on Living Wages*, in https://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2015-EAPN-Living-Wage-background-note.pdf.

[93] E. HEERY, D. HANN, D. NASH, *The living wage campaign in the UK*, in *Employee Relations*, 2017, Vol. 39 No. 6, pp. 800 ss.

[94] Si stima, infatti, che ci siano milioni di lavoratori a bassa retribuzione che fanno fatica «a trovare le ore di cui hanno bisogno per sbarcare il lunario». Cfr. J.

Tale campagna è rappresentativa di come il problema negli anni si sia ampliato: la sfida non è più solo promuovere un salario minimo "tollerabile"[95], ma anche le "*living hours*", cioè dare un minimo di sicurezza in relazione ad un orario di lavoro minimo.

1.4. *La complessa nozione di equità: rispetto alla distribuzione salariale e agli altri lavoratori*

La nozione di adeguatezza della retribuzione, dunque, non può essere limitata ad una valutazione di rispondenza alle esigenze del mercato, ma deve tenere conto delle esigenze dei lavoratori per un tenore di vita dignitoso, ragione per cui si ritiene opportuno considerare anche quanto affermato in precedenza in relazione al *living wage*. In aggiunta – come sostenuto dallo *Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* dell'ONU – si deve valutare l'adeguatezza anche rispetto alle aspettative sociali e, quindi, in termini relativi oltre che assoluti.

Accanto a questi profili, nella valutazione dell'adeguatezza della retribuzione non meno rilevante è il concetto di equità dei salari[96].

Partendo anche in tal caso dal significato comune, con il termine equità in genere si individua una virtù che consente il riconoscimento di ciò che spetta al singolo in base a un'interpretazione umana, morale, e non letterale della giustizia, qualcosa che è «giusto, imparziale», «proporzionato»[97].

RICHARDSON, *The insecurity complex: low paid workers and the growth of insecure work. Living wage foundation*, in https://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/The%20Insecurity%20Complex%20-%20Low%20Paid%20Workers%20and%20the%20Growth%20of%20Insecure%20work_1.pdf, 2021.

[95] B. FABO, S. BELL, *(Un)beliveable wages? An analysis of minimum wage policies in Europe from a living wage perspective*, cit., p. 3, che sottolinea come un «*liveable MW became a challenge again*».

[96] O. DE SCHUTTER, R*eport of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 49.

[97] Secondo *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, cit., nella lingua italiana il concetto di equità si riferisce ad un «sentimento naturale di giustizia adottato come criterio etico-giuridico per attenuare la rigidezza della legislazione in particolari circostanze». L'aggettivo equo indica qualcosa di «conforme ad

Tale nozione implica che «i salari dovrebbero riflettere "non solo il risultato del lavoro, ma anche le responsabilità del lavoratore, il livello di competenza e di istruzione richiesto per eseguire il lavoro, l'impatto del lavoro sulla salute e sulla sicurezza del lavoratore, specifiche difficoltà legate al lavoro e l'impatto sulla vita personale e familiare del lavoratore"»[98].

Il riferimento all'equità fa pensare immediatamente, per lo meno al giurista italiano, alla proporzionalità di cui all'art. 36 Cost. Tuttavia, essa non comporta solo un'equivalenza tra la quantità e la qualità del lavoro prestato e il compenso ricevuto, ma «comprende in sé anche il principio di giustizia», in relazione alla funzione di redistribuzione della ricchezza prodotta e del benessere, in rapporto alla distribuzione salariale in un paese e in una certa società[99]. L'importanza di ridurre la disuguaglianza è generalmente riconosciuta, non solo perché quest'ultima è qualcosa di «moralmente discutibile», ma anche perché incide negativamente sull'equità delle istituzioni politiche ed economiche[100]: in tal senso, l'equità è anche un prerequisito per promuovere l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Certamente rispetto a tale accezione, si deve però sempre tenere presente il grande rilievo di altri elementi, quali il sistema di welfare e di imposizione fiscale: a tal proposito, infatti, pur essendo innega-

---

equità; giusto, imparziale». Secondo il dizionario Hoepli (consultabile in https://www.grandidizionari.it/Dizionario_Italiano), equità indica «giustizia»; qualcosa di equo, cioè «che è conforme a equità», «proporzionato, conveniente», giusto, onesto». Infine, il Treccani (consultabile al sito https://www.treccani.it/vocabolario/) definisce equo ciò che «è conforme a equità, cioè alla giustizia nel suo ampio significato morale»; l'avverbio equamente significa «con equità, con giustizia, con giusta proporzione». Tale termine può essere considerato come traduzione dell'inglese "*fairness*" – che secondo il dizionario Cambridge descrive come «*the quality of treating people equally or in a way that is right or reasonable*».

[98] O. DE SCHUTTER, R*eport of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 49, che cita il paragrafo 10 del *General comment No. 23 (2016)* del Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

[99] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 647-648. Cfr. anche G. DAVIDOV, *A purposive interpretazione of the National Minimum wage act*, cit., p. 586, secondo cui la finalità redistributiva costituisce uno degli obiettivi principali del salario minimo.

[100] T. M. SCANLON, *Why does inequality matter?*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

bile che le disparità salariali possono contribuire a far crescere i livelli di disuguaglianza, si deve anche avere in mente che questi impattano solo marginalmente[101].

Inoltre, l'equità è anche garanzia del fatto che uno stesso lavoro non sia retribuito troppo diversamente da un altro simile in chiave di contrasto al *dumping* salariale: infatti, «l'unico modo per garantire un mercato concorrenziale senza il flagello» di quest'ultimo è far sì che, «in un determinato mercato del lavoro […], non vi sia possibilità che uno stesso lavoro possa essere retribuito in modo diverso, cioè avere salari diversi a parità di lavoro»[102].

Vi è poi chi guarda al salario minimo quale strumento di contrasto allo squilibrio contrattuale, come strumento di tutela dei lavoratori rispetto al rischio di sfruttamento che esiste nell'ambito del rapporto di lavoro. In tal senso, con una lettura forse più "classica", quanto meno quando si guarda al concetto di salario minimo in senso stretto, come *antisweating wage*, lo si riconduce alla protezione della dignità come strumento che tutela il lavoratore da una posizione di debolezza[103].

Accanto a questa nozione, connessa all'idea di giustizia distributiva, vi è un'altra accezione di equità, sempre in relazione al rapporto contrattuale, ma connessa alla distribuzione salariale all'interno di una certa organizzazione produttiva e alle teorie di giustizia interpersonale o relazionale[104]. È questa la nozione di *fairness* proposta da Hugh Collins nel saggio *Fat Cats, Production*

---

[101] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, in *Mod. Law Rev.*, 2022, vol. 85, issue 1, pp. 1 ss, spec. p. 2.

[102] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 62, richiama a sostegno di tale affermazione la regolazione giuridica del distacco transfrontaliero di lavoratori e le note sentenze *Laval* (CGUE, 18 dicembre 2007, C-341/05) e *Ruffert* (CGUE, 3 aprile 2008, C-346/06) della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

[103] I. MARTIN, M. CHOKO, *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, cit., p. 240.

[104] L'*interpersonal justice* è connessa alla relazione contrattuale, al rapporto di lavoro e all'equità della retribuzione in relazione alla giustizia dello scambio di lavoro dietro retribuzione. L'Autore non vuole ridurre l'importanza della giustizia distributiva, rispetto alla realizzazione della quale afferma l'utilità del salario minimo legale; semplicemente ritiene che sia un aspetto che non attiene in senso stretto all'equità della retribuzione. Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., pp. 7 e 10.

Networks, and the Right to Fair Pay[105]. In questo contributo, l'Autore – partendo dallo studio dell'ordinamento inglese e poi considerando brevemente anche il panorama comparato e internazionale – si chiede se sussista un diritto alla retribuzione equa: pur esistendo disposizioni in tema di salario minimo, di contrasto alle discriminazioni salariali per ragioni di sesso o che estendono l'applicazione delle tariffe previste dai contratti collettivi, non sono reperibili, secondo lui, previsioni che riconoscano al lavoratore un diritto azionabile al *fair wage*.

Con equità – *fairness* – l'Autore si riferisce al fatto che ci sono notevoli differenze tra i livelli retributivi anche all'interno delle singole imprese, ad esempio tra *top manager* e amministratori delegati e i lavoratori "ordinari", ovvero coloro che percepiscono una retribuzione "attorno" al salario minimo. È noto come i salari dei primi siano superiori anche di cento o più volte rispetto a quelli dei secondi e come crescano molto più velocemente di quanto non accada per gli altri lavoratori.

Nell'affrontare la questione dell'equità Collins parte dal riconoscimento di una serie di principi tratti dai ragionamenti sull'*interpersonal* o *relational justice* e afferma il principio del giusto riconoscimento del valore del contributo di ognuno nell'organizzazione produttiva, che avviene attraverso la corresponsione di salari equi – che vanno oltre quindi il salario minimo o il salario di mercato[106] – i quali sono un chiaro segnale del rispetto per il contributo dato all'impresa e del fatto che ognuno è perciò indispensabile per la produttività dell'organizzazione. Ogni lavoratore dovrebbe essere retribuito in base al proprio contributo: le differenze salariali non dovrebbero essere tali da far ritenere che il lavoro di un individuo sia insignificante o inutile, con la conseguenza di compromettere la realizzazione e la stima che il lavoratore ha di sé stesso. Lungi dal voler promuovere un egualitarismo in senso stretto in materia salariale[107], riconoscendo al contrario la legittimità di diffe-

[105] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., pp. 1 ss.

[106] Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., pp. 13-16.

[107] Similmente, ritiene che a certe condizioni alcune differenze siano

renze salariali in relazione alle diverse responsabilità e capacità, perciò l'Autore avanza diverse obiezioni rispetto alla questione delle eccessive e crescenti disuguaglianze salariali, che non hanno a che fare con l'eventuale inidoneità del livello retributivo a garantire una vita dignitosa o con il giusto riconoscimento del valore del lavoro. In particolare, alla luce delle sempre crescenti disuguaglianze[108], che sembrano sottovalutare l'apporto dei lavoratori e minarne la stima, negando il riconoscimento che sarebbe invece loro dovuto, avanza un'obiezione di carattere sia "morale" che "pragmatico": evidenzia il rischio che queste possano compromettere i valori di base della democrazia, tra cui spicca l'uguale rispetto di tutti i cittadini, e quindi – per riportare il discorso all'ordinamento italiano – il disegno previsto dagli artt. 2 e 3 della Costituzione[109].

Per contrastare simili disuguaglianze, Collins prende spunto da prassi e normative in materia di contrasto alla discriminazione di genere e da alcuni esempi virtuosi di aziende che hanno adottato codici di condotta volontari in proposito: propone di richiedere alle imprese di predisporre dei report sulle differenze salariali, di rendere pubblici i dati sul *pay gap* tra i diversi gruppi di lavoratori, per rendere possibile l'individuazione di un rapporto accettabile tra le retribuzioni degli amministratori delegati e dei lavoratori con salari più bassi[110].

A titolo esemplificativo, questa proposta non si discosta molto da quella avanzata nel 2013 in Svizzera, dove attraverso un referendum si era cercato di introdurre una simile previsione, per far sì che

giustificabili anche A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., p. 9.

[108] Con riferimento alle crescenti diseguaglianze nella moderna società occidentale l'Autore, oltre a A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., cita anche T. PIKETTY, *Capitale nel 21° secolo*, Milano, Bompiani, 2018.

[109] Una riflessione su come un lavoro non appagante, che, in quanto tale, comporta uno «*status* considerato povero o umile e socialmente de-valutato» e sull'alienazione a cui questa situazione può condurre è svolta da B. CARUSO, *Il lavoro al plurale e la protezione rimediale*, cit., p. 56, che parla a tal proposito proprio di un «nuovo tipo di povertà».

[110] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 19. Cfr. anche A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., p. 148, il quale propone una politica salariale nazionale fondata su due elementi: il salario minimo legale fissato a livello di sussistenza e un *code of practice* per i salari al di sopra del minimo, come parte di un dialogo nazionale.

in una stessa azienda nessun lavoratore possa guadagnare in un mese più di una certa percentuale rispetto a quanto guadagnano i dipendenti meno pagati: il rapporto in quel caso era stato individuato nella misura massima di 12:1[111]. Un altro esempio è quello dello standard internazionale *Wagemark*, il quale ha l'obiettivo di certificare che in aziende, organizzazioni no-profit e agenzie governative il rapporto tra i redditi più alti e quelli più bassi è trasparente, sostenibile ed equo. È quindi una sorta di codice di condotta aziendale, su base volontaria, che consente alle organizzazioni interessate di ottenere una certificazione, qualora venga rispettato un differenziale salariale massimo di 8:1[112].

L'individuazione di un simile rapporto massimo tra le diverse retribuzioni non è del tutto estraneo all'ordinamento italiano. Una simile disposizione esiste, seppure limitatamente al lavoro negli enti del Terzo settore: l'art. 16 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, infatti, accanto al diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, prevede che «la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda»[113].

---

[111] Cfr. A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., p. 151. Con questa ratio di 12:1 si voleva fare in modo che nessuno potesse guadagnare in un mese più di quanto guadagnano in un anno i dipendenti meno pagati nello stesso ente o stessa azienda. La proposta di referendum è stata bocciata, avendo trovato solo circa il 35% dei consensi.

[112] Cfr. https://www.masslbp.com/wagemark. Nel Regno Unito è stato creato l'*High pay center*, un ente indipendente che fa campagna per una «*maximum pay ratio*»: afferma il principio secondo cui tutti i lavoratori dovrebbero "condividere" il successo dell'impresa e le differenze tra retribuzioni dei *top manager* e bassi salari non dovrebbero superare certi limiti. Cfr. A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., pp. 152-153.

[113] A meno che, prosegue la norma, non sussistano «comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale»: in tal caso, «il rapporto di cui al periodo precedente è stabilito in uno a dodici». In relazione a tale disposizione, cfr. F. LUNARDON, *I rapporti di lavoro nel Terzo Settore*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 2021, 1, pp. 38 ss, spec. p. 43, che ne individua la *ratio* nel tentativo «di evitare politiche interne sperequative, incompatibili con le finalità di giustizia sociale perseguite dagli Enti del terzo Settore». L'Autrice, seppur solo in nota (n.

Pensare di generalizzare un simile modello e renderlo obbligatorio al fine di garantire l'equità dei salari, come si era cercato di fare in Svizzera, porrebbe non poche difficoltà, *in primis* trovare un consenso politico su una differenza retributiva comune per tutti i datori di lavoro o per tutti i settori. Per superare questa perplessità si potrebbe valorizzare il ruolo delle parti sociali, rendendo tale elemento oggetto di negoziazione quando le vengono negoziati i minimi contrattuali. Più realisticamente, essa potrebbe costituire l'oggetto di un obbligo di informazione e consultazione periodica con le parti sociali[114]: non ci sarebbe alcun obbligo di accordo sul punto, ma i lavoratori avrebbero una certa consapevolezza – almeno implicitamente – del valore riconosciuto al loro lavoro e al loro contributo, anche qualora fosse rifiutata la pubblicità sulle percentuali delle disparità retributive. In tal senso, sarebbe anche uno strumento per favorire la contrattazione collettiva sui salari. In alternativa, misura ben più efficace sarebbe l'adozione di simili codici di condotta come condizione per l'aggiudicazione di appalti pubblici[115].

Collins, in realtà, viste le caratteristiche delle imprese moderne, segnala anche un rischio della sua proposta: per evitare comparazioni, queste potrebbero esternalizzare sia i lavori più specializzati che quelli *low-skilled*. È particolarmente interessante il fatto che il modo individuato per evitare ciò è che si estenda l'obbligo di divulgazione e trasparenza a tutto l'«*integrated production network*»[116]. Il che porta a riflettere sull'importanza che potrebbe avere l'introduzione di un obbligo di informazione e di trasparenza sui livelli retributivi negli appalti, come garanzia dell'equità, anche

9), coglie l'occasione anche per escludere che una simile disposizione realizzi il principio di proporzionalità retributiva, in quanto ritiene tale principio non possa che avere «come riferimento la prestazione lavorativa (e non la retribuzione altrui)»; prosegue, affermando: «anzi la proporzionalità implica in fondo proprio una individualizzazione della retribuzione, imponendo di tenere conto della complessità, della fatica, delle competenze richieste nello svolgimento delle mansioni».

[114] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 22.

[115] Cfr. A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., p. 153.

[116] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 24.

nell'accezione di giustizia interpersonale dello scambio di lavoro dietro retribuzione.

Sarebbe anche questo un passo per promuovere la giustizia delle condizioni di lavoro e la dignità «*in work*» e «*at work*». In letteratura sono state delineate queste due dimensioni della dignità sul lavoro: la prima "intangibile" o soggettiva, connessa cioè ad elementi che portano il lavoratore ad avere un'esperienza di lavoro dignitosa, caratterizzata dall'autostima e dove il lavoro è percepito come significativo – i profili più "ovvi" sono quelli che riguardano le discriminazioni, ma sono di grande rilievo anche la formazione e la progressione professionale, il rispetto e l'autonomia. La seconda, invece, guarda la dignità come garantita da riconoscimenti «tangibili o materiali» che si ottengono attraverso il lavoro, cioè istituti e misure che tutelano le pari opportunità, un'equa retribuzione del lavoro svolto ed una certa stabilità[117].

Alla luce di quanto detto, una retribuzione adeguata – o giusta, se si preferisce – che sia al tempo stesso sufficiente ad assicurare un tenore di vita decoroso ed equa, è essenziale per garantire entrambe le dimensioni della dignità connesse al lavoro appena descritte.

2. *Le nozioni di giusta retribuzione e equità a livello internazionale*

Nello studio delle differenti nozioni di equità e adeguatezza e delle disposizioni in materia di retribuzione a livello internazionale, nell'ordinamento dell'Unione Europea, come anche negli ordinamenti nazionali, emergono varie sfumature, connesse a diverse concezioni e finalità che le retribuzioni e i salari minimi dovrebbero perseguire. Ad esempio, il concetto di salario minimo adeguato che viene proposto dalla direttiva dell'Unione Europea 2022/2041 non

[117] S. BOLTON, *Dimensions of dignity: defining the future of work*, in K. TOWNSED, A. WILKINSON (a cura di), *Research handbook on work and employment relations*, Cheltenham, Elgar, 2011, pp. 371-372. Cfr. anche I. MARTIN, M. CHOKO, *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, cit., pp. 241-242.

pare del tutto sovrapponibile alla nozione di retribuzione proporzionata e sufficiente della Costituzione italiana[118].

Innanzitutto, pare importante soffermarsi sulle affermazioni a livello internazionale, nelle quali è possibile rinvenire sia l'idea che i salari debbano assicurare uno standard di vita dignitoso ai lavoratori e alle loro famiglie – cosa che richiama il concetto di *living wage*[119] – sia elementi utili a spiegare il concetto di retribuzione equa[120].

Il diritto alla giusta retribuzione è stato definito come il diritto di ogni individuo «ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana», «integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale». Così l'art. 23, par. 3, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 collega la retribuzione individuale al livello familiare, invocando l'intervento dello Stato e delle misure di welfare per compensare l'eventuale insufficienza della retribuzione[121]. Tale norma pare fare riferimento all'idea di *living wage*, piuttosto che a quello che abbiamo definito come salario equo. Si è talvolta sottolineata l'ambiguità di una simile formulazione, che porta a chiedersi se il diritto riguardi la retribuzione o se sia invece da riferire al reddito familiare, calcolato come somma di reddito da lavoro e di supporti di carattere economico provenienti dal sistema di welfare e assistenza sociale. Pare condivisibile l'idea secondo cui un'interpretazione della disposizione che ritenesse le misure di welfare un'alternativa rispetto alla giusta retribuzione pagata dal datore di lavoro non sarebbe soddisfacente, dal momento che il supporto economico proveniente dallo Stato – pur in grado di far fronte alle esigenze di vita e mantenimento della famiglia – non consentirebbe

---

[118] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 61.

[119] R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?*, in B. VANHERCKE, S. SPASOVA, B. FRONTEDDU (a cura di), *Social policy in the European Union 2020*, Bruxelles, ETUI-OSE, 2021, pp. 135 ss; R. ZIMMER, *Living wages in international and European law*, in *Transfer*, 2019, Vol. 25(3), pp. 285 ss.

[120] H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 4.

[121] L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, in *ERA Forum*, 2023, 24, pp. 231 ss, spec. p. 232.

di condurre un'esistenza effettivamente dignitosa o per lo meno non consentirebbe di realizzare tale obiettivo nel modo consentito da un salario anche equo. Solo quest'ultimo può assicurare «una esistenza conforme alla dignità umana», come stabilito dall'art. 23, par. 3[122].

L'art. 7 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, come ricordato, include tra le condizioni di lavoro «giuste e favorevoli» anche un «equo salario», che assicuri «un'esistenza decorosa» ai lavoratori e alle loro famiglie. È chiaro che – come specificato nel *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work* sull'art. 7 – non si tratta di una nozione statica, poiché dipende da molti elementi, inclusi il livello di responsabilità e di competenze richieste al lavoratore e il riferimento a condizioni di vita decorose per il lavoratore e la sua famiglia, che comporta la considerazione di fattori come il costo della vita e le condizioni economiche e sociali[123]. Nel distinguere tra «un equo salario ed una uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere»[124] e «un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie» che la retribuzione deve assicurare a tutti i lavoratori[125], pare affermare un diritto ad un salario equo, in un'accezione più vicina a quella di equità o *fairness* in senso stretto[126]. Il paragra-

[122] Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 4. L'Sutore solleva un altro dubbio a tal proposito: non è chiaro, infatti, se il diritto al salario equo enunciato dall'art. 23 riguardi solo le tariffe base o se consista in un diritto ad un salario equo, che mira ad escludere ingiuste disuguaglianze.

[123] Cfr. A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 4; CESCR *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2016, § 10.

[124] Cfr., in particolare, i par. 9 e 10 del Commento.

[125] Tale aspetto invece è approfondito maggiormente nei §§ 18 - 23 del Commento.

[126] Il § 9 del *General comment No. 23 (2016)* del CESCR, infatti, specifica che i «criteri minimi per la remunerazione sono: salario giusto, equa remunerazione per il lavoro di pari valore senza distinzioni di sorta, garantendo in particolare le donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle di cui godono gli uomini, con parità di retribuzione per uguale lavoro (art. 7, lettera a), punto i)); e una vita dignitosa per i lavoratori e le loro famiglie (art. 7 (a) (ii))». Questa sembra includere anche una nozione più vicina all'accezione proposta da Collins, in relazione alla quale si rinvia al precedente § 1.4. La disposizione citata afferma che «gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere

fo 18 del documento distingue piuttosto chiaramente due piani in relazione al concetto di giusto salario, quello connesso all'equità e all'uguaglianza, determinato «con riferimento al lavoro svolto da un singolo lavoratore, così come, nel confronto con gli altri lavoratori», ed un profilo più attento all'assicurare un'esistenza dignitosa. In tale prospettiva, al fine di fare in modo che «il lavoratore e la sua famiglia possano godere degli altri diritti previsti dal Patto, ad esempio quelli relativi alla sicurezza sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ad uno standard di vita adeguato, che include cibo e acqua e servizi igienico-sanitari, alloggio, vestiario e spese aggiuntive come i costi del pendolarismo, la retribuzione «deve essere determinata facendo riferimento a fattori esterni come il costo della vita e altre condizioni economiche e sociali»[127].

Il documento del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali si occupa poi della nozione di salario minimo. Nel definirlo come l'importo minimo che un datore di lavoro è tenuto a pagare ai lavoratori per l'attività svolta durante un determinato periodo, lo connette alla seconda accezione di giusta retribuzione anche alla luce dell'affermazione secondo cui esso costituisce «uno strumento per garantire una remunerazione per una vita dignitosa ai lavoratori e alle loro famiglie». Infatti, precisa anche che il salario minimo deve essere fissato con riferimento ai requisiti di una vita dignitosa sulla base di elementi che sono senza dubbio flessibili, ma tecnicamente solidi e affidabili, quali il livello generale dei salari nel paese, il costo della vita, il sistema di sicurezza sociale, e il tenore di vita relativo. Potrebbe anche essere determinato in percentuale rispetto al livello del salario medio, a condizione che «tale percentuale sia sufficiente a garantire una vita dignitosa per i lavoratori e le loro famiglie»[128]. Pur non negando la rilevanza di fattori quali il livello

di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare: a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo: i) un equo salario ed una uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro; i) un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità alle disposizioni del presente Patto».

[127] CESCR, *General comment No. 23 (2016)*, § 18.

[128] CESCR, *General comment No. 23 (2016)*, §§ 19 e 21.

generale delle retribuzioni e delle esigenze economico-sociali, infatti, il Comitato sottolinea «che tali fattori non dovrebbero essere utilizzati per giustificare un minimo salario che non garantisce una vita dignitosa ai lavoratori e alle loro famiglie»[129].

Interessante, anche se indubbiamente difficile darvi seguito, è la constatazione che nella valutazione di equità si dovrebbe prestare attenzione anche alla «posizione delle lavoratrici, in particolare laddove il loro lavoro e la loro retribuzione sono stati tradizionalmente sottovalutati», e alle condizioni dei lavoratori con contratti precari, rispetto ai quali «integrazioni salariali e altre misure volte a tutelarsi dall'arbitrarietà potrebbero essere necessarie, nell'interesse dell'equità, per mitigare la mancanza di sicurezza del lavoro»[130].

Similmente, nell'art. 4 della Carta Sociale Europea (CSE) il diritto ad una retribuzione equa viene definito come il diritto dei lavoratori «ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso»[131]. Tale norma è interessante per diversi motivi; innanzitutto, per il suo contenuto, laddove tiene conto del rapporto tra livello salariale e tenore di vita.

In letteratura, a causa di questo riferimento, è stato considerato un diritto "controverso", poiché è definito in "termini strumentali" e manca una definizione chiara di tenore di vita dignitoso che l'equa remunerazione dovrebbe garantire[132]. Rispetto a questa norma, esiste una significativa giurisprudenza del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), che ha espresso il proprio parere su diverse questioni, incluso proprio il concetto di tenore di vita dignitoso. Secon-

[129] CESCR, *General comment No. 23 (2016)*, § 22.

[130] CESCR, *General comment No. 23 (2016)*, § 10.

[131] La Carta Sociale Europea è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea; tuttavia, il Sistema di ratifica della Carta consente agli Stati di non "accettare" alcune disposizioni e il § 1 dell'art. 4 non è stato ratificato da alcuni Paesi membri dell'UE, come Ungheria, Bulgaria, Estonia Lettonia, Cipro e Finlandia. Cfr. https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742. Per un commento sul punto, cfr. U. KHALIQ, *The Eu and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, in C. BARNARD, A. ALBORS LLORENS, M. GEHRING, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, Hart, 2013, pp. 177 ss.

[132] Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Art. 4. The right to a fair remuneration*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, S. CLAUWAERT (a cura di), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford, Hart, 2017, pp. 198 ss.

do l'interpretazione del Comitato, questo «va oltre le necessità materiali di base come cibo, vestiario e alloggio, e comprende le risorse necessarie per partecipare ad attività culturali, educative e sociali»[133].

Una questione non meno importante è quella relativa all'impatto del sistema fiscale e previdenziale nel valutare l'equità delle retribuzioni[134]. Tale valutazione si basa sugli importi netti, al netto dei contributi previdenziali e delle imposte sul reddito da lavoro, escludendo le imposte indirette e i trasferimenti sociali o le prestazioni assistenziali non direttamente collegate alla retribuzione, tenendo conto quindi di eventuali «effetti redistributivi» di contributi e tasse[135].

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha sviluppato una nozione di retribuzione per una vita dignitosa del tutto slegata dalla valutazione della produttività, ma non determinata in base ai bisogni specifici del lavoratore o della sua famiglia[136]: secondo il Comitato, infatti, per essere considerato equo, il salario minimo non deve scendere al di sotto del 60% del salario medio netto nazionale, parametro individuato come "soglia di decenza" dei salari. Se i salari non soddisfano la soglia del 60%, ma non scendono «molto al di sotto» di essa, attestandosi cioè tra il 50% e il 60%, lo Stato sarà invitato «a fornire prove circostanziate che il salario più basso è sufficiente a garantire al lavoratore un tenore di vita dignitoso, anche se inferiore alla soglia stabilita». In particolare, verranno presi in con-

---

[133] Cfr. EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Digest of the case law of the European committee of social rights, 2018, quoting Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 4 §1.*

[134] Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Art. 4*, cit., pp. 177 ss. Sulle difficoltà nel valutare l'attuazione dell'art. 4, cfr. anche EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4 §*1.

[135] Secondo il CEDS, nell'individuare il salario giusto che consenta un tenore di vita dignitoso, devono essere presi in considerazioni tanto la retribuzione, che «si riferisce al compenso – monetario o in natura – corrisposto da un datore di lavoro a un lavoratore per il tempo prestato o il lavoro prestato», quanto i trasferimenti sociali, quali assegni o misure di previdenza sociale, «quando hanno un collegamento diretto con la retribuzione». Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Art.* 4, cit., pp. 177 ss.

[136] C. SCHUBERT, *The impact of the AMW Directive on EU labour law*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on adequate minimum wages*, cit., pp. 47 ss.

siderazione alcuni costi, tra cui l'assistenza sanitaria, l'istruzione, i trasporti, e alcuni "fattori compensativi", come le tasse e le misure di assistenza sociale, compresi gli aiuti familiari e abitativi. Solo in casi "estremi", qualora i salari più bassi risultino inferiori alla metà del salario medio nazionale, lo Stato sarà considerato «in violazione della Carta indipendentemente da tale prova».

Per il Comitato, infatti, «un salario non soddisfa i requisiti della Carta, indipendentemente dalla percentuale, se non garantisce un tenore di vita dignitoso in termini reali per un lavoratore»: deve essere chiaramente al di sopra della soglia di povertà per un dato paese[137].

Anche l'Organizzazione internazionale del lavoro si è occupata del tema in più di un'occasione. Il preambolo della Costituzione dell'OIL del 1919 fa riferimento ad un «un salario di sussistenza adeguato». In linea con questa affermazione, la Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008 si pone l'obiettivo di promuovere «l'innalzamento del tenore di vita, un salario minimo di sussistenza e l'estensione delle misure di sicurezza sociale per fornire un reddito di base a tutti i bisognosi»[138].

Diverse Convenzioni OIL affermano la necessità di «stabilire un sistema di salario minimo che copra tutti i gruppi di lavoratori che presentino condizioni di impiego tali da richiedere siffatta protezione». Ne è un esempio la Convenzione OIL n. 26/1928, ratificando la quale gli Stati si sono impegnati «a creare o mantenere meccanismi che consentano di fissare salari minimi per i lavoratori occupati in alcuni settori o parti di mestieri […] in cui non esistono disposizioni per una regolamentazione effettiva dei salari mediante contrat-

[137] Cfr. EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4 §1*. Purtroppo, nella pratica, pochi Stati contraenti sono stati in grado di soddisfare questo standard.

[138] Anche nella Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del Lavoro nella sua Ventiseiesima Sessione, Filadelfia, 10 maggio 1944, l'OIL si impegna a realizzare «la possibilità per tutti di partecipare equamente ai benefici del progresso in materia di salari e rimunerazioni, e di avere un minimo di salario che permetta di vivere a tutti i lavoratori». Cfr. sul punto anche ILO GOVERNING BODY (2024), *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, cit.

to collettivo o altrimenti e i salari sono eccezionalmente bassi». In tal modo, gli Stati sono «liberi di decidere la natura e la forma del meccanismo di fissazione del salario minimo e i metodi da seguire nel suo funzionamento», a condizione che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori interessati siano consultati e che le tariffe minime dei salari siano vincolanti. Interessante notare, inoltre, come una misura sul punto non debba necessariamente avere «operatività generale», ma possa essere limitata ai soli settori in cui emerga un bisogno di tutela sul punto[139].

Anche la Convenzione n. 117/1962 è intervenuta in materia, affrontando prevalentemente il tema della modalità di determinazione dei salari minimi, piuttosto che intervenire sulla nozione: in particolare, incoraggia la determinazione dei salari adeguati ad opera dei contratti collettivi, riconoscendo che gli altri sistemi di quantificazione dei salari minimi hanno funzione solo suppletiva[140].

L'importanza delle politiche del salario minimo nel far fronte alla povertà e nel garantire la soddisfazione dei bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie è sottolineata nella Raccomandazione dell'OIL sulla fissazione del salario minimo n. 135/1970[141], che all'art. 3 specifica i criteri di cui tenere conto nel determinare il livello minimo del salario. Questi includono «tra gli altri: (a) i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie; (b) il livello generale dei salari nel paese; (c) il costo della vita e le sue variazioni; d) prestazioni di sicurezza sociale; (e) il relativo tenore di vita di altri gruppi sociali» e, infine, «(f) fattori economici, comprese le esigenze di sviluppo economico, i livelli di produttività e l'opportunità di raggiungere e mantenere un elevato livello di occupazione». È interessante che

---

[139] A. LASSANDARI, *La regolamentazione dell'OIL e della UE sul salario minimo. Contributo per un dibattito, in ricordo di Mario Napoli*, in C. ALESSI, M. CORTI, V. FERRANTE, A. OCCHINO, A. SARTORI (a cura di), *Occupazione, persona, solidarietà. Studio in memoria di Mario Napoli*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 283 ss.

[140] Per un'analisi delle convenzioni e delle raccomandazioni in materia, cfr. R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, cit., pp. 12 ss; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, cit., pp. 14-18.

[141] Questa afferma che «lo scopo fondamentale della fissazione del salario minimo dovrebbe essere quello di fornire ai lavoratori dipendenti la necessaria protezione sociale per quanto riguarda i livelli salariali minimi ammissibili».

menzioni sia il livello generale dei salari nel Paese – pur non prevedendo una soglia di riferimento specifica – sia le esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie.

La Convenzione dell'OIL n. 131/1970 ripropone l'elenco degli elementi da prendere in considerazione per determinare il livello dei salari minimi, «per quanto possibile ed applicabile, tenuto conto della prassi e delle condizioni nazionali»: «i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie» e «i fattori di tipo economico, con le esigenze dello sviluppo economico, della produttività e dell'opportunità di raggiungere e di mantenere un alto livello di occupazione». Per quanto riguarda la valutazione del primo elemento – i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie – si precisa che sono elementi rilevanti «il livello generale dei salari nel Paese, il costo della vita, le prestazioni previdenziali e il relativo tenore di vita degli altri gruppi sociali». Pertanto, anche se la Convenzione utilizza il termine salario minimo, sembra riferirsi a un livello salariale idoneo a garantire quanto necessario per la sussistenza[142].

Questi principi sono stati riaffermati nella Dichiarazione del Centenario del 2019 per il futuro del lavoro, che richiede un approccio incentrato sull'uomo e identifica la promozione di salari adeguati come parte di questo approccio[143].

Di recente, come ricordato in precedenza, il rapporto del gruppo di esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di politiche salariali ha proposto una nozione di *living wage*, in linea con l'art. 7 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali e con l'art. 23 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, e ha sottolineato l'importanza di alcuni elementi nella determinazione di esso a livello nazionale. Nel tradurre il concetto di *living wage* in un valore monetario a livello nazionale – precisa il rapporto – in ragione delle diverse caratteristiche del contesto istituzionale, dovrebbe essere assicurata la consultazione e il coinvolgimento delle parti

[142] R. ZIMMER, *Living wages in international and European law*, cit., p. 287. Cfr. anche C. SCHUBERT, *The impact of the AMW Directive on EU labour law*, cit., pp. 47 ss.

[143] OIL, *Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro adottata dalla Conferenza nella sua centottesima sessione*, Ginevra, 21 giugno 2019.

sociali, la trasparenza e l'affidabilità dei dati; inoltre, dovrebbero essere previsti adeguamenti regolari del livello di *living wage*, per renderlo in linea con i mutamenti del costo della vita o nei consumi, e dovrebbe essere prevista una stima dei bisogni del lavoratore e della sua famiglia, attraverso l'identificazione di un paniere di beni, prendendo in considerazione i costi locali almeno in relazione a cibo, alloggio, salute, educazione, oltre che ad altri beni e servizi che risultano essere necessari in relazione alle circostanze nazionali.

Non si può certamente banalizzare la complessità di una simile operazione, che richiede una metodologia chiara[144], ma il ricorso ad un paniere di beni potrebbe essere utile per lo meno come base per il dialogo sociale nella determinazione dei salari. È fondamentale, infatti, che nella determinazione si tenga conto dell'importanza della contrattazione collettiva e del dialogo sociale, oltre che del livello generale dei salari, del costo della vita, delle misure di sicurezza sociale, dello standard di vita degli altri gruppi e dei fattori economici.

Dalle nozioni di salario equo e adeguato a livello nazionale e internazionale, nonostante alcune differenze, emergono alcuni aspetti fondamentali: accanto all'importanza di garantire un salario equo e adeguato come mezzo per tutelare la dignità umana, la sua individuazione richiede di effettuare un bilanciamento tra le esigenze dei lavoratori e il loro diritto a un'esistenza dignitosa, da un lato, considerazioni economiche e di mercato del lavoro, dall'altro, oltre che cercare di realizzare un adeguato coordinamento con le misure di welfare e assistenza e previdenza sociale.

A conclusione di questa rapida rassegna di norme in materia retributiva, nel diritto internazionale risulta essere maggiormente supportata l'idea del *living wage*, cioè l'idea che il salario debba consentire al lavoratore e alla sua famiglia una vita dignitosa; minor enfasi pare invece essere posta sull'equità[145].

---

[144] Il report sottolinea l'importanza che tale operazione venga fatta prendendo in considerazione la struttura e la composizione familiare, poi disaggregando il dato per ogni componente e determinando il *living wage* in base a varie unità salariali, oraria, mensile o annuale. Cfr. ILO GOVERNING BODY *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, cit., pp. 6-7.

[145] Vi è tuttavia l'importante eccezione del divieto di discriminazioni in materia salariale. Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 4.

Specie a livello di Organizzazione internazionale del lavoro pare ridotta l'attenzione per i salari equi, elemento che è probabilmente riflesso dell'idea, a lungo largamente prevalente in seno all'OIL, secondo cui il diritto a salari equi sia meglio realizzato attraverso la contrattazione collettiva. Nonostante sia indubbia l'importanza del ruolo giocato dalla contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni, non sono mancate tuttavia critiche a tale approccio che pare ridurre l'equità al risultato della contrattazione collettiva: così facendo, infatti, si rischierebbe di escludere dal ragionamento i gruppi di lavoratori che non sono sufficientemente organizzati in modo da avere un'effettiva rappresentanza[146].

3. *La retribuzione nel diritto dell'Unione Europea*

Nel ragionare sulla funzione del salario minimo e sulla nozione di adeguatezza ed equità della retribuzione, specie nell'ottica di contrasto e prevenzione del lavoro povero, non si può non prendere in considerazione il diritto dell'Unione Europea.

La direttiva 2022/2041 su salari minimi adeguati nell'Unione Europea si occupa del tema e propone una sorta di sovrapposizione della nozione di equità rispetto alla distribuzione salariale del paese e quella di adeguatezza dei salari minimi a garantire un tenore di vita dignitoso, che non pare essere del tutto condivisibile; parimenti, sorge qualche perplessità rispetto all'idea che un buon tasso di copertura della contrattazione collettiva assicuri di per sé l'adeguatezza delle retribuzioni.

L'intervento dell'Unione Europea in materia costituisce senz'altro un passo fondamentale, dal momento che fino a non troppo tempo fa la questione salariale era considerata "aliena" al processo di integrazione europea, che si è a lungo ispirato ad un modello di integrazione negativa in materia sociale[147], tanto che si è

[146] Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 4. Forse anche per tale ragione, prosegue l'Autore nel suo ragionamento, l'OIL ha recentemente posto sempre di più l'accento sulla promozione del *decent work*, nel quale può senz'altro essere incluso il salario equo.

[147] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum*

anche parlato di «frigidità sociale» dell'Unione[148]. Anzi, la libera concorrenza era considerata uno degli strumenti utili a realizzare il mercato unico. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la Direttiva citata costituiscono un elemento di novità nel diritto del lavoro dell'UE: i salari giusti sono visti non solo come fattore economico, ma come fondamentale prerequisito per garantire la dignità sociale; in tale prospettiva, tali atti convergono con le fonti dell'OIL e del Consiglio d'Europa, che lo considerano un diritto fondamentale. Si tratta, dunque, di un passo fondamentale verso l'economia sociale di mercato che, come affermato nell'art. 3, par. 3 TUE, l'UE si impegna a realizzare[149].

---

wages in the EU, in *Ind. Law Jour.*, 2023, vol. 52, n. 2, pp. 477 ss, spec. pp. 477-478; E. ALES, *Transnational wages setting as a key feature of a socially oriented European integration: Role of and (questionable) limits on collective action*, in E. ALES, T. JASPERS, C. SACHS-DURAND, U. WENDELING-SCHROEDER (a cura di), *Fundamental social rights in Europe: challenges and opportunities*, Cambridge, Intersentia, 2009, p. 45.

[148] Cfr. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1988, p. 26.

[149] C. SCHUBERT, *The impact of the AMW Directive on EU labour law*, cit., pp. 39 e 46. Per un commento all'art. 3 TUE, cfr., *ex multis*, L. FUMAGALLI, *Art. 3 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattato sull'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 15 ss; R. GEIGER, *Art. 3(Aims of the Union)*, in R. GEIGER, D.E. KHAN, N. KOTZUR (a cura di), *European Union Treaties*, Oxford, Hart, 2015, pp. 17 ss; F. DORSSEMONT, *Values and objectives*, in N. BRUUN, K. LORCHER, I. SCHOMANN (a cura di), *The Lisbon treaty and social Europe*, Oxford-Portland, Hart, 2012, pp. 44 ss, spec. pp. 48 ss. Pare opportuno ricordare anche l'art. 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La norma introduce una "clausola sociale orizzontale", che impone all'Unione ed alle sue istituzioni di tener conto anche di diritti sociali, come un elevato livello di occupazione, un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, di formazione e di tutela della salute umana. Alla luce di tale disposizione e dell'inserimento tra gli obiettivi dell'Unione Europea – ad opera del Trattato di Lisbona – del riferimento ad una economia sociale di mercato, orientata alla piena occupazione ed al progresso sociale, pare essersi affermata l'idea che le politiche economiche e finanziarie e le questioni sociali debbano essere più strettamente e sistematicamente collegate, in modo che si debba sempre tener conto e valutare le ricadute sociali delle riforme realizzate. Cfr. M. D. FERRARA, *L'integrazione europea attraverso il "social test": la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 295 ss, spec. p. 297; S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per "l'economia sociale di mercato europea"*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 683 ss, spec. p. 708.

Perciò la direttiva sui salari minimi adeguati, insieme ad altre recenti iniziative in materia sociale, può ben essere considerata il segnale di un "cambio di paradigma" nelle politiche eurounitarie[150], sebbene la regolazione del mercato non sia un obiettivo del tutto estraneo a tale atto: la questione salariale si pone come centrale alla luce del fatto che «*work no longer pays*», ma è pur sempre vero che è emersa nel contesto di una comunità economica, in cui i differenziali salariali rappresentano un problema in quanto «concorrono a perpetuare un rischio serio di *dumping* nel mercato unico europeo»[151].

A dire il vero, nonostante la mancanza di competenza in materia retributiva, ai sensi dell'art. 153, par. 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), non sono mancati anche in passato interventi di vario genere sul tema[152].

A livello di atti non vincolanti, ad esempio, nel settembre 1993 la Commissione aveva enunciato in un Parere il diritto di tutti i lavoratori «di percepire una retribuzione equa», in linea con l'art. 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, secondo cui ai lavoratori deve essere assicurata una retribuzione «sufficiente per consentire loro un decoroso tenore di vita»[153]. A tal fine, all'epoca, la Commissione constatò opportunamente come il «conseguimento di una retribuzione equa dovrebbe essere conside-

[150] L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., p. 232. Non che sia mancato in passato un dibattito sull'opportunità di un intervento in materia salariale da parte dell'UE. Sul punto, cfr., ad esempio, A. LO FARO, *Is decent wage part of a decent job? Answers from an enlarged Europe*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT-64/2008; E. FERNANDEZ-MACIAS, C. VACAS-SORIANO, *A coordinated Eu minimum wage policy?*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013; A. OCCHINO, *Minimi salariali e comunità europea*, in *Dir. Lav.*, 2001, pp. 149 ss; T. SCHULTEN, *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe*, in *Eur. Jour. Ind. Rel.*, 2008, 14, 4 pp. 421 ss.

[151] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 61, il quale a tal proposito richiama i casi che portarono alle sentenze *Laval* e *Rüffert* della Corte di giustizia. Cfr. anche C. SCHUBERT, *The impact of the AMW Directive on EU labour law*, cit., p. 44.

[152] R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, cit., pp. 18 ss.

[153] Parere della Commissione sulla retribuzione equa (93/C 248/04) COM(93) 388 def.

rato parte integrante del processo teso agli obiettivi comunitari fondamentali della maggiore coesione economica e sociale e dello sviluppo più armonico nel contesto di un'economia europea sempre più integrata», ma, nonostante tali ampie premesse, finiva per concentrarsi perlopiù – senza voler nulla togliere all'importanza di tale obiettivo – sui divieti di discriminazioni e sulla promozione della trasparenza in materia retributiva[154].

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea non si occupa direttamente di retribuzione. Nell'art. 31, come accennato[155], è affermato il «diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose», che secondo alcuni commentatori – alla luce del riferimento a tutte le condizioni di lavoro – ben potrebbe ricomprendere anche il diritto ad una retribuzione equa e sufficiente. Tuttavia, è stato a lungo prevalente l'orientamento secondo cui tale disposizione sarebbe da interpretare in senso restrittivo, con una portata limitata alla materia della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonostante più autori incomincino a ritenere ragionevole includere il diritto ad una giusta retribuzione nella disposizione di cui all'art. 31, dal momento che sia l'art. 6 del Pilastro che la Direttiva 2022/2041 richiamano proprio tale norma in relazione alla retribuzione[156].

3.1. *I più recenti interventi in materia dal semestre europeo al Pilastro europeo dei diritti sociali*

Anche di recente, l'Unione Europea si è occupata più volte delle retribuzioni, specialmente a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007: per far fronte ad essa ha adottato una decisa

[154] Per completezza pare opportuno specificare che il parere menziona anche, seppure in maniera molto "leggera" anche in ragione delle difficoltà politiche poste dalla tematica retributiva, che gli Stati membri dovrebbero adottare misure per assicurare il rispetto del diritto alla retribuzione equa, inclusi «meccanismi per la definizione di importi minimi negoziati e per il rafforzamento degli accordi collettivi».

[155] In relazione all'interpretazione di tale norma si rinvia al cap. I, § 3.2.

[156] Cfr. A. ARANGUIZ, *Bringing the EU up to speed in the protection of living standards through fundamental social rights: drawing positive lessons from the experience of the Council of Europe*, cit., p. 609.

politica di intervento in materia salariale ispirata all'austerità[157]. La *governance* attuata a livello europeo – specie con l'adozione di atti quali il Patto *Euro-Plus* o il *Fiscal Compact*, i *Memoranda of Understanding* e nell'ambito il Semestre europeo, con le *Country-specific recommendations* – è stata caratterizzata da un attento monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali: si riscontrava, infatti, un nesso tra la flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, il decentramento contrattuale, l'abolizione o il taglio dei minimi retributivi, da una parte, e il corretto funzionamento dell'economia degli Stati membri, dall'altra[158]. Perciò, le istituzioni europee hanno "spinto", attraverso una rigorosa applicazione del principio di condizionalità, per riforme anche in materia retributiva: sono state numerose le raccomandazioni dirette a ridurre o congelare i salari minimi e le

[157] Secondo le istituzioni europee, infatti, la crisi era legata ad un problema di competitività e all'idea che le regole del diritto del lavoro e sindacale fossero un fattore distorsivo rispetto al funzionamento del mercato unico e dell'unione monetaria. Cfr. S. LEONARDI, *L'impatto della nuova governance economica europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto tra Italia, Spagna e Portogallo*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2016, 1, pp. 147 ss, spec. p. 147. Indubbiamente – è opportuno precisarlo – la crisi ha solo accentuato alcuni cambiamenti in atto già da tempo, sotto la spinta della globalizzazione e della competizione internazionale, diretti a ridurre il costo del lavoro, quali la promozione di una maggiore flessibilità del lavoro e un andamento salariale in linea con la produttività. Cfr., *ex multis*, F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, 1, pp. 97 ss; R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, cit., pp. 16 ss.

[158] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso una ripresa fonte di occupazione" del 18 aprile 2012 - COM(2012) 173. Sul Semestre Europeo e gli altri strumenti di governance economica, cfr. S. BORELLI, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pp. 465 ss, spec. pp. 466 ss; C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Ind. Law. Journ.*, 2012, 41, pp. 98 ss, spec. 100; P. PECINOVSKY, *EU economic governance and the right to collective bargaining. Part. I. standard and extreme governance and the indicators and limits of the right to collective bargaining, in Eur. Labour Law J.*, 2018, vol. 9(4), pp. 374 ss, spec. p. 376; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining*, in S. LEHNDORFF (a cura di), *Divisive integration: The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, Brussels, ETUI, 2015, pp. 331 sss; S. DEAKIN, *The Sovereign Debt Crisis and European Labour Law*, in *Ind. Law Jour.*, 2012, 41, 3, pp. 251 ss.

retribuzioni nel settore pubblico, a riformare o abolire i meccanismi di indicizzazione automatica, a promuovere l'evoluzione dei salari minimi in linea con la produttività e ad accentuare la tendenza – già esistente – al decentramento della contrattazione collettiva verso il livello aziendale[159].

Non poche perplessità sono state manifestate in relazione al successo e agli effetti di tale politica economica[160]: già negli anni immediatamente successivi si è incominciato a sottolineare la necessità di contrastare il «declassamento dei diritti sociali», conseguenza delle riforme attuate nell'ambito della *governance* economica[161]. Se-

[159] Ad esempio, i Paesi dell'Unione Europea maggiormente colpiti dalla crisi, Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna, pur se in modo diverso, sono stati tutti oggetto di "invadenti" raccomandazioni: Portogallo, Irlanda e Grecia all'interno dei *memoranda* d'intesa, mentre Spagna e Italia nell'ambito del Semestre europeo. Cfr. K. ARMINGEON, L. BACCARO, *Political Economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation*, in *Ind. Law Jour.*, 2012, 41, pp. 254 ss. Con riferimento a tali accordi e raccomandazioni, specialmente ai *memoranda* d'intesa, si è parlato di uno «sdoppiamento della legalità europea»: accanto a quella ordinaria, infatti, si è identificata una legalità derivata dalla *governance* economica europea, talvolta attuata da soggetti non rientranti tra le istituzioni ordinarie dell'Unione, come la *Troika* – termine impiegato per indicare la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale – attraverso procedure e strumenti anomali e anche con riferimento a materie al di fuori delle competenze riconosciute dai Trattati. Diversi autori hanno sottolineato l'intromissione «non marginale» delle istituzioni europee nel «cuore» della materia retributiva, che invece sarebbe esclusa dalla loro competenza. Cfr. E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, cit., p. 35; S. LEONARDI, *L'impatto della nuova governance economica europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto tra Italia, Spagna e Portogallo*, cit., p. 160; P. CAMPANELLA, *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, Special Issue, pp. 183 ss, spec. p. 184; P. CHIECO, *"Riforme strutturali" del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, 3, pp. 359 ss. Per una critica al decentramento contrattuale, cfr. anche A. LASSANDARI, *Oltre il «decentramento contrattuale»: un programma di ridimensionamento delle organizzazioni sindacali e della clausola collettiva*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 131 ss.

[160] S. DEAKIN, *What follows austerity? From Social Pillar to new deal*, in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 192 ss; T. TREU, *La contrattazione collettiva in Europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2018, I, pp. 371 ss, spec. p. 411.

[161] Cfr. R. REALFONZO, *Deregolamentare per crescere? Epl, quota salari e*

condo una corrente di pensiero, ad esempio, la politica anticrisi improntata all'austerità avrebbe fallito nel suo intento, avendo contribuito a diminuire il potere d'acquisto delle classi medio-basse, con una conseguente riduzione della domanda interna e un aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito. La logica dell'*austerity* pare aver finito per comprimere i redditi di coloro che erano già in una situazione di difficoltà economica, contribuendo ad incrementare il numero dei *working poor*[162].

In linea con tali critiche, la successiva Commissione europea guidata da Junker ha posto maggiore attenzione alle questioni sociali, in particolare con l'adozione della Comunicazione del 26 aprile 2017 che ha istituito il Pilastro europeo dei diritti sociali. La Comunicazione ribadisce la finalità di costruire «un'Unione più giusta e più inclusiva», di realizzare l'obiettivo di «un'economia sociale di mercato forte e competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», e di sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Dal punto di vista della Commissione, infatti, «non si tratta solamente di una necessità sociale, ma di un imperativo economico»[163].

Con riferimento al dialogo sociale ed al coinvolgimento dei lavoratori, il principio n. 8 del Pilastro evidenzia l'importanza della consultazione delle parti sociali «per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali», nonché della promozione della negoziazione e della conclusione di «accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva»[164]. Tale impegno a sostenere il ruolo delle parti sociali deve essere letto congiuntamente al principio n. 6, che contiene quattro

---

occupazione, in *Rir. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 487 ss.

[162] S. LEONARDI, *L'impatto della nuova governance economica europea sulla contrattazione* collettiva, cit., p. 166.

[163] Cfr. Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali", Bruxelles, 26 aprile 2017 (COM(2017) 250).

[164] Inoltre, ribadisce il diritto dei lavoratori o dei loro rappresentanti di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, «in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi», e sottolinea l'importanza di promuovere il dialogo sociale.

principi attinenti alla materia salariale. In primo luogo, afferma il diritto dei lavoratori ad una retribuzione equa «che offra un tenore di vita dignitoso»; inoltre, specifica che devono essere garantite «retribuzioni minime adeguate» a far fronte ai bisogni del lavoratore e della sua famiglia «in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando allo stesso tempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro». Accanto ai concetti di equità e adeguatezza, poi afferma un altro principio – anch'esso, come i primi due, già riconosciuto a livello internazionale: quello della trasparenza e della prevedibilità nella modalità di determinazione delle retribuzioni, «conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali». Infine, individua un obiettivo che le retribuzioni minime adeguate dovrebbero perseguire: la prevenzione della povertà lavorativa[165].

Nonostante i "limiti" e la poca specificità dei principi in esso contenuti, non si può negare che il Pilastro costituisca un cambio di passo importante verso l'integrazione della politica sociale e delle istanze di competitività e crescita, maggiormente in linea con gli obiettivi espressi nell'art. 3 TUE e con l'idea che la politica sociale rivesta un ruolo importante nell'integrazione economica europea e nel contrasto agli squilibri economici[166].

Le affermazioni contenute nel principio n. 6 del Pilastro, prima che nella direttiva del 2022, sono state in parte riprese nell'Orientamento 5 della Decisione 2020/1512 del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[167] e nella Risoluzione del Parlamento europeo del

[165] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 480, che ritiene quest'ultimo l'elemento di novità nell'affermazione del principio n. 6 del Pilastro.

[166] Cfr. F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, cit., p. 60, secondo cui il rilievo del Pilastro sta anche «nel venire dopo decennio di misure anticrisi che hanno colpito salari e funzione salariale della contrattazione collettiva centralizzata».

[167] In questa si afferma che «nel rispetto delle prassi nazionali e dell'autonomia delle parti sociali, gli Stati membri e le parti sociali dovrebbero garantire che tutti i lavoratori ricevano salari adeguati ed equi beneficiando, direttamente o indirettamente, di contratti collettivi o di salari minimi legali adeguati, tenendo conto del loro impatto sulla competitività, sulla creazione di posti di lavoro e sulla povertà lavorativa».

10 febbraio 2021 sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa. Dal momento che il lavoro non risulta più essere – per lo meno non più «universalmente» – «il mezzo migliore per combattere la povertà» in ragione della diffusione dei bassi salari e delle condizioni di lavoro precarie, quest'ultima riconosce la necessità di un qualche intervento sul punto e afferma «che accordi collettivi efficaci e sistemi efficaci basati su salari minimi legali» sono «strumenti importanti per combattere la povertà»[168].

3.2. *La direttiva sui salari minimi adeguati: ambiziosi obiettivi e questioni critiche*

Il Principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, pur avendo valore "solo" programmatico, ha indubbiamente avuto il merito di definire l'agenda politica, poi effettivamente seguita dalla Commissione[169]. Nel Pilastro, infatti, per la prima volta la povertà

[168] Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa (2019/2188(INI)) (2021/C 465/07), § 19. In questa Risoluzione il Parlamento, al § 7, «invita la Commissione e gli Stati membri a perseguire, mediante la convergenza sociale ed economica verso l'alto, l'obiettivo di garantire tenori di vita comparabili, di contrastare l'aumento delle disuguaglianze tra gli Stati membri e all'interno degli stessi e di rafforzare la solidarietà; incoraggia gli Stati membri a rafforzare i sistemi di contrattazione collettiva e a garantire una protezione sociale minima e un sistema di sicurezza sociale per tutte le fasce di età; sottolinea che i suddetti obiettivi possono essere conseguiti facendo ricorso a strumenti quali, per esempio, un reddito minimo, un salario minimo e una pensione minima nell'ambito del primo pilastro, conformemente alle competenze e alle leggi di ciascuno Stato membro, nel rispetto di tutti i principi generali dell'Unione europea, tra cui i diritti fondamentali, la proporzionalità, la certezza giuridica, l'uguaglianza di fronte alla legge e la sussidiarietà».

[169] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 482; L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., p. 234. In attuazione del Pilastro, la Commissione ha elaborato un Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, che include tra i suoi obiettivi la riduzione della povertà e la promozione di retribuzioni adeguate. Nell'intento di perseguire tali obiettivi, il 28 ottobre 2020 ha poi presentato una proposta di Direttiva su salari minimi adeguati nell'UE.

lavorativa è stata riconosciuta come uno dei problemi che l'UE doveva affrontare.

Nell'annunciare l'iniziativa in materia di salari minimi adeguati, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha confermato l'interesse per il tema: «per troppe persone il lavoro non paga, il *dumping* salariale distrugge la dignità del lavoro e penalizza gli imprenditori, distorce la concorrenza del mercato interno».

Lungi dal voler fissare un salario minimo armonizzato a livello di Unione Europea o proporre misure con un'incidenza diretta sul livello delle retribuzioni, che sarebbero in contrasto con l'art. 153, par. 5, TFUE, la proposta – presentata nell'ottobre 2020, in piena pandemia – ha costituito un segnale importante del fatto che, «anche in tempi di crisi, la dignità del lavoro è intoccabile», ragione per cui va tutelato il diritto di tutti lavoratori a salari minimi adeguati e ad un tenore di vita dignitoso[170]. È innegabile che la crisi conseguente all'emergenza sanitaria abbia colpito in maniera particolare «i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio e il turismo», con un impatto maggiore proprio sui gruppi più svantaggiati della popolazione. Perciò nella relazione annessa alla proposta si ribadiva come nei periodi di recessione economica i salari minimi acquisiscano un'importanza ancora maggiore, al fine di favorire una ripresa economica sostenibile e il più possibile inclusiva[171].

La strada per l'approvazione della direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea non è stata priva di ostacoli e il testo approvato in via definitiva è indubbiamente frutto di un compromesso[172].

---

[170] Così la presidente della Commissione Ursula von der Leyen, nel presentare la proposta di direttiva il 28 ottobre 2020.

[171] In modo analogo si esprimevano i considerando n. 8 e 9 della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682).

[172] Sul processo che ha portato all'approvazione della direttiva, cfr. T. MÜLLER, T. SCHULTEN, *The European directive on adequate minimum wages: a milestone for EU social policymaking*, in B. VANHERCKE, S. SABATO, S. SPASOVA (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2023*, Bruxelles, ETUI and OSE, 2024, pp. 75 ss.

La direttiva si pone diversi obiettivi e racchiude al suo interno due "anime" contrapposte.

Tra i motivi che hanno portato alla proposta, e poi all'approvazione, di una direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione Europea, vi è l'idea secondo cui «i salari adeguati sono un elemento essenziale del modello di economia sociale di mercato dell'UE»[173]. La promozione di condizioni di vita e di lavoro adeguate rientra tra le promesse del progetto di integrazione europea ai sensi dall'art. 3 TUE[174].

L'art. 1, comma 1, individua come obiettivo "principale" il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, «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». Vale la pena sottolineare che nella proposta originaria mancava del tutto il riferimento alla convergenza sociale verso l'alto e la riduzione delle disuguaglianze compariva solamente nei considerando[175], obiettivo quest'ultimo che, invece, riveste nelle politiche eurounitarie un'importanza tale da essere perseguito anche attraverso la successiva direttiva 2023/970 sulla parità retributiva tra uomini e donne[176].

Per realizzare tali finalità, la direttiva istituisce un quadro per «a) l'adeguatezza dei salari minimi legali al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose; b) la promozione della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari; c) il miglioramento dell'accesso effettivo dei lavoratori al diritto alla tutela garantita dal

[173] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682), p. 1.

[174] Ai sensi di tale norma, l'UE si impegna a promuovere «la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli», «lo sviluppo sostenibile dell'Europa» e «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», combattendo l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuovendo «la giustizia e la protezione sociali» e «la coesione economica, sociale e territoriale».

[175] Cfr. considerando 7 e 9 della proposta. Il primo sottolineava l'utilità dei salari minimi nel sostenere la domanda interna e ridurre le disuguaglianze salariali e la povertà lavorativa; il secondo, invece, descriveva il contesto e le tendenze di polarizzazione del mercato del lavoro che hanno portato alla necessità di un intervento in materia retributiva. Sul punto cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 143.

[176] Sul punto si rinvia al successivo § 3.3.

salario minimo ove previsto dal diritto nazionale e/o da contratti collettivi».

Adeguatezza dei salari minimi legali e promozione della contrattazione collettiva in materia salariale sono – insieme all'accesso effettivo alla tutela, che è elemento necessario a garantire i primi due – obiettivi strumentali ad assicurare l'adeguatezza dei salari minimi e un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro[177], oltre che i pilastri attorno a cui è costruita la direttiva[178]. Ad essi si aggiunge un ulteriore obiettivo, affermato in diversi punti: quello della prevenzione e della riduzione del fenomeno della povertà lavorativa[179].

Da queste finalità traspare la prima "anima" della direttiva, che ha una grande rilevanza dal punto di vista politico: essa è un «manifesto» che riconosce l'adeguatezza delle condizioni di lavoro come un «sub-standard» a livello di Unione Europea e afferma il diritto ad una giusta retribuzione in chiave strumentale a garantire la dignità dei lavoratori[180]. Il considerando 8, a tale proposito, conferma che «salari minimi che garantiscono un tenore di vita dignitoso, e rispettano quindi una soglia di dignità» possono non solo contribuire a ridurre la povertà, ma anche a «sostenere la domanda interna e il potere d'acquisto, a rafforzare gli incentivi al lavoro, a ridurre le

[177] E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 141. Come si intende raggiungere tali obiettivi è indicato nel considerando 18: attraverso «obblighi procedurali per l'adeguatezza dei salari minimi legali» e potenziando «l'accesso effettivo dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo sotto forma di salario minimo legale, laddove esista, o se prevista nei contratti collettivi quali definiti ai fini della presente direttiva. La presente direttiva promuove anche la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari». In relazione agli obiettivi, cfr. L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., pp. 236-237.

[178] I tre punti dell'articolo 1, paragrafo 1 riflettono la struttura della direttiva, come evidenziato da L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., pp. 477 ss.

[179] Il contrasto alla povertà lavorativa è espressamente riconosciuto come obiettivo della direttiva: ne si trova indicazione nei considerando 5, 6, 8, 9 e 13, oltre che nell'art. 5, par. 1. Cfr. L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of European social union*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 105 ss, spec. pp. 111-112.

[180] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 12.

disuguaglianze salariali, il divario retributivo di genere e la povertà lavorativa e a limitare il calo del reddito nei periodi di contrazioni economiche».

Accanto a quelle appena viste, non mancano motivazioni di carattere più economico. Il considerando n. 7 riconosce espressamente che i salari minimi adeguati ed equi «apportano vantaggi ai lavoratori e alle imprese dell'Unione, come pure alla società e all'economia in generale, e sono un presupposto fondamentale per conseguire una crescita equa, inclusiva e sostenibile»: «colmare le grandi differenze nella copertura e nell'adeguatezza della tutela garantita dal salario minimo contribuisce a migliorare l'equità del mercato del lavoro dell'Unione» e a fare in modo che la concorrenza nel mercato interno sia «basata su standard sociali elevati», inclusi un elevato livello di tutela dei lavoratori e la creazione di posti di lavoro di qualità, «nonché su innovazione e miglioramenti della produttività che garantiscano nel contempo condizioni di parità», piuttosto che su un ridotto costo del lavoro. È espressamente individuato, dunque, anche l'obiettivo di ridurre il *dumping* salariale e la competizione sociale[181], promuovendo così una concorrenza più equa nel mercato interno[182].

Anche tale prospettiva attenta all'anima "mercantile" non è di poco conto, se si considera che per lungo tempo l'Unione non è solo risultata essere «letteralmente impotente» davanti alla competizione fra diversi regimi salariali – tanto che il *dumping* salariale è un problema ormai "tradizionale" nel mercato unico – ma ha addirittura trattato «i differenziali salariali come ammissibili strumenti di

[181] Cfr. A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 2. Cfr. anche COMMISSIONE EUROPEA, *Commission staff working document. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, Brussels, 28.10.2020, SWD(2020) 245 final, § 24, dove si riconosce come, in mancanza di un'azione concreta a livello UE, gli Stati Membri sarebbero stati meno inclini a migliorare sistemi di determinazione salariale.

[182] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p. 10; A. ARANGUIZ, S. GARBERN, *Combating income inequality in the EU: a legal assessment of a potential Eu minimum wage directive*, in *Eur. Law Rev.*, 201, 46(2), pp. 156 ss.

concorrenza tra imprese stabilite nei diversi Stati membri»[183]. La funzione *antidumping* della direttiva, che si pone come strumento per favorire un bilanciamento tra gli interessi di mercato e i diritti sociali[184], sembra superare tale concezione e ripropone l'idea, in realtà tutt'altro che nuova, secondo cui il principio del salario minimo, pur rispondendo anche a ragioni di carattere sociale, si fonderebbe «contemporaneamente su reali motivi di indole strettamente economica»[185].

Il riferimento alla convergenza sociale verso l'alto non è meno importante, dunque, rispetto agli altri obiettivi "generali" perseguiti dalla direttiva: implica allo stesso tempo un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e una riduzione delle disparità esistenti nei singoli Stati membri dell'UE[186], racchiudendo al suo interno entrambi i gruppi di motivazioni che hanno portato all'approvazione della direttiva.

Se gli obiettivi sono ambiziosi e lodevoli, come accennato, sono state sollevate alcune perplessità e criticità in relazione a come la di-

---

[183] L. CAVALLARO, *I diritti sociali come controlimiti. Note preliminari*, in *Labor*, 2017, 2, pp. 151-152. Cfr. anche A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., pp.7-8.

[184] Cfr. A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 14, secondo cui in tale prospettiva la direttiva implicherebbe un'estensione dell'ambito di azione delle politiche UE, in attuazione della clausola sociale orizzontale contenuta nell'art. 9 TFUE. Tale funzione *antidumping* è sempre stata presente nell'iter legislativo che ha portato all'approvazione della direttiva. Cfr. S. BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 141 ss, spec. P. 141; A. LO FARO, *L'iniziativa della commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. Dir.*, 2020, p. 548. Cfr. anche R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali,* cit., p. 19, il quale ricorda come l'ampliamento dell'UE e le connesse preoccupazioni in relazione al *dumping* salariale abbiano incrementato il dibattito su un possibile coordinamento in materia di salario minimo a livello UE.

[185] L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., p. 11.

[186] Cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 143; EUROFOUND, *Upward convergence in the EU: Definition, measurement and trends*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020, pp. 1 ss. Quest'ultimo definisce la convergenza sociale verso l'alto come «*an improvement in the performance of Member States in terms of employment, working and living conditions, moving closer to a policy target, alongside a decrease in the disparities among them*».

rettiva si propone di realizzarli: si dubita, in particolare, dell'idoneità degli strumenti proposti per garantire l'adeguatezza dei salari minimi legali e promuovere la copertura della contrattazione collettiva rispetto al contrasto al lavoro povero e alla garanzia di condizioni di vita e di lavoro dignitose[187].

Nello studio della direttiva è bene avere chiaro fin da subito che essa realizza un'armonizzazione in via "procedurale". I sistemi retributivi degli Stati membri dell'UE sono tra loro molto diversi: in alcuni casi la tutela del salario minimo deriva da disposizioni legislative, mentre in altri è garantita solo attraverso la contrattazione collettiva; talvolta i due sistemi coesistono. La direttiva si applica a tutti gli Stati membri e copre entrambi i meccanismi di determinazione dei salari; perciò, al fine di rispettare le specificità dei diversi sistemi e in linea con la sua base giuridica, non individua una base minima di diritti in capo ai lavoratori, ma stabilisce "soltanto" «prescrizioni minime», ponendo una serie di obblighi procedurali per l'adeguatezza dei salari minimi in capo agli Stati membri[188].

3.2.1. *La "soluzione" alla questione della competenza e il "problematico" ambito di applicazione*

Prima di analizzare come la direttiva cerca di realizzare l'adeguatezza dei salari minimi, è opportuno affrontare un paio di questioni preliminari.

Innanzitutto, approcciando questo tema è importante tenere a mente che, in ragione dei limiti stabiliti nel paragrafo 5 dell'art. 153 del TFEU, è esclusa una competenza dell'Unione Europea in mate-

[187] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 491.

[188] L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of European social union*, cit., p. 115; E. BRAMESHUBER, *Constitutionalisation and social rights. A fundamental right to adequate minimum wages?*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 119 ss, spec. p. 134. Sull'opportunità di intraprendere tale strada, affrontando la questione attraverso la «determinazione dei criteri di fissazione del salario minimo», cfr. già A. OCCHINO, *Minimi salariali e comunità europea*, cit., p. 184.

ria di retribuzione: rispetto ad essa può esercitare solo una funzione complementare, di coordinamento e supporto[189].

Perciò, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali e del loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi[190], oltre che delle tradizioni nazionali degli Stati membri, la direttiva non impone l'obbligo di introdurre un salario minimo legale, né di dichiarare alcun contratto collettivo universalmente applicabile, né – afferma espressamente il considerando 19 – mira ad armonizzare il livello dei salari minimi in tutta l'UE o ad istituire un meccanismo uniforme per fissare i salari minimi o stabilire il livello delle retribuzioni, attività che rientrano «nel diritto delle parti sociali di concludere accordi a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri»[191].

La base giuridica della direttiva viene individuata nell'art. 153, par. 2, lettera b), in combinato disposto con l'art. 153, par. 1, lettera (b) TFUE, in base ai quali l'UE può intervenire a sostegno e completamento di quanto previsto dagli Stati membri nella definizione delle condizioni di lavoro[192].

Nell'affrontare il tema dei salari minimi adeguati, dunque, la direttiva non poteva che adottare misure di carattere sussidiario e proporzionali rispetto agli obiettivi posti: pur lasciando gli Stati membri pienamente responsabili della definizione dei propri salari minimi[193], si è ritenuta necessaria un'azione dell'Unione Europea

---

[189] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 5. In passato, come già accennato, ci sono stati interventi su tale materia, ma solo indirettamente o attraverso strumenti non legalmente vincolanti. Cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 140.

[190] Art. 1, par. 2, Direttiva 2022/2041.

[191] L'art. 1, par. 3 ribadisce che «conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva fa salva 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».

[192] L'art. 151 TFUE include tra gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri «la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro». Per raggiungere tali obiettivi, ai sensi dell'art. 153, comma 1, lett. b), e comma 2, lett. b), «l'Unione sostiene e integra lazione degli Stati membri», anche in materia «condizioni di lavoro» e, a tal fine, le istituzioni possono adottare ««mediante direttive, requisiti minimi di attuazione graduale, tenendo conto delle condizioni e le norme tecniche vigenti in ciascuno degli Stati membri».

[193] Le azioni dell'UE in questo ambito, ai sensi dell'art. 5, par. 3 e 4, TUE devono rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, non intervenendo

sul punto, in quanto non tutti i salari minimi proteggono in modo sufficiente dalla povertà lavorativa e perché la garanzia di un *level playing-field* è fondamentale per il corretto funzionamento del mercato unico. Né erano state sufficienti altre azioni adottate in precedenza dall'UE, come sottolineato già dal documento di *Impact Assessment* presentato insieme alla proposta di direttiva: anche il semestre europeo, ad esempio, non è riuscito a «colmare le carenze esistenti nella fissazione del salario minimo nazionale», in quanto affrontare tale questione «solo in modo specifico per paese non è proporzionato alla portata dei problemi individuati nella maggior parte degli Stati membri».

Non sono mancate critiche rispetto alle "tensioni" tra il par. 1 e il par. 5 dell'art. 153[194], ma non sono state ritenute un ostacolo rispetto all'approvazione, dal momento che il secondo esclude dalla competenza dell'UE solo le misure che incidono direttamente sui salari e sul livello dei salari. La direttiva non fissa il livello dei salari e si pone come un intervento "indiretto", non diverso da altri adottati in passato, come quelli in materia di congedo retribuito di maternità e paternità, sul distacco dei lavoratori, sulle discriminazioni retributive o sul principio di parità di trattamento in materia di lavoro tramite agenzia, nel *part-time* e nel lavoro a termine. La Corte di Giustizia dell'UE ha confermato la legittimità di queste ultime misure, ritenendo che le eccezioni previste dall'art. 153, par. 5 devono essere interpretate in modo restrittivo; altrimenti l'UE non potrebbe esercitare le proprie competenze nel campo delle condizioni di lavoro né realizzare l'armonizzazione delle politiche sociali e del merca-

se non e in quanto «gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri» e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità, in base al quale «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati». Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, cit., p. 58.

[194] Cfr., ad esempio, A. ARANGUIZ, S. GARBERN, *Combating income inequality in the EU: a legal assessment of a potential Eu minimum wage directive*, cit., pp. 156 ss, che propongono una base giuridica alternativa: l'art. 175 TFUE riconosce in capo all'UE una competenza di adottare misure che possano rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione stessa. Cfr. anche S. GARBEN, *Choosing a tightrope instead of a rope bridge - The chiuce of a legal basis for the AMW Directive*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 25 ss, spec. 32 ss.

to del lavoro necessarie a promuovere condizioni di lavoro dignitose, in attuazione degli artt. 151 TFUE e 3 TUE. L'esclusione quindi «non può essere estesa a ogni questione che presenti un nesso con la retribuzione; altrimenti alcuni dei settori di cui all'articolo 153, paragrafo 1, TFUE sarebbero privati di gran parte della loro sostanza»; deve ritenersi limitata «alle misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni»[195].

La direttiva pare aver "sfruttato al massimo" lo spazio derivante dalla combinazione dell'art. 3 (3) TUE, che individua quali obiettivi dell'Unione la promozione del progresso sociale, la giustizia sociale e la protezione sociale, con l'art. 9 TFUE e con l'art. 151 TFUE, che include tra gli obiettivi in materia sociale l'impegno a perseguire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro[196].

Ciononostante, non è indiscussa la competenza, come si deduce anche dal fatto che sia il considerando 19, sia l'art. 1 si preoccupano di specificare cosa la direttiva non intende fare, al chiaro fine di tranquillizzare i governi e le parti sociali, preoccupati di preservare la propria autonomia.

Ciò, tra l'altro, non è bastato: a tale riguardo, è il caso di menzionare il ricorso proposto alla Corte di Giustizia dalla Danimarca per ottenere l'annullamento della direttiva 2022/2041, in quanto

---

[195] Corte di Giustizia 19 giugno 2014, *Thomas Specht e.a.*, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, punto 33. Cfr. anche Corte di Giustizia 10 giugno 2010, *Tiziana Bruno e Daniela Lotti*, C-395/08 e C-396/08, EU:C:2010:329, punto 37; Corte di Giustizia 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punti 123 e 124; Corte di Giustizia 13 settembre 2007, *Yolanda del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, punti 40 e 41; Corte di Giustizia 15 aprile 2008, *Impact*, C- 268/06, par. 124-125; Corte di Giustizia 13 settembre 2007, *Del Cerro Alonso*, C-307/05, par. 40-41.

[196] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., pp. 478 e 494, il quale ritiene che a sostegno della competenza dell'UE sia da citare anche l'art. 9 TFUE: anche nei considerando della direttiva, infatti, si fa riferimento a tale norma: rappresenta un interesse generale a raggiungere gli obiettivi in esso indicati; negare ogni competenza dell'UE in materia priverebbe di senso anche l'art. 9.

essa andrebbe ad incidere «direttamente sulla determinazione del livello dei salari negli Stati membri e sul diritto di associazione che, in forza dell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, esulano dalla competenza del legislatore dell'Unione». A sostegno di tale conclusione, il governo danese ne critica proprio la base giuridica, in quanto la direttiva non si limita a sostenere e completare l'azione degli Stati membri in materia di «condizioni di lavoro», ma interviene anche in materia di «rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro». Perciò, la direttiva non poteva essere validamente adottata sulla base dell'art. 153, par. 1, lett. b), ma doveva essere indicato anche l'art. 153, par.1, lett. f), che tuttavia presuppone una procedura decisionale diversa rispetto alla prima, richiedendo l'unanimità. In subordine, chiede alla Corte di annullare per lo meno l'art. 4, par. 1, lett. d) e par. 2[197]. Si attende una decisione sul punto.

L'opinione dell'Avvocato generale in tale causa sostiene in modo preoccupante le censure e le perplessità sollevate dal ricorso danese. In particolare, ritiene che la direttiva interferisca «direttamente» con l'esclusione relativa alle retribuzioni contenuta all'art. 153, par. 5, TFUE: tale esclusione, infatti, secondo la sua interpretazione, «non mira ad escludere dalla sfera delle competenze dell'Unione ogni questione che abbia "un nesso qualsiasi"» con tale diritto, ma «semplicemente» – aggiungerei tutti – «gli strumenti o le disposizioni che hanno ad oggetto la disciplina di tale diritto»[198]. Così vuo-

[197] Ricorso proposto il 18 gennaio 2023 — *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* (Causa C-19/23). Ad aprile 2023, la Svezia è intervenuta a sostegno dell'azione di annullamento proposta dalla Danimarca. Consiglio e Parlamento si sono ovviamente opposte, chiedendo il rigetto del ricorso; a sostegno di questi sono intervenuti, oltre alla Commissione, anche alcuni Stati membri: Belgio, Portogallo, Germania, Grecia, Spagna, Francia e Lussemburgo. Cfr. L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., p. 232. Secondo E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., pp. 151-154, anche sulla base dei precedenti – in particolare della sentenza della Corte di Giustizia dell'8 dicembre 2020, causa C-620/18, Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, relativa all'annullamento della direttiva 2018/957 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi – difficilmente il ricorso verrà accolto dalla Corte di Giustizia, anche se in quel caso, a differenza di quanto accaduto in quello qui in discussione, l'Avvocato generale aveva proposto di rigettare il ricorso.

[198] Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou presentate il 14

le superare le interpretazioni restrittive all'esclusione della materia retributiva proposte dalla Corte di Giustizia nelle sentenze *Del Cerro Alonso*, *Impact, Bruno e a.* e *Specht e a.*: secondo l'interpretazione proposta nelle Conclusioni, quelle pronunce riguardavano «strumenti che, a differenza della direttiva sui salari minimi adeguati, avevano ad oggetto la disciplina di materie diverse dalla retribuzione»[199]. In questo modo, la Corte avrebbe «semplicemente tentato di garantire che tale disposizione non rendesse impossibile l'adozione di strumenti che non hanno ad oggetto la disciplina delle retribuzioni unicamente in ragione del fatto che hanno ripercussioni sulle retribuzioni»[200]. Ritiene, quindi, superabile

---

gennaio 2025, causa C-19/23, *Regno di Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*. La citazione sopra riportata, in realtà è tratta dal § 107 delle conclusioni relativo al diritto di associazione, ma riprende e sintetizza il ragionamento dell'AG rispetto all'esclusione di competenza relativa alla materia retributiva. Per completezza, si precisa che al § 108 l'AG esclude che «la direttiva sui salari minimi adeguati abbia ad oggetto la disciplina del "diritto di associazione"». Infatti – afferma al § 106 – «una disposizione o una misura adottata dal legislatore dell'Unione non può essere considerata incompatibile con l'esclusione relativa al "diritto di associazione" di cui all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE semplicemente perché concerne il diritto di contrattazione collettiva. Nella presente causa, ciò significa, ad esempio, che il semplice fatto che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sui salari minimi adeguati mirino a promuovere la contrattazione collettiva non è sufficiente a sostenere la conclusione che tale direttiva sia, nel suo complesso, incompatibile con l'esclusione relativa al «diritto di associazione» contenuta nell'articolo 153, paragrafo 5, TFUE».

[199] Conclusioni dell'AG Emiliou, § 57, che quindi distingue la direttiva salari minimi adeguati dalle citate direttive 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, 97/81/CE relativa ai lavoratori a tempo parziale e 2000/78/CE del Consiglio, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Cfr. Corte di Giustizia 13 settembre 2007, C-307/05, *Del Cerro Alonso*; Corte di Giustizia 15 aprile 2008, C-268-06, *Impact*; Corte di Giustizia 10 giugno 2010, C- 395/08 e 396/08, Bruno e al.; Corte di Giustizia 14 giugno 2014, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, *Specht e al*. A tal proposito, pare aver in parte anticipato l'opinione dell'AG, E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., pp. 139 ss, spec. pp. 149-150.

[200] Conclusioni dell'AG Emiliou, § 58, che precisa ulteriormente che «intesa nel contesto che le è proprio, quindi, tale affermazione non mirava a restringere l'ambito delle materie inquadrabili nelle retribuzioni (limitandolo al livello delle retribuzioni), bensì a garantire che potessero essere adottati strumenti che interferivano solo indirettamente con tali materie». Sulla base di questo ragionamento, nel successivo p. 59, conclude che «l'esclusione relativa alle "retribuzioni" contenuta nell'articolo 153, par. 5, TFUE comprende le misure che armonizzano il livello del-

l'interpretazione proposta dalla Corte nelle citate pronunce, secondo cui l'eccezione di cui all'art. 153, par. 5 deve essere intesa in modo da non comprendere «ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, pena svuotare taluni settori contemplati» dall'art. 153, par. 1., ma "solo" le misure, "come" «l'uniformazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello» o l'instaurazione di un salario minimo, che di certo comporterebbero una diretta ingerenza nella determinazione delle retribuzioni[201]. In tal modo, tuttavia, accoglie un'idea tutt'altro che restrittiva dell'esclusione, facendovi rientrare qualsiasi misura che «abbia lo scopo di disciplinare le retribuzioni», a prescindere dalla «misura in cui la direttiva interferisce con le specificità nazionali»[202].

Se accolta dalla Corte, una simile interpretazione renderebbe di certo più difficile la strada verso la realizzazione di una coesione sociale verso l'alto. Specialmente per la valenza politica, *anti-austerity* e sociale della direttiva, si auspica che la Corte di giustizia la "salverà"[203], in ragione dell'ampia libertà lasciata agli Stati membri nell'individuare i mezzi per darvi attuazione e del fatto che la de-

---

le retribuzioni, ma non si limita ad esse; essa include anche le misure che armonizzano altri aspetti del sistema di determinazione dei salari negli Stati membri (comprese le modalità o le procedure per la determinazione del livello delle retribuzioni). Interpretare l'esclusione relativa alle "retribuzioni" nel senso che si limita a misure che armonizzano il livello dei salari è, quindi, un errore».

[201] Corte di Giustizia 10 giugno 2010, C- 395/08 e 396/08, *Bruno e al.*, p. 37; Corte di Giustizia 15 aprile 2008, C-268-06, *Impact*, p. 125.

[202] Esulerebbe dalla competenza dell'Unione europea «non soltanto il livello delle retribuzioni, ma anche il modo in cui i salari devono essere determinati, nonché il metodo (o la procedura) cui ricorrono gli Stati membri a tal riguardo». Cfr. Conclusioni dell'AG Emiliou, p. 71 e 86.

[203] Il «forte segnale di "correzione" delle politiche» perseguite dall'UE in passato è evidenziato, tra gli altri, da V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2021, I, 111 ss. Nella dottrina italiana, dubbi sulla base giuridica della direttiva sono sollevati da P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, op. cit., 259 ss, spec. 262 ss. Sperano in una decisione che interpreti in senso stretto l'esclusione della retribuzione dalla competenza UE, anche alla luce del contesto dell'Europa sociale, C. KILPATRICK, M. STEIERT, *A little learning is a dangerous thing: AG Emilou on the Adequate Minimum Wages directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)*, LAW Working Paper 2025/2, spec 13.

terminazione della stessa soglia di adeguatezza del salario minimo rimane di fatto di competenza degli ordinamenti nazionali.

Anche rispetto al secondo punto, le obiezioni sollevate dal governo danese paiono superabili: è vero che le disposizioni della direttiva interessano anche il diritto di associazione e che non è indicata, come dovrebbe, la doppia base giuridica, mancando il riferimento alla lett. f) dell'art. 153 TFUE, ma è anche vero che – come confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia – è possibile fare riferimento alla "base giuridica prevalente" [204], che in questo caso è indubbiamente l'art. 153, par. 1, lettera b), TFUE sulle «condizioni di lavoro». L'ampliamento della copertura contrattuale è, infatti, strumentale all'aumento dei salari.

Un'altra questione problematica riguarda l'ambito di applicazione. Si tratta di un tema assolutamente non di poco conto, dal momento che uno degli obiettivi dichiarati della direttiva è il contrasto all'*in-work poverty*. A tale proposito, la direttiva 2022/2041 si pone in linea come le recenti direttive 2019/1158 e 2019/1152: l'art. 2 afferma che essa si applica ai lavoratori con «un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore in ciascuno Stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia» per determinare lo *status* di lavoratore. Tale norma va letta congiuntamente al considerando 21, il quale in aggiunta elenca alcuni gruppi di lavoratori i quali – a condizione che i loro rapporti di lavoro soddisfino i criteri indicati nell'art. 2 – possono rientrare nel campo di applicazione: «i

[204] Anche l'Avvocato generale Emiliou è di tale avviso. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou presentate il 14 gennaio 2025, causa C-19/23, Regno di *Danimarca c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 119-120. Cfr., anche se in un commento precedente all'approvazione della direttiva, E. MENEGATTI, *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 2, p. 14, in cui l'autore richiama alcune pronunce della Corte di Giustizia, tra cui Corte di Giustizia19 luglio 2012, C-130/10, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 43, secondo cui «se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che esso ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base normativa, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante». Tale principio era già stato affermato in precedenza, ad esempio, in Corte di Giustizia 6 novembre 2008, C- 155/07, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 35, che a sua volta richiama alcuni precedenti sul punto.

lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti, gli apprendisti e altri lavoratori atipici nonché i falsi lavoratori autonomi e i lavoratori non dichiarati»[205]. Restano invece esclusi i lavoratori autonomi.

La tecnica adottata per definire il campo di applicazione punta a preservare, anche a questo riguardo, la libertà degli Stati membri di utilizzare la definizione nazionale di lavoratore, allo stesso tempo cercando di scongiurare il rischio che gli stessi escludano «a loro discrezione determinate categorie di persone che soddisfano i criteri stabiliti dalla CGUE», «anche se il rapporto tra tali persone e i loro partner contrattuali non è sostanzialmente diverso dal rapporto tra le persone aventi la qualità di lavoratore ai sensi del diritto nazionale e il loro datore di lavoro». Il riferimento ai criteri stabiliti dalla Corte di Giustizia comporta che si debba guardare alle effettive modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e non a quanto dichiarato dalle parti, come affermato anche nel Considerando 21[206].

Vi è tuttavia una certa ambiguità nella delimitazione del campo di applicazione: la nozione di lavoratore subordinato nazionale è più ristretta di quella di lavoratore elaborata dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima, infatti, ha interpretato il concetto di "direzione" in modo più annacquato e più vicino al concetto di coordinamento[207]. La conseguenza è che possono ritenersi incluse nel concetto di *worker* anche alcune categorie di lavoratori tipicamente ricomprese nella zona grigia tra autonomia e subordinazione, come coloro che sono economicamente e funzionalmente dipendenti da un solo

[205] Considerando 21 della Direttiva 2022/2041, che riguardo ai falsi autonomi precisa l'opportunità che «la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fondi sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono il rapporto».

[206] Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, p. 12. In modo analogo si era espresso il EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, pp. 9 ss. Cfr. anche L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., pp. 235-236.

[207] Cfr. Corte di Giustizia 2 settembre 2010, C-232/09, *Danosa*; Corte di Giustizia 9 luglio 2015, C-229/14, *Balkaya.*

committente e che si trovano quindi in una situazione di squilibrio contrattuale[208]. Alla luce di tale complessa nozione di *worker*, vi è chi propone un'interpretazione estensiva e teleologica dell'art. 2, non escludendo a priori che potrà prevalere un concetto più ampio di lavoratore rispetto alle nozioni nazionali, in modo da tutelare l'effetto utile della direttiva, che mira a ridurre la povertà lavorativa e le diseguaglianze economico-sociali[209].

3.2.2. *La via individuata tra promozione della contrattazione collettiva e adeguatezza del salario minimo legale*

Se è indubbio che la direttiva 2022/2041 costituisca uno "spartiacque" nelle politiche comunitarie[210], è altrettanto condivisibile

---

[208] E. MENEGATTI, *Scope (Article 2)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 155 ss, spec. P. 156, a cui si rinvia per una ricostruzione della nozione di "*worker*" elaborata dalla giurisprudenza della CGUE. Sul punto cfr. anche N. COUNTOURIS, *The Concept of 'Worker' in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope*, in *Ind. Law Jour.*, 2018, 47, 2, pp. 192 ss; L. BATTISTA, *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2021, 3, pp. 624 ss.

[209] E. MENEGATTI, *Scope (Article 2)*, cit., p. 166, il quale richiama l'orientamento della Corte di Giustizia espresso nella sentenza del 1 marzo 2012, causa C-393/10, *O'Brien*, par. 42: «dalla necessità di tutelare l'effetto utile» emerge che l'eventuale esclusione di un lavoratore dal campo di applicazione di una direttiva «può essere ammessa solo qualora la natura del rapporto di lavoro di cui trattasi sia sostanzialmente diversa da quella che lega ai loro datori di lavoro i dipendenti che, secondo il diritto nazionale, rientrano nella categoria dei lavoratori»; altrimenti, è da considerarsi arbitraria.

[210] T. MULLER, K. VANDAELE, W. ZWYSEN, *Wages and collective bargaining: the Adequate minimum wages directive as a game changer*, in A. PIASNA, S. THEODOROPOULOU (a cura di), *Benchmarking working Europe*, Bruxelles, ETUI/ETUC, 2024, pp. 87 ss, spec. p. 108, che parlano a tal proposito di un "cambio di paradigma". Cfr. anche T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union*, in *Italian Labour Law E-Journal*, 2021, 14 (1), pp. 1 ss. Il fatto che la direttiva sui salari minimi adeguati si inserisca in un nuovo "trend" di politiche sociali, che superano la precedente fase di *austerity*, è messo in evidenza anche da R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 115 ss, spec. P. 117; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 411 ss, spec. pp. 411-412; V. BAVARO, G. ORLANDINI,

l'opinione di chi ritiene che alcune disposizioni della proposta di direttiva siano discutibili nella prospettiva di garantire una maggiore dignità del lavoro, specialmente in relazione all'obiettivo di garantire un salario che protegga i lavoratori e le loro famiglie dal rischio di povertà e consenta un'esistenza dignitosa.

Alla luce della necessità di rispettare le diverse tradizioni nazionali degli Stati membri, le modalità per raggiungere gli obiettivi della direttiva sono strettamente connesse alle caratteristiche dei sistemi di determinazione dei salari minimi esistenti in ciascuno Stato membro. Perciò, la direttiva si basa essenzialmente su due approcci paralleli: la promozione della contrattazione collettiva sulla fissazione dei salari e, nel solo caso in cui questo sia determinato dalla legge, l'individuazione di ulteriori obblighi procedurali e criteri per promuovere l'adeguatezza del salario minimo[211].

La questione di maggior interesse ai nostri fini riguarda la nozione di adeguatezza adottata dal legislatore europeo: in tale prospettiva, ci si chiede se la strada scelta dalla direttiva, che pare ridurre il concetto di adeguatezza ad una questione meramente procedurale[212], sia idonea rispetto agli obiettivi che la stessa dichiara di voler perseguire.

3.2.2.1. *La promozione della contrattazione collettiva in materia salariale nell'art. 4*

L'adozione di misure atte a favorire la copertura della contrattazione collettiva e facilitare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva in relazione alla determinazione dei salari è di importanza

S. BORELLI, *La proposta di direttiva sul salario adeguato nell'Unione europea*, cit., pp. 111 ss; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 1 ss, spec. pp. 4 ss.

[211] Cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 144, che sottolinea come nella direttiva, tuttavia, emerga una decisa preferenza per la contrattazione collettiva, come strumento per garantire salari minimi adeguati.

[212] Cfr. L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of European social union*, cit., p. 115; E. BRAMESHUBER, *Constitutionalisation and social rights. A fundamental right to adequate minimum wages?*, cit., p. 134.

non secondaria[213], tanto che la direttiva è ritenuta da alcuni uno strumento di supporto alla contrattazione, piuttosto che di coordinamento delle politiche salariali[214]. Questo anche in considerazione del fatto che l'art. 4, che si occupa di tale profilo, dal punto di vista sistematico e alla luce della sua collocazione nel capo I della direttiva contenente le "Disposizioni generali", risulta applicabile a tutti gli Stati Membri, anche a quelli dotati dio un salario minimo per legge, in linea con l'idea che anche «negli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali, la contrattazione collettiva sostiene l'andamento generale dei salari e contribuisce quindi a migliorare l'adeguatezza dei salari minimi, così come le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori»[215].

Più in generale, l'art. 4 riflette l'idea secondo cui «una solida contrattazione collettiva, in particolare a livello settoriale o intersettoriale», costituisce «un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi e deve pertanto essere promossa e rafforzata»[216]. Inoltre, come affermato dal considerando 13, «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»[217].

---

[213] Costituisce uno degli obiettivi dell'intera direttiva, come ricorda il considerando 18.

[214] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 488.

[215] Considerando 13 della direttiva. Il considerando 22 aggiunge, inoltre, che «il buon funzionamento della contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari è uno strumento importante attraverso il quale garantire che i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscano quindi un tenore di vita dignitoso».

[216] Il considerando n. 16 ammette anche che «negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008».

[217] Al contrario, «in diversi Stati membri i salari minimi legali sono solitamente bassi rispetto ad altri salari offerti dal sistema economico».

Questo approccio si basa sulle evidenze di diversi studi comparati, che hanno dimostrato come il livello dei salari previsti dalla contrattazione collettiva sia mediamente più alto rispetto a quelli previsti dalla legge; a ciò si aggiunge il dato secondo cui il livello dei salari mediani è in genere più alto all'aumentare del tasso di copertura della contrattazione collettiva e nei paesi in cui il salario minimo è determinato dalla contrattazione collettiva si registrano una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario e salari minimi più elevati rispetto al salario mediano[218]. Perciò si ritiene che i salari previsti dalla contrattazione collettiva siano «mediamente quelli più rispondenti al livello di "adeguatezza"»[219].

Nella versione originaria, al fine di aumentare la copertura della contrattazione collettiva, la norma poneva in capo agli Stati membri obblighi piuttosto generici, quali la promozione dello sviluppo e del rafforzamento «della capacità delle parti sociali di partecipare alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari a livello settoriale o intersettoriale» e di «negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali». In aggiunta, negli Stati con tasso di copertura della contrattazione collettiva inferiore al 70% dei lavoratori, prevedeva l'istituzione di «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva» e la definizione di un piano d'azione per la promozione della stessa.

---

[218] Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission staff working document. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, Brussels, 28.10.2020, SWD(2020) 245 final. Cfr. anche I. DINGELDEY, T. SCHULTEN, D. GRIMSHAW, *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, cit.; K. SOBECK, P. BELSER, R. VASQUEZ-ALVAREZ, *Recent debates in inequality, wages and labour productivity*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, 2, pp. 365 ss, spec. p. 377. In realtà, in passato, vi è chi ha evidenziato come questa sia solo «una parte della storia»: nei paesi in cui non son presenti salari minimi legali, infatti, è vero che ci sono in genere livelli salariali più elevati, ma c'è anche spesso un'alta percentuale di lavoratori "*outsiders*", non coperti dai salari contrattuali o che comunque soffrono fenomeni di *non-compliance*. Cfr. S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCX, M*inimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, Bruexelles, ETUI, 2013, p. 82.

[219] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 63.

La versione approvata è più precisa rispetto alla proposta originaria e contiene due gruppi di obblighi distinti. Il primo interessa tutti gli Stati. Nell'attuale testo, ribadisce i due obblighi già previsti in precedenza, precisando che nell'incoraggiare «negoziazioni costruttive, significative e informate» è fondamentale che queste si svolgano «su un piano di parità, in cui entrambe le parti abbiano accesso a informazioni adeguate», per evitare che una delle parti si venga a trovare in una posizione debole a causa della mancanza di informazioni[220]. A ulteriore sostegno del diritto enunciato nelle lettere a) e b), l'art. 4, par. 1, lett. c) impone di adottare, «se del caso, misure volte a tutelare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari» e a proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti discriminatori. La successiva lett. d) obbliga a adottare misure dirette a «proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o intendono partecipare alla contrattazione collettiva da qualsiasi atto di interferenza reciproca o di interferenza da parte di agenti o membri della controparte nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione».

Il par. 2 dell'art. 4 individua obblighi ulteriori laddove nel singolo Stato membro il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%. Tale soglia, stabilita sulla base dell'evidenza – come ricorda il considerando 25 – che «gli Stati membri con una bassa percentuale di lavoratori a basso salario mostrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80 %», è un indicatore che fa scattare gli obblighi stabiliti in que-

[220] Tale previsione è in linea con quanto previsto dalle Convenzioni dell'OIL n. 87 del 1948 e n. 98 dell'OIL del 1949, rispettivamente sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, oltre che dall'art. 28 CSE. Tra tali informazioni include anche quelle sull'andamento economico e sulla produttività a livello settoriale. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, cit., pp. 21 ss. Il considerando 24 della direttiva sottolinea, infatti, come sia essenziale, «in un contesto di diminuzione della copertura della contrattazione collettiva», «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».

sta disposizione, piuttosto che un obiettivo da raggiungere[221]. In tal caso, gli Stati membri interessati devono prevedere «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e definire un Piano d'azione» per la promozione della stessa. Nella definizione del contenuto del piano – rispetto al quale gli Stati hanno ampia discrezionalità, a condizione che sia previsto un «calendario chiaro e misure concrete» – possono seguire tre strade alternative: consultare preventivamente le parti sociali, stabilirlo mediante un accordo con queste ultime o recependo quanto da esse concordato, a seguito di una richiesta congiunta delle stesse parti sociali.

L'attuale art. 4 ha trasformato un obbligo relativamente generico, quale quello contenuto nella versione della norma precedente alle consultazioni svoltesi nel corso del trilogo, in uno strumento «potenzialmente cruciale e sanzionabile sul piano procedurale». La Commissione, infatti, può monitorare l'implementazione di tale piano e dei suoi aggiornamenti, dal momento che gli Stati devono renderlo pubblico e notificarlo alla Commissione stessa[222], e può eventualmente attivare la procedura d'infrazione[223].

Di fatto, quindi, introduce una sorta di presunzione di adeguatezza dei salari minimi laddove il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia superiore all'80%, tanto che in tal caso non scatta l'obbligo procedurale di cui all'art. 4. Si tratta di uno degli aspetti più delicati dell'intera direttiva, specialmente guardando il caso dell'Italia[224]. Basta pensare che il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia è stimato essere ben oltre l'80%, quasi pari

---

[221] Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, cit., che ribadisce come a tal proposito la direttiva individui un obbligo di adottare misure per promuovere il buon funzionamento della contrattazione collettiva e non un obbligo di risultato.

[222] L'art. 4, par. 2, inoltre, precisa il piano d'azione «è sottoposto a riesame almeno ogni cinque anni».

[223] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 489

[224] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 498; G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., pp. 157 ss, spec. p. 159.

al 100% secondo i dati OCSE. Tuttavia, come chiarito anche nelle note di accompagnamento al database OECD/AIAS ICTWSS, tali stime discendono dal fatto che i minimi salariali nei contratti collettivi sono considerati «l'equivalente funzionale di salari minimi settoriali» applicabili a tutti i lavoratori sulla base di una presunta «efficacia *erga omnes* indotta dagli artt. 36 Cost. e 2099 c.c., che nella realtà non si realizza, né peraltro si potrebbe realizzare, pena il contrasto con la seconda parte dell'art. 39 Cost.»[225].

Nonostante sia indiscutibile l'idea che la contrattazione collettiva, specie a livello settoriale e intersettoriale, sia «un fattore essenziale per conseguire una tutela garantita dai salari minimi» e che «deve pertanto essere promossa e rafforzata» (Cons. 16), l'equazione proposta dalla direttiva tra adeguatezza dei salari minimi e copertura contrattuale solleva non poche perplessità.

3.2.2.2. *L'art. 5: l'adeguatezza dei salari minimi e le procedure per la loro determinazione*

Il capo II della direttiva è dedicato e si applica ai Paesi in cui è previsto un salario minimo per legge.

La norma di maggior rilievo è senza dubbio l'art. 5, il quale prevede che gli Stati membri istituiscano procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali basate su criteri idonei a garantirne l'adeguatezza. In relazione all'individuazione di tali criteri, i singoli Stati hanno un'ampia discrezionalità, a condizione che siano individuate «norme e procedure solide e prassi efficaci», inclusi – come affermato nel considerando 26 e poi specificato ulteriormente nei par. 3-6 dell'art. 5 – criteri chiari «volti ad orientare gli Stati membri nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali e indicatori per valutarne

[225] L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 39 ss, spec. pp. 55-56; OECD, J. VISSER, *OECD/AIAS ICTWSS Database. Note on definitions, measurement and sources*, 2021. Sulle problematiche connesse all'ordinamento italiano e al potenziale impatto della direttiva in Italia, si rinvia al cap. IV, § 2.

l'adeguatezza, aggiornamenti periodici e puntuali, l'esistenza di organi consultivi e il coinvolgimento delle parti sociali». Secondo il Gruppo di esperti che ha redatto il Report sul recepimento della direttiva, tale norma pone in capo ai singoli Stati un obbligo di intervenire in linea con le disposizioni in essa contenute, ma – anche per evitare di superare i limiti fissati dell'art. 153, par. 5, TFUE – non crea un "obbligo di risultato"[226].

Ai sensi del par. 1 dell'art. 5, inoltre, le procedure per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali devono mirare alla loro adeguatezza. In questo caso, il significato dell'adeguatezza è determinato in modo strumentale, attraverso il richiamo ad alcuni "criteri guida": deve perseguire il fine di «conseguire un tenore di vita dignitoso, ridurre la povertà lavorativa, promuovere la coesione sociale e una convergenza sociale verso l'alto e ridurre il divario retributivo di genere»[227].

Mentre la versione originaria della direttiva recava indicazioni piuttosto generiche circa tali criteri di adeguatezza, il testo definitivo della norma richiede che tali criteri tengano conto di alcuni elementi minimi[228]. Si tratta di fattori di diversa natura, alcuni relativi

---

[226] Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, cit., pp. 28 ss. Come ricorda M. MAROCCO, *Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia alla luce delle evidenze empiriche INAPP*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, p. 44, si tratta del report elaborato da un gruppo tripartito istituito dalla Commissione con il compito di «sostenere gli uffici della stessa Commissione nel monitorare il corretto e tempestivo recepimento della Direttiva da parte degli Stati membri», senza tuttavia interferire nel processo di recepimento e, tanto meno sull'interpretazione delle Corti.

[227] Sul punto, cfr. T. MULLER, K. VANDAELE, W. ZWYSEN, *Wages and collective bargaining: the Adequate minimum wages directive as a game changer*, cit., p. 99, i quali sottolineano come, nonostante siano applicabili solo ai Paesi con un salario minimo legale, tali criteri possano influenzare – e stiano influenzando – la discussione in materia anche negli Stati in cui i salari minimi sono determinati dalla contrattazione collettiva.

[228] L'art. 5, nella versione originaria, richiedeva agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali di adottare «le misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti per promuovere l'adeguatezza al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto». Identificava, poi, quattro criteri per verificare l'adeguatezza dei salari minimi legali: «a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza

a misurazioni assolute del reddito e al costo della vita, mentre altri consistono in parametri relativi.

In primo luogo, nel determinare i salari minimi legali deve essere preso in considerazione il criterio del «potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita». Nel fare ciò, cioè nel valutare il livello salariale rispetto all'obiettivo di garantire un tenore di vita dignitoso – in relazione al quale si fa riferimento ad un rapporto di lavoro a tempo pieno – la direttiva lascia molta discrezionalità per stabilire come valutare il potere d'acquisto dei salari, limitandosi a suggerire in un considerando l'utilizzo di «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabilito a livello nazionale»[229]. Il secondo criterio, «il livello generale dei salari e la loro distribuzione», e il terzo, relativo invece al «tasso di crescita dei salari», sono connessi alla dimensione relativa dell'adeguatezza, o, per dirla in altri termini, all'equità.

Infine, viene inserito un criterio, quello dei livelli e dell'andamento nazionali a lungo termine della produttività, che richiede la considerazione di elementi di carattere economico, come la sostenibilità della crescita salariale e la tutela dei livelli occupazionali. È degno di nota il fatto che – rispetto alla formulazione originaria, piuttosto sintetica, che richiedeva di valutare «l'andamento della produttività del lavoro» – nell'attuale versione modificata a seguito del dialogo nel trilogo, vi sia il riferimento all'andamento "nazionale" della produttività; questa specificazione è diretta ad evitare che la direttiva possa essere usata come pretesto per abbassare i salari minimi per alcuni lavoratori sulla base della produttività misurata a livello individuale. Analogamente, il riferimento alla produttività "a lungo termine" costituisce una tutela per i lavoratori rispetto al rischio che essa possa essere addotta come giustificazione per abbassare i salari minimi in tempi di crisi[230].

---

delle imposte e delle prestazioni sociali; b) il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari lordi; d) l'andamento della produttività del lavoro». Nella proposta, inoltre, l'art. 5 era intitolato «Adeguatezza», mentre oggi la rubrica è più precisa: «Procedure per la determinazione di salari minimi legali adeguati».

[229] Considerando 28.

[230] L'obiettivo è piuttosto quello di garantire che i percettori del salario minimo beneficino degli incrementi di produttività nazionale. Cfr. EUROPEAN

I commi successivi prevedono ulteriori requisiti procedurali, come la definizione di un meccanismo automatico di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, l'aggiornamento dei salari minimi e la creazione di organi consultivi.

Le principali perplessità riguardano proprio il concetto di adeguatezza proposto dalla direttiva. Il Considerando 28 afferma che «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale dello Stato membro pertinente e se consentono un tenore di vita dignitoso ai lavoratori sulla base di un rapporto di lavoro a tempo pieno». Suggerisce quindi una corrispondenza tra equità in relazione alla distribuzione dei salari e adeguatezza rispetto agli standard di vita. A tal proposito, l'art. 5, par. 4, raccomanda l'utilizzo di «valori di riferimento indicativi» quali strumenti che gli Stati membri devono utilizzare per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali; inoltre, indica alcuni modelli, comunemente utilizzati a livello internazionale, come il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio. L'equazione proposta non è scontata: non è detto infatti che la determinazione dei salari minimi attraverso valori relativi – che sono indicatori approssimativi – sia uno strumento in grado di assicurare uno standard di vita dignitoso ai lavoratori[231].

Perciò sono importanti le novità aggiunte nel corso del trilogo per quanto riguarda l'aspetto dell'adeguatezza. Infatti, accanto a questo primo profilo, che riguarda più l'equità o – per dirla con la terminologia utilizzata nel Report del gruppo di esperti sulla trasposizione della direttiva – la dimensione relativa dell'adeguatezza rispetto alle retribuzioni degli altri lavoratori nel paese, è ora più chiaramente definita anche una dimensione assoluta dell'adeguatezza, che invece concerne la capacità dei salari minimi di garantire uno standard di vita dignitoso. A questo riguardo, il considerando 28 esplicita con enfasi l'importanza di misurazioni assolute dell'adeguatezza ed invita ad includere tra gli strumenti per valutare quest'ultima anche «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabili-

COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, cit., p. 30.

[231] T. MÜLLER, T. SHULTEN, *The European minimum wage on the doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, 2020, n. 1.

to a livello nazionale» per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. È evidente il tratto innovativo di tali precisazioni, che pur lasciando «impregiudicata l'importanza delle soglie relative», «segnano con decisione la necessità che l'adeguatezza del salario minimo legale non rifletta solo la distribuzione salariale in un dato Stato membro, ma svolga anche un'effettiva funzione di realizzazione di una "cittadinanza" sostanziale, legata alla piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica del proprio Stato membro»[232]. Ciò è vero soprattutto alla luce del fatto che si invitano gli Stati membri a tenere conto non solo delle «necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio», ma «anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali».

Un ulteriore elemento, sempre di carattere procedurale, di non scarsa importanza è il necessario coinvolgimento delle parti sociali nella selezione dei criteri per la determinazione del livello del salario minimo legale e la definizione di un'eventuale formula di indicizzazione automatica dello stesso, ancora una volta a testimonianza dell'importanza riconosciuta alle parti sociali e al fatto che la determinazione del salario minimo – anche se legale – non può essere totalmente "calato dall'alto".

3.2.3. *Alcune considerazioni sui parametri per la determinazione di salari minimi adeguati, il rinvio alle fonti di diritto internazionale e l'importanza di un'interpretazione teleologica*

La direttiva non riconosce un diritto a salari minimi adeguati[233], ma realizza solo un timido coordinamento in materia[234]. Inoltre, individua "solo" un'obbligazione di mezzi e non di risultato, non imponendo il raggiungimento delle soglie dei valori di riferimento di

[232] L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, cit., p. 48.

[233] S. LAULOM, *Right to redress and protection against adverse treatment or consequences (Article 12)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., p. 290.

[234] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 16.

cui all'art. 5 o dell'80% di copertura della contrattazione collettiva[235].

Ciononostante, di fatto pone in capo agli Stati membri l'obbligo di intervenire per cercare di correggere un'eventuale inadeguatezza delle retribuzioni. Nel corpo della direttiva sono individuati alcuni parametri e criteri per far fronte a tale situazione, ma pare mancare una riflessione approfondita sul concetto di adeguatezza che la direttiva vorrebbe perseguire, tanto che in dottrina è stata duramente criticata l'eccessiva vaghezza sul punto, oltre che l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati rispetto al modello e alla concezione di salario minimo da perseguire[236].

Innanzitutto, non è chiaro se l'interpretazione della nozione di salari minimi adeguati sia rimessa ai singoli Stati membri o se la direttiva ne individui effettivamente una unica, valida per tutti i paesi dell'UE. A favore della prima opzione, il considerando 28 precisa che «l'adeguatezza dei salari minimi legali è *determinata e valutata da ciascuno Stato membro* tenendo conto delle proprie condizioni socioeconomiche nazionali»[237]. In linea con tale osservazione, dal momento che il diritto secondario dell'UE deve essere interpretato in linea con il diritto primario, vi è chi ribadisce l'importanza di interpretare le disposizioni della direttiva in modo che non eccedano i limiti di competenza di cui all'art. 153, par. 5 TFUE[238]: secondo tale punto di vista, non potrebbe esistere una nozione unica di adeguatezza a livello eurounitario, visto che, come ribadito anche dal considerando 19, l'ultima parola spetta agli Stati membri[239]. Questa

[235] Così precisa il report della commissione di esperti sulla trasposizione della direttiva. Cfr EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, cit.

[236] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p. 24.

[237] Il considerando 28 prosegue affermando che «ai fini di tale determinazione, gli Stati membri dovrebbero tenere conto del potere d'acquisto, dei livelli e degli sviluppi della produttività nazionale a lungo termine, nonché del livello dei salari, della loro distribuzione e della loro crescita». Cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., pp. 144-145.

[238] A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 199 ss.

[239] A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory*

lettura farebbe propendere per un'armonizzazione davvero "solo procedurale" in materia salariale – poco più di un invito ad affrontare la questione – e sarebbe indubbiamente più "in linea" con le limitate e dubbie competenze dell'UE in materia; tuttavia, rischierebbe di compromettere l'effetto utile della direttiva, mettendo a rischio il perseguimento degli obiettivi che la stessa pone.

Perciò, pare ragionevole sostenere l'opportunità di una nozione "unitaria", seppur necessariamente vaga. La questione non potrà che essere rimessa, per lo meno in modo indiretto, alla Corte di Giustizia, alla luce dell'indeterminatezza del concetto, ma è verosimile, come affermato in dottrina, che questa guarderà parametri il più possibile misurabili e verificabili, quali il 60% del salario mediano nazionale o il 50% del salario medio, con tutti i limiti che una nozione basata su tali percentuali può portare con sé[240].

Andando più a fondo nel ragionamento, una riflessione sul ruolo e sulla nozione di salario minimo sarebbe stata opportuna. In dottrina, ad esempio, non si è mancato di individuare due differenti nozioni – e quindi funzioni – che il salario minimo potrebbe svolgere a livello di Unione Europea. Considerando il salario minimo come "salario di mercato", l'UE avrebbe "solo" il compito di far rispettare la giusta concorrenza tra gli Stati e, dunque, tra i diversi livelli di salario minimo; in base a tale concezione, è rilevante solo che sia corrisposta una somma minima per assicurare una determinata remunerazione del lavoro. Tale prospettiva è senza dubbio coerente con gli obiettivi e la storia dell'UE.

Se, invece, si considera un salario minimo basato sul costo della vita, e quindi l'idea che la retribuzione che il lavoratore riceve sia da valutare in ragione dell'attività che egli svolge nel rapporto di lavoro e di ciò che questo implica in relazione allo standard di vita, il ruolo dell'UE risulterebbe più ampio: in tal senso, dovrebbe svolgere un ruolo di mediatore nel definire lo standard di vita a cui il salario minimo dovrebbe dare accesso[241]. Quest'ultima prospettiva – e la connessa idea che il salario minimo adeguato sia assiologicamente con-

---

minimum wages (Article 5), cit., p. 207.

[240] E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 146.

[241] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 293.

nesso alla dignità, visto che i salari minimi sono diretti a garantire un tenore di vita dignitoso, come sottolineato anche nei considerando – troverebbe sostegno nelle finalità e negli obiettivi dichiarati della direttiva[242]. Bisogna, tuttavia, ammettere che alla luce dei limiti di competenza difficilmente l'UE potrebbe legittimamente stabilire, sulla base di un accordo politico, una nozione di dignità o retribuzione dignitosa accettabile per tutti.

Il risultato, poco soddisfacente, è che sarà rimessa agli Stati membri – e quindi alle condizioni nazionali – la determinazione dei confini dell'adeguatezza[243]. Il concetto stesso di adeguatezza proposto finisce effettivamente per essere più procedurale che sostanziale[244]: è automaticamente adeguato «ogni salario minimo legale determinato in ottemperanza ai criteri procedurali di cui all'art. 5»[245], che stabilisce una serie di criteri determinati in base a valori economici, quali i valori di riferimento indicativi, e ogni salario fissato dalla fonte "contratto collettivo", qualora vi sia un certo tasso di copertura contrattuale.

Rispetto alla prima disposizione, la questione è se un salario minimo legale in linea con le soglie fissate dall'art. 5 sia sufficiente a garantire ai lavoratori un tenore di vita dignitoso, a ridurre l'*in-work poverty*, a promuovere la coesione sociale e la convergenza sociale verso l'alto e a ridurre il divario retributivo di genere[246]. In ragione della relatività della nozione di adeguatezza, la risposta a tale interrogativo varierà in base a come i singoli Stati membri daranno attuazione alla norma. Nel richiedere agli Stati di stabilire i criteri per la definizione di salari minimi adeguati, infatti, la direttiva lascia loro un'ampia discrezionalità sul peso da attribuire ad ognu-

[242] Si vedano, ad esempio i considerando 28 e 9. Cfr. L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of European social union*, cit., pp. 111- 112.

[243] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 304.

[244] L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., p. 237.

[245] A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)*, cit., p. 203.

[246] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 491.

no[247], in ragione delle diverse prassi nazionali esistenti. Non c'è, dunque, alcuna richiesta di intervenire per adeguarli nell'ottica di raggiungere un certo standard di vita per lavoratori. Di certo, nell'individuare il parametro per l'adeguatezza dei salari minimi legali è maggiore l'attenzione rivolta all'armonizzazione degli stessi, come emerge dall'enfasi posta sull'importanza di stabilire valori di riferimento indicativi, piuttosto che alla determinazione di un livello minimo in grado di assicurare un tenore di vita socialmente accettabile[248]. Ciò vorrebbe dire, inoltre, che sono i singoli Stati a stabilire il significato di *decent standard of living* nell'UE[249], con il rischio che ciò possa minare proprio l'obiettivo di armonizzazione o, comunque, che questo finisca per essere subordinato a – o condizionato in modo decisivo da – obiettivi di carattere economico e di tutela della libera concorrenza. La direttiva, che non poteva imporre un livello uniforme di salario minimo in tutta l'UE, individuando nell'art. 5 i criteri da rispettare, per lo meno, pare ridurre lo spazio per gli Stati membri nella determinazione del salario minimo[250].

Rispetto al parametro dell'adeguatezza fissato in base ai valori di riferimento indicativi, sembra opportuno fare altre due osservazioni. In primo luogo, si tratta di "prassi non vincolanti", nel senso che viene raccomandato di utilizzare tali parametri come riferimento. Come ribadito dal report sulla trasposizione della direttiva, in linea con il carattere più che altro procedurale dell'art. 5, sono strumenti per guidare la valutazione dell'adeguatezza e non viene posto alcun obbligo di raggiungere tali soglie. Alla luce di questa considerazione, la direttiva non pare individuare davvero l'adeguatezza sa-

[247] Mancano indicazioni precise anche in relazione ai meccanismi indicizzazione dei salari. Cfr. Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., 22-23.

[248] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., pp. 22-23; L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit.,p. 238.

[249] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 14.

[250] E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., pp. 149-150, che in realtà ritiene che l'art. 5 della direttiva vada a violare la ripartizione di competenza UE. Rispetto alla promozione della contrattazione collettiva, invece, afferma che sarebbe stato più opportuno indicare come base legale l'art. 153(1) (f).

lariale come risultato finale[251], con la conseguenza che, in tal modo, il suo potenziale risulta inevitabilmente ridotto. In relazione a tali parametri, inoltre, non sono mancate critiche per il collegamento proposto tra salario minimo e percentuale del salario medio o mediano, in quanto – riprendendo ancora una volta i ragionamenti sulle nozioni e sulle funzioni dei salari minimi – in tal modo si rafforza l'idea che i salari siano per natura inevitabilmente subordinati a logiche di mercato[252].

L'unico "appiglio" disponibile rispetto alla promozione di un salario che assicuri un tenore di vita dignitoso, avvicinandosi maggiormente alla nozione di salario di sussistenza, è contenuto nel considerando 28, che fa riferimento ad un paniere di beni. Sarebbe importante valorizzare tale riferimento – che pare collegato alle disposizioni del Capo II dedicate ai salari minimi legali e quindi non utilizzabile per valutare l'adeguatezza dei salari minimi contrattuali[253] – specie nell'ottica di proporre un'interpretazione della norma il più possibile orientata al raggiungimento degli obiettivi della direttiva. In tale prospettiva, vi è anche chi ritiene che il paniere di beni costituisca un test dell'adeguatezza dei criteri relativi di cui all'art. 5[254]. Tuttavia, è lasciata agli Stati membri un'amplissima libertà anche nel decidere come costruire tale paniere, ad esempio nello stabilire se i beni da inserirvi debbano essere diretti a soddisfare solo necessità primarie o anche le esigenze culturali e le possibilità di partecipare ad attività sociali e se siano da individuare in relazione al singolo lavoratore o a una famiglia con più persone[255]. Inoltre, dal

[251] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., pp. 485-486; A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 5; T. MÜLLER, *Dawn of a new era? The impact of the European Directive on adequate minimum wages in 2024*, in *ETUI Policy Brief* 2024.02, p. 7.

[252] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p. 21.

[253] Cfr. RATTI L., *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2025, 1, in corso di pubblicazione.

[254] T. MÜLLER, T. SHULTEN, *The European minimum wage on the doorstep*, cit.

[255] A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)*, cit., p. 208. Cfr. anche EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate*

momento che tale previsione è relegata in un considerando, la nozione di adeguatezza accolta dalla direttiva pare più vicina al concetto di *minimum wage*, piuttosto che a quella di *living wage*, nonostante i riferimenti al potere d'acquisto e al costo della vita tra i criteri elencati nell'art. 5, par. 2[256].

Vi è un'ultima osservazione da fare sui sistemi dotati di un salario minimo legale: anche in tali Paesi, in particolare in quelli dove la copertura della contrattazione collettiva è elevata, spesso è proprio la contrattazione collettiva a fungere da «parametro salariale di riferimento» per quei valori di riferimento indicativi cui rinvia l'art. 5, par. 4 e, dunque, per l'adeguatezza dei salari minimi. Proprio a questo riguardo emerge un'ulteriore ambiguità nell'idea di adeguatezza alla base della direttiva: se la si considera riferita al valore del lavoro nel mercato, il salario minimo per legge non è adeguato perché il salario che meglio corrisponde a tale idea è quello determinato dalla contrattazione collettiva; se, invece, la si valuta rispetto alla garanzia di una vita dignitosa, il parametro per determinare la soglia minima dovrebbe prendere in considerazione tutti i fattori necessari per un tenore di vita socialmente accettabile e non essere calcolato come percentuale del salario medio o mediano, dato che anche quest'ultimo è un prodotto della contrattazione collettiva[257].

Da ciò emerge – se non fosse già chiaro alla luce delle disposizioni commentate in precedenza – l'importanza riconosciuta al ruolo delle parti sociali e alla contrattazione collettiva, anche nell'individuare un parametro "più conoscibile" o comunque meno discrezionale rispetto a quella che potrebbe essere una generica e

---

minimum wages in the European Union, cit., pp. 28 ss, dove si accenna ad un'ulteriore questione: alla richiesta da parte di alcuni esperti degli Stati membri «se il costo della vita si riferisse a un singolo lavoratore o a una famiglia», i servizi della Commissione hanno risposto ricordando «che il considerando (28) si riferisce al tenore di vita dignitoso dei "lavoratori" e non delle famiglie».

[256] C. SCHUBERT, *The impact of the AMW Directive on EU labour law*, cit., p. 50.

[257] V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., p. 67, il quale, in base a queste considerazioni, arriva a concludere che è la natura della contrattazione collettiva cercare di stabilire un salario che vada incontro – o aspiri ad andare incontro – ai bisogni di vita dei lavoratori. Perciò il salario minimo contrattuale sarebbe, secondo l'autore, più efficace di quello legale, anche se lo si intende come *living wage*.

«non ben definita soglia di dignità esistenziale»[258]. Perciò si potrebbe dire che la garanzia dell'adeguatezza non può che passare per la promozione dell'autonomia collettiva e del sistema di relazioni industriali[259].

La finalità sottesa di promozione della contrattazione collettiva sui salari, come detto, non può che essere condivisa. Ciononostante, in relazione all'art. 4 della direttiva sorgono diversi dubbi per quanto riguarda la logica alla base di tale norma, alla luce delle modalità – non troppo chiare – con cui è o dovrebbe essere misurata la copertura della contrattazione collettiva[260]. In particolare, si pensa al fatto che da un dato statistico – secondo cui un'alta copertura della contrattazione collettiva assicura in genere livelli salariali minimi più elevati – si fa discendere un «imperativo di *policy*»[261] e una presunzione di adeguatezza. Come sottolineato in dottrina, è indubbio che la contrattazione collettiva possa svolgere un'importante funzione nel favorire una maggiore equità delle retribuzioni, ma non si deve

[258] È la "funzione politica" della contrattazione collettiva. Cfr. V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., p. 67; V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 63, spec. nota 5. Per precisione, bisogna ammettere che anche le eccezioni al salario minimo e le esclusioni sono rilevanti nel valutare l'adeguatezza, come afferma Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p. 21.

[259] V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., 68.

[260] L. RATTI, *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, cit., pp. 240-241. In aggiunta, vi sono difficoltà relative alla misurazione del tasso di copertura della contrattazione collettiva e la questione dell'affidabilità dei dati su salari minimi e livelli di copertura della contrattazione collettiva, in modo che gli obblighi di monitoraggio e raccolta dati previsti nell'art. 10 della direttiva siano effettivamente funzionali a raggiungere gli obiettivi in essa prefissati. Cfr. A. LO FARO, *Promotion of collective bargaining on wage-setting (Article 4)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., spec. pp. 193-194. L'art. 3, par. 5 della direttiva la definisce come «la percentuale di lavoratori a livello nazionale cui si applica un contratto collettivo, calcolata come rapporto tra il numero di lavoratori coperti da contratti collettivi e il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro possono essere disciplinate da contratti collettivi conformemente al diritto e alle prassi nazionali». Sulla questione, cfr. M. HOUWERZIJL, *Definitions (Article 3)*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, cit., pp. 169 ss, spec. pp. 177-178.

[261] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 498.

dimenticare che l'impatto che questa può avere al riguardo dipende anche dalle caratteristiche del sistema di relazioni industriali: non è detto che un dato elevato della copertura della contrattazione collettiva sia sempre indicativo di un sistema contrattuale ben funzionante, quanto meno non da solo; è importante, ad esempio, anche il grado di centralizzazione della contrattazione collettiva[262]. Per sostenere l'adeguatezza dei salari minimi, dunque, non basta un generico supporto alla contrattazione collettiva, ma servirebbe rafforzare in particolare quella di categoria e i sindacati più rappresentativi a livello nazionale[263].

Un ulteriore punto debole della presunta equazione tra copertura contrattuale e adeguatezza è posto in rilievo da alcune recenti ricerche, le quali dimostrano che, a causa dell'alta inflazione degli ultimi anni, gli aumenti nominali dei salari concordati nei Paesi con un alto tasso di copertura contrattuale, ma privi di salario minimo legale, non sono stati sufficienti a far fronte agli elevati aumenti dell'inflazione[264].

Anche riguardo a tale disposizione, specie rispetto alla criticità che emergono considerando il caso italiano, possono avere un certo rilievo sia le fonti internazionali sia i considerando della direttiva, al fine di proporre un'interpretazione teleologicamente orientata e garantire l'effetto utile della direttiva[265].

---

[262] J. VISSER, *Wage bargaining institutions – from crisis to crisis*, European economy. Economic Papers 488, 2013, p. 4; A. B. ATKINSON, *Inequality. What can be done?*, cit., pp. 93-94

[263] Cfr. S. BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, cit., p. 147, la quale sottolinea come la promozione della contrattazione a livello aziendale rischierebbe di aumentare «le diseguaglianze tra i dipendenti delle diverse imprese».

[264] A. LO FARO, *Promotion of collective bargaining on wage-setting (Article 4)*, cit., p. 193. Sul recente andamento dell'inflazione e sul suo impatto sui salari minimi, cfr. anche EUROFOURND, *Minimum wages in 2023: Annual Review*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2023, pp. 33 ss, e EUROFOURND, *Minimum wages in 2024: Annual Review*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2024, spec. p. 14.

[265] A tal fine, sarebbe importante anche «sollecitare la Corte di giustizia a interpretare» le disposizioni della direttiva facendo riferimento alla «quasi-giurisprudenza» dei comitati che monitorano l'applicazione di tali fonti interazionali. Cfr. S. BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, cit., p. 150. Cfr. anche A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article*

Per quanto riguarda il ruolo che può giocare il rinvio alle fonti internazionali, è interessante ricordare come l'art. 151, par. 1 TFUE, citato nel considerando 2 della direttiva, stabilisca che «l'Unione e gli Stati membri, tenendo presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli sanciti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione». I diritti enunciati in tali Carte costituiscono un punto di riferimento per l'azione degli Stati membri dell'UE nel perseguire tali obiettivi[266]. I considerando successivi, n. 3 e 4, fanno riferimento, oltre che all'art. 4 CSE, anche agli artt. 23, 27, 28 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e al Pilastro europeo dei diritti sociali[267]. I riferimenti all'adeguatezza, in senso sia relativo che assoluto, quindi, dovrebbero essere interpretati in linea con il valore della dignità espresso in tali norme: con tali richiami il legislatore europeo pare affermare che una retribuzione adeguata è «parte integrante» della dignità tutelata dallo stesso art. 31(1) CDFEU[268].

In sintesi, dunque, da un lato, nel preambolo della direttiva il salario minimo appare essere uno strumento per assicurare un tenore di vita dignitoso. Il considerando 28 nel collegare l'adeguatezza alla distribuzione salariale e ad uno standard di vita dignitoso enfa-

5), cit., p. 205; 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*, cit., pp. 95 ss, spec. p. 107; G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, cit., pp. 157 ss.

[266] Anche il preambolo del Pilastro europeo dei diritti sociali fa riferimento a queste disposizioni e ai diritti fondamentali stabiliti nella Carta sociale europea.

[267] Il considerando 5 richiama anche il Pilastro europeo dei diritti sociali, che può essere utile per interpretazione dell'art. 5 della direttiva.

[268] A. SAGAN, A. SCHMIDT, *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)*, cit., pp. 203-205; L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 487.

tizza l'importanza di una misurazione assoluta dell'adeguatezza ed evidenza la necessità di collegare l'adeguatezza non solo alla prima, ma anche al ruolo che essa può giocare nella realizzazione di una cittadinanza sociale effettiva, che renda possibile la partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica dello Stato[269].

Dall'altro, nelle disposizioni sostanziali emerge un modello di salario minimo finalizzato a fissare il valore minimo di un bene e a regolare la concorrenza, in linea con la concezione di salario minimo come diritto ad essere remunerati per la quantità di lavoro fornita. Viene respinta l'idea che esso debba garantire al lavoratore un minimo giornaliero, settimanale o mensile, a prescindere dalla quantità di lavoro: manca, cioè, un collegamento effettivo tra il concetto di adeguatezza e l'analisi dei bisogni e costi di vita. Viene proposta una nozione di adeguatezza che non tiene in alcun modo conto dei lavoratori che non riescono a svolgere di una quantità minima di lavoro[270], né del rischio di riduzioni delle ore di lavoro, a parità di costi, nel tentativo di aumentare la produttività dei lavoratori. In ragione di questi elementi – senza considerare la pur rilevante questione del campo di applicazione, in relazione alla quale emerge la mancanza di corrispondenza tra gli obiettivi, la funzione sociale dichiarata dei salari minimi e le esclusioni[271] – l'obiettivo di ridurre la povertà lavorativa è perseguito dalla direttiva solo «indirettamente e parzialmente». I meccanismi di determinazione dei salari minimi che garantiscono un minimo orario, infatti, sono basati su un'idea di rapporto di lavoro stabile e a tempo pieno, oggi del tutto inadeguata rispetto alla realtà del mercato del lavoro, in quanto il salario minimo orario da solo, anche a prescindere dal suo livello, non ha alcuna efficacia in tal senso, se non accompagnato da meccanismi

[269] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 486.

[270] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., p. 296. Per la verità, la direttiva è chiara nell'affermare che considera solo i lavoratori con un rapporto di lavoro a tempo pieno. Cfr. considerando 28.

[271] Dovrebbe tutelare tutti coloro che non possono scegliere di fornire il proprio lavoro. Cfr. Z. ADAMS, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 304.

che aiutano a trasformarlo in un reddito stabile e continuo[272]. La stessa nozione di salario minimo contenuta nell'art. 3 quale «retribuzione minima stabilita per legge o da contratti collettivi che un datore di lavoro, anche nel settore pubblico, è tenuto a pagare ai lavoratori per il lavoro svolto durante un dato periodo» supporta tale idea di salario connesso al lavoro svolto, ponendo enfasi sul prezzo che il datore di lavoro deve pagare e sulla proporzionalità[273], piuttosto che sull'adeguatezza rispetto ai bisogni del lavoratore e della sua famiglia.

Con tali affermazioni non si vuole sminuire l'importanza che un salario minimo orario adeguato avrebbe nel tutelare l'equità delle retribuzioni e, quindi, un minimo di dignità del lavoro prestato, quanto meno in senso corrispettivo. Pare opportuno, tuttavia, ribadire come alla luce di questa nozione di salario, strettamente connesso alla quantità di lavoro, sembri prevalere l'idea che sia – e debba essere – il mercato a stabilire lo standard di vita dei lavoratori: la direttiva si orienta verso «un modello di salario di mercato», che ne riduce «la portata innovativa», in quanto tratta i meccanismi di determinazione dei salari «come agenti regolatori del mercato», invece che come «elementi costitutivi» dello stesso[274].

Detto in altri termini, mentre in base alle "dichiarazioni di intenti" la direttiva sembra voler superare l'idea che il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro sia essenzialmente il risultato del funzionamento del mercato[275], per certi aspetti lascia a quest'ultimo il potere di decidere cosa sia "adeguato". Poteva – e a tratti cerca di – essere lo strumento per promuovere una nozione più vicina all'idea di salario di sussistenza, ma è mancato il consenso necessa-

---

[272] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., pp. 19-20, che a tal proposito ricorda che in alcuni paesi il salario minimo è calcolato in base ai costi sostenuti dai lavoratori per vivere, sulla base dell'assunto che il lavoro dovrebbe assicurare un reddito per la sussistenza; tuttavia, anche in questi non è sempre garantito davvero tale livello minimo: propongono l'idea del *living wage*, senza tuttavia garantire le condizioni istituzionali per realizzarlo nella realtà.

[273] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., p. 21.

[274] Z. ADAM, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, cit., pp. 284-286.

[275] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 16.

rio per spingere verso un reale e significativo cambiamento[276]. La principale perplessità, almeno in relazione alla nozione di adeguatezza, è che sembra prevalere l'idea che i salari minimi siano essenziali per limitare la concorrenza sociale, piuttosto che una concezione di giusta retribuzione, funzionale e strumentale alla tutela della dignità umana, e, quindi, alla promozione del diritto ad un salario minimo "adeguato" in quanto parte delle disposizioni a tutela di quest'ultima[277].

L'impatto che la direttiva avrà non può che dipendere da come sarà implementata a livello nazionale[278]. Alla luce delle considerazioni precedenti e delle due nozioni di adeguatezza, rispetto alla distribuzione salariale e rispetto ad uno standard di vita dignitoso, sarebbe importante combinare una misurazione relativa e una assoluta degli indicatori di vita dignitosa, così come risulta essere fondamentale promuovere un sistema di determinazione dei salari ben funzionante, per non dire ancora una volta "adeguato", meglio se caratterizzato dalla coesistenza e da un virtuosa cooperazione di legge e contrattazione collettiva[279]. Dunque, l'elemento di maggior novità e rilievo a tal proposito è l'attenzione che viene posta nella promozione della contrattazione collettiva, che è considerata lo strumento principale per ridurre le diseguaglianze salariali, in considerazione del fatto che le parti sociali sono "meglio attrezzate" per garantire un'equa distribuzione dei redditi da lavoro[280]. Inoltre, questa è considerata la strada più efficace per tutelare l'equità della retribuzione, anche nell'accezione di giusta retribuzione rispetto al risultato del

---

[276] Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., pp. 21-23.

[277] A. DI MARCO, *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, cit., p. 17.

[278] T. MULLER, K. VANDAELE, W. ZWYSEN, *Wages and collective bargaining: the Adequate minimum wages directive as a game changer*, cit., p. 109. Sul punto, cfr. L. RATTI, *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, cit..

[279] V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., p. 69, ad esempio, afferma: «*In conclusion, a wage is adequate when it is produced by an adequate wage system; and a system is adequate when wage authority is entrusted to collective autonomy which, so far in the history of capitalist economies, remains the best wage authority*».

[280] L. RATTI, *The Directive on adequate minimum wages and the revival of European social union*, cit., pp. 113-114.

lavoro, alle responsabilità del lavoratore, alle competenze del lavoratore e all'impatto del lavoro sulla salute e sulla sicurezza del lavoratore e sulla sua vita personale e familiare: proprio perché i livelli salariali sono in genere il risultato della contrattazione, «solo rafforzando i sindacati e tutelando il diritto alla contrattazione collettiva sarà possibile tutelare» tale diritto[281].

Al riguardo, la stretta interdipendenza tra i due pilastri della direttiva, tra l'art. 5 e l'art. 4, è significativa. Dagli studi più recenti in materia, emerge come una contrattazione collettiva ben funzionante possa avere effetti positivi anche sui salari minimi legali, in quanto contribuisce a innalzare i livelli dei salari mediani, rendendo quindi «la soglia di adeguatezza del 60% prevista dall'art. 5 della direttiva sui salari minimi adeguati più efficace in termini di tutela dei salari minimi»[282]. È importante, dunque, che il salario minimo legale e la contrattazione collettiva siano considerati strumenti combinati, piuttosto che alternativi, per assicurare condizioni di vita dignitose per i lavoratori a basso salario[283].

A prescindere dal sistema di determinazione delle retribuzioni, infatti, deve essere chiaro il risultato comune da perseguire: l'adeguatezza dei salari minimi.

3.3. *Il diritto a salari minimi adeguati e la garanzia della parità retributiva tra uomini e donne: un primo passo verso le pari opportunità*

L'attenzione dell'Unione Europea per il tema della parità di trattamento tra uomini e donne non è una novità: ne si può trovare un esempio nei Trattati, nella Carta dei diritti fondamentali, in numerose direttive[284], oltre che in alcuni principi nel Pilastro europeo

[281] O. DE SCHUTTER, R*eport of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 49.

[282] A. LO FARO, *Promotion of collective bargaining on wage-setting (Article 4)*, cit., p. 186.

[283] L. RATTI, *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, cit., p. 492.

[284] Nel diritto primario dell'UE, è affermato nell'art. 2 e nell'art. 3, par. 3 TUE, oltre che negli artt. 8 e 10 del TFUE e nell'art. 23 della Carta dei diritti

dei diritti sociali[285]. Anche il principio di parità retributiva «tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore», oggi enunciato nell'art. 157 TFUE, è di risalente affermazione. Non è nuova nemmeno l'idea che «un elemento essenziale dell'applicazione efficace del principio della parità retributiva» sia «la trasparenza delle categorie salariali». Già la Raccomandazione della Commissione del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza[286] affermava, infatti, che una maggiore

fondamentali dell'Unione europea, in base ai quali l'UE si impegna a eliminare le diseguaglianze e le discriminazioni fondate sul sesso, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne. Per quanto riguarda le direttive, si possono citare, ad esempio, la n. 92/85/EEC e la Direttiva 96/34/EC, sostituita dalla direttiva 2010/18/UE in materia di congedi parentali, a sua volta abrogata dalla direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza; anche la Direttiva 97/81/EC sul lavoro *part-time* ha un qualche rilievo, in quanto prevedeva misure per facilitare l'accesso al *part-time* al fine di rendere più facile la conciliazione tra vita e lavoro. A tal proposito pare opportuno citare anche la *Gender Equality Strategy 2020-2025*. Per un commento su di essa, cfr. M. MILITELLO, *Strategia Ue per la parità di genere 2020/*2025, in https://www.italianequalitynetwork.it/strategia-ue-per-la-parita-di-genere-2020-2025/.

[285] Si tratta dei principi n. 2, 3 e 9. Cfr. E. CARACCIOLO DI TORELLA, *An emerging right to care in the EU: a "New start to support work-life balance for parents and carers"*, in *ERA Forum*, 2017, 18, pp. 187 ss. Sulle novità introdotte dal Pilastro in materia di *gender equality*, cfr. M. BELL, *The principles of equal treatment and the European Pillar of social rights*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, pp. 783 ss.

[286] Sulla parità retributiva tra uomini e donne nel diritto UE, cfr. D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI, *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 185; D'ANDREA, *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, cit., p. 16. In relazione all'art. 157 TFUE, cfr. Corte di Giustizia 3 giugno 2021, Causa C-624/19, *Tesco*, nella quale la Corte ha affermato che tale norma deve essere interpretata «nel senso che ha efficacia diretta nelle controversie tra privati in cui è dedotta l'inosservanza del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile per un "lavoro di pari valore"», sancito in tale articolo. Per un commento a tale sentenza, cfr. A. ZILLI, *Parità di retribuzione per lavoratori di uguale valore: un passo avanti e uno di lato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, II, pp. 956 ss. Anche il legislatore italiano – con le modifiche apportate al Codice delle pari opportunità dalla l. n. 162/2021 – riconosce un ruolo chiave alla garanzia della trasparenza, considerata «presupposto fondamentale per l'effettiva attuazione e azionabilità in giudizio del diritto alla parità retributiva tra uomini e donne». Tuttavia, a differenza di quanto previsto nella direttiva in materia di trasparenza retributiva, nell'ordinamento italiano non è al momento riconosciuto alcun diritto

trasparenza salariale all'interno di un'impresa può essere strumento utile a «rivelare pregiudizi e discriminazioni di genere, consentendo così a dipendenti, datori di lavoro e parti sociali di intervenire adeguatamente per ripristinare il rispetto della parità retributiva»[287].

In tale prospettiva, la trasparenza salariale può essere senza dubbio un primo passo per promuovere la parità di genere, ma non solo. Il contrasto al *gender pay gap* è questione fondamentale anche nel contrasto all'*in-work poverty*, oltre che strumento utile a promuovere più in generale un principio di equità retributiva. Al riguardo, basta ricordare che tra gli obiettivi della direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati vi è anche la riduzione delle disuguaglianze, sulla base dell'idea che le donne siano sovrarappresentate nei lavori a basso salario e che un miglioramento dei salari minimi potrebbe contribuire a promuovere una maggiore equità di genere e ridurre il *gender pay gap*[288].

---

dei lavoratori a conoscere la retribuzione di chi svolge mansioni analoghe, elemento che può avere un qualche rilievo per rendere i lavoratori più consapevoli dell'equità delle proprie condizioni di lavoro. Sul punto, cfr. M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, op. cit.; C. VANNONI, *La parità retributiva per legge e il volontariato delle Consigliere territoriali di parità*, in https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-parita-retributiva-per-legge-e-il-volontariato-delle-consigliere-territoriali-di-parita/; S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 "Modifiche al Codice di Pari Opportunità": un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, in https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/legge-n-162-2021-modifiche-al-codice-di-pari-opportunita-un-tassello-importante-verso-leguaglianza-uomo-donna-nel-lavoro/, 2022; M. PERUZZI, *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, n. 169,1, pp. 143 ss; A. SIMONAZZI, P. VILLA, *La legge per la parità retributiva: un passo avanti verso la parità di genere*, in *https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-legge-per-la-parita-retributiva-un-passo-avanti-verso-la-parita-di-genere/.*

[287] Scopo della Raccomandazione della Commissione del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza è «proporre una gamma di misure che aiutino gli Stati membri a adottare un approccio su misura per garantire una maggiore trasparenza salariale».

[288] Cfr. cons. n. 10 della Direttiva 2022/2041, dove si precisa che «data la sovrarappresentazione delle donne nei lavori a bassa retribuzione, il miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi contribuisce alla parità di genere, a colmare il divario retributivo e pensionistico di genere, a far uscire le donne e le loro famiglie dalla povertà, così come alla crescita economica sostenibile nell'Unione». Anche l'art. 1 della direttiva 2022/2041, così come il considerando n. 8, include la

A livello di Unione Europea si è di recente rivolta una notevole attenzione a questo aspetto dell'equità salariale, con l'approvazione della direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Infatti, tale principio risulta ostacolato «da una mancanza di trasparenza nei sistemi retributivi, da una mancanza di certezza giuridica sul concetto di lavoro di pari valore e da ostacoli procedurali incontrati dalle vittime di discriminazione». Spesso i lavoratori non dispongono delle informazioni necessarie per far valere il proprio diritto, specie in relazione ai «livelli retributivi delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore»[289].

La trasparenza è, dunque, «condizione preliminare per ottenere la giustizia retributiva»[290]: può consentire «di individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso», far emergere «pregiudizi di genere nei sistemi retributivi e di inquadramento professionale», che risultano non neutri sotto il profilo del genere o che non valorizzano alcune competenze professionali che sono per lo più considerate «qualità femminili»[291]. Può anche favorire

riduzione delle disuguaglianze retributive tra gli obiettivi dei salari minimi adeguati; anche l'art. 5 specifica che l'adeguatezza dei salari minimi ha anche il fine di «ridurre il divario retributivo di genere». Cfr. E. KOVACS, *Subject matter (article 1)*, cit., p. 144.

[289] Ciò è quanto è emerso «dalla valutazione del 2020 delle pertinenti disposizioni della direttiva 2006/54/CE».

[290] D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., p. 190.

[291] La questione non è da poco se si considera il citato fenomeno della segregazione occupazionale. Cfr. Relazione allegata alla Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, 4 marzo 2021, COM (2021) 93 final. La problematica è stata enfatizzata dalla pandemia, come sottolineato nel considerando n. 13 del testo approvato della direttiva 2023/970: «le conseguenze economiche e sociali della pandemia di COVID-19 hanno avuto un impatto negativo sproporzionato sulle donne e sulla parità di genere […]. La pandemia di COVID-19 ha evidenziato la continua sottovalutazione strutturale del lavoro svolto prevalentemente dalle donne e ha dimostrato l'alto valore socioeconomico del lavoro delle donne nei servizi di prima linea, quali l'assistenza sanitaria, le pulizie, l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sociale e l'assistenza nelle strutture residenziali per anziani e altri adulti non autonomi, in netto contrasto con la limitata visibilità e lo scarso riconoscimento di cui gode».

l'adozione di politiche mirate e di comportamenti delle imprese rivolti alla promozione di una più effettiva parità[292].

In tale prospettiva, la direttiva presenta diversi aspetti positivi e degni di nota[293]. Innanzitutto, all'art. 6 richiede ai datori di lavoro di rendere facilmente accessibili ai propri lavoratori «i criteri utilizzati per determinare la retribuzione, i livelli retributivi e la progressione economica dei lavoratori». Non meno importante è la previsione che riconosce espressamente il diritto dei lavoratori di ricevere in un periodo di tempo ragionevole le informazioni sul proprio livello retributivo e sui livelli retributivi medi, «ripartiti per sesso, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore»[294]. Si tratta di una disposizione con ambito di applicazione generale, diversamente dagli obblighi previsti dalle norme successive, che acquista un notevole valore, specialmente in ragione delle «conseguenze della sua violazione sul piano della prova in giudizio della discriminazione retributiva», alla luce dell'alleggerimento dell'onere della prova previsto dall'art. 18 della direttiva[295].

L'art. 9 richiede ai datori di lavoro con almeno 100 dipendenti di comunicare le informazioni sul divario retributivo di genere, incluse quelle sul divario di genere nelle «componenti complementari o variabili» della retribuzione[296], e su altri dati percentuali idonei a

---

[292] Relazione allegata alla Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, 4 marzo 2021, COM (2021) 93 final, p. 2.

[293] Pare opportuno citare anche l'art. 5 della direttiva, che anticipa il diritto a ricevere informazioni alla frase precedente all'assunzione. Tali informazioni devono riguardare la «retribuzione iniziale» o la «relativa fascia da attribuire alla posizione in questione, sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere», oltre che, eventualmente, sulle disposizioni del contratto collettivo applicate in relazione alla posizione.

[294] Così afferma l'art. 7 della direttiva, ai par. 1 e 4. Quest'ultimo precisa che comunque il datore è tenuto a dare l'informazione «in ogni caso entro due mesi dalla data in cui è presentata la richiesta».

[295] Cfr. E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, cit., p. 387. Sull'inversione dell'onere della prova in caso di mancato rispetto delle norme del capo II della direttiva, cfr. V. FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, p. 329.

[296] Anche il Considerando 21 precisa che la nozione di retribuzione dovrebbe comprendere non solo lo stipendio «nomale di base o minimo», ma anche

dare un'immagine piuttosto chiara delle disparità salariali in azienda, oltre che ad individuare le cause che hanno generato il *pay gap;* in presenza di differenziali rilevanti, ai sensi dell'art. 10, tali datori di lavoro devono effettuare una valutazione congiunta delle retribuzioni con i rappresentanti dei lavoratori[297].

La direttiva pone come centrale la questione definitoria: gli Stati membri sono chiamati a chiarire concetti chiave, quali quello di retribuzione e di lavoro di pari valore, in quanto si tratta di nozioni fondamentali «per rimuovere gli ostacoli che impediscono alle vittime di discriminazioni retributive basate sul genere di far valere il loro diritto alla parità di retribuzione e di orientare i datori di lavoro nel garantire il rispetto di tale diritto»[298].

---

componenti complementari o variabili della retribuzione, cioè «tutte le eventuali prestazioni che si aggiungono» ad esso «e che il lavoratore riceve direttamente o indirettamente, in contanti o in natura», come «bonus, indennità per gli straordinari, servizi di trasporto, indennità di vitto e alloggio, ecc. Sul punto cfr. M. L. VALLAURI, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, cit., p. 3, la quale sottolinea l'importanza di tale scelta, alla luce del fatto che specialmente in Italia, il divario retributivo di genere è connesso alla distribuzione e all'ammontare delle voci accessorie della retribuzione.

[297] L'art. 10 richiede agli Stati membri di adottare misure appropriate per garantire che tali datori di lavoro effettuino la valutazione congiunta delle retribuzioni, qualora le informazioni sulle retribuzioni rivelino «una differenza del livello retributivo medio tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile pari ad almeno il 5 % in una qualsiasi categoria di lavoratori» o se «il datore di lavoro non ha motivato tale differenza di livello retributivo medio sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere» o «se non ha corretto tale differenza immotivata di livello retributivo medio entro sei mesi dalla data della comunicazione dele informazioni sulla retribuzione». È dunque un onere informativo diretto a garantire l'attivazione dello strumento correttivo, che consiste, in prima battuta, nel coinvolgimento delle rappresentanze sindacali. L'importanza del riconoscimento del ruolo delle parti sociali in tale processo è evidenziata specialmente da D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., p. 191. Per un commento, cfr. anche V. FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/*970, cit., pp. 313 ss; E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, cit., pp. 380 ss; L. CORAZZA, *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione XXI Congresso nazionale Aidlass, Messina, 23-25 maggio 2024, consultabile in https://aidlass.it/wp-content/uploads/2024/05/Corazza_relazione-Aidlass-XXI.pdf, pp. 75 ss; M. L. VALLAURI, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, p. 3.

[298] Il Considerando 20 specifica anche che «dovrebbero essere chiariti conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia».

Della prima nozione – quella di retribuzione, che deve includere anche le componenti complementari o variabili pagate direttamente o indirettamente dal datore di lavoro, in contanti o in natura «a motivo dell'impiego»[299] – si è già detto.

L'art. 4 affronta la seconda questione, la più «delicata», ma anche la più importante[300]: al fine di garantire sistemi retributivi che assicurino la parità di retribuzione, mette in rilievo l'importanza di «strumenti o metodologie di analisi» che possano guidare i datori di lavoro e le parti sociali nel confronto del valore del lavoro e richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie ad assicurare la disponibilità di tali strumenti. Questi devono garantire la «neutralità sotto il profilo del genere»[301], con «strutture retributive che assicurino che non esistono differenze retributive basate sul genere tra lavoratori che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore che non siano motivate da criteri oggettivi». Per determinare il "pari valore" del lavoro, questo «dovrebbe essere valutato e raffrontato sulla base di criteri oggettivi, fra cui i requisiti professionali e in materia di istruzione e formazione, le competenze, l'impegno, le re-

[299] Art. 3, par. 1, lett. a) della direttiva 2023/970. Sull'«ampiezza e onnicomprensività» della nozione, cfr. S. SPATTINI, *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 296 ss, spec. p. 297. A tal proposito, la direttiva conferma, dunque, la lettura proposta dall'ordinamento nazionale italiano, in relazione all'art. 28 del Codice delle pari opportunità. Cfr. E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, cit., p. 382.

[300] M. L. VALLAURI, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, cit., p. 3. L'importanza di chiarire la nozione di "lavoro di pari valore" e identificare il possibile termine di paragone risulta ancora più importante se si considerano i problemi interpretativi che si sono posti nell'ordinamento italiano in relazione all'espressione "a parità di lavoro" contenuta nell'art. 37 Cost., inteso da taluno come necessità di considerare il diverso rendimento delle donne nell'attuazione del principio di parità retributiva. Sul dibattito in relazione al significato di tal espressione, cfr. T. TREU, *Art. 37*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, *I*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1979, pp. 175-176; S. BORELLI, A. GUARISIO, L. LAZZERONI, *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in M. BARBERA, A. GUARISIO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. pp. 207 ss.

[301] D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., p. 196.

sponsabilità e le condizioni di lavoro, indipendentemente dalle differenze nei ritmi di lavoro»[302].

Anche l'art. 19 – che, in quanto strettamente connesso alla prova della discriminazione, è parte del Capo III sui mezzi di tutela e applicazione, a garanzia dell'effettività della parità retributiva – si occupa dell'individuazione del soggetto comparabile. In linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la norma estende la nozione di "comparabilità"[303] e include nella valutazione anche lavoratori che non siano alle dipendenze dello stesso datore di lavoro – ipotesi in cui si deve considerare «la fonte unica che stabilisce le condizioni retributive» idonee a consentire il confronto tra i lavoratori, *i.e.*, in genere, il contratto collettivo[304] – o che non lo siano contemporaneamente al lavoratore interessato o, ancora, qualora non sia possibile individuarne uno di riferimento reale, un lavoratore comparabile "ipotetico" o l'utilizzo di dati statistici. Quest'ultima possibilità potrebbe rivelarsi utile specialmente qualora le presunte discriminazioni retributive si presentino «nei mercati del lavoro fortemente segregati per genere, in cui l'obbligo di trovare un riferimento del sesso opposto renderebbe quasi impossibile presentare un ricorso in materia di parità di retribuzione»[305].

---

[302] Considerando 26. In modo analogo si esprime anche l'art. 4, par. 4 della direttiva, che aggiunge anche «le competenze trasversali».

[303] D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., p. 196.

[304] Riprendendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, il considerando 29 ribadisce che «al fine di valutare se i lavoratori si trovino in una situazione analoga, il raffronto non è necessariamente limitato alle situazioni in cui uomini e donne lavorano per lo stesso datore di lavoro. I lavoratori possono trovarsi in una situazione analoga anche quando non lavorano per lo stesso datore di lavoro se le condizioni retributive possono essere ricondotte ad un'unica fonte che le stabilisce e se tali condizioni sono uguali e comparabili. Ciò può verificarsi quando le pertinenti condizioni retributive sono disciplinate da disposizioni di legge o da contratti applicabili a diversi datori di lavoro, o quando le condizioni di lavoro sono stabilite centralmente per più organizzazioni o imprese all'interno di una holding o di un conglomerato. La Corte di giustizia ha inoltre chiarito che il confronto non si limita a situazioni nelle quali i lavoratori di riferimento svolgano simultaneamente mansioni uguali alla parte ricorrente». Cfr. M. L. VALLAURI, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, cit., p. 5; E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, cit., p. 388.

[305] Il Considerando 28 chiarisce: «nelle situazioni in cui non esiste un riferimento reale, dovrebbe essere consentito il ricorso a un riferimento ipotetico per consentire ai lavoratori di dimostrare di non essere stati trattati allo stesso

Si tratta, in conclusione, di un importante intervento che «mira ad entrare nel cuore dell'esercizio del potere imprenditoriale»[306], sulla base dell'idea che gli obblighi informativi imposti al datore di lavoro dovrebbero «innescare un circuito virtuoso, nel quale l'attività di valutazione congiunta operata dai rappresentanti aziendali dei lavoratori e dalle direzioni aziendali dovrebbe sfociare nella progressiva scomparsa di ogni differenza retributiva»[307].

Sapere è potere, quindi «la trasparenza è potere»[308]. È uno dei profili in comune all'approccio eurounitario all'equità salariale, nelle sue diverse accezioni: all'equità intesa nel senso di parità di retribuzione per lavoro di pari valore nella direttiva 2023/970; all'equità da interpretare, invece, in un'accezione più ampia, rispetto alla distribuzione salariale e alla garanzia di un tenore di vita dignitoso, nella direttiva 2022/2041, come anche nel principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nei quali – in considerazione del fatto che la trasparenza e la conoscibilità sono strumenti importanti per garantire *l'enforcing* dei salari minimi adeguati – si richiede che i salari siano «fissati in maniera trasparente e prevedibile»[309] e che gli Stati membri rendano facilmente accessibili «le informazioni relative ai salari minimi legali e alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi universalmente applicabili»[310].

---

modo di un riferimento ipotetico all'altro sesso». Cfr. D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., pp.198-199, la quale, in ragione del fenomeno della segregazione occupazionale, ritiene permanga il rischio di incontrare difficoltà nell'accertare eventuali le discriminazioni in materia retributiva che interessano i settori in cui prevale nettamente la componente femminile.

[306] L. CORAZZA, *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, cit., p. 76.

[307] Si ammette solo una «modestissima variazione valori medi, non superiore al 5%». Cfr. V. FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, cit., p. 338.

[308] D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., p. 190. Sulla "ricorrenza" della trasparenza nel panorama europea, ad esempio nella direttiva 2019/1152, cfr. F. LAMBERTI, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al* gender pay gap, in *federalismi.it*, 2024, 3, pp. 248 ss, spec. pp. 250-251; L. CORAZZA, *IL lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, cit., pp. 157 ss, spec. p. 159.

[309] Considerando n. 5 della direttiva 2022/2041.

[310] Art. 11 e considerando n. 34 della direttiva 2022/2041.

CAPITOLO III

LA GIUSTA RETRIBUZIONE E IL LAVORO DIGNITOSO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Il diritto all'adeguatezza della retribuzione nell'ordinamento italiano. – 1.1. La genesi dell'art. 36 Cost. – 1.2. I principi di proporzionalità e sufficienza. – 1.2.1. Il concetto costituzionale di proporzionalità, la quantità di lavoro e la problematica misura del tempo nella determinazione della retribuzione. – 1.2.2. Oltre la corrispettività: il rapporto tra proporzionalità e sufficienza. –1.3. L'attuazione della norma: il ruolo "creativo" della giurisprudenza e la funzione di parametro della contrattazione collettiva. – 1.4. Adeguatezza e struttura della retribuzione. – 1.5. Il problematico adeguamento dei salari al costo della vita. – 1.6. Parità di trattamento retributivo *versus* equità. – 2. Strumenti e politiche per garantire un tenore di vita dignitoso nell'ordinamento italiano. Il problematico riferimento alla famiglia e non solo. – 3. Retribuzione sufficiente, professionalità ed equità: una lettura unitaria di corrispettività e funzione sociale del salario nell'art. 36 Cost.

1. *Il diritto all'adeguatezza della retribuzione nell'ordinamento italiano*

Nell'approccio al tema della retribuzione equa e adeguata a livello internazionale e nell'ordinamento dell'Unione Europea emerge uno scarto, specialmente per quanto riguarda le nozioni adottate. Non sono del tutto sovrapponibili con esse nemmeno i principi che l'art. 36 Cost. individua come criteri guida per la garanzia di una retribuzione giusta. L'elemento che contraddistingue tale norma da altre proclamazioni e principi è proprio il riferimento, da un lato, ai principi di proporzionalità e sufficienza e, dall'altro,– secondo taluno, a specificazione di questo secondo principio – alla libertà e alla

dignità[1]: alla luce di essi, la norma individua un diritto ad una giusta retribuzione che va oltre il "minimo", dovendo garantire lo sviluppo e il progresso delle condizioni sociali dell'individuo-lavoratore, in quanto cittadino, come strumento di possibile attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.[2].

Da ciò discende l'importanza di esaminare lo stato dell'arte del sistema di determinazione del salario nell'ordinamento italiano e del dibattito interno sul punto, a partire dalle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali dell'art. 36 Cost. Tale norma, infatti, come noto, nonostante alcuni concetti vaghi e "presupposti", propone una definizione di giusta retribuzione di cui non si può non tener conto nel contrasto all'*in-work poverty* e nella tutela della dignità sociale dei lavoratori.

Si procederà, dunque, allo studio di tale norma, dalle «categorie concettuali» che determinano il diritto alla retribuzione alle modalità con cui si è cercato di dare attuazione ad esse, ragionando su quale sia il «prezzo "giusto" del lavoro» e a chi spetti stabilirlo[3], per poi considerare – nella parte conclusiva di questo capitolo e in parte anche nel successivo – alcuni dati ed elementi di contesto che influenzano il dibattito più recente[4]. A tal proposito, ad esempio, è innegabile come, nell'individuazione del livello di retribuzione che dovrebbe anche garantire un tenore di vita dignitoso, siano rilevanti sia la questione dell'adeguamento al costo della vita, che le caratteristiche e le problematiche del sistema di contrattazione collettiva emerse recentemente.

---

[1] D. TARDIVO, *La tutela della retribuzione "sufficiente": rafforzamento della via negoziale o intervento legale?*, in M. BIANCHINI, E. PASQUALETTO, E. ZAMUNER (a cura di), *Percorsi di ricerca del dottorato in diritto internazionale, diritto privato e del lavoro dell'Università di Padova. Vol. I*, Padova, Padova University Press, 2021, pp. 205 ss, spec. p. 205.

[2] T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 75; M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1966, pp. 66-67.

[3] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, I, pp. 298-299.

[4] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Introduzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, p. 508, che evidenziano la necessità di interrogarsi sullo stato dell'arte del nostro sistema di determinazione del salario, considerando l'analisi sia "fattuale" che "giuridica".

1.1. *La genesi dell'art. 36 Cost.*

Se l'introduzione nella Costituzione di una norma in tema di giusta retribuzione poteva apparire scontata per le forze rappresentate nell'Assemblea costituente, in ragione delle condizioni di sottosalario in cui versava una parte consistente della manodopera italiana[5], già nel corso dei lavori preparatori della Costituzione emerge la complessità della questione, con una molteplicità di posizioni connesse a diverse convinzioni politiche e ideologiche.

Nel corso dei lavori della prima Sottocommissione, il riferimento contenuto nella formulazione originaria della norma alle «necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia»[6] fu considerato troppo aperto ad interpretazioni restrittive e al rischio che «vaste masse di lavoratori» risultassero «insufficientemente compensate». Per questo fu modificato in modo da specificare che «la remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve soddisfare alle esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia»[7].

Nel corso della discussione Dossetti definì una simile modifica essenziale per «orientare l'economia verso retribuzioni del lavoro che non siano soltanto rispondenti alle esigenze della vita, quali

---

[5] T. TREU, *Art. 36*, cit., pp. 72 ss.

[4] *Resoconto sommario della seduta dei martedì 8 ottobre 1946, Prima sottocommissione*, Assemblea costituente, in https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed020/sed020nc.pdf, p. 202. In tale formulazione P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, p. 732, ravvisa un «omaggio» alla legge bronzea dei salari. Un concetto simile era stato approvato anche in seno alla terza Sottocommissione «il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e adeguata alle necessità personali e familiari». Cfr. *Resoconto sommario della seduta dei martedì 12 settembre 1946*, Terza Sottocommissione, Assemblea costituente, in https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed020/sed020nc.pdf, pp. 27 ss.

[7] Riguardo a tale proposta di modifica, cfr. P. ICHINO, *La «giusta retribuzione» tra diritto ed economia,* in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, I, pp. 165 ss, spec. pp. 169-170, il quale sottolinea la svolta rappresentata dall'accordo raggiunto tra sinistra democristiana e partito comunista – rappresentati in quella discussione rispettivamente da Dossetti e Togliatti – rispetto «all'atteggiamento tradizionale di neutralità dello Stato rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro».

possono essere quelle del vitto, della casa, del vestiario, ma anche alle esigenze dell'esistenza libera e perciò degna dell'uomo»: era considerato il primo passo per «avviare la struttura sociale verso una rigenerazione del lavoro in modo che il suo frutto sia adeguato alla dignità e alla libertà dell'uomo»[8]. Infatti, pur essendo consapevole che l'attuazione di tali principi – definiti «programmatici» – dipende strettamente dalle condizioni sociali e dalla vita politica italiana, auspicava una loro utilità per la «progressiva elevazione delle condizioni di lavoro»[9]. L'introduzione di tali principi e la formulazione così proposta della disposizione costituzionale suscitò diverse critiche, essendo ritenuta da qualcuno «un'utopia», da altri una norma più adatta a un'opera di filosofia o ad un trattato di esegesi sociale, piuttosto che ad una Costituzione.

Il risultato del dibattito in materia di retribuzione è una norma con una formulazione vaga[10], astratta[11], finalistica, che, tuttavia, ha il pregio di individuare «principi nuovi» di regolazione della vita economica del Paese, i quali – come afferma Togliatti nella sua relazione sui principi dei rapporti economico-sociali – tendono «ad assicurare che l'interesse egoistico ed esclusivo dei gruppi privilegiati non possa prevalere sull'interesse della collettività o tutta l'attività economica del Paese venga guidata in modo che consenta la realizzazione di nuovi principi di giustizia sociale»[12]. Si afferma

---

[8] Così Dossetti, che lo considera un «sogno» a cui «non saprebbe rinunciare». Cfr. *Resoconto sommario della seduta dei martedì 8 ottobre 1946*, cit., p. 201.

[9] Cfr. Intervento di G. Dossetti, in *Resoconto sommario della seduta dei martedì 8 ottobre 1946*, Prima sottocommissione, cit., p. 201.

[10] La formulazione generica dei principi enunciati nell'art. 36 Cost. è sottolineata anche da M. ROCCELLA, *I salari*, cit., p. 63; 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. 42; G. ZILIO GRANDI, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Napoli, Jovene, 1996, p. 35; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro,* Napoli, ESI, 1991, 286.

[11] G. GIUGNI, *Art. 39 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Roma-Bologna, Zanichelli –Foro Italiano, 1979, p. 263.

[12] Commissione per la Costituzione - I sottocommisisone, Relazione del deputato Togliatti Palmiro sui principi dei rapporti sociali (economici), in https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/I_Sottocommissione/11nc.pdf, p. 65. Cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro. Vol. II. Soggetti e oggetto, sicurezza del lavoro, retribuzione, qualità luogo e tempo della prestazione*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 123, secondo il quale l'emendamento relativo all'inserimento dei riferimenti alla dignità e alla libertà aveva l'obiettivo di «segnare

dunque l'idea che la retribuzione non vada determinata esclusivamente tenendo conto della sua funzione economica, ma anche di quella sociale[13]: l'intento dei costituenti era correggere la retribuzione risultante dal mercato, superando la visione del lavoro come merce, «in considerazione del lavoro dell'uomo»[14] e «in funzione della progressiva elevazione delle condizioni di vita della classe lavoratrice»[15]. Nel corso del dibattito sull'equa retribuzione, infatti, si afferma l'opportunità di tener conto nello stipulare i contratti «della quantità e della qualità del lavoro prestato, oltre che delle condizioni di famiglia», quali «elementi concorrenti alla equa fissazione del salario»[16]. Vi è anche chi ritiene che la «retribuzione previdenziale» non possa non essere considerata parte del salario: Fanfani, ad esempio, sostiene che è «una economia per l'intera collettività paga-

una svolta rispetto all'atteggiamento tradizionale di neutralità dello Stato rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro».

[13] Tale disposizione, insieme alle altre in materia, dovrebbe «concorrere a far cambiare la struttura economico-sociale del Paese», superandone il carattere liberistico, come sostiene La Pira nel suo intervento. Cfr. Resoconto sommario della seduta dei martedì 8 ottobre 1946, Prima sottocommissione, Assemblea costituente, in https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed020/sed020nc.pdf, p. 201. Cfr. S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 26; F. V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una "via italiana"*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2022, n. 6, pp. 219 ss. A tal proposito, M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-1950, I, p. 7, nota come «la constatazione della realtà sociale dello sfruttamento del lavoro e del movimento per la liberazione di esso» abbia formato il «minimo comun denominatore delle correnti politiche che storicamente hanno prodotto la Costituzione repubblicana».

[14] In considerazione anche della funzione «non solo economica, ma sociale che il lavoro esplica e per l'individuo e per la sua famiglia e per la società». Cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 29.

[15] ICHINO P., *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 733.

[16] *Resoconto sommario della seduta dei martedì 12 settembre 1946*, Terza Sottocommissione, Assemblea costituente, in https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed020/sed020nc.pdf, p. 29. Cfr. F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 2, p. 86. Del dibattito sul punto in Assemblea Costituente si occupa anche S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 31-32. Sulla questione del salario "familiare" si tornerà *infra*, nel § 2.

re una quota fissa capace di provvedere alle necessità vitali del lavoratore e della sua famiglia, più una quota, se non pari all'intera copertura del rischio, pari alla quota-premio ritenuta, nel complesso, sufficiente a coprire il rischio, prevedibile»[17].

Nonostante alcune proposte di inserire nella Costituzione un riferimento esplicito al salario minimo legale, non è stata fatta alcuna riserva a favore di quest'ultimo; anzi, dal dibattito emerge una netta preferenza dei Costituenti per una determinazione della retribuzione giusta *ex* art. 36, co. 1, Cost. ad opera della contrattazione collettiva, in attuazione dell'art. 39 Cost.[18]. Vi fu infatti chi, come Di Vittorio, si oppose strenuamente alla fissazione del giusto salario per legge, sostenuta invece da alcuni esponenti del partito comunista[19]: la centralità dell'azione dei sindacati in materia era tale che avrebbe voluto inserire un riferimento esplicito ad essa, per specificare che «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»[20]. Inoltre, tale materia, caratterizzata da una notevole «"frammentarie-

[17] Questa quota, «che va accantonata sotto forma di assicurazione», è da considerarsi effettivamente «salario, e parte del salario; solo per ragioni di economia sociale viene prelevata, anziché consegnata al lavoratore e, unita a tutte le altre quote-premio, permette, il giorno in cui se ne manifesta il bisogno, di far fronte al rischio che si è verificato in danno del lavoratore». Cfr. *Resoconto sommario della seduta dei martedì 12 settembre 1946*, cit., p. 30.

[18] Cfr. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, p. 776; T. TREU, *Art. 36*, cit., pp. 76-77; C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 63; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, cit., p. 63.

[19] Si fa riferimento alla proposta degli onorevoli Bitossi e Bibolotti, i quali proposero di individuare una riserva di legge in materia, specificando nella norma che «il salario minimo individuale e familiare e la durata della giornata lavorativa sono stabiliti dalla legge». Cfr. *Seduta antimeridiana 10 maggio 1947*, Assemblea Costituente, https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf, p. 3803.

[20] *Resoconto sommario della seduta dei martedì 12 settembre 1946*, cit., p. 28. Cfr. sul punto F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., pp. 86-87; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, ESI, 2019, p. 20.

tà" dei settori produttivi», pareva poter essere meglio disciplinata dalla contrattazione collettiva[21].

La mancata attuazione dell'art. 39 Cost. ha ostacolato la realizzazione di tale disegno e, come noto, la norma non indica il mezzo attraverso cui si dovrebbe concretizzare il diritto alla giusta retribuzione.

Se l'affermazione della precettività dell'art. 36 ha dato una risposta alla domanda relativa al «come rendere operante il principio enunciato» in esso, si discute ancora – ed è questo il «punto centrale dell'applicazione della norma»[22] – di quali siano i mezzi più idonei per determinare in concreto la misura del giusto salario. Il contratto collettivo è parso lo strumento più adatto a dare attuazione ad essa; tuttavia, le recenti difficoltà e il dibattito diffusosi negli ultimi anni mettono in evidenza come quello che è stato definito come «il punto focale» della questione non possa dirsi risolto, con la conseguenza che restano attuali quesiti quali quello relativo all'individuazione degli «strumenti di applicazione» del precetto e al se e quando possa dirsi realizzato il principio del giusto salario[23]. In altri termini, si tratta di individuare i «parametri di raffronto/commisurazione, dell'effettiva rispondenza all'art. 36 Cost. del salario corrisposto» e i parametri esterni utili all'«adeguamento» ai precetti dell'art. 36 Cost. della retribuzione che sia riconosciuta ingiusta[24].

---

[21] F. V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una "via italiana"*, cit., p. 226, che a tal proposito nota come proprio questo carattere sia invece oggi «uno degli argomenti più ricorrenti a sostegno dell'individuazione per legge del salario minimo».

[22] Il «punto centrale dell'applicazione della norma», infatti, riguarda le modalità e gli strumenti di applicazione, come sostiene T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 77, il quale ritiene, invece, che la contrapposizione fra carattere precettivo o programmatico della norma sia «falsa».

[23] T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 77; M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 40.

[24] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione,* in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia,* 2024, 10, pp. 21 ss, spec. pp. 28-29, il quale individua questi due passaggi – la verifica della conformità all'art. 36 Cost. del salario corrisposto al lavoratore e la rideterminazione della giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. – come «due distinte fasi» attraverso le quali si svolge il vaglio del giudice.

1.2. *I principi di proporzionalità e sufficienza*

Al fine di capire il significato delle espressioni "retribuzione giusta" o "adeguata" nel nostro ordinamento, bisogna per prima cosa studiare il significato dei principi di proporzionalità e sufficienza e comprendere in che modo interagiscono tra loro, per individuare il punto di equilibrio tra essi affinché la retribuzione sia davvero equa, adeguata e idonea a tutelare i lavoratori dal rischio di povertà lavorativa e proteggere la dignità del lavoratore e della sua famiglia.

In via di premessa, pare opportuno precisare che i principi di proporzionalità e sufficienza individuati dall'art. 36 Cost. quali criteri per determinare la giusta retribuzione sono stati ritenuti ambigui, in quanto «privi di ogni indicazione sulle concrete modalità e sugli strumenti di applicazione», e da taluno addirittura «contraddittori»[25]. Tuttavia, si tratta di criteri che, seppur generici, non sono del tutto indeterminati, non essendo «rimessi né ad apprezzamenti meramente soggettivi né ai soli rapporti di mercato»[26]. Ciò è vero specialmente se si tiene conto del fatto che non devono essere considerati «isolatamente», ma in quanto inseriti nel disegno proposto dalla Costituzione di trasformazione del contesto economico-sociale[27].

In tal senso, l'art. 36 Cost. ha introdotto nel nostro ordinamento una «nozione di retribuzione "oggettiva"», che sottrae una «quota» della retribuzione alla libera determinazione ad opera delle parti del contratto individuale[28], con un condizionamento dell'autonomia negoziale privata legittimo, in quanto la retribuzione viene così indi-

---

[25] M. PERSIANI, *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, in *Quad. Arg. dir. lav.*, 1998, pp. 31 ss, spec. p. 31.

[26] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 184. Lo sottolinea anche P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 25, spec. nota n. 6, dopo averli definiti addirittura come «criteri apparentemente schizofrenici». Similmente, cfr. S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, cit., pp. 9 ss, spec. p. 9.

[27] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 35.

[28] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 184.

rizzata «verso obiettivi inderogabili»: «riequilibrare l'asimmetria di potere economico insita nel contratto di lavoro» e riconoscere il valore del «rilievo personale della prestazione», incluso tutto ciò che ne deriva «in termini di tutela della libertà dal bisogno e della dignità del lavoratore»[29].

1.2.1. *Il concetto costituzionale di proporzionalità, la quantità di lavoro e la problematica misura del tempo nella determinazione della retribuzione*

Il criterio della proporzionalità della retribuzione è stato inserito al fine di far corrispondere la retribuzione cui il lavoratore ha diritto alla prestazione resa[30]: da questa esigenza è derivata la formula attuale, secondo cui la retribuzione deve essere ragionevolmente commisurata rispetto alle caratteristiche del lavoro prestato[31]. È dunque lo strumento per ancorare la retribuzione a valutazioni non strettamente di mercato, ma piuttosto a «criteri oggettivi», che, in quanto tali, dovrebbero tener conto dell'«impegno del lavoratore (la quantità del lavoro) e della sua capacità e competenza (la qualità del lavoro)», a prescindere dall'utilità che esso ha per il datore di lavoro[32].

La dottrina ritiene pacifico che tale principio giustifichi incrementi retributivi per qualifiche professionali più elevate: si interpreta il riferimento alla qualità quale indicazione di parametrare la retribuzione alle mansioni svolte[33] – con l'«attribuzione del giusto corri-

[29] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., pp. 31 ss. Queste valutazioni portano L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 183, a sottolineare come, diversamente dagli altri corrispettivi, l'obbligazione retributiva sia «espressione di valenze molteplici, non riconducibili strettamente […] alla logica dello scambio».

[30] Come sostenuto in sede di Assemblea Costituente da Fanfani.

[31] Cfr. M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 14.

[32] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 18; S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 41 e 51.

[33] Così già nel dibattito nell'Assemblea costituente. Cfr. P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della costituzione*, cit., pp. 750 ss.

spettivo alla professionalità coinvolta nella prestazione lavorativa»[34] – oltre che all'anzianità di servizio in ragione della maggiore esperienza del lavoratore e a particolari caratteristiche della prestazione, quali, ad esempio, la maggiore penosità del lavoro festivo o del lavoro svolto in un luogo diverso rispetto a quello abituale o la maggiore elasticità del lavoro[35]. A tal proposito, occorre ricordare come, al contrario, la prevalente giurisprudenza, pur utilizzando come parametro le previsioni della contrattazione collettiva in ragione della presunta conformità di queste rispetto a tale principio, finisca per escludere gli scatti di anzianità, le altre mensilità aggiuntive, i premi, le maggiorazioni e le indennità[36].

In ragione della proporzionalità, inoltre, è generalmente giustificata la riduzione della retribuzione dell'apprendista, in ragione del minore livello professionale offerto nella prestazione e del tempo dedicato alla formazione in ragione della causa mista del contratto di apprendistato[37].

Analogamente, il riferimento alla quantità del lavoro legittima una maggior retribuzione all'aumentare della durata della prestazione. Comporta, dunque, un legame tra orario di lavoro e retribuzione[38], che pare oggi da rimettere almeno in parte in discussione, alla luce delle recenti trasformazioni che stanno interessando le modalità organizzative dell'impresa e della prestazione lavorativa.

In passato, il tempo a disposizione del datore di lavoro è sempre stato l'«unità di misura salariale per il lavoro subordinato»[39]: nel valutare la corrispettività, era considerato una parte "essenziale", in quanto «misura della soggezione»[40].

---

[34] E. MENEGATTI, *Il giusto prezzo alla professionalità*, in *federalismi.it*, 2022, n. 17, pp. 160 ss, spec. p. 160.

[35] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 17.

[36] Sul punto, si rinvia ai riferimenti riportati all'inizio del § 1.4.

[37] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 217; ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della costituzione*, cit., p. 751.

[38] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 41.

[39] La questione è posta e affrontata, ad esempio, da V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 294.

[40] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 77-78, citando M. V. BALLESTRERO, *Intervento*, in AA. VV., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Genova, 4-5 aprile 1986, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 163 ss, spec. pp. 165 e 167.

Negli ultimi decenni, la tendenza sempre più marcata è quella di configurare come «corrispettivo "normale" del salario» non tanto la mera prestazione di attività, quanto piuttosto «la produzione di un determinato risultato», a prescindere da una sua stretta correlazione con l'orario di lavoro. Qualche autore segnalava l'inizio di questo *trend* già all'inizio degli anni Novanta, riscontrandovi una «nuova corrispettività, basata sul binomio […] "retribuzione/risultato del lavoro"», in contrapposizione con la classica corrispettività basata «sul riconoscimento al lavoratore di un'ampia gamma di garanzie (tra le quali la continuità del rapporto) in cambio del mero obbligo di prestare utilmente la propria attività lavorativa»[41], slegata quindi sia dall'«utilità realmente voluta» che da quella «realizzata dal datore di lavoro»[42]. Perciò si è parlato di una «metamorfosi» del concetto di corrispettività. Per la precisione, questa espressione in passato è stata usata per descrivere il passaggio da sistema salariale fondato su un criterio «temporale-monetario» ad uno in cui «la rimunerazione del lavoratore viene direttamente e automaticamente regolata da un qualche indice dell'andamento dell'impresa, come il profitto per lavoratore o il prezzo per prodotto»[43]. Quasi come se in passato la retribuzione compensasse «anche l'inutile e l'irrilevante»[44], mentre oggi – venuto meno lo scambio di tempo e retribuzione – l'attività lavorativa possa essere considerata ai fini di valutare la proporzionalità della retribuzione solo se «più "sintonizzata", più disponibile, più utile contro retribuzione»[45].

Con la diffusione di forme di retribuzione dirette a premiare i risultati e il rendimento, ma soprattutto con l'introduzione del lavoro agile o *smart working* – e allargando lo sguardo alla zona grigia

[41] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 16.

[42] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 175-176.

[43] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 24.

[44] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 77-78, citando M. V. BALLESTRERO, *Intervento*, cit., p. 165.

[45] R. DE LUCA TAMAJO, *Repliche*, in AA. VV., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, cit., pp. 207 ss, spec. p. 212, che diversi anni fa riteneva questo profilo una «sfida del domani», che richiede un'attività di bilanciamento tra i «fermenti di novità indotti dai nuovi scenari e la fedeltà ai profili essenziali del patrimonio culturale» del diritto del lavoro. Cfr. anche R. DE LUCA TAMAJO R., *Il tempo di lavoro (il rapporto individuale di lavoro)*, in AA. VV, *Il tempo di lavoro*, cit., pp. 3 ss, spec. pp. 35-36.

tra subordinazione e autonomia, dei c.d. lavoretti nell'ambito della *platform economy* – si è aggiunta la questione dell'individuazione della prestazione di lavoro da misurare. In particolare, rispetto ai *gig workers*, ad esempio, si è evidenziato il problema del c.d. "*platform discount*", termine con cui si è identificato il risparmio di spesa per il datore di lavoro o il committente derivante dall'escludere dalla retribuzione una parte di tempo e di attività necessari, ma sussidiari rispetto al completamento delle attività richieste al lavoratore, nell'ottica di ridurre il più possibile i costi del lavoro[46]. Nel descrivere questo fenomeno di scissione tra la misura del tempo e la determinazione della retribuzione vi è chi ha parlato di una «desalarizzazione del rapporto di lavoro», a sottolineare proprio il fatto che non sempre viene calcolato come orario di lavoro e valutato ai fini della corrispettività salariale tutto il tempo che «il lavoratore mette a disposizione del processo produttivo», con la conseguenza che il tempo di lavoro rischia di dilatarsi «a dismisura», talvolta fino a sovrapporsi al tempo di vita e «a rendere le due temporalità pressoché indistinguibili»[47].

Nelle recenti trasformazioni organizzative, tale tendenza a superare il criterio "quantitativo-temporale" si è amplificata al punto che in dottrina si è anche parlato di un «rovesciamento di prospettiva», in ragione dell'importanza attribuita ai «criteri qualitativi»[48],

---

[46] D. MAGAN, K. MUSZYŃSKI, V. PULIGNANO, *The platform discount: Addressing unpaid work as a structural feature of labour platforms*, in *Eur. Labour Law J.*, 2023, vol. 14(4), pp. 541 ss, spec. p. 545. Tale questione è strettamente collegata a quella dell'individuazione della prestazione di lavoro da misurare effettivamente, come sottolinea M. T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, in *Lab. Law Iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, pp. 88 ss, p. 99.

[47] V. BAVARO, G. ORLANDINI , *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 296.

[48] M. T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, cit., pp. 88 ss, la quale riprendendo R. DE LUCA TAMAJO R., *Il tempo nel rapporto di lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1986, pp. 433 ss, spec. p. 470, evidenzia come la «tradizionale concezione che fa del tempo il parametro fondamentale di misurazione economico-giuridica del lavoro subordinato» mostri evidenti segni di crisi, «incalzata dalla emersione di una ulteriore serie di fattori di "valutazione qualitativa" della prestazione». La questione dunque non è nuova, sebbene sia acuita dalle più recenti trasformazioni del mondo del lavoro e dei sistemi produttivi.

specie quando si considerano i c.d. lavoratori "senza tempo" o comunque in relazione a quelle attività che – pur essendo preparatorie – non sono sempre quantificate ai fini retributivi.

Non si tratta solo del rilievo attribuito alla produttività, dunque, ma più in generale della tendenza di scollegare il trattamento retributivo dal tempo di lavoro. La questione oggi è, quindi, capire se alla luce del principio di proporzionalità siano individuabili nuovi criteri per determinare la retribuzione «oltre al, o in sostituzione del, tempo»[49].

Se pare ragionevole sostenere che in tale operazione devono essere necessariamente presi in considerazione entrambi i criteri individuati per valutare la proporzionalità della retribuzione – la quantità e la qualità – alla luce delle descritte tendenze, diventa fondamentale capire quale sia il rapporto tra essi.

Come non sarebbe possibile determinare il trattamento economico senza tenere conto degli elementi che sono espressione della qualità del lavoro, quali il livello di inquadramento o il profilo professionale[50], così non sembra ragionevole escludere il tempo di lavoro dalla valutazione della quantità[51]. Né pare essere stato individuato un criterio di valutazione della corrispettività idoneo a sostituire il tempo.

Il lavoro agile si è rivelato un banco di prova per le riflessioni sul punto. Tale modalità di svolgimento della prestazione è caratterizzata da «forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro»; si pone, inoltre, la re-

[49] Sul punto cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 136 e 143 ss; A. INGRAO, *Lavoro agile per obiettivi: riflessioni intorno alla tipicità sociale e legale. Seconda wave d'una ricerca sul campo*, in *Lab. Law Iss.*, 2023, 2, pp. 7-8;

[50] Tale aspetto è messo in evidenza da S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 172 ss, che rispetto alla proporzionalità alla qualità del lavoro svolto, analizza il sistema di inquadramento introdotto nel CCNL Metalmeccanici 2021 nel rinnovo contrattuale del 5 febbraio 2021, che ha modificato il precedente in modo da renderlo più in linea con progresso tecnologico. L'Autore evidenzia, tuttavia, un rischio rispetto a tale operazione, in relazione alla difficile «riconduzione dell'attività del lavoratore al corretto livello di inquadramento», «qualora le esemplificazioni individuate dalle parti sociali siano estremamente ampie, tali da coprire più livelli, rendendo non chiara la linea di demarcazione fra essi», con il rischio di scorrimento degli inquadramenti verso il basso.

[51] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 145.

gola secondo cui il lavoratore «che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile ha diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda»[52]. Questa scelta fa propendere parte della dottrina per il necessario riferimento al tempo nel calcolo della retribuzione o perlomeno «alla quantità di produzione attesa nella quantità di tempo-lavoro»[53]. Vi è chi ritiene che non sia un caso che la disciplina limitativa del tempo di lavoro di cui al comma 2 dell'art. 36 Cost. sia inserita «nell'ambito della previsione sull'equo salario», come a sottolineare che «la garanzia del diritto ad una retribuzione equa non varrebbe se, per raggiungere tale livello, il soggetto fosse obbligato ad una prestazione eccessivamente prolungata»[54]. Al contrario, vi è chi esclude che il tempo, che pur deve essere misurato al fine di garantire il rispetto dei limiti massimi di orario di lavoro a tutela della salute e del diritto al riposo e alla disconnessione[55], possa essere considerato «l'unità di misura del lavoro funzionale al calcolo della retribuzione», con la conseguenza che sarebbero da ripensare le modalità di calcolo della retribuzione affinché risultino coerenti con i principi individuati

[52] Art. 20, l. n. 81/2017.

[53] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 152 e 154-155; A. TURSI, *Le metamorfosi del tempo di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, I, pp. 465 ss; V. BAVARO, *L'orario di lavoro agile "senza precisi vincoli"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 1, p. 12. *Contra*, cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Il tempo nel rapporto di lavoro*, cit., pp. 471 ss; P. ICHINO, *Lo smart working e il tramonto della summa divisio tra lavoro subordinato e autonomo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 1, p. 5, che sembrano giustificare un trattamento economico sganciato dall'elemento temporale.

[54] In alternativa, infatti, poteva essere collocata altrove, ad esempio in fondo all'art. 32 Cost. Cfr. V. FERRANTE, *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 180-181, secondo cui è da non sottovalutare la scelta del costituente di collocare la norma sulle limitazioni del tempo di lavoro subito dopo quella in tema di equa retribuzione: infatti, «il diritto ad un equo salario è finalizzato a garantire al lavoratore una quantità di tempo, libero da impegni di lavoro, sufficiente per potergli consentire di concorrere al progresso della società (art. 4 Cost.), di partecipare alla vita politica (art. 49 Cost.), di esercitare il culto (art. 19 Cost.), o di svolgere funzioni di educazione della prole (art. 30 Cost.), o, alla fine, per potersi riposare senza preoccupazioni».

[55] Sul tema, cfr. V. S. LECCESE, *La misurazione dell'orario di lavoro e le sue sfide*, in *Lab. Law Iss.*, 2022, 1, pp. 3 ss.

dall'art. 36 Cost.[56]. In tale prospettiva, in dottrina si propone di attribuire un certo rilievo ad altri parametri, come i carichi di lavoro, le responsabilità, fino ai risultati e all'utilità per il datore di lavoro[57].

D'altra parte, pare opportuno ricordare che alcune recenti ricerche hanno dimostrato come, nell'attuazione dell'art. 18, della l. n. 81/2017, le aziende italiane non abbiano abbandonato il parametro temporale, nel senso che non si sono spinte fino all'adozione di modelli organizzativi «basati esclusivamente sui risultati»[58]. Anche nella disciplina del cottimo nei contratti collettivi rimane il collegamento con il tempo. Ad esempio, nel CCNL Metalmeccanici 2021, in cui lo scopo della tariffa di cottimo è quello «di conseguire l'incremento della produzione», si fa riferimento alla «prestazione richiesta al lavoratore o ad una squadra di lavoratori […] in base al risultato della misurazione dei tempi di lavorazione»[59].

---

[56] Cfr. O. RAZZOLINI, *Lavoro agile e orario di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, 2, pp. 371 ss, spec. p. 392, la quale, infatti, riscontra una «sorta di incompatibilità» tra gli schemi retributivi classici basati sul tempo e il lavoro agile. In linea con tale ragionamento si ritiene che nel lavoro agile, in ragione della «quota di libertà di organizzazione» riconosciuta al lavoratore in relazione al tempo di lavoro, venga meno la ragion d'essere della maggiorazione retributiva per il lavoro straordinario. Cfr. anche M. DEL CONTE, *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2021, 3, pp. 549 ss, spec. p. 554.

[57] O. RAZZOLINI, *Lavoro agile e orario di lavoro*, cit., p. 393; S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 172; M. DEL CONTE, *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, cit., pp. 555-556; A. DONINI, *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, in M. VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale: stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 111 ss, spec. p. 124.

[58] Cfr. S. ROCCISANO, *Il trattamento economico e normativo del lavoratore agile*, in *Lab. Law Iss.*, 2023, vol. 9, n. 2, pp. 54 ss, spec. pp. 70-71, la quale rileva come gli obiettivi e i risultati siano ancora considerati in maniera prevalente come «presupposti» per l'erogazione dei premi di produttività.

[59] Anche quando «la prestazione sia vincolata all'osservanza di un determinato ritmo produttivo in conseguenza dell'organizzazione del lavoro […] e sia richiesta al lavoratore una prestazione più intensa di quella del normale lavoro ad economia o la realizzazione di un risultato produttivo predeterminato superiore a quello conseguibile attraverso il lavoro ad economia», «i lavoratori o la squadra di lavoratori dovranno essere retribuiti a cottimo o con altre forme di retribuzione a rendimento soggette alla disciplina del lavoro a cottimo, anche per le linee a catena ed a flusso continuo». Così l'art. 2, Sez. Quarta – Titolo IV – Retribuzione ed altri

Alcuni settori della dottrina, in risposta a tali tendenze, hanno cercato alternative al tempo per valutare la corrispettività della retribuzione[60], non trovando tuttavia soluzioni adeguate: la proposta più convincente, infatti, è quella di considerare comunque la prestazione lavorativa come «tempo-lavoro remunerata», attraverso una determinazione oggettiva «del tempo-lavoro», che considera il tempo contrattato, in cui la persona si obbliga a produrre un valore e un risultato per conto altrui[61]. Per dirla altrimenti, resta centrale il «lavoro normalmente necessario» per raggiungere un determinato obiettivo e, quindi, la c.d. «ora virtuale convenzionale»[62].

Il tempo, quindi, rimane il «necessario criterio di misura della prestazione di lavoro e con essa della retribuzione»[63]. Se, infatti, si considera il contratto di lavoro subordinato come il contratto in cui il lavoratore pone a disposizione del datore di lavoro il proprio tempo, quest'ultimo è l'unico «parametro di misura quantitativo della compressione della libertà personale che il lavoratore, con il con-

istituti economici del CCNL Metalmeccanici. Sul punto, sia consentito richiamare l'intervento di V. PINTO sul tema "*Lavoratori "senza tempo"? Questioni giuridiche riguardanti i rapporti di lavoro gestititi per obiettivi e senza vincoli orari predefiniti*" nel convegno "Teorie, fenomeni, forme e diritti del lavoro. Un approccio multidisciplinare", tenutosi a Bari il 15 novembre 2024.

[60] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 296.

[61] «La soluzione, comunque, passa attraverso il riferimento al risultato atteso nella quantità di tempo-lavoro». Così sostengono V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 296-297, che fanno riferimento a titolo esemplificativo alle «tipologie di lavoro subordinato non assoggettate a buona parte della disciplina dell'orario di lavoro (ex art. 17, co. 5, d.lgs. n. 66/2003), a cominciare dal telelavoro oppure si pensi al lavoro agile ex l. n. 81/2017». Gli autori precisano, a titolo esemplificativo, che «se 8 ore di lavoro giornaliero, sulla cui base viene calcolata la retribuzione, producono un certo risultato utile, commisurare il lavoro a quel risultato utile non modifica il rapporto salariale dell'utilità organizzativa di quel tempo-lavoro; insomma, si tratta pur sempre dello stesso risultato nello stesso tempo di lavoro».

[62] O. RAZZOLINI, *Lavoro agile e orario di lavoro*, cit., p. 393; S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 172; M. DEL CONTE, *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, cit., pp. 555-556; A. DONINI, *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, cit., p. 124.

[63] M. T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, cit., p. 93.

tratto, accetta», in quanto «tempo vincolato» che non può essere usato altrimenti.

Tale impostazione trova conferma anche in alcuni casi relativi alla nozione di orario di lavoro posti all'attenzione della Corte di Cassazione e della Corte di Giustizia, in cui è stata accolta un'interpretazione funzionale delle norme in tema di orario di lavoro: andando oltre alla nozione letterale di orario di lavoro e prendendo in considerazione lo scopo che le norme in materia perseguono – la tutela dell'integrità psico-fisica e la possibilità per il lavoratore di gestire effettivamente il proprio tempo, per altre attività lavorative o per altri suoi interessi – tali pronunce pongono al centro l'effettività del riposo. Secondo quanto sostenuto da tale ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, «le nozioni di "orario di lavoro" e "periodo di riposo", infatti, "si escludono a vicenda"»[64]. In tal modo risulta dilatata la nozione di orario di lavoro, nella quale sono da ricomprendere, ad esempio, i periodi di reperibilità «anche senza permanenza sul luogo di lavoro», in quanto vi è «una sostanziale disponibilità» nei confronti del datore di lavoro, «nel caso in cui i vincoli imposti al lavoratore in regime di reperibilità comprimano significativamente la facoltà del medesimo lavoratore di gestire liberamente […] il proprio tempo libero», al fine di un intervento immediato in caso di necessità[65]. In questi casi, infatti, ciò che rileva è se, durante questi periodi "grigi" tra lavoro e non lavoro, vi sia o meno un esercizio del potere direttivo da parte del datore di lavoro[66]. Di importanza non secondaria a tal proposito è la considera-

[64] Cass. 22 novembre 2023, n. 32418, che riprende l'opinione dell'Avvocato Generale nella causa C-580/19, *R.J. v. Stadt Offenbach am Main*.

[65] Cass. 22 novembre 2023, n. 32418. Tale pronuncia, come accennato, è sostanzialmente in linea con le sentenze più recenti delle Corte di Giustizia in materia. Si vedano, ad esempio, Corte di Giustizia 09 marzo 2021, causa C-344/19, *D.J. v. Radiotelevizija Slovenija*; Corte di Giustizia 09 marzo 2021, causa C-580/19, *R.J. contro Stadt Offenbach am Main*. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte di Cassazione, in senso conforme, cfr. anche Cass. 19 dicembre 2019, n. 34125. Per completezza è bene precisare che in tali pronunce la Corte di Giustizia si è espressa limitatamente alla nozione di orario di lavoro e tempi di risposo, che sono di derivazione comunitaria, evitando invece di intervenire in relazione alla qualificazione della compensazione di questi periodi grigi, in termini di retribuzione o di indennità, essendo la retribuzione esclusa dalla competenza dell'Unione Europea.

[66] Cfr., *ex multis*, Cass. 17 giugno 2024, n. 16674 e Cass. 13 ottobre 2021, n.

zione per cui le previsioni della direttiva 2003/88, che hanno l'obiettivo «di fissare prescrizioni minime destinate a migliorare la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro», sono strettamente connesse alla rispetto della dignità umana: attraverso di esse, infatti, «è attuato l'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali, che, dopo avere riconosciuto, al suo paragrafo 1, che "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose", dispone, al paragrafo 2, che "ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie retribuite"»[67].

In tale prospettiva, il tempo non può che «giocare una parte essenziale» nella valutazione della quantità del lavoro alla luce del dettato dell'art. 36 Cost.[68], che impone di tutelare la libertà e dignità della persona che lavora: solo il tempo, infatti, può costituire un criterio sufficientemente oggettivo per misurare «quantitativamente la compressione della libertà personale dell'individuo»[69].

27920. In tal senso si è espressa la giurisprudenza intervenuta in tema di orario di lavoro e tempi di vestizione, affermando – ad esempio in Cass. 1 maggio 2024, n. 15332 – che «"il tempo necessario ad indossare la divisa aziendale rientra nell'orario di lavoro se è assoggettato al potere di conformazione del datore di lavoro; l'etero direzione può derivare dall'esplicita disciplina d'impresa o risultare implicitamente dalla natura degli indumenti, o dalla specifica funzione che devono assolvere, quando gli stessi siano diversi da quelli utilizzati o utilizzabili secondo un criterio di normalità sociale dell'abbigliamento" (Cass. n. 1352/2016; conforme Cass. n. 7738/2018; Cass. 25479/2023)».

[67] Cfr. l'opinione dell'Avvocato Generale nella causa C-580/19 - *R.J. v. Stadt Offenbach am Main*.

[68] M. V. BALLESTRERO, *Intervento*, cit., p. 167, che precisa la ragione di tale affermazione: anche l'Autrice sostiene, infatti, che il tempo sia «ancora misura della soggezione, che è appunto quel tempo vincolato, in cui non si può utilizzare il proprio "tempo" né in modo giocoso, né altrimenti lucroso».

[69] M. T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, cit., pp. 96 ss, che riprende così M. V. BALLESTRERO, *Intervento*, cit., p. 167. Cfr. altresì V. BAVARO, *Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato*, in V. BAVARO, B. VENEZIANI (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, Cacucci, Bari, 2009, pp. 13 ss.

1.2.2. *Oltre la corrispettività: il rapporto tra proporzionalità e sufficienza*

La dottrina ha tradizionalmente ritenuto che la retribuzione sia corrispettivo di «tutto quanto è dovuto dal datore di lavoro in virtù del rapporto». Non è determinante la funzione di essa: che sia per «compensare l'utilità tratta dal contratto» da parte del datore di lavoro, il quale per «procurarsi utilità mediante lavoro subordinato» corrisponde al lavoratore un corrispettivo che compensa «sia il tempo di lavoro – che per lui è utile – sia il tempo di non lavoro», o come espressione di «un interesse datoriale "illuminato"», riflesso della convinzione che il lavoratore tutelato sotto il profilo del reddito sia maggiormente produttivo[70].

I parametri della quantità e della qualità del lavoro «possono e debbono operare anche a prescindere dal valore della prestazione per chi la riceve»[71]. Parimenti, la proporzionalità non può portare a un diverso «apprezzamento della prestazione» in base alle esigenze e alla disponibilità economica di chi la utilizza, con la conseguenza che non dovrebbe essere attribuita rilevanza a parametri esterni al rapporto quali la debolezza, l'ubicazione o le dimensioni dell'impresa[72].

La proporzionalità dice qualcosa di più sui caratteri che dovrebbe avere la retribuzione. In ragione dei criteri fissati nell'art. 36 Cost., che la distinguono dalle altre forme di corrispettivo, si ritiene che tale principio indichi la connessione funzionale tra due prestazioni, senza implicare «necessariamente un equilibrio oggettivo tra le prestazioni scambiate»[73]; talvolta, la corrispettività è stata perciò ritenuta «sinonimo di "correlazione" o di "proporzionalità" tra due elementi, fattori, prestazioni»[74].

Tale affermazione è in linea con quanto sostenuto da un rilevante orientamento dottrinale, secondo cui «il precetto richiede un

---

[70] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 175-177.
[71] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 52.
[72] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 97.
[73] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p., 6.
[74] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 14.

adattamento, se non un abbandono, dell'idea di retribuzione quale mero corrispettivo dell'attività lavorativa»[75]. C'è, infatti, un fattore che, tradizionalmente, rischia di rompere il concetto di corrispettività: è la centralità dell'elemento retributivo all'interno del rapporto di lavoro, in quanto esso costituisce «il ritorno economico per disporre dei mezzi necessari all'esistenza»[76]. In particolare, il criterio di sufficienza della retribuzione impone di valutare che il corrispettivo non sia inferiore a quanto necessario per condurre una vita libera e dignitosa[77], con valutazioni che necessariamente dovrebbero tenere conto a questo fine di elementi di contesto.

Ciò a conferma dell'idea che nel determinare la retribuzione non si debba considerare il solo valore di mercato della forza-lavoro, ma anche il «livello di reddito necessario al lavoratore per condurre un'esistenza libera e dignitosa», cioè «un elemento esterno al mercato»[78].

Di questo principio volto a garantire il soddisfacimento delle esigenze minime di vita del lavoratore e della sua famiglia si è evidenziata la difficoltà di attuazione e l'"evanescenza". Tuttavia, sarebbe forse meglio parlare di criterio aperto, che consente l'adattamento al momento storico e alle «concrete condizioni di vita esistenti»[79], fermi restando i due "meta-principi" – la libertà e la dignità – alla luce dei quali si deve guardare non solo il minimo vitale, ma anche quanto necessario alle esigenze sociali del lavoratore[80].

---

[75] T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, cit., p. 345. Cfr. anche C. ZOLI, G. ZILIO GRANDI, *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI, *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1991, pp. 197 ss, spec. p. 200.

[76] S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Torino, Utet Giuridica, 2012, pp. 27 ss.

[77] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 14.

[78] Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 285 ss, spec. p. 292, che citano L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 185.

[79] F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89.

[80] Il «rilievo dignitario-esistenziale del criterio di sufficienza» è elemento su cui si registrò una certa convergenza anche in sede di Costituente tra le forze cattoliche e comuniste, come evidenzia anche G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. Dir.*,

Nel definire la soglia al di sotto della quale la determinazione negoziale della retribuzione non può scendere[81], il legislatore costituente ha, infatti, sancito «il rilievo che la persona del lavoratore assume nel rapporto di lavoro»[82], a tutela della sua dignità, in quanto il lavoro è strumento per guadagnarsi di che vivere e partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Proprio in ragione della descritta rottura della relazione di corrispettività tra retribuzione e prestazione di lavoro, il principio di sufficienza, in quanto slegato dal valore della prestazione, pare quasi contrapporsi a quello di proporzionalità[83].

Nel dibattito dottrinale relativo ai rapporti tra i due criteri guida individuati nell'art. 36 Cost., piuttosto che di aperta contrapposizione, si è parlato di coesistenza dei principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione. Una parte della dottrina in essi ravvisa le "due anime" dell'istituto, una «mercantile (ispirata dal principio di proporzionalità)» e una «assistenziale», connessa al principio di sufficienza, a cui corrispondono le due funzioni di corrispettivo della prestazione e di retribuzione "sociale"[84], commisurata «non solo alla sua funzione economica (prezzo di un bene), ma anche e soprattutto alla sua funzione sociale», quale mezzo di sostentamento[85]. La proporzionalità sarebbe «la "componente oggettiva" della giusta retribuzione», che la collega direttamente alla prestazione di lavoro oggetto del contratto di lavoro subordinato; la sufficienza, invece, sarebbe «connessa ai bisogni della persona in un'accezione extra-contrattuale»[86].

2011, 4, p. 637.

[81] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 69, che richiama sul punto M. ROCCELLA, *I salari*, cit., pp. 68 ss; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 289 ss.

[82] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 25.

[83] Cfr. M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 25.

[84] T. TREU, *Contratto di lavoro e corrispettività*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di Diritto del Lavoro, IV*, II, Padova, Cedam, 2011, pp. 1339 ss.

[85] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 30

[86] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 47; T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 344-345 e 111-112; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 73; V. BAVARO, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici»*, cit., p. 511. Secondo R. SCOGNAMIGLIO, *Il*

Partendo da tale classificazione, la dottrina ha elaborato diverse nozioni giuridiche di retribuzione: la prima, quale obbligazione-corrispettivo, riconducibile al principio di proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro prestato, e la seconda, come obbligazione sociale, riconducibile invece al principio di sufficienza[87]. All'idea di retribuzione come obbligazione-corrispettivo si è già accennato. Si ritiene che la nozione di retribuzione obbligazione-sociale venga in rilievo per giustificare la garanzia di una retribuzione minima, anche in relazione ai trattamenti economici dovuti in caso di sospensione del lavoro[88], tanto che in dottrina si afferma che il diritto alla retribuzione sufficiente è «un effetto legale del contratto relativamente insensibile alle vicende del rapporto»[89]. Nonostante questa caratteristica sembri determinare un'attenuazione del nesso di corrispettività, è opinione condivisa che nel valutare l'adeguatezza della retribuzione non si possa non tenere conto del contenuto assicurativo del contratto di lavoro[90]. Anzi proprio dalla connessione tra le due no-

lavoro nella Costituzione italiana, Milano, Franco Angeli, 1978, pp. 78-79, l'art. 36 Cost., «solo in quanto abbinato alla sufficienza, esprime qualcosa più della corrispettività […] altrimenti ne è una superfetazione».

[87] Cfr. L. ZOPPOLI, *L'articolo 36 della costituzione e l'obbligazione retributiva*, in CARUSO B., ZOLI C., ZOPPOLI L. (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, cit., pp. 93 ss È critico rispetto a tale bipartizione – obbligazione sociale e obbligazione corrispettiva – P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro,* cit., pp. 40 ss, il quale evidenzia il rischio della stessa di «scindere eccessivamente» i due principi della Costituzione che devono essere considerati come strettamente connessi.

[88] Il datore di lavoro con il contratto «si accolla il rischio degli impedimenti sopravvenuti» e il lavoratore paga a questo un «premio assicurativo» implicito, percependo una retribuzione inferiore rispetto a quella che potrebbe ottenere. Cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro,* cit., p. 149; T. TREU, *Contratto di lavoro e corrispettività*, cit., p. 1339. Cfr. anche L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, cit., p. 121, che ricorda come il «collegamento tra artt. 36, 37 e 38» della Costituzione tuteli il «diritto alla retribuzione in alcune ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro».

[89] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 311, il quale chiarisce ulteriormente che «su tale retribuzione non può perciò incidere la sospensione del rapporto giustificata dalla tutela di interessi costituzionalmente protetti».

[90] P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della costituzione*, cit., p. 755, il quale ricorda come tale aspetto fosse già emerso durante i lavori dell'Assemblea costituente, in un intervento di Fanfani sul tema della giusta retribuzione. Cfr. *Resoconto della seduta di giovedì 12 settembre 1946 della Terza Sottocommissione*, cit. A conferma di tale idea, in dottrina e

zioni di retribuzione obbligazione-corrispettivo e obbligazione sociale discende che «nella valutazione del trattamento economico del lavoratore alla stregua del principio di "giusta retribuzione"» deve essere considerato anche di tale contenuto assicurativo[91]: la prestazione del lavoratore è da valutare in modo unitario, includendo periodi di lavoro e di riposo, oltre che eventuali periodi di sospensione[92].

Tuttavia, ci si potrebbe chiedere se questa idea di corrispettività "allargata", basata sul presupposto che il lavoratore avrebbe acquistato «la sicurezza della continuità del proprio reddito in cambio di una riduzione del reddito stesso»[93], non vada in crisi a fronte della grande diffusione dei contratti di lavoro a termine, della "meno rigida" disciplina sui licenziamenti, nonché soprattutto delle nuove modalità organizzative del lavoro e del descritto allentamento dello stretto legame tra orario di lavoro e retribuzione; o, se non altro, se al fine di assicurare l'adeguatezza e l'equità della retribuzione non

giurisprudenza è consolidata l'opinione secondo cui hanno natura retributiva tutte le somme che sono previste dalla legge a carico del datore di lavoro nei casi di sospensioni della prestazione. Cfr. E. GRAGNOLI, M. CORTI, *La retribuzione*, in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Tomo I. Contratto e rapporto di lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, Padova, Cedam, 2011, p. 1397.

[91] P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della costituzione*, cit., p. 755.

[92] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 27.

[93] P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, cit., p. 150, afferma che il compenso al prestatore durante il periodo di sospensione del lavoro è legato «alla prestazione lavorativa dal medesimo nesso di corrispettività che lega ad essa il compenso pagato negli altri periodi: il lavoratore ha, per così dire, acquistato la sicurezza della continuità del proprio reddito in cambio di una riduzione del reddito stesso, ma tutto quanto egli riceve, compresa quella sicurezza, è il corrispettivo della sua prestazione lavorativa, globalmente considerata *ex ante* come soggetta al rischio di determinate sospensioni». L'espressione «corrispettività "allargata"» è usata da G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La funzione della retribuzione oggi e la questione del salario minimo legale,* in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4, p. 3. Secondo l'Autrice, tale corrispettività «che prescinde dalla stretta sinallagmaticità con la prestazione resa dal lavoratore ed abbraccia aspetti della vita di questo che nulla hanno a che vedere con lo svolgimento dell'attività affidatagli, diventa anche una chiave di lettura della sufficienza laddove certe prestazioni dovute dal datore di lavoro (es. trattamento di malattia previsto dal contratto collettivo, ragionevoli accomodamenti per il lavoratore inidoneo) nella misura in cui tutelano il lavoratore dal bisogno, contribuiscono anche ad una sua esistenza libera dignitosa».

sia da ripensare, almeno in alcuni casi, il rapporto tra i principi di proporzionalità e sufficienza o, meglio, tra le funzioni – corrispettiva e sociale – della retribuzione.

Come accennato, i due criteri della proporzionalità e della sufficienza, fin da subito, sono apparsi difficili da conciliare per la loro genericità e per la – almeno apparente – contrapposizione. Tra chi ha ritenuto tali principi gerarchicamente ordinati, si è più di frequente attribuita una posizione prioritaria alla proporzionalità, che impone al giudice di valutare il valore di mercato della prestazione lavorativa; il criterio della sufficienza rimane residuale, «correttivo e integrativo»[94]. La proporzionalità, secondo tale interpretazione, sarebbe l'unico mezzo per valutare la prestazione secondo un canone imparziale, determinato in base alla durata e all'intensità dell'impegno, cioè alla quantità del lavoro svolto, e alle mansioni svolte, quindi alla qualità del lavoro. Il richiamo alla sufficienza, invece, avrebbe il solo scopo di fissare un limite al di sotto del quale la retribuzione non è accettabile, in quanto non adeguata alle esigenze personali e familiari del lavoratore. La proporzionalità assume in tale interpretazione «una collocazione prioritaria, imponendo al giudice di individuare innanzitutto il "valore di mercato" della prestazione lavorativa; viceversa, al principio di sufficienza viene assegnata la posizione subalterna di "correttivo"»[95].

Un'altra posizione, invece, antepone la sufficienza alla proporzionalità, ponendo l'attenzione sulla locuzione "in ogni caso", contenuta nell'art. 36 Cost. Proprio questa attribuirebbe alla sufficienza un valore prioritario rispetto alla proporzionalità, nel senso di rendere la prima un temperamento rispetto al «rigido principio propor-

---

[94] Cass., 5 aprile 1993, n. 4088, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, II, p. 673. In dottrina, cfr., *ex multis*, S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 1950, pp. 189 ss, spec. p. 192; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., pp. 78 ss; T. TREU, *Art. 36*, cit., pp. 84-85; M. ROCCELLA, *I salari*, cit., pp. 68-69; F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2, 1998, pp. 213.

[95] Ritiene che non sia un'endiadi, ma che vi sia un rapporto di «concorso» tra i due principi S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., pp. 68 ss, che richiama in senso conforme M. DELL'OLIO, *Retribuzione, quantità e qualità del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1, 1995, pp. 9 ss; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., pp. 78 ss. *Contra*, cfr. G. ROMA, *La retribuzione*, cit., pp. 25 ss.

zionalistico», integrando il principio sinallagmatico con la «rilevanza della persona umana» e una nuova considerazione – accanto alla posizione contrattuale – della posizione sociale del lavoratore[96].

Un ulteriore autorevole e condivisibile orientamento, infine, nega che ci sia una gerarchia tra i due principi: sostiene che tra essi non sussista alcun contrasto, ma ci sia un rapporto di continuità e complementarietà, per non dire di interdipendenza[97]. Non essendo rinvenibile nella norma costituzionale alcun appiglio argomentativo per sostenere l'esistenza di un rapporto gerarchico tra i due principi, sembra quindi preferibile interpretarli in modo unitario, come strettamente connessi e operanti in maniera congiunta, in quanto uniti dal medesimo fine di fornire la nozione costituzionale di giusta retribuzione[98]. Questa simultanea e coordinata considerazione dei due principi è stata di recente spiegata anche in altri termini: se, da

---

[96] C. COLAPIETRO, *Sub art. 36*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, pp. 739 ss; G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, Bari, Cacucci, 1997, pp. 25 ss. Cfr. anche L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, I, pp. 153 ss, spec. p. 159, il quale afferma che l'art. 36 Cost. ha introdotto un «riferimento esterno rispetto al sinallagma e alla corrispettività delle prestazioni, subordinando la validità del patto negoziale alla sufficienza e idoneità della retribuzione a garantire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

[97] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 54 ss, che cita S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-1950, I, pp. 189 ss; M. DELL'OLIO, *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, cit., p. 10; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 754; S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., pp. 68 ss., spec. p. 79. In senso parzialmente diverso, cfr. L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p.189, secondo cui i due criteri, più che essere concorrenti, operano su piani differenti e con finalità diverse.

[98] Una retribuzione «non […] commisurata soltanto alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma [...] altresì adeguata alle esigenze minime di vita, obiettivamente determinate, del lavoratore e della sua famiglia». Cfr. S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione*, cit., p. 31, che cita C. Cost., 24 aprile 1962, n. 41, in *Mass. giur. lav.*, 1962, p. 169. Anche C. COLAPIETRO, *Art. 36,* cit., p. 745, sottolinea come i principi di proporzionalità e di sufficienza siano «strettamente connessi ed accomunati dal medesimo fine tanto di fornire la nozione costituzionale di retribuzione prescrivendone i requisiti essenziali, quanto di garantire "nel loro insieme e nella loro idoneità a soddisfare i diversi interessi in gioco […] quel livello di dignità richiesto dal costituente"». Cfr. anche M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., pp. 72-73, che riporta sentenze favorevoli a tale interpretazione.

un lato, «la tutela non si può e non si deve limitare a un adeguamento alla sufficienza, perché per la norma costituzionale esiste un insieme di retribuzioni sufficienti e proporzionate alla qualità e quantità del lavoro», parimenti, dall'altro, il giudizio di proporzionalità *ex* art. 36 Cost. «non può essere svolto al di fuori di un parametro di sufficienza», ma impone che le retribuzioni siano proporzionate alla qualità e quantità del lavoro e che siano «al contempo sufficienti»[99].

Nel cercare di ricostruire il rapporto – o la "sintesi" – tra i due principi, si è perfino giunti ad affermare che «la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente, quindi financo nelle ipotesi in cui, a causa dell'estrema modestia del valore della prestazione lavorativa, l'applicazione del principio proporzionalistico rischi di evidenziare un compenso talmente ridotto da non consentire al lavoratore di soddisfare in modo minimamente dignitoso le necessità essenziali»[100]. Tale affermazione non può che ritenersi condivisibile in linea di principio, alla luce della «correlazione inscindibile» tra i due principi, che finisce per incidere sulla corrispettività del contratto di lavoro, integrandolo o correggendolo, «mediante l'ingresso della dimensione sociale della retribuzione (e con essa della tutela della dignità del lavoratore, come persona e come cittadino)»[101]; tuttavia, non si può non tenere conto della durata della prestazione nella valutazione di sufficienza e proporzionalità[102].

---

[99] CAIROLI S., *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 61. Cfr. anche F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89, secondo cui l'art. 36 Cost. «garantisce due diritti distinti, che tuttavia, «nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda».

[100] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 68, ripreso anche da F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 81.

[101] Cfr. F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 69, che riprende M. V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, I, p. 241.

[102] Cfr., ad esempio, M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1986, I, pp. 3 ss, spec. p. 20, che ammette «con onestà che nel part time si ha un divorzio tra sufficienza e proporzionalità della retribuzione».

Si è evidenziato che spesso «nell'esperienza giudiziale» i due canoni finiscono per coincidere[103]. Taluno, invece, ritiene che la giurisprudenza abbia pragmaticamente fatto un uso prevalente del criterio della proporzionalità e che la sufficienza sia stata usata per «discostarsi […] dai "valori sindacali, accentuando il carattere soggettivo della decisione caso per caso"»[104]. Si è parlato anche di una ridotta «portata precettiva del principio di sufficienza» per descrivere tale tendenza della giurisprudenza, specialmente di quella più risalente. Quanto meno nei primi decenni di applicazione dell'art. 36 Cost., i giudici hanno «strumentalmente» fatto riferimento in modo prevalente al principio di proporzionalità a scapito della sufficienza, circoscrivendo «l'efficacia della norma alla retribuzione proporzionale» nel richiamo al parametro contrattuale[105], con la conseguenza che le tariffe contrattuali sono di fatto diventate «il limite massimo per l'adeguamento della retribuzione insufficiente»[106].

Al contrario, non vi dovrebbe essere alcun ostacolo alla piena ed effettiva attuazione al diritto assoluto della persona costituzional-

---

[103] E. GRAGNOLI, *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione*, cit., p. 11.

[104] M. V. BALLESTRERO, R*iallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT*, 447/2021, p. 8; G. ROMA, *La retribuzione*, cit., p. 10. *Contra*, cfr. anche P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 750, secondo il quale il principio di proporzionalità ha applicazione meno incisiva e univoca rispetto alla parte relativa alla «sufficienza». In linea con quest'ultima posizione, M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 4, descrive la giurisprudenza come «attenta ai bisogni di tutela minimale di un "creditore povero", più che alle esigenze di equilibrio dinamico di un rapporto di produzione».

[105] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 69, che richiama sul punto M. ROCCELLA, *I salari*, cit., pp. 68 ss. Cfr. anche L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, I, pp. 153 ss, spec. p. 160, il quale ricorda che nell'applicazione giurisprudenziale dell'art. 36 ha prevalso il criterio della proporzionalità su quello della sufficienza, «generalmente dato per scontato», nonostante sia un dato «considerato imprescindibile dall'art. 36, primo comma, Cost.».

[106] G. ROMA, *La retribuzione*, cit., p. 10. Questa tendenza di fatto della giurisprudenza risalente a limitarsi ad un «adeguamento equitativo alle tabelle salariali» dei contratti collettivi è evidenziata anche da G. PERA, *La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1961, pp. 416 ss, oggi in *Scritti di Giuseppe Pera*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 53 ss, spec. p. 61.

mente garantito da tale disposizione: sono da ritenere sindacabili tutte le norme, legislative e di origine collettiva, che fissino un livello retributivo "insufficiente"[107].

Alcune pronunce più recenti, ad esempio le sentenze della Corte di Cassazione dell'ottobre 2023, nel constatare l'inadeguatezza delle previsioni della contrattazione collettiva in materia retributiva, hanno suggerito ulteriori parametri oltre a quello contrattuale per valutare la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost., alcuni dei quali non connessi in alcun modo alla proporzionalità[108], tanto che si è parlato di una «ridefinizione universalistica del concetto di sufficienza nel suo parametro minimo e irriducibile»[109]. Proprio nelle citate pronunce, tuttavia, la Cassazione pare riconoscere un rapporto in cui i due principi «si integrano a vicenda» nella concreta determinazione della retribuzione: il diritto ad una retribuzione «proporzionata» garantisce ai lavoratori «una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata»; mentre quello ad una retribuzione «sufficiente» dà diritto ad «una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», ovvero ad «una ricompensa complessiva

[107] In linea con tale idea – ribadita da C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., 106 – secondo cui sia il legislatore che le parti sociali nel negoziare i contratti collettivi sono tenuti a conformarsi ai due principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, si ricorda come anche l'art. 8 del d. l. n. 138/2011, convertito con la l. n. 148/2011, che ha riconosciuto efficacia derogatoria ai contratti collettivi di prossimità, non riguarda la materia retributiva, come ribadito da S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 10.

[108] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 40, che è critico verso l'approccio adottato dalla Cassazione nelle sentenze dell'ottobre 2023 – Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769, nonché Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28321; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28323 – così come nei casi in cui il giudice ha preso come riferimento indici diversi dai parametri contrattuali, che rischiano di essere troppo «esposti al soggettivismo decisionale» o, come si è detto, «non significativi della proporzionalità».

[109] Quindi la sufficienza come «limite finanche per la contrattazione collettiva perché «il costante riferimento alle tariffe salariali previste dai contratti collettivi […] soddisf[erebbe] il requisito della proporzionalità ma non quello della sufficienza», come affermato da V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 285 ss, spec. 292, che citano G. ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, cit., p. 47.

che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa». In altre parole, l'uno stabilisce «un criterio positivo di carattere generale», l'altro «un limite negativo, invalicabile in assoluto»[110].

In linea, almeno in parte, con quest'ultimo orientamento giurisprudenziale, secondo cui si tratta di due principi che non possono che essere valutati insieme[111], pare potersi affermare la necessità di una lettura unitaria dei due principi, in quanto sono coessenziali e si «integrano a vicenda»[112].

1.3. *L'attuazione della norma: il ruolo "creativo" della giurisprudenza e la funzione di parametro della contrattazione collettiva*

Come già ricordato, è ben presto prevalso l'orientamento che attribuisce alla norma costituzionale il carattere di immediata precettività, per colmare il vuoto legislativo derivante dalla mancata at-

[110] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 11, che richiama quanto già affermato in precedenza dalla stessa Corte con la sentenza n. 24449/2016.

[111] L'interpretazione qui accolta è definita solo "in parte" in linea con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità descritto, in quanto in esso, come in altre occasioni, la giurisprudenza è giunta a valutare i due principi disgiuntamente, come se fossero due diritti distinti, che poi "solo" «nella concreta determinazione della retribuzione si integrano a vicenda». Cfr. Cass. 30 novembre 2016, n. 24449. Cfr. V. A. Poso, *Il lavoro può anche essere "povero", ma la retribuzione deve essere "decente"*, in *Labor*, 4 maggio 2022.

[112] F. Martelloni, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89. In linea con tale interpretazione, anche Cass. 27711/2023 richiama Corte cost. n. 30/1960, secondo cui il diritto al salario minimo costituzionale delineato nell'art. 36 Cost. integra un diritto subiettivo perfetto, «che deve rispondere a due fondamentali e diverse esigenze (Corte cost. n. 74/1966 e n. 559/1987) che evidenziano due distinti diritti destinati tuttavia ad integrarsi a vicenda (Cass. n. 24449/2016), in un rapporto di complementarietà accentuata dall'espressione "e in ogni caso", non potendo il giudice sottrarsi a nessuna delle due valutazioni». Cfr. P. Pascucci, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., pp. 25-26; C. Zoli, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., p. 106.

tuazione dell'art. 39[113] e per far sì che l'art. 36 Cost. non si limitasse ad enunciare un principio che necessitava di attuazione con l'intervento del legislatore ordinario[114]. Si è parlato a tal proposito di «una scelta politica di deliberata supplenza del giudiziario all'inerzia del legislativo»[115].

Che lo si ritenga un limite «in negativo» all'autonomia individuale, un diritto della personalità preesistente al rapporto di lavoro[116], un vero e proprio «diritto soggettivo che vuole essere una

[113] È con la nota sentenza n. 461 del 21 febbraio 1952 – Cass., 21 febbraio 1952, n. 461, in *Mass. giur. lav.*, 1952, p. 128 – che la Corte di Cassazione afferma per la prima volta la natura precettiva della norma e la sua immediata applicabilità ai rapporti di lavoro.

[114] A favore della natura programmatica della norma si schierò, in un primo momento, parte della giurisprudenza. Cfr., ad esempio, la sentenza n. 171 del 1952 del Tribunale di Foggia, citata da M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 46, secondo cui «l'art. 36 co. I Cost. non può trovare applicazione fin quando il legislatore non detti altre norme che specifichino i criteri ed indichino le modalità per stabilire la retribuzione e il lavoro». In dottrina, in contrasto con l'opinione prevalente, non ravvisa «elementi idonei a rendere operante una norma» come l'art. 36 Cost., in quanto «necessita di troppi riferimenti perché vi si possa vedere, *sic et simpliciter*, la fonte di un vero e proprio diritto soggettivo», M. SCORZA, *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1951, II, pp. 447 ss, spec. p. 451. Cfr. anche D. NAPOLETANO, *Natura ed efficacia della norma di cui all'art. 36 , 1° comma, della Costituzione e sua rilevanza sui contratti individuali di lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1951, pp. 217 ss. Secondo M. S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, cit., p. 11, l'art. 36 Cost. rientra tra quelli che l'Autore stesso definisce come «principi generali», che «contengono proposizioni giuridiche, le quali trovano la loro attuazione in norme di specie, intervenendo queste norme di specie a formare una parte della loro statuizione», in contrapposizione alle norme costituzionali che al contempo sono costitutive e regolative di una garanzia costituzionale e a quelle enunciative di principi programmatici.

[115] Cfr. G. GIUGNI, *Prefazione* a M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 9.

[116] Cfr. S. PUGLIATTI, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori* (nota a T. Genova 3 novembre 1950 e 7 novembre 1950), in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, pp. 174 ss; R. NICOLÒ, *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro* (nota a Corte App. Aquila 24 ottobre 1950), in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, p. 6; C. LEGA, *Il salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1952, II, pp. 275 ss, spec. p. 288, nota a Cass. 21 febbraio 1952, n. 461; M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1966, p. 69. Secondo quest'ultimo, la qualificazione del diritto alla retribuzione come diritto della personalità è connessa alla «particolare considerazione dell'ordinamento per la persona del lavoratore». *Contra* P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., pp. 739 ss, che nega il carattere di diritto

forma di tutela della stessa personalità umana e della dignità del lavoratore»[117] o che si concentri l'attenzione sul fatto che è un diritto costituzionale della persona[118], connesso al «rispetto dell'integrale esistenza fisico-psichica»[119], è innegabile che quelli enunciati nell'art. 36 sono l'esplicazione di altri principi costituzionali, in quanto diretti a garantire l'effettività del diritto alla libertà e alla dignità sociale[120]. Se anche lo si vuole leggere come un diritto di credito di origine contrattuale[121], è comunque opportuno qualificarlo «come un diritto regolato da principi di ordine pubblico (o di rango costituzionale)», per il «risalto che l'art. 36 Cost. dà alla dimensione personale» e «al nesso retribuzione/dignità»: questi aspetti, infatti, lo «plasmano prima ancora che transiti nei domini dell'autonomia negoziale individuale o collettiva»[122].

Dal fondamentale riconoscimento della natura precettiva della norma discende quello del diritto ad una giusta retribuzione come diritto assoluto, inderogabile e «immediatamente efficace nei confronti del datore di lavoro, in quanto "norma di fonte costituzionale incorporat(a) nella disciplina legale inderogabile del contratto di lavoro"»[123]. Tuttavia, non si può nascondere che dalla lettura dell'art. 36 Cost. in connessione con le altre norme costituzionali si rivela «una natura più ampia, "programmatica"», nel senso che oltre a

---

"assoluto".

[117] R. NICOLÒ, *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro*, cit., pp. 5-6.

[118] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 25.

[119] C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 7 ss.

[120] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 29.

[121] R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro Civ.*, 1951, p. 352. Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 34, il quale lo qualifica come «diritto fondamentale» che compete al lavoratore in base alla sua prestazione.

[122] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 181 ss e 282; L. ZOPPOLI, *La retribuzione*, in AA. VV., *Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 327 ss, spec. p. 340.

[123] Cfr. L. MENGONI, *I diritti sociali*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il contratto di lavoro*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, p. 136. Anche Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 28 ricorda come già dalla sentenza della Corte Cost. n. 30/1960 si sia ritenuto che quello al salario minimo costituzionale delineato nell'art. 36 Cost. sia «un diritto subiettivo perfetto».

configurare un «diritto "pretensivo" tra privati», tale disposizione vincola l'attività dello Stato a conferire «pienezza» al diritto alla giusta retribuzione[124] e in tal modo mira ad «incidere prospetticamente sull'organizzazione socioeconomica della Repubblica»[125]. In altri termini, la retribuzione giusta è «un principio che qualifica l'orientamento complessivo del nostro sistema normativo, la cui attuazione è responsabilità diretta dell'ordinamento» e «parte integrante del compito generale di promuovere la eguaglianza e la libertà sostanziale dei lavoratori attribuito dall'art. 3, 2° comma»[126].

In ragione del carattere di «genericità» delle direttive di merito presenti nell'art. 36 Cost., quali sono i principi di sufficienza e proporzionalità, si è resa necessaria una qualche integrazione con indicatori «esterni al dettato normativo e storicamente variabili». Perciò, la questione centrale nell'applicazione della norma non è tanto quella che è stata definita da taluno la «falsa contrapposizione fra carattere precettivo o programmatico della norma», quanto piuttosto quella relativa alle modalità e agli strumenti di applicazione della stessa[127]. Infatti, i modi in cui dare attuazione alle responsabilità appena descritte non sono predeterminati nella norma costituzionale.

Nella pratica, la norma è stata attuata tramite la sua diretta applicazione da parte dei giudici[128]. Il meccanismo è noto: in caso di contestazione da parte del lavoratore, il giudice verifica la rispondenza del trattamento retributivo ai principi fissati dall'art. 36 Cost.; qualora rilevi una violazione della norma, interviene a rideterminare

---

[124] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 29, citando G. RICCI G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2012, p. XII.

[125] A. APOSTOLI, *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismi.it*, 2023, 3, pp. 35 ss, spec. p. 44. Cfr. anche V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 55 ss, spec. pp. 69 ss; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 90.

[126] T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 75.

[127] T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 77.

[128] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 42.

l'importo della retribuzione, secondo la competenza attribuitagli dall'art. 2099 c.c.[129].

La giurisprudenza ha, dunque, assunto il compito di stabilire la retribuzione proporzionata e sufficiente, cui fa riferimento l'art. 36 Cost. In tale operazione, ha fatto e fa ancora oggi riferimento alle tariffe minime previste dalla contrattazione collettiva della categoria o del settore di appartenenza, anche nei casi in cui il contrasto riguardi lavoratori non iscritti al sindacato o dipendenti da datori di lavoro non iscritti alle associazioni stipulanti quel contratto collettivo[130], dando origine ad un processo che è stato definito di «costituzionalizzazione del salario minimo convenzionale»[131].

La contrattazione collettiva è stata la principale – se non addirittura l'unica, in molti casi – fonte «di produzione di norme e di

[129] Il potere del giudice in questi casi è indipendente dal fatto che il lavoratore, nella domanda, abbia o non abbia esplicitamente fatto riferimento all'art. 36 Cost., come ricordato da G. RICCI, *La retribuzione nella costituzione e il salario minimo*, in *Lav. Dir.*, 2011, 4, p. 642. Anche la giurisprudenza – a titolo esemplificato, cfr. Cass., 9 maggio 2003, n. 7157, in *Not. giur lav.*, 2003, p. 678 – ritiene che «ai fini dell'accoglimento della domanda di adeguamento della retribuzione, non è preclusiva la circostanza che il lavoratore abbia omesso uno specifico richiamo all'art. 36 Cost., giacché il giudice ha il potere di applicare la suindicata norma costituzionale ancorché non espressamente invocata dal lavoratore, dovendosi la stessa ritenere implicita nella richiesta». Sul punto, cfr. anche S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 35. Quanto all'onere della prova e al potere del giudice, cfr. anche Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, dove si afferma che «il lavoratore 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, e non anche l'insufficienza o la non proporzionalità che rappresentano i criteri giuridici che il giudice deve utilizzare nell'opera di accertamento. Al lavoratore spetta soltanto l'onere di dimostrare l'oggetto sul quale tale valutazione deve avvenire, e cioè le prestazioni lavorative in concreto effettuate e l'allegazione di criteri di raffronto, fermo restando il dovere del giudice di enunciare i parametri seguiti, allo scopo di consentire il controllo della congruità della motivazione della sua decisione».

[130] Cfr., in passato, Cass., 1° giugno 1988, n. 3712, in *Rep. foro it.*, 1989, 1136, in cui si legge «i contratti collettivi post-corporativi, benché non vincolino i non iscritti alle associazioni stipulanti, non sono per i medesimi del tutto privi di rilievo, potendo la disciplina in tema di trattamento economico essere utilizzata dal giudice ai fini della determinazione della retribuzione spettante ai sensi dell'art. 36 Cost. ad un lavoratore cui detta contrattazione collettiva non sia direttamente applicabile».

[131] F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 88.

parametri salariali» per la determinazione di quanto dovuto al lavoratore in cambio della sua prestazione lavorativa[132]: il richiamo alle previsioni contrattuali è stato ritenuto lo strumento di «raccordo con il mercato», per armonizzare le esigenze di questo con quelle di tutela dei lavoratori[133].

Sebbene in passato le tariffe contrattuali siano state considerate pressoché «l'unico possibile criterio» per determinare in concreto la retribuzione proporzionata e sufficiente, tale idea è stata espressamente contraddetta dalla giurisprudenza più recente. Non si afferma che in passato la giurisprudenza abbia escluso la sindacabilità delle tariffe collettive; tuttavia, vi era stato un filone giurisprudenziale che aveva fatto riferimento in modo quasi meccanicistico alle tabelle salariali dei contratti collettivi, partendo dal presupposto che i contratti collettivi siano il miglior indice della conformità della retribuzione all'art. 36 Cost[134]. Accanto a questo, un altro orientamento si distingueva per una certa indifferenza nei confronti delle previsioni della contrattazione collettiva, preferendo fare riferimento ad altri elementi, genericamente equitativi[135]. Infine, secondo una

---

[132] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 3. Sul punto, cfr. anche P. ICHINO, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., pp. 734 ss; F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89; T. TREU, *Art. 36*, cit.; C. TRIPODINA, *Articolo 36*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 352 ss.; L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, cit., pp. 93 ss.

[133] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 24.

[134] Cfr. Cass., 12 maggio 1951, n. 1184, in *Mass. giur. lav.*, 1951, p. 157, secondo cui «le tariffe salariali determinate dagli organismi sindacali attuano il precetto contenuto nell'art. 36 della Costituzione e costituiscono perciò compenso inderogabile per il lavoratore». Cfr. anche Cass., 21 febbraio 1952, n. 461, in *Mass. giur. lav.,* 1952, p. 128; Pret. Trani, 19 marzo 1985, in *Lav. prev. oggi,* 1986, p. 122, secondo cui «non spetta al giudice bensì agli accordi sindacali stabilire che la retribuzione corrisponde ad un criterio di sufficienza e di proporzionalità, poiché le parti così facendo realizzano in concreto i presupposti contenuti nell'art. 36 della Costituzione». Sul punto, cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., pp. 96 ss; M. ROCCELLA, *I salari*, cit., pp. 67 ss.; C. DE MARCHIS, *Retribuzione sufficiente, zone depresse e il chiaro "no" della Cassazione*, in *Riv. Giur. Lav.,* 1994, II, p. 409. A tal proposito, S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 64, ribadisce come in passato di rado sia stata contraddetta «l'efficienza parametrica dei contratti collettivi».

[135] A tale proposito, M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 83, cita una sentenza della Corte di appello di Bari, secondo cui «per annullare un

diversa posizione giurisprudenziale, decisamente prevalente, il rinvio ai minimi salariali dei contratti collettivi deve essere interpretato come «non recettizio», il che vuol dire ammettere la possibilità di fare riferimento ad altri indicatori, qualora maggiormente attendibili[136]. La giurisprudenza, inoltre, ha sottolineato il potere-dovere del giudice di effettuare un vaglio critico di essi, in ragione di un «carattere di subalternità» degli stessi ai parametri offerti dalla contrattazione collettiva[137], rispetto ai quali sussiste una presunzione *iuris tantum* di adeguatezza all'art. 36 Cost.: al giudice che voglia discostarsene si richiede adeguata motivazione sul punto[138].

Talvolta, la giurisprudenza ha ritenuto legittime anche retribuzioni inferiori ai minimi individuati dai contratti collettivi, alla luce delle modeste dimensioni o del carattere artigiano o della situazione economico-finanziaria dell'impresa o anche delle condizioni socio-economiche della zona in cui si svolge il rapporto di lavoro[139]. Si tratta di decisioni quanto meno opinabili e che sono state per lo più criticate, specialmente in ragione del fatto che il cd. minimo costituzionale è già «esso stesso espressione di un compromesso al ribasso»[140].

Di recente, specialmente da quando la contrattazione collettiva si è articolata e le politiche di incremento salariale «sono tramontate», in più di un'occasione i giudici, anche di legittimità, hanno sen-

---

contratto individuale ai sensi dell'art. 36 Cost., occorre che il compenso fissato sia talmente basso e irrilevante da doversi ritenere accettato dal lavoratore perché spintovi da estremo bisogno. Occorre che il datore di lavoro abbia imposto al lavoratore una paga di fame, approfittando delle sue miserevoli condizioni onde il consenso del lavoratore derivi da una coartazione economica e morale».

[136] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 58, spec. nota 19.

[137] Cfr. F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, cit., p. 218.

[138] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit. p. 58, spec. nota 23.

[139] Per fare qualche esempio di questa tendenza, cfr. Cass. n. 17520 del 2004; Cass., 15 novembre 2001, n. 14211, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2002, II, p. 299; Cass., 26 luglio 2001, n. 10260, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2002, II, p. 299; Cass., 9 agosto 1996, n. 3783, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, II, p. 481; Cass., 26 marzo 1998, n. 3218, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998, II, p. 683. Contra, cfr. Cass. n. 903 del 1994; Cass. n. 896 del 2011.

[140] G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, II, pp. 274 ss.

tito il bisogno di ribadire la sindacabilità delle tariffe collettive alla luce dell'art. 36 Cost.[141]. Questa regola dell'applicazione non «meccanica» delle tariffe contrattuali, che ammette scostamenti[142], ha trovato massima espressione nelle sentenze della Corte di Cassazione dell'ottobre 2023[143], nelle quali è stata ribadita la tesi della rile-

[141] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 39; L. ZOPPOLI, *La retribuzione*, cit., p. 389. S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., pp. 64-65, richiama, ad esempio, Cass 22 agosto 1997, n. 7885, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998, II, p. 666. In giurisprudenza, cfr., tra le altre, App. Milano 23 ottobre 2017, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, 3, II, p. 480, con nota di G.A. RECCHIA, *Se anche il CCNL comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost.;* Trib. Torino 9 agosto 2019, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, II, p. 848, con nota di G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino;* Trib. Milano 22 marzo 2022, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, II, p. 1089, con nota di B. DE MOZZI, *Ancora sull'inadeguatezza dei minimi previsti dal CCNL vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari*.

[142] P. ICHINO, *La nozione di "giusta retribuzione" nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 743.

[143] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 27713 e n. 27769, e Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321 e n. 28323. Secondo G. ORLANDINI, *Presentazione del tema del fascicolo 4/2023*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, p. 14, tali sentenze «non contribuiscono a fare chiarezza, in un quadro già estremamente confuso»: di certo sollevano «delicatissime e inedite questioni che attengono al ruolo del giudice come garante del diritto alla giusta retribuzione». Per un commento a tali sentenze, tra i tanti, cfr. anche P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione,* in U. CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 21 ss; M. DELFINO, *Salario minimo (legale) e Costituzione*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 43 ss, spec. pp. 51 ss; G. CENTAMORE, *Dal sestetto di ottobre 2023 della Cassazione alla nuova norma sugli appalti: brevi osservazioni sul tema del salario minimo*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 77 ss; A. LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 137 ss; G. FONTANA, *La questione sociale ed i salari poveri*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4; P. ICHINO, *L'Italia alla ricerca di una nuova "autorità salariale"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4; M. D'ORIANO, *La contrattazione collettiva e i salari insufficienti*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4; R. RIVERSO, *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4. Cfr. anche il numero antologico speciale di *Lavoro Diritti Europa*, *Salario minimo e dintorni* n. 4, a cura di A. TURSI; P. ALBI, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?, nota a Cass., sez. lav., 2 ottobre 2023, n. 27711*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2024, 2, pp. 341 ss; A. ANDREONI, *La giusta*

vanza solo orientativa e non vincolante dei parametri collettivi. Non si può, infatti, «escludere che sia insufficiente la stessa retribuzione fissata dal contratto collettivo»; anzi, «la violazione dell'art. 36 Cost. è denunciabile anche se la retribuzione in fatto corrisposta è conforme a quella stabilita dal contratto collettivo» in ragione di eventuali caratteristiche peculiari della prestazione del lavoratore che «per qualità e quantità» la differenziano da quelle previste nella regolamentazione collettiva[144].

Benché non sia facile individuare «la soglia che metta in mora un contratto collettivo sottoscritto da sindacati rappresentativi»[145], tale principio era già stato messo in rilievo in diverse pronunce, soprattutto di merito, in cui i giudici avevano ritenuto non adeguato il trattamento retributivo anche se individuato da contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in quanto molto inferiore rispetto ai livelli minimi previsti da altri contratti collettivi nazionali per profili professionali analoghi e, talvolta, anche rispetto alla soglia di povertà assoluta elaborata dall'Istat[146]. Ad una simile soluzione si giunge anche sulla base di

---

retribuzione secondo la Cassazione, in *Newsletter Riv. Giur. Lav.*, 2023, 10; U. CARABELLI, *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, 4, pp. 647 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, II, pp. 71 ss; M. DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta (commento a Corte di Cassazione, 2 ottobre 2023 n. 27711)*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2023, 3, pp. 547 ss; G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3; M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3; L. VALENTE, *Salario minimo: un conflitto istituzionale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

[144] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 17. In tal modo, la Corte di Cassazione risponde all'obiezione secondo cui, come riportato al punto 9 della stessa sentenza, secondo un certo orientamento giurisprudenziale, «nell'attuale sistema contrattuale vanno esclusi dalla valutazione di conformità *ex* art. 36 Costituzione quei rapporti di lavoro che sono regolati dai contratti collettivi propri del settore di operatività e sono siglati da organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale»; è da escludersi anche una «comparazione tra CCNL riferiti a settori differenti».

[145] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 34, riprendendo A. LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, cit., pp. 137 ss.

[146] Trib. Milano 30 giugno 2016, in *Labor*, 2017, pp. 233 ss; Trib. Torino 9

quanto affermato dalle fonti internazionali e dal Considerando 28 della Direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE in relazione al «diritto del lavoratore ad una vita non solo non povera (cioè orientata solo a soddisfare bisogni essenziali) ma, più propriamente, libera e dignitosa, come tale proiettata alla soddisfazione anche di bisogni immateriali, come la partecipazione ad attività culturali, educative e sociali». Ciò non introduce alcun elemento di novità in realtà, ma ribadisce che la «presunzione semplice di adeguatezza» della retribuzione potrà ben considerarsi superata, anche qualora sia conforme alle previsioni di contratto collettivo, se al netto «delle sue sole voci certe e non eventuali, risulti inferiore o uguale all'indice ISTAT di povertà assoluta»[147]. Un indice di questo tipo, infatti, non può essere considerato un parametro valido per individuare il livello della giusta retribuzione[148], ma costituisce senz'altro «preciso punto di riferimento in negativo», un campanello d'allarme che segnala l'insufficienza della retribuzione[149]. Parimenti, afferma la Corte di Cassazione, si dovrebbe considerare un segnale di non adeguatezza della retribuzione il fatto che il livello sia inferiore rispetto ai valori di riferimento indicativi utilizzati a livello internazionale e richiamati a livello UE.

Alla luce del «valore gerarchicamente sovraordinato nell'ordinamento» dei requisiti sostanziali stabiliti nella Costituzio-

agosto 2019, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, pp. 848 ss; App. Milano 28 dicembre 2017, in *Riv. Giur. Lav.*, II, 2019, p. 480. Cfr. C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., p. 105. Sul punto «non è chiaro se a tal fine sia sufficiente un confronto solo tra due contratti collettivi o se, per non essere ritenuto conforme all'art. 36, il salario previsto da un contratto collettivo di categoria superiore al netto alla soglia di povertà dovrebbe essere nettamente inferiore a più contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe». Così P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 30.

[147] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 29.

[148] I. BRUNETTI, *Costo medio della vita in Italia ed esistenza libera e dignitosa: un ragionamento statistico-economico*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 73 ss, opportunamente ricorda come ai fini della valutazione del salario dignitoso non si possa «fare riferimento al valore soglia di povertà assoluta, poiché il livello del salario minimo costituzionale deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera».

[149] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 30.

ne[150], l'apprezzamento dell'adeguatezza della retribuzione in concreto è rimesso al giudice, che può sostituire un parametro contrattuale con un altro «maggiormente idoneo ad attuare le direttrici costituzionali», tutelando il proprio ruolo e potere di intervento[151].

Riprendendo una ricostruzione proposta in dottrina in relazione al ragionamento della giurisprudenza in materia di salario costituzionale, dopo la verifica della rispondenza all'art. 36 Cost. della retribuzione corrisposta al lavoratore attraverso il ricorso a «parametri di raffronto/commisurazione» – la cd. «*pars destruens*»[152] – viene in rilievo la seconda fase del vaglio del giudice[153]. In tale fase – la «*pars costruens*»[154] – in cui il giudice è chiamato ad individuare un «parametro esterno in funzione sostitutiva», la questione pare più complessa. Se, infatti, nella prima non pone particolari problemi

[150] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 32. Nelle sue argomentazioni la Suprema Corte è tuttavia piuttosto attenta a ribadire e escludere la violazione della libertà sindacale nel descritto meccanismo.

[151] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 50. Anche S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 78, evidenzia il «punto di tensione tra la tendenza a presumere l'adeguatezza del contratto collettivo […] e la tendenza a salvaguardare il proprio potere di intervento» della giurisprudenza. In senso conforme, cfr. Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951; Corte App. Milano 13 giugno 2022, n. 580; Corte App. Milano 19 settembre 2022, n. 626; Tribunale di Catania 21 luglio 2023; Corte App. Milano, 3 gennaio 2024, n. 960, con nota di M. MURGO, *ITA Airways: la giusta retribuzione del personale di cabina alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, II, pp. 804 ss; TAR Lombardia 28 novembre 2023, n. 2830. *Contra*, cfr. Corte App. Torino 12 dicembre 2022, n. 656; TAR Lombardia 4 settembre 2023, n. 2046, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, II, pp. 209 ss, con nota di L. IMBERTI, *Grande è la confusione sul salario minimo. La situazione è eccellente?*; Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2023, n. 6008. Sul contrasto giurisprudenziale sul punto, cfr. anche N. SERRANI, *Servizi fiduciari: gli orientamenti della magistratura sui trattamenti retributivi minimi*, in *Working paper ADAPT*, 2023.

[152] D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

[153] Cfr. P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., pp. 28-29, che richiama l'analisi di M. MISCIONE, *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Cassazione*, in *Il Quotidiano giuridico*, 20 ottobre 2023, reperibile alla pagina: https://www.altalex.com/documents/2023/10/20/salario-minimo-costituzionale-affermato-cassazione. Tale suddivisione del ragionamento è stata proposta anche in giurisprudenza. Cfr., ad esempio, Tribunale di Bari 13 ottobre 2023, n. 2720.

[154] D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, cit., p. 4.

l'impiego di indici quali dati statistici o soglie minime di sussistenza identificate dal legislatore[155], nella seconda «al fine di determinare la retribuzione rispondente ai criteri imperativamente stabiliti dal precetto costituzionale», il riferimento è ancora quello alla determinazione operata dalle parti sociali. Il giudice, sempre che dia «adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 Cost»[156], può guardare ai contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe[157] o può «giudicare un contratto collettivo pur corrispondente all'attività svolta dal datore non applicabile nella disciplina del rapporto ex art. 2070 c.c. e tuttavia utilizzarlo ai fini della giusta determinazione del salario»[158]; può liberamente «selezionare il contratto collettivo parametro» anche a prescindere dal requisito di rappresentatività dei sindacati stipulanti, salvo diverse disposizioni normative.

Specialmente in dottrina, vi è chi solleva dubbi in relazione a tale operazione, in quanto non è sempre facile individuare il contratto più o meno affine in relazione alle mansioni concretamente svolte dal lavoratore. Se in tema di contribuzione, si ritiene che l'inquadramento vada «correlato all'attività effettivamente svolta dall'impresa, *ex* art. 2070 c.c., dovendo necessariamente farsi ricorso, in ragione del rilievo pubblicistico della materia, ad un criterio oggettivo e predeterminato», questo principio non è condiviso per

---

[155] D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, cit., p. 4, fa riferimento, ad esempio, al reddito di cittadinanza, alla soglia di reddito al di sopra della quale la pensione di inabilità civile non spetta o, ancora, al minimale contributivo INPS.

[156] In particolare, al giudice di merito, il quale «gode, ai sensi dell'art. 2099 c.c., di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione), con l'unico obbligo di darne puntuale ed adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 Cost». Così si esprime Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 21, che cita a sostegno giurisprudenza precedente, fra le altre Cass. n. 20216/2021, Cass. n. 19467/2007; Cass. n. 16866/2008, Cass. 14/6/1985 n. 3586, Cass. 24/6/1983 n. 4326, Cass. 12/3/1981 n. 1428, Cass. 1926/1979; Cass. n .19467/2007, Cass. n. 2791/1987, Cass. n. 2193/1985. Il giudice, infatti, come ribadisce la Suprema Corte al p. 22 della sentenza che si sta commentando, «difficilmente è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali»; da ciò discende l'esigenza di motivazione.

[157] Cass., S.U, 26 marzo 1997, n. 2665; Cass. 10 maggio 2003, n. 7157.

[158] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 23.1, che richiama sentenza Cass. n. 7157 /2003, Sezioni unite n. 2665/1997.

quanto riguarda l'individuazione del contratto collettivo applicabile o cui fare riferimento in materia retributiva: a tal proposito, restano possibili «scelte discrezionali», «stante il principio di libertà sindacale e la non operatività dell'art. 2070 cit. nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, solo in relazione al trattamento economico e normativo dei lavoratori, sia pure nei limiti del rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'art. 36 Cost.»[159].

Il giudice può inoltre utilizzare parametri diversi da quelli contrattuali[160], riprendendo gli indici di sufficienza usati nella *pars destruens*, quanto meno come limite verso il basso per stabilire quale contratto prendere a riferimento. Tra essi, ad esempio, sono inclusi quelli derivanti dall'integrazione del nostro ordinamento a livello europeo ed internazionale[161], come gli indicatori proposti dalla direttiva 2022/2041, in quanto richiamati oltre che all'art. 5 anche nel Considerando 28[162]. Tuttavia, è bene ribadire che si tratterebbe comunque di criteri orientativi, anche perché è discussa l'utilizzabilità di tali parametri per i Paesi non dotati di salario minimo per legge[163].

---

[159] Cass. 17 luglio 2024, n. 19759, che richiama in senso conforme Cass. 801/2012, Cass. S.U. 11199/ 2002, Cass. 623/2024. Cfr. M. BARBIERI, *Intervento* al convegno "Teorie, fenomeni, forme e diritti del lavoro. Un approccio multidisciplinare", Bari, 15 novembre 2024, sul tema "*Senza la legge (per aggiornare la discussione sul salario minimo)*", il quale è critico anche perché ritiene che l'applicazione dell'art. 36 Cost. non dovrebbe essere un mezzo per abbandonare la ricostruzione civilistica delle relazioni sindacali.

[160] Come avvenuto in quelle pronunce che hanno tenuto conto delle «dimensioni o della localizzazione dell'impresa, di specifiche situazioni locali o della qualità della prestazione offerta dal lavoratore». Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 23.2, la quale richiama anche Cass. 15 novembre 2001, n. 14211; Cass. 18 marzo 2004, n. 5519. Ad essi si aggiungono quelli relativi alla soglia di povertà calcolata dall'Istat, all'importo della Naspi o della CIG.

[161] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 24, fa riferimento, in particolare, ai criteri derivanti dalle Convenzioni dell'OIL e dalla direttiva UE 2022/2041.

[162] Cfr. D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, cit.; P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 31; M. DELFINO, *Salario minimo (legale) e Costituzione*, cit., pp. 43 ss.

[163] È critico sul punto, ad esempio, L. RATTI, *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, cit.

1.4. *Adeguatezza e struttura della retribuzione*

Una questione fondamentale è quella dell'identificazione delle voci da considerare nella valutazione dell'adeguatezza della retribuzione rispetto ai principi di proporzionalità e sufficienza, cioè dei «trattamenti posti a confronto»[164]. È stato a lungo discusso, infatti, se in questa operazione debba guardarsi alla retribuzione minima, il c.d. minimo costituzionale, o al più ampio trattamento economico "complessivo".

La giurisprudenza fa riferimento a quanto previsto dalle parti sociali – in ragione della «presunzione di adeguatezza della loro rispondenza ai parametri costituzionali»[165] – considerando, tuttavia, esclusivamente la paga base e la tredicesima mensilità[166]; ha in genere ritenuto di escludere, invece, altre voci, come gli scatti di anzianità, le altre mensilità aggiuntive, i premi, le maggiorazioni e le indennità[167], che pur sono individuate dalla contrattazione collettiva come corrispettivo della prestazione di lavoro[168]. In questo modo, nell'operazione di attuazione dell'art. 36 Cost., non si è garantita l'applicazione dell'insieme delle clausole dei contratti collettivi, che invece sono da ritenersi «fondamentali nella configurazione della complessiva posizione di tutela assicurata ai lavoratori»[169]. A tale osservazione si è obiettato che queste voci retributive non possono

---

[164] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 53.

[165] D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, cit., p. 4.

[166] Cfr. Cass. 23 dicembre 2016, n. 26925; Cass. 20 gennaio 2021, n. 944. Sul punto, cfr. P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., pp. 53 ss. Cfr. anche A. LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 77 ss, il quale ricorda come si considerasse anche l'indennità di contingenza, «che appartiene però al passato, non risultando comunque assicurata o incrementata dal 1992».

[167] Una parte della giurisprudenza ha invece ritenuto di includere gli scatti di anzianità, in quanto connessi a una miglior qualità della prestazione. Cfr. M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 111, e giurisprudenza ivi citata, in nota 73.

[168] D. PALIAGA, *Un tema classico tornato di attualità*, cit., p. 4.

[169] A. LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, cit., 77 ss.

che risultare escluse dall'"estensione" operata dalla giurisprudenza, pena la violazione dell'art. 39 Cost.

Tuttavia, non tutte le esclusioni sono giustificabili alla luce del principio di proporzionalità; anzi, è ragionevole pensare che ogni voce connessa alla quantità e alla qualità del lavoro prestato dovrebbe rientrare nella nozione di retribuzione costituzionale[170].

In linea con tale impostazione, secondo una parte della dottrina, dovrebbe guardarsi al trattamento economico complessivo (TEC) previsto dalla contrattazione collettiva, in quanto questa è l'autorità salariale per eccellenza, oltre che la fonte che meglio di altre è in grado di individuare il salario proporzionato e sufficiente[171].

A sostegno di questa tesi, si evidenzia che alcune leggi contengono rinvii alla struttura della retribuzione prevista dai contratti collettivi «in termini ben più complessi» rispetto a quanto fatto dalla giurisprudenza che considera soltanto alcune voci come costitutive del minimo costituzionale[172]. Si segnalava opportunamente in passato come «una delle tradizionali anomalie del sistema retributivo italiano» fosse il ruolo svolto dalla giurisprudenza in conseguenza dell'astensione del legislatore sul punto, non solo rispetto alla defi-

[170] S. CAIROLI, *La proporzionalità della* retribuzione, cit., p. 139, secondo il quale è invece ragionevole escludere dal minimo costituzionale, il lavoro straordinario, in quanto «remunerato con un aumento retributivo in ragione dell'ulteriore sforzo richiesto al lavoratore oltre l'orario normale di lavoro». Cfr. anche S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 71; C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, cit., pp. 30-31, il quale richiama a titolo esemplificativo Cass. 2 agosto 2018, n. 20452; Cass. 11 dicembre 2019, n. 32384; Cass. 20 gennaio 2021, n. 944; Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, in cui la Suprema Corte ha escluso, rispettivamente, mensilità aggiuntive e scatti di anzianità, o i premi di produzione, o, ancora, i compensi aggiuntivi, quattordicesima mensilità e scatti di anzianità.

[171] V. BAVARO, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, cit., pp. 510 ss. La distinzione tra TEC e TEM è introdotta dal Patto della fabbrica del 2018, che è da menzionare anche per aver «rivolto l'attenzione al ruolo del contratto di categoria, quale "garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore", a cui sembra si torni ad attribuire un ruolo fondamentale». Cfr. C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., 103; C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, cit., p. 26; A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, I, pp. 210 ss, spec. p. 227.

[172] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 305.

nizione del concetto di retribuzione equa e sufficiente, ma proprio in relazione all'«individuazione della natura dei vari compensi percepiti dal lavoratore» e delle relative modalità di calcolo[173]. Al contrario, qualche riferimento normativo, seppur riferito a casi specifici, oggi esiste. Si pensi, ad esempio, ai c.d. «livelli minimi di condizioni di lavoro e occupazione»[174] di cui all'art. 4, co. 1, lett. d, del d.lgs. n. 136/2016 e, in particolare, alla retribuzione da corrispondere ai lavoratori stranieri distaccati in Italia, che, a seguito del recepimento della direttiva UE 2018/957[175], include «le maggiorazioni per lavoro straordinario» di coloro che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco. Ancora di maggior interesse ai fini del ragionamento che si sta facendo è l'elenco degli elementi costitutivi della retribuzione di cui tenere conto per garantire l'adeguatezza della tutela economica dei lavoratori distaccati. In attuazione dell'art. 7, comma 1, lett. b), del citato d.lgs. n. 136/2016, ai sensi del quale devono essere rese accessibili e pubblicate sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali tutte le informazioni relative alle condizioni di lavoro e occupazione, incluse quelle relative ai contratti collettivi, «con particolare riferimento alla retribuzione e ai suoi elementi costitutivi», la retribuzione deve ricomprendere le seguenti voci: «paga base; elemento distinto della retribuzione (voce retributiva collegata, come la paga base, alla qualifica contrattuale); indennità legate all'anzianità di servizio (se collegate all'inquadramento contrattuale in gruppi retributivi e/o alla natura del lavoro svolto); superminimi (individuali o per gruppi di lavoratori se collegati all'inquadramento contrattuale in gruppi retributivi e/o alla natura del lavoro svolto); retribuzioni corrispettive per prestazioni di lavoro straordinario, notturno e fe-

[173] C. ZOLI, G. ZILIO GRANDI, *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione*, vol. I, Napoli, 1994, pp. 197 ss, spec. pp. 197-198.

[174] Circolare INL n. 1 del 9 gennaio 2017, "D.Lgs. n. 136/2016 – attuazione della Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 – distacco transnazionale di lavoratori – indicazioni operative al personale ispettivo", p. 9.

[175] Il recepimento è stato operato dal d.lgs. 15 settembre 2020, n. 122. Le modifiche apportate in attuazione della direttiva citata hanno portato alla sostituzione del riferimento alle «tariffe minime salariali» con «retribuzione».

stivo; indennità di distacco (se compensative del disagio dovuto all'allontanamento dei lavoratori dal loro ambiente abituale); indennità di trasferta»[176]. Partendo da tale premessa, vi è chi ritiene che «l'obbligazione retributiva che si basa sul giusto prezzo del lavoro» non possa che coincidere con «tutto quanto» previsto dalla principale autorità salariale, il contratto collettivo nazionale[177]. Questo trattamento, infatti, individua il valore di mercato della prestazione lavorativa, non il solo trattamento minimo, come definito spesso dalla giurisprudenza in ragione dell'«operazione di "scrematura" della retribuzione fissata dai contratti collettivi "scorporando" quanto individuato da essi come corrispettivo e "stabilendo quali di quelle voci conformano la giusta retribuzione"». La Costituzione è, infatti, ben lontana dal voler garantire solo un salario minimo[178].

Si può anche fare riferimento alla definizione di retribuzione contenuta nell'art. 1, par. 1, lett. a) della direttiva 2023/970 sulla trasparenza come strumento per promuovere la parità di trattamento tra uomini e donne. Secondo tale definizione, infatti, sono da considerare come facenti parte della retribuzione «il salario o lo stipendio normale di base o minimo e tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore (componenti complementari o variabili) a motivo dell'impiego di quest'ultimo».

Nel sestetto di sentenze di ottobre 2023, la Corte di Cassazione si è espressa sul punto, accogliendo una posizione "intermedia": ha ribadito che il salario minimo costituzionale si identifica con il trattamento complessivamente percepito dal lavoratore, specificando che in tale operazione non ci si deve soffermare sull'entità del singolo emolumento; né, «per giudicare della compatibilità all'art. 36

[176] Già prima dell'adozione della direttiva 2018/957, la citata circolare 1/2017 (a p. 10) aveva precisato le voci che la retribuzione deve corrispondere ai lavoratori distaccati.

[177] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 303-305.

[178] V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 297-298. V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., pp. 76 e 78, ribadisce addirittura: «la giurisprudenza che ritiene di selezionare le voci retributive rispetto a ciò che è da considerare retribuzione proporzionata e sufficiente solleva serissimi dubbi in ordine alla sufficienza e alla proporzionalità».

Cost. del trattamento complessivo percepito dal lavoratore», si deve tenere conto di emolumenti eventuali e non ordinari. Così, ad esempio, in modo condivisibile, la Suprema Corte esclude che sia da considerare il compenso ricevuto per il lavoro straordinario; sarebbe infatti «incongruo» il contrario, specie in quei casi in cui il lavoratore «in ragione della 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»[179].

Parimenti, in materia di premi di risultato, in passato, si è ritenuto che questi siano da collocare «al di là del perimetro entro il quale si manifestano gli effetti della norma costituzionale», nel senso che la porzione di retribuzione destinata a soddisfare i bisogni essenziali del lavoratore non può dipendere da elementi anche solo in parte aleatori, ma deve necessariamente possedere «i connotati della stabilità»[180]. In relazione a premi e retribuzione variabile, si

[179] Cass. 27711/2023, p. 19.1. Tale affermazione riprende l'idea che la valutazione di adeguatezza della retribuzione debba essere effettuata rapportando ai minimi tabellari tutto quanto percepito, cioè il complesso della retribuzione e non le sue singole componenti. Sul punto, la pronuncia richiama anche Corte Cost. n. 141/1979 e n. 470/2002, dove si legge che l'art. 36 Cost. nel «proclamare il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata al suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, non può essere riferita alle singole fonti della retribuzione del lavoratore, ma alla sua globalità». Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 87 e 92. In linea con tale conclusione – di escludere quanto percepito a titolo di straordinario dal calcolo del livello di salario che consente un tenore di vita dignitoso per i lavoratori e le loro famiglie – si è espresso anche il rapporto del gruppo di esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di politiche salariali nel pronunciarsi sulla nozione di *living wage*. Sul punto vedi cap. II, nota 63.

[180] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 170, spec. nota 116, che cita a favore sentenze in materia di partecipazione agli utili o ai prodotti, in cui la Cassazione ha escluso che tale sistema retributivo possa autorizzare «un abbassamento del trattamento retributivo al di sotto della soglia delimitata dal 1° comma dell'art. 36 Cost.». Similmente, cfr. R. PESSI, *Retribuzione variabile e fattispecie lavoro subordinato*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, 6, pp. 49 ss, spec. p. 98; R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro it.*, 1951, pp. 352 ss, ora in *Scritti giuridici*, Padova, 1996, II, pp. 1033 ss. Non mancano voci contrarie, tra cui A. NICCOLAI, *Retribuzione variabile, minimi salariali e autonomia individuale*, in *Lav. Dir.*, 1998, pp. 345 ss. L'ultimo Rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello sottolinea come sia «cresciuta molto anche la quota di accordi che trattano di importi fissi della retribuzione, probabilmente anche per far fronte alla spinta

tratta di capire se tali voci abbiano natura di corrispettivo, quanto meno nella misura in cui remunerano «la collaborazione del lavoratore complessivamente intesa»[181], inclusa una valutazione della «qualità dinamica» della prestazione lavorativa, da interpretare come «il risultato prodotto da quella determinata prestazione di lavoro»[182]. Di regola, infatti, nella retribuzione corrispettivo sono comprese le voci accessorie, anche qualora siano configurate «con natura e funzione diversa», con la sola esclusione dei rimborsi spese[183]. In ragione di tale osservazione, è opportuno sottolineare ancora una volta la perplessità di chi si domanda «perché il confronto avvenga tra la retribuzione base prevista dal contratto parametro ed il trattamento complessivamente goduto in concreto dal lavoratore, ossia tra due grandezze apparentemente eterogenee tra loro»[184].

---

inflattiva degli ultimi due anni (si è passati dal 7,2% del precedente rapporto, a oltre il 20% dei contratti firmati nel corso del 2023)». Cfr. N. BRACHINI, B. DE SARIO, S. LEONARDI, F. DE MATTIA, M. CAVALLINI, *Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello*, CGIL, Fondazione Di Vittorio, 2024, pp. 45 ss. Pare contrario ad un'eccessiva aleatorietà delle voci retributive, T. TREU, *Le forme retributive incentivanti*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 637 ss, spec. p. 666.

[181] Cfr. M. VITALETTI, *La retribuzione di produttività,* Napoli, ESI, 2013, pp. 137 ss.

[182] Come sostiene S. SONNATI, *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 62 e 65 ss. L'Autore ritiene che le tariffe previste dalla contrattazione collettiva siano in grado di cogliere "solo" la qualità «"statica" o "presunta"» della prestazione, non invece la sua qualità "dinamica". Sul rapporto tra giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. e retribuzione variabile, propone una «soluzione mediana», che «consentirebbe al giudice una valutazione ex post sulla congruità della prestazione retributiva compatibile con i principi richiamati dal disposto costituzionale»: ciò vuol dire «limitare il sindacato giudiziale […] sulla struttura della retribuzione ai soli casi in cui il piano retributivo variabile sia caratterizzato da una parte fissa al di sotto dei minimi tabellari e da una parte variabile […] subordinata al raggiungimento di parametri di mercato (o di redditività)». Quindi il lavoratore potrebbe chiedere al giudice la differenza tra il trattamento fisso riconosciuto e quello accordato dai contratti collettivi, sul presupposto che «la regola della proporzionalità "non si identifica propriamente nel principio di corrispettività", che invece consentirebbe di valutare anche fattori estranei alla prestazione lavorativa, ma di interesse per il rapporto». Cfr. S. SONNATI, *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 63, che riprende il ragionamento su proporzionalità e corrispettività di S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 52.

[183] A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2024, pp. 15-16.

[184] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., pp. 55 ss.

Alla luce di quanto affermato dalle parti sociali nel Patto per la Fabbrica del 2018, i sistemi di retribuzione variabile concorrono a formare la retribuzione complessiva, in quanto nel TEC si devono ritenere compresi tutti i trattamenti economici che il contratto nazionale di categoria qualifichi come «comuni a tutti i lavoratori del settore», comprese anche – specifica il punto 5, lett. f dell'accordo – le «eventuali altre forme di welfare»[185]. Queste, incentivate tramite sgravi fiscali, hanno promosso «la corresponsione di utilità» orientate a far fronte ad «esigenze socialmente rilevanti del lavoratore e della sua famiglia»[186].

Anche rispetto ad essi, dunque, è opportuno chiedersi se possano essere valutati come elementi in linea o comunque diretti a soddisfare il principio di sufficienza, oltre che di proporzionalità. Come per gli schemi di retribuzione variabile, la risposta non può che essere strettamente connessa al modo in cui il piano è costruito: ai fini della valutazione della proporzionalità e della sufficienza ai sensi dell'art. 36 Cost., dovrebbe essere in misura fissa e non variabile, cioè non connesso a valutazioni di produttività, o quanto meno non a valutazioni *ex post*; potrebbe eventualmente essere rilevante solo se connesso a specifici programmi determinati *ex ante* dalla contrattazione collettiva. Solo in queste ultime ipotesi, infatti, tali voci retributive sarebbero comunque "certe"[187].

---

[185] Cfr. P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XVII, secondo il quale «il TEM riguarda i minimi tabellari dei CCNL di categoria. Il TEC è costituito dal TEM cui si uniscono tutti quei trattamenti (fra i quali le eventuali forme di welfare) che sono "comuni ai lavoratori del settore" a prescindere dal livello di contrattazione».

[186] Attraverso l'art. 51, co 2 TUIR e le leggi n. 208/2015 e n. 232/2016. Cfr. A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, cit.

[187] Cfr. M. VITALETTI, *La retribuzione di produttività*, cit., pp. 17-18. L'Autrice, infatti, distingue le forme di retribuzione variabile che possono «assumere funzione di incentivo alla produttività», le quali possono porre questioni in relazione alla garanzia della sufficienza retributiva tutelata dall'art. 36 Cost., in quanto l'erogazione e l'ammontare della stessa dipende dal raggiungimento di un certo risultato, dalla produttività «in funzione del programma», definita cioè *ex ante* dalla contrattazione collettiva, rendendo quindi la retribuzione «certa in quanto la produttività è già un risultato connaturale alle misure adottate dalla contrattazione collettiva».

Non mancano pronunce, anche recenti, di segno contrario[188]. Ciononostante, pare condivisibile l'opinione di chi ritiene che i benefit collettivi possano essere in genere ricondotti all'obbligazione retributiva: gli importi per questi rientrano in «un'obbligazione contrattuale flessibile», in quanto rimessi alla scelta del singolo lavoratore, ma sono certi «nella valutazione economica corrispondente all'importo che può essere speso sulle piattaforme di welfare aziendale»[189]. Nel caso del welfare aziendale, inoltre, si aggiunge

[188] Cfr. Cass. 30 dicembre 2022, n. 38169, secondo cui i *fringe benefits* come l'attribuzione del godimento di un alloggio, sono «componente aggiuntiva ai minimi tabellari, non coperta dalla tutela dell'art. 36 Cost.», anche se la Corte fa riferimento ad un caso in cui il godimento dell'alloggio a titolo gratuito era «emolumento non collegato alle qualità intrinseche delle sue mansioni […], quanto piuttosto allo specifico disagio di una prestazione dell'attività lavorativa […] lontano dal luogo di residenza». Esclude quindi che ci sia una connessione con la posizione lavorativa del dipendente, «non avendo natura retributiva le voci che abbiano la finalità di tenere indenne il lavoratore da spese che non avrebbe incontrato se non fosse stato trasferito, sostenute nell'interesse dell'imprenditore». In senso conforme, cfr. anche Cass. 17 gennaio 2023, n. 1281, relativamente ad agevolazioni tariffarie per la fornitura i energia elettrica per i consumi nel domicilio di ciascun dipendente, in cui la Corte considera il fatto che «il riconoscimento del relativo diritto e della sua misura, prescindeva […] del tutto dalla qualità e quantità della prestazione lavorativa resa dal singolo dipendente nonché dalla durata del pregresso rapporto e dalla posizione che il lavoratore aveva assunto in azienda; in conseguenza, tale istituto risultava sottratto al rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., configurandosi come un beneficio che trovava origine nel complessivo regolamento del rapporto di lavoro senza essere specificamente destinato alla remunerazione della prestazione resa dal dipendente». *Contra*, come ricorda la sentenza appena citata, cfr. Cass. n. 24268 e n. 24533 del 2013, che tuttavia, a parere della Corte avevano ad oggetto «fattispecie non sovrapponibili» all'ultima descritta, in quanto in queste «l'affermazione della natura retributiva dell'agevolazione tariffaria concessa ai lavoratori si connetteva al carattere alternativo che tale agevolazione aveva assunto rispetto al riconoscimento di un assegno ad personam non assorbibile, di pacifica natura retributiva».

[189] A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, cit., pp. 10 e 12-13, che cita V. BAVARO, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, I, p. 738, in riferimento agli importi per i benefit: questi, pur flessibili nella scelta da parte del lavoratore, sono certi nel senso che «qualora l'azienda non provveda a garantire le prestazioni suddette, essa resta obbligata a corrispondere in via alternativa la somma corrispondente». A tal fine sarebbe importante concepire tali strumenti in modo che la conversione in benefit non vada a compromettere la retribuzione proporzionata e sufficiente *ex* art. 36 Cost. L'autrice, inoltre, ricorda come anche alla luce dell'art. 4 della Convenzione OIL n. 95/1949 «servono

l'ulteriore elemento del maggior valore – «oggettivo o percepito» – che possono avere le utilità erogate a tale titolo rispetto al corrispondente monetario[190]. Vi è anche chi ritiene che, per scongiurare il rischio che l'importo complessivo della retribuzione sia conforme all'art. 36 Cost. solo grazie all'incidenza del welfare aziendale, si potrebbero determinare le quote destinate a tali benefit «in percentuale e non a cifra fissa», in modo da tutelare le retribuzioni più basse «su cui la riduzione della quota in moneta può avere un impatto maggiore»[191].

In conclusione, non si può non distinguere tra il "trattamento minimo", da prendere come riferimento per valutare la conformità ai principi di proporzionalità e sufficienza, e i minimi tabellari. Il riferimento a questi ultimi, infatti, risulterebbe in contrasto con «l'esplicito riferimento proprio alla complessità del trattamento economico»; il primo, al contrario, può e dovrebbe essere interpretato come «sinonimo di inderogabilità *in peius*» del trattamento econo-

pertanto tecniche che garantiscano una quantificazione giusta e ragionevole del valore del beneficio che non deprima l'importo complessivo della retribuzione».

[190] Tale maggior valore può essere «dovuto ai vantaggi derivanti dall'acquisto aggregato dei beni oppure collegato a peculiari esigenze individuali». Cfr. A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, cit., p. 3, che sul punto richiama R. PESSI, *L'accordo sul modello del welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, pp. 133 ss, spec. p. 140. Cfr. anche N. BRACHINI, B. DE SARIO, S. LEONARDI, F. DE MATTIA, M. CAVALLINI, *Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello*, cit., p. 50, che ricordano come la possibilità di convertire il premio in welfare, sia prevista «dal 55% degli accordi sul premio, segnando un aumento rispetto alle precedenti rilevazioni in cui il 42% (2017-2019) e 49% (2019-2021) degli accordi su PdR prevedevano anche questa opzione. In generale, gli accordi prevedono che la possibilità di convertire il premio sia sempre volontaria, anche se in alcuni casi viene prevista una maggiorazione in caso di trasformazione in welfare (circa il 33% degli accordi che prevedono la possibilità di conversione del premio, introducono anche la maggiorazione)».

[191] A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, cit., p. 16., richiede di porre una certa attenzione al ricorso smodato al welfare aziendale per «assicurare livelli minimi di sicurezza sociale», specialmente per il possibile effetto di condizionamento del comportamento «collaborativo», in modo da non perdere i servizi offerti dal welfare aziendale «per effetto di un licenziamento ed eventualmente di un demansionamento». Cfr. A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, cit., p. 177. La tematica, che qui non può essere analizzata nel dettaglio, è affrontata da M. SQUEGLIA, *La disciplina del welfare aziendale. Linee evolutive, sentieri d'indagine, prospettive di sviluppo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2018, pp. 806 ss, spec. pp. 817 ss.

mico previsto dai contratti collettivi complessivamente considerato, «comprensivo tanto della retribuzione base quanto delle altre voci aventi natura retributiva, escluse solo quelle non certe»[192].

1.5. *Il problematico adeguamento dei salari al costo della vita*

Per far fronte allo «scarto salariale» determinato dalla diminuzione del valore reale delle retribuzioni che si evidenziò in seguito alla cessazione del regime legale dell'indennità di contingenza[193], con la stipulazione dell'accordo trilaterale del luglio 1992 e del protocollo del luglio dell'anno seguente si cercò di arginare il problema facendo riferimento all'inflazione programmata. Tuttavia, tale indicatore non è stato considerato «credibile» rispetto all'inflazione attesa, vista la provata tendenza a sottostimare la reale dinamica dei prezzi[194].

Oggi, alla luce di quanto previsto nell'accordo Quadro separato del 22 gennaio 2009[195] e delle novità economico-sociali degli ultimi

---

[192] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 34. Cfr. anche G. A. RECCHIA, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contratta- zione collettiva nazionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 2023, pp. 554 ss, spec. p. 556; V. BAVARO, *Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, cit., p. 526; A. LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, 4, pp. 531 ss.

[193] S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 110, che cita Pret. Milano 20 gennaio 1993, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1993, II, p. 465.

[194] C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva, in Biblioteca '20 Maggio'* – 1/2023, p. 6.

[195] Per un commento a tale accordo, cfr., tra gli altri, F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *Riv. It. Dir. Lav*, 2009, I, pp. 177 ss; T. BOERI, P. GARIBALDI, *Come cambia la contrattazione*, in *www.lavoce.info*, 10 febbraio 2009; V. FERRANTE, *L'accordo interconfederale dell'aprile del 2009 di riforma del sistema della contrattazione collettiva: brevi note*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2009, 4-5, pp. 1021 ss; M. MAGNANI, *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2009, I, pp. 1278 ss; A. LASSANDARI, *Contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evocazioni (ripetute) e incontri (mancati)*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2009, I, pp. 299 ss, spec. pp. 316 ss; L. BELLARDI, *L'attuazione dell'Accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogenesi dei fini. Alcu-*

anni, *in primis* del brusco e deciso aumento dell'inflazione[196], il problema della sufficienza e dell'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita è tutt'altro che risolto. Infatti, secondo recenti studi relativi agli ultimi quindici anni, alla luce dell'aumento del costo della vita in Italia, i salari reali hanno perso circa dodici punti percentuali di potere d'acquisto[197]. Il meccanismo concordato nel 2009, l'IPCA, la cui validità è stata poi ribadita dalle parti sociali anche nel Patto per la Fabbrica del 2018, non considera la dinamica dei prezzi energetici importati[198], che invece oggi, più di altri fattori, sta erodendo il potere d'acquisto dei salari. Si pensi che a novembre 2022, nel nostro paese l'inflazione era pari all'11,8% su base annua, con un aumento del prezzo dei beni energetici superiore al 50%, sempre su base annua, a fronte di retribuzioni nominali che quasi non sono cresciute[199]. L'impiego dell'indicatore così costruito non assicura che in sede di rinnovo dei contratti collettivi si tenga conto di tali aumenti e, dunque, non garantisce aumenti salariali capaci di coprire l'inflazione reale[200].

---

ne note di sintesi, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 2, pp. 387 ss; E. MASSAGLI, *Inflazione e contrattazione salariale: inquadramento storico e prospettive evolutive dell'indice IPCA*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2013, 3, pp. 717 ss.

[196] C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva,* cit., pp. 1 ss, che la descrive come un'«inflazione da costi», dipendente cioè da un aumento dei prezzi della produzione.

[197] I. BRUNETTI, *Costo medio della vita in Italia ed esistenza libera e dignitosa: un ragionamento statistico-economico*, cit., p. 68.

[198] C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi*, cit., p. 7, il quale ricorda come l'utilizzabilità dell'indice IPCA depurato sia stata confermata dal "Patto per la Fabbrica" del 2018 firmato anche dalla CGIL, a differenza del precedente accordo interconfederale del 2009. Il Patto per la Fabbrica prevede che le variazioni dei minimi tabellari siano stabilite – sia pure «secondo le regole condivise, per norma o prassi nei singoli c.c.n.l.» – in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall'IPCA, depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, come calcolato dall'ISTAT, e che il CCNL di categoria possa variare i minimi tabellari «in ragione dei processi di trasformazione e o di innovazione organizzativa».

[199] Cfr. I. BRUNETTI, *Costo medio della vita in Italia ed esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 69; C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi*, cit., pp. 1ss.

[200] G. PIGLIALARMI, L. VALENTE, *Salari e recupero dell'inflazione: il rebus dell'Ipca*, in *lavoce.info*, 22 febbraio 2022; I. BRUNETTI, *Costo medio della vita in Italia ed esistenza libera e dignitosa*, cit., p. 72.

Nonostante le parti abbiano concordato di procedere poi ad una verifica dell'eventuale scostamento tra l'inflazione programmata e quella reale, tra l'altro ritenuto rilevante non «di per sé», ma solo in quanto la sua significatività sia accertata in sede interconfederale, è bene ribadire che il tutto avviene «sempre al netto dei prodotti energetici importati»[201], con una scelta che, come detto, è poco giustificabile oggi nella prospettiva di garantire la sufficienza della retribuzione. Questa posizione pare in linea con un consolidato orientamento, secondo cui «i meccanismi di indicizzazione delle retribuzioni non hanno alcuna rilevanza costituzionale, giacché gli strumenti di adeguamento perequativo non devono garantire un costante allineamento al costo della vita, ma solo assicurare che non si verifichi un macroscopico scostamento che sarebbe indice sintomatico di violazione del principio di sufficienza»[202].

A onor del vero, come osservato dalla dottrina che più di recente si è occupata della questione, la contrattazione collettiva ha spesso utilizzato l'indice IPCA "solo" come punto di partenza per la negoziazione. Per far fronte al recente aumento dell'inflazione, nella consapevolezza che non considerare il valore dei beni energetici importati avrebbe portato ad un certo «depauperamento delle retribuzioni reali», la contrattazione collettiva degli ultimi anni ha visto

---

[201] F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, cit., p. 185. Cfr. anche C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi*, cit., p. 7, il quale ritiene che il più grande vantaggio di questo indice, nel confronto con l'inflazione programmata – che risiede proprio nella capacità di «meglio anticipare il reale aumento del costo della vita», pur essendo «meno oscillante, in quanto la "depurazione" eviterebbe la propagazione di shock inflattivi temporanei» – è anche «il suo peggior difetto»: a causa della sua rigidità «rispetto a shock inattesi sui prezzi», per far fronte a elevati scostamenti e recuperare il valore reale dei salari, le parti contrattuali devono negoziare, con il rischio che questo porti a «situazioni di impasse che possono bloccare i rinnovi contrattuali anche per lungo tempo».

[202] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 57, che cita C. Cost. 7 febbraio 1985, n. 34; Corte Cost. 27 aprile 2000, n. 126; Cass. 30 novembre 2016, n. 24449. In particolare, nella sentenza del 14 aprile 1980, n. 43, la Corte costituzionale affermò che «l'esigenza di una retribuzione "sufficiente" non comporta certamente l'obbligo di meccanismi di adeguamento particolari». Tuttavia, in passato, la giurisprudenza considerava anche l'indennità di contingenza, come ricordato in precedenza. Per i riferimenti su questo punto, si rinvia al § 1.4, spec. nota n. 166.

aumenti salariali superiori all'indice IPCA depurato[203]. Ad esempio, nel rinnovo del 2022 del CCNL metalmeccanici[204], si prevede che nel giugno di ogni anno si effettui un calcolo *ex post* «basato sulla "dinamica inflattiva consuntivata" dell'anno precedente, misurata attraverso l'IPCA depurato, con l'ulteriore previsione di una sorta di clausola di salvaguardia tale per cui, qualora l'IPCA depurato risulti superiore agli importi degli incrementi complessivi di riferimento per ogni singolo anno, di cui alle tabelle presenti nell'accordo, si applicherà il valore più elevato». In altri casi, come nel rinnovo del CCNL Chimica e Farmaceutica del 2022, si è concordato un aumento del trattamento economico minimo «in cinque tranche, in relazione ai 36 mesi di vigenza contrattuale», proprio per far fronte alla crisi causata dalla pandemia e dal conflitto ucraino e alla conseguente inflazione.

Queste soluzioni mettono in rilievo un aspetto della questione salariale tutt'altro che secondario: l'importanza di rinnovi contrattuali puntuali e che prevedano la possibilità, se non un vero e proprio impegno, di adeguare la parte economica anche prima della scadenza del contratto in caso di improvvisi aumenti dell'inflazione[205].

1.6. *Parità di trattamento retributivo versus equità*

L'attuazione dell'art. 36, co. 1, Cost. attraverso il richiamo a tariffe contrattuali differenti per le diverse categorie, anche in caso di funzioni omogenee, fa sì che il salario «idoneo a tutelare la dignità del dipendente» non sia il medesimo, ma vari a seconda del diverso

---

[203] C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi*, cit., p. 10.

[204] Su tale contratto collettivo, e sull'importante ruolo di apripista svolto da esso, cfr. G. ZILIO GRANDI, *Incrementi retributivi e progressività del riconoscimento*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CNNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 217 ss; V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI, *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma, Futura editrice, 2023, specialmente pp. 494 ss, nella parte dedicata al commento del Titolo IV sulla retribuzione e gli altri istituti economici.

[205] C. DE MARTINO, *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi*, cit., pp. 11-13.

settore produttivo del datore di lavoro. Ciò fa venir meno «la naturale dimensione universalistica della retribuzione sufficiente»[206].

Vi è chi ricorda come «le politiche perequative ed egualitarie perseguite dal sindacato» in relazione al valore attribuito alla professionalità dai sistemi di inquadramento abbiano portato ad «un significativo appiattimento dei differenziali salariali e quindi del premio collegato alla professionalità», con la conseguenza che in passato, specialmente negli anni Settanta, la valorizzazione della professionalità era pressoché nulla, con un deciso «disallineamento tra professionalità e retribuzione»[207]. Oggi, al contrario, nel settore privato si registra una tendenza sempre maggiore all'individualizzazione delle condizioni di lavoro e, quindi, ad una differenziazione dei trattamenti economici tra i singoli lavoratori in relazione all'attività effettivamente espletata[208].

Questi elementi portano a riflettere sulla questione dell'equità e della parità di trattamento e del rapporto tra queste e la corrispettività[209].

---

[206] E. GRAGNOLI, *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione*, cit., p. 11, che fa l'esempio dei compiti di segreteria, che possono essere caratterizzati da livelli retributivi assai diversi, a seconda che siano svolti «per uno studio professionale od in una impresa elettrica, in una azienda commerciale od in una bancaria». Per tale ragione, afferma l'Autore, «nel suo connettersi con l'art. 36, 1° comma, Cost. il contratto di categoria non è portatore di un principio di uguaglianza, ma, se mai, rende più radicali e solide le diversità di trattamento, tanto che esse trovano una sorte di avvallo costituzionale». Cfr. anche V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 303-304., i quali riconducono tale effetto al fatto che la «nozione di retribuzione sufficiente resta inevitabilmente ancorata alle previsioni contenute nei contratti collettivi ed alle condizioni negoziali che hanno portato alla loro conclusione».

[207] E. MENEGATTI, *Il giusto prezzo della professionalità*, cit., pp. 161-163.

[208] La tendenza è iniziata qualche decennio fa. Cfr. L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 21; M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 6. Cfr. anche S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 164-165.

[209] Sulla parità di trattamento in materia retributiva, cfr., tra i tanti, P. LOI, *La ragionevolezza come predicato delle differenze di trattamento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2008, I, pp. 481 ss; M. NOVELLA, *La parità di trattamento a fini retributivi*, in GRAGNOLI E., PALLADINI S. (a cura di), *La retribuzione*, cit., pp. 280 ss; R. SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, Giappichelli, 1997; P. TULLINI, *A proposito di parità di trattamento e rapporto di lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1990, pp. 1225 ss; C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La*

Per un orientamento dottrinale, l'art. 36 Cost. conterrebbe, come conseguenza del principio di proporzionalità, un «principio di parità di trattamento intersoggettivo tra i lavoratori addetti alle medesime mansioni»[210].

Per un opposto orientamento, il principio di parità non ha invece alcuna rilevanza. Anzi, risulta essere «in aperto contrasto» con il principio di proporzionalità «in quanto l'equilibrio corrispettivo di natura negoziale non può che essere riferito a ciascuno singolo contratto»[211], né lo si può far discendere da una diretta applicazione tra privati dell'art. 3 Cost., che non pare condivisa né dalla dottrina né dalla giurisprudenza; da quest'ultima norma si può semmai far discendere solamente un obbligo di comportamento trasparente e razionale in capo all'imprenditore[212].

Si può, quindi, ragionevolmente affermare che non sussiste nel nostro ordinamento un principio di parità di trattamento retributivo a parità di mansioni[213], salvo che in alcuni ambiti limitati, dove è espressamente previsto dalla legge[214].

Anche la giurisprudenza, compresa quella di legittimità, ha tendenzialmente negato che dall'art. 36 Cost. si possa desumere il principio di parità di trattamento: tale norma, infatti, deve ritenersi riferita al singolo rapporto di lavoro, con l'esclusione di qualsiasi valutazione intersoggettiva[215]. Qualche dubbio sul punto era sorto in

---

retribuzione: struttura e regime giuridico, I, Napoli, 1994, pp. 145 ss.

[210] T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, cit., pp. 104 ss; C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *Dir. Rel. Ind.*, I, 1997, pp. 19 ss, spec. pp. 23-24; T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 89; S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., p. 22; E. GRAGNOLI, *La retribuzione e i criteri per la sua determinazione*, cit., p. 11. Per una ricostruzione sul punto, cfr. brevemente S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 62 ss.

[211] S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., p. 22.

[212] S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., p. 23.

[213] Ricostruisce brevemente le due tesi G. ROMA, *La retribuzione*, cit., pp. 25-26.

[214] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 65, fa il caso del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni o, in attuazione delle direttive UE, del lavoro a termine e *part-time*, ad esempio. Con riferimento al lavoro femminile il principio è sancito dall'art. 37 Cost.

[215] Cfr., a titolo esemplificativo, Cass. 8 febbraio 2021, n. 2969; Trib. Perugia 14 luglio 2021, n. 175; Trib. Firenze 17 luglio 2020; Cass. 12 dicembre 2014, n. 26236; Trib. Milano 4 novembre 2013; Cass. 19 luglio 2007, n. 16015; Cass. 7

seguito alla sentenza della Corte Cost. 9 marzo 1989, n. 103, che aveva rivitalizzato il dibattito in materia, riconoscendo come «tollerabili e possibili disparità di trattamento», purché «giustificate e comunque ragionevoli». In quell'occasione, la Corte voleva evitare che il potere di iniziativa dell'imprenditore si potesse esprimere «in termini di pura discrezionalità o addirittura di arbitrio». Si era concordato che da questa affermazione non si possa dedurre la parità di trattamento[216]. Tuttavia, è innegabile che, in virtù di una connessione con il criterio di ragionevolezza, il principio di parità di trattamento possa essere ricostruito come argine a differenziazioni arbitrarie. In tale prospettiva, si ritiene che il principio della parità retributiva sia strettamente connesso – e comporti unicamente – «obblighi di comportamento trasparenti e razionali»[217].

In contrasto con questa idea dell'impossibilità di sovrapporre, anche solo in parte, il principio di proporzionalità e quello di parità di trattamento, in realtà in più occasioni la recente giurisprudenza

---

gennaio 1999, n. 62. In passato, era critico verso tale soluzione – adottata dalla Cassazione in varie pronunce, tra cui Cass. 9 febbraio 1985, n. 1084; Cass. 11 aprile 1985, n. 2394; Cass. 3 aprile 1985, n. 2292 – M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 17. Cfr. M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, cit., pp. 33 ss, spec. p. 35, precisa che si può riconoscere un «carattere intersoggettivo del criterio di proporzionalità», non invece quello intercategoriale, in quanto è diverso «sostenere la parità di trattamento all'interno di una medesima realtà aziendale» o in una pluralità di aziende. Cfr. anche L. NOGLER, *Art. 36 Cost.*, in O. MAZZOTTA, DE R. LUCA TAMAJO (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2013, pp. 35 ss, spec. p. 39, che cita anch'egli diverse pronunce sul punto, tra cui Cass. 18 agosto 2003, n. 12076; Cass. 17 maggio 2003, n. 7752; Cass. 26 novembre 2002, n. 16709.

[216] In giurisprudenza, cfr. Cass., Sez. Un., 17 maggio 1996, n. 4570, in *Foro it.*, 1996, I, c. 1989, che ha ritenuto non operante nel rapporto di lavoro subordinato di diritto privato tale principio della parità di trattamento, né considera ammissibile «alcun controllo di ragionevolezza da parte del giudice sugli atti di autonomia, sia collettiva che individuale […] sotto il profilo del rispetto delle clausole generali di correttezza e buona fede». Sul punto, si veda la ricostruzione critica del dibattito realizzata da C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione,* in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, cit., pp. 145 ss.

[217] Così si esprime M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, cit., pp. 36-37, in relazione alla differenziazione dei trattamenti che può discendere da forme retributive legate alla produttività. Cfr. anche L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 387.

di merito ha disapplicato un contratto collettivo, anche se firmato da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, «in quanto non rispondente al principio di equità salariale di cui all'art. 36 Cost.»: alla luce del confronto con le previsioni di altri contratti collettivi con differente ambito di applicazione, ma riferibili alla medesima attività, ha ritenuto non del tutto ragionevole una notevole differenziazione a parità di mansioni svolte[218]. Ad esempio, pur limitando il ragionamento alla c.d. *pars destruens*, il Tribunale di Bari ha affermato che la «presunzione di proporzionalità» è messa in crisi dalla circostanza che «nello stesso periodo e con riferimento alle stesse mansioni e allo stesso orario di lavoro a tempo pieno – tre altri contratti collettivi dotati della stessa rappresentatività prevedessero retribuzioni sensibilmente superiori»[219].

Parlando della relazione tra principi di proporzionalità e di parità di retribuzione, in dottrina vi è chi si interroga sulle potenzialità del primo alla luce dell'art. 4 della Direttiva UE 2023/970, che, pur essendo riferito alla parità tra uomini e donne, potrebbe riaprire il «dibattito sulla parità di trattamento» e portare ad una rilettura della sentenza n. 103/1989. Non pare tuttavia esservi spazio per un'affermazione del principio di parità di trattamento, nemmeno riprendendo i principi di correttezza e buona fede, quali limite al potere del datore di lavoro[220]; pare ragionevole affermare – anche nell'ottica dello strumento della trasparenza individuato dalla citata direttiva – che con essa si è voluto imporre non tanto la regola della parità nella misura, quanto piuttosto nel «criterio di misurazione». Tale regola si traduce per lo meno nel diritto dei lavoratori a conoscere «all'interno di un contesto di tariffe già selezionate in termini

[218] Lo osservano, ad esempio, V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 301. Cfr. Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128; Trib. Milano 29 ottobre 2019, n. 2457, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, II, pp. 28 ss, con nota di S. BELLOMO, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro ex art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperative*.

[219] Trib. Bari 13 ottobre 2023, n. 2720. In senso conforme, cfr. anche Trib. Milano 20 luglio 2023, n. 2251.

[220] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 227-229.

di sufficienza» il trattamento economico e «la possibile progressione» dello stesso «in termini certi e misurabili»[221].

Questa osservazione è di grande rilievo se si considera l'ulteriore profilo del rapporto tra principio di proporzionalità e promozione dell'equità della retribuzione come espressione del giusto riconoscimento del valore del contributo di ognuno nell'organizzazione produttiva[222]. Non è mancato chi, in dottrina, si è chiesto se dal principio enunciato nell'art. 36 Cost. possa essere fatto discendere anche «un obbligo dello Stato di attivarsi per ridurre le differenze tra le retribuzioni più alte e le più basse», quindi se esista una «"giusta differenza" retributiva tra le professionalità più elevate e le più basse». Quella dottrina rispondeva a tale domanda chiamando in causa il «nesso funzionale tra gli articoli 36 e 39» Cost., che consentono di ritenere pacifica la «sovranità» dell'autonomia collettiva per quanto riguarda i sistemi di inquadramento dei lavoratori e la differenziazione dei trattamenti economici, oltre che la possibilità anche in capo all'autonomia individuale di prevedere trattamenti migliorativi *ad personam*: il principio della giusta retribuzione, quindi, non può interferire con la contrattazione, sia collettiva che individuale, nel determinare i criteri di diversificazione dei trattamenti dei lavoratori[223]. Tale affermazione non può che essere condivisa alla luce di quanto detto in precedenza. Tuttavia, proprio in ragione del contenuto dell'art. 36 Cost., non si può nemmeno ritenere che tale diversificazione possa essere del tutto priva di limiti, irragionevole, pena la violazione della dignità dei lavoratori. Né, senza voler porre limiti alle retribuzioni più alte, un tale limite violerebbe l'art. 41 Cost. e la libertà d'impresa, rientrando la dignità umana tra i beni che legittimano una qualche limitazione[224].

---

[221] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 63.

[222] Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit. Sul punto si rinvia al cap. II, § 1.4.

[223] P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 Cost.*, cit., p. 746.

[224] Questo è il limite che intravedrebbe P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 Cost.*, cit., p. 747 rispetto ad una legge che ponesse limiti alle retribuzioni più alte. Senza contare che «riduzioni dei salari al di sotto della soglia della sufficienza […] troverebbero ostacolo non solo nell'art. 36,

Proprio alla luce di questo principio non pare del tutto ragionevole il risultato cui giungono la prevalente giurisprudenza e parte della dottrina, secondo cui «la differenziazione dei trattamenti fra lavoratori di una stessa impresa ben può essere legittimamente motivata da circostanze che nulla hanno a che fare con la quantità o la qualità della prestazione»[225]. Tale principio andrebbe per lo meno stemperato.

2. *Strumenti e politiche per garantire un tenore di vita dignitoso nell'ordinamento italiano. Il problematico riferimento alla famiglia e non solo*

Nell'esaminare il riferimento alla sufficienza rispetto ad un'esistenza libera e dignitosa, pare opportuno riportare il ragionamento alla realtà dei fatti e ricordare un elemento apparentemente scontato: «il lavoro è tuttora necessità e nient'affatto libertà», non è sempre positivo o gratificante, non sempre permette la realizzazione dell'individuo in campo sociale o sul piano psicologico[226]. Di certo, per molte persone il lavoro è la principale, se non l'unica, fonte di reddito per il sostentamento proprio e della propria famiglia e, perciò, il riferimento alla sufficienza ha il pregio di aver inserito la necessaria considerazione di una «dimensione più aderente al valore umano del fattore lavoro»[227].

---

comma 1, Cost., ma nello stesso art. 41 Cost.», che, nel comma 2, individua la tutela della dignità della persona come limite alla libera iniziativa economica privata. Cfr. M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 117; E. VERDOLINI, *La legge sul salario minimo come limitazione del potere datoriale* ex *art. 41 comma 2 Cost.*, in F. MEDICO, A. MORRONE (cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 235 ss.

[225] P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 Cost.*, cit., p. 750.

[226] A. ACCORNERO, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, Il Mulino, ed. digitale 2023, p. 199, il quale ribadisce come il lavoro «sarà sempre un mezzo e mai un fine».

[227] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 35. Cfr. anche F. V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale*, cit., p. 224, che ricorda, guardando ancora una volta dibattito costituente, come la *ratio* dell'enunciato poi inserito nell'art. 36 Cost. fosse quella di collegare il diritto al lavoro e i diritti all'assistenza sociale. Cfr. anche V. PAPA, *Lavoro povero e*

Si è già discusso delle difficoltà emerse nell'attuazione del principio di sufficienza, rispetto al quale ovviamente sono rilevanti gli elementi già citati e descritti, come le voci da considerare nella retribuzione che funge da parametro per valutare l'adeguatezza della retribuzione o i meccanismi che garantiscono l'adeguamento dei salari al costo della vita.

Indubbiamente la nozione di sufficienza implica che la retribuzione non possa essere inferiore «agli standard minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», «in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti»[228], e anche qualcosa in più, dovendo essere idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

Tuttavia, non pare possibile individuare a priori il *quantum* di retribuzione idoneo a garantire un'esistenza libera e dignitosa[229]. L'art. 36 Cost. individua nella dignità un «parametro di contenuto positivo» per determinarlo[230], ma non ne chiarisce il contenuto, dando come "presupposta" la nozione di dignità dell'esistenza. Né è

questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva, cit., p. 7, che riprendendo V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., pp. 285 ss, ribadisce come quella relativa alla sufficienza della retribuzione sia stata la «madre di tutte le questioni sul lavoro».

[228] F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89.

[229] C. BERGONZINI, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 63; M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 14. La questione era sorta già negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione. Cfr. M. SCORZA, *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1951, II, pp. 451-452, il quale considera per data la definizione del concetto di "esistenza libera e dignitosa". Secondo l'Autore, «l'indagine avrebbe dovuto essere rivolta, da un lato, ad individuare l'andamento dei prezzi dei generi di normale consumo e degli ordinari servizi per definire la retribuzione bastante ad assicurare un tenore di vita caratterizzato dalla libertà dal bisogno (per quanto ciò sia possibile trascurando il principio economico dei bisogni illimitati) e, dall'altro, ad appurare il trattamento dato a tutti i lavoratori della stessa categoria in tutte le imprese di pari natura ed importanza e in relazione alla stessa qualità e quantità di lavoro (nei limiti entro i quali tali equivalenze siano ammissibili)». L'Autore proponeva quindi di rimandare all'allora istituendo CNEL «il potere di svolgere le necessarie indagini atte a stabilire, in relazione ad una durata minima del lavoro e alla più modesta prestazione, l'ammontare della retribuzione sufficiente a garantire ad un singolo lavoratore un'esistenza libera e dignitosa».

[230] C. DRIGO, *La dignità umana*, cit., p. 188.

chiara nell'interpretazione della norma costituzionale la differenza «fra la quantità di salario "sufficiente" socialmente protettiva della dignità della persona e la quantità di salario "sufficiente" alla sussistenza della persona», essendo innegabile che quest'ultima, che è soglia minima di dignità e libertà personale, dipende «dalle condizioni storiche, sociali, "geo-economiche"»[231] e non può perciò ritenersi limitata al solo "minimo biologico" o "salario alimentare", cioè a quella misura sufficiente a soddisfare i soli bisogni essenziali[232]. Tale questione non risulta del tutto scontata alla prova dei fatti.

Tuttavia, l'elemento di maggiore problematicità della norma è il riferimento alla sufficienza della retribuzione ad assicurare non solo la libertà dal bisogno, ma un'esistenza libera e dignitosa oltre che del lavoratore, anche della sua famiglia.

Tale principio, infatti, per molti è «incompatibile con quello della proporzionalità»[233], in ragione della relatività e della potenziale arbitrarietà del concetto di sufficienza in relazione all'individuazione di uno standard di vita dignitosa della famiglia[234]: infatti, questa valutazione richiederebbe di andare ad accertare la situazione della famiglia del lavoratore e delle relative esigenze di vita. La considerazione di tali elementi renderebbe non poco problematica l'attuazione della norma costituzionale[235]. Si è addirittura giunti ad affermare che tale richiamo al «salario familiare» rappresenterebbe

---

[231] Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 293, che riprendono a titolo esemplificativo la nozione di salario di sussistenza proposta da L. BARASSI, *Il diritto del lavoro. Vol III*, Giuffrè, 1949, p. 5: secondo quest'ultimo, infatti, «il salario viene ad essere un compromesso tra l'utilità dell'azienda e il tornaconto del prestatore di lavoro, cioè appunto la possibilità del suo sostentamento».

[232] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 83.

[233] M. SCORZA, *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, cit., pp. 451-452, a supporto di questa affermazione, propone di mettere a confronto «la situazione di un impiegato di concetto scapolo con quella di un operario non qualificato capo di famiglia numerosa».

[234] Cfr. M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 88, secondo la quale collegare un concetto già di per sé relativo, come quello di salario sufficiente, alla vita dignitosa della famiglia richiede che il concetto di sufficienza sia determinato «in base al tempo ed al luogo, in relazione alle condizioni ambientali».

[235] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 15; V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 48 ss.

«un "intorbidimento" della nozione di retribuzione», dal momento che, se interpretato in senso stretto, finirebbe, per attrarre in essa «attribuzioni originariamente sorte con finalità diverse, specialmente di assistenza»[236].

Pur escludendo l'idea che questo riferimento alteri la struttura contrattuale, è innegabile che nel rapporto di lavoro la corrispettività sia «dilatata» proprio in ragione del riferimento – «"eterogeneo" rispetto ai criteri in genere impiegati nei contratti con prestazioni corrispettive» – alla sufficienza, di cui non si può non tenere conto in sede di quantificazione[237]. Secondo alcuni tale criterio interviene «a temperamento della proporzionalità»[238]. Eppure, per opinione quasi unanime, è da escludere che nel giudizio di adeguatezza della retribuzione sia da considerare se il lavoratore abbia o meno familiari a carico[239], dovendosi mantenere la sufficienza «parametro compatibile, come la proporzionalità, con la natura del contratto di scambio a prestazioni corrispettive propria del contratto di lavoro»[240].

Alla luce della difficoltà di dare attuazione a tale principio «sul piano del sinallagma contrattuale»[241], per l'orientamento prevalente, questa incompatibilità è superabile solo tramite un intervento dello Stato con misure di assistenza e sicurezza sociale che tengano conto delle esigenze connesse al «numero delle persone viventi a carico del lavoratore»[242], come nel caso dell'assegno unico e universale,

---

[236] G. ROMA, *La retribuzione*, cit., pp. 38-40.

[237] G. ROMA, *La retribuzione*, cit., pp. 38-40, il quale ribadisce che, «pur in presenza di elementi personali nella struttura del rapporto di lavoro», «l'obbligazione resta pur sempre di natura patrimoniale».

[238] Per tutelare «le diverse retribuzioni proporzionate in termini di sufficienza, ma non oltre». Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 58.

[239] Cfr. P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 57, che cita a tal proposito Cass. 27 aprile 1985, n. 2748.

[240] Altrimenti la sufficienza finirebbe per sovvertire gli «equilibri corrispettivi definiti in sede collettiva», come ritiene S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 55, che riprende il ragionamento di S. BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, cit., p. 81 e L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 346. Cfr. anche L. ZOPPOLI, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, cit., p. 115.

[241] V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., p. 51.

[242] M. SCORZA, *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, cit.,

che ha preso il posto dell'assegno familiare e di altri bonus e costituisce oggi la misura di sostegno economico per le famiglie, determinato in base al numero di figli a carico e alla fascia di ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente)[243].

Il principio di sufficienza è stato di recente portato alla ribalta dalla giurisprudenza, che lo "esalta" più di quanto questa avesse mai fatto in passato, anche se – è bene sottolinearlo – in genere nelle azioni dirette a far valere l'incompatibilità della retribuzione percepita dal lavoratore con l'art. 36 Cost. il richiamo al principio della proporzionalità è quasi sempre stato meramente «stilistico», dandosi per scontato che esso trova attuazione nel richiamo alle previsioni dei contratti collettivi[244].

Le sentenze della Cassazione di ottobre 2023 mostrano come il dibattito sul significato della sufficienza non abbia un rilievo solo teorico: il problema dell'insufficienza della retribuzione è ormai fin troppo comune. Non è la prima volta che si legge di lavoratori che, magari nell'ambito di una successione di più datori di lavoro nell'appalto, si vedono ridurre sempre più lo stipendio, pur a parità di mansioni, in ragione dell'applicazione di contratti collettivi diversi[245]. A livello concettuale-teorico, queste pronunce sono di interesse, in quanto la Cassazione supera il concetto di minimo vitale e apre a letture «più estensive»[246], basate sul concetto di vita «non solo non povera ma persino dignitosa». Hanno, quindi, confermato l'idea che il riferimento ai concetti di sufficienza e di proporzionalità orientano il trattamento economico al soddisfacimento di qualcosa

pp. 451-452.

[243] Per un'analisi delle principali misure a sostegno del reddito delle famiglie, cfr. V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., spec. pp. 51 ss; N. DE LUIGI, G. A. GIULIANI, *Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, cit., pp. 147 ss.

[244] Cfr. L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, cit., p. 160. Sottolinea la difficoltà di trovare riferimenti giurisprudenziali che valorizzino le esigenze di vita della famiglia in applicazione dell'art. 36 comma 1, V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., p. 49, spec. nota 6.

[245] Cfr., ad esempio, Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128; Corte App. Milano, 28 dicembre 2017, n. 1885; Cass. 6 dicembre 2021, n. 3866.

[246] Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 75.

in più dei «meri bisogni essenziali», con l'inclusione anche «di beni immateriali»[247].

La sentenza n. 27711/2023, ad esempio, su richiesta del lavoratore ricorrente e della Corte d'Appello, valuta la congruità di un salario inferiore all'indice Istat di povertà, che di certo costituisce «una soglia minima invalicabile» idonea ad evidenziare una condizione di bisogno economico[248]: tale indice non può costituire «parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente», che invece deve essere rivolta a garantire «una vita libera e dignitosa e non solo non povera, dovendo altresì rispettare l'altro profilo della proporzionalità»[249]. In aggiunta, esclude che sia ragionevole guardare al salario lordo per valutarne la corrispondenza all'art. 36 Cost., visto che «non si riferisce ad un importo interamente spendibile da un lavoratore»; sarebbe, invece, più opportuno valutare la congruità all'art. 36 Cost. del salario netto, anche se in tal modo si inserisce nella valutazione della sufficienza «un parametro che non è nella disponibilità delle parti».

Ciò, infatti, vorrebbe dire rimettere allo Stato, almeno in parte, la determinazione della sufficienza e interpretare politiche come il taglio al cuneo fiscale e contributivo quale possibile strumento di attuazione dell'art. 36, oltre che dell'art. 4 Cost. Taluno in dottrina ha proprio ravvisato in questo richiamo al salario lordo un «irrituale» invito al legislatore a ridurre il carico contributivo e fiscale che grava sul lavoro, specialmente per quanto riguarda quei rapporti di

[247] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 13, che richiama il considerando 28 della Direttiva 2022/2041 sui salari adeguati, il quale richiede di tenere conto, oltre che delle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, «anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali». Il principio è poi ripreso dal p. 23.2 della stessa sentenza, dove si esclude che le somme minime «utili a garantire al percettore una mera sopravvivenza» siano perciò idonee «a sostenere il giudicio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione».

[248] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711. Cfr. anche Trib. Bari 13 ottobre 2023, n. 2720, dove sono fatte ulteriori precisazioni sul confronto della retribuzione con l'indice Istat di povertà – che lungi dall'identificare «l'importo idoneo ad "assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"» – costituisce certamente «una soglia al di sotto della quale si deve dubitare seriamente della sufficienza di una retribuzione a tempo pieno: è infatti davvero difficile poter qualificare come sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa un importo che non consenta neanche di effettuare le spese valutate come minime essenziali».

[249] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 14 -15.

lavoro «contigui o inferiori alle soglie di dignità»[250]. La giurisprudenza di merito ha, invece, proposto di considerare il salario lordo o netto «a seconda del parametro impiegato per la comparazione», visto che talvolta si guarda a importi lordi come la retribuzione prevista in altri CCNL, mentre, quando si considerano parametri come il tasso-soglia di povertà o il reddito di cittadinanza, si tratta di importi netti[251].

Torna, dunque, il tema dell'intervento dello Stato: di certo, è compito del legislatore vagliare la misura e le modalità dell'intervento necessario ad assicurare la soglia minima di sufficienza costituzionalmente prevista, «sovvenzionandone l'onere attraverso il sistema della contribuzione previdenziale e il prelievo fiscale»[252]. Ad esso è connesso il discorso sul rapporto tra l'art. 36 e l'art. 38 Cost.: entrambe le norme, infatti, mirano a realizzare la «liberazione dal bisogno»[253]. Nonostante la previdenza e l'assistenza sociale siano proposte come «soluzione giuridicamente vincolata» nelle sole ipotesi in cui il sostentamento risulti essere «compromesso dall'assenza, temporanea o permanente, della retribuzione stessa», è innegabile un nesso tra la retribuzione proporzionata e sufficiente e le prestazioni previdenziali[254].

Ci sono poi altri elementi rilevanti in materia. Ad esempio, si è ricordato in dottrina come il welfare aziendale e gli sgravi fiscali per

---

[250] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 76.

[251] Trib. Bari 13 ottobre 2023, n. 2720.

[252] S. HERNANDEZ, *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, cit., p. 14.

[253] G. LEONE, *Associazionismo dei lavoratori e stato nella previdenza sociale. Un'analisi storica e funzionale*, Bari, Cacucci, 2024, pp. 421 ss, che sottolinea come questa connessione fosse già emersa nel dibattito nell'Assemblea costituente. In quella sede fu specialmente l'onorevole Fanfani a porre attenzione all'importanza di trovare un «ponte fra l'articolo già approvato sul diritto al lavoro e l'articolo proposto sul diritto all'assistenza» e alla necessità di «inserire fra i due articoli una norma che garantisca, oltre al diritto al lavoro, un minimo di retribuzione in relazione allo sforzo e alle necessità del lavoratore».

[254] G. LEONE, *Associazionismo dei lavoratori e stato nella previdenza* sociale, cit., p. 424, che ragiona soprattutto dell'adeguatezza della retribuzione e della prestazione pensionistica. Cfr. anche M. D'ONGHIA, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, cit., p. 309; A. TURSI, *Retribuzione, previdenza,* welfare*: nuove variazioni sul tema*, in AA. VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di R. Pessi*, Bari, Cacucci, 2021, III, pp. 2659 ss, spec. p. 2676.

incentivarlo siano strumenti utili a sostenere «esigenze socialmente rilevanti del lavoratore e della sua famiglia»[255], tanto che in dottrina ci si è spinti a definire proprio il welfare aziendale come «il principale protagonista delle misure di tutela della famiglia, in funzione sussidiaria di quella (debole) fornita dalla Stato»[256]. In tali casi, infatti, in attuazione della funzione sociale attribuita alla retribuzione dall'art. 36 Cost, l'incentivo pubblico ha permesso al sindacato di concordare trattamenti economici più favorevoli per i lavoratori, grazie alla maggiore convenienza fiscale di tali piani di welfare occupazionale[257]. Si è obiettato che tali piani presentano potenziali profili di discriminatorietà, nonostante l'apparente neutralità, perché «il valore effettivo può subire rilevanti oscillazioni a seconda dell'interesse personale dei lavoratori al servizio offerto, della completezza delle informazioni ricevute, della capacità di scelta individuale, e di altri eventuali meccanismi previsti dai soggetti erogatori»[258]. Tali obiezioni paiono facilmente superabili, qualora sia garantita la possibilità di conversione in moneta, anche perché potrebbero

[255] Attraverso l'art. 51, co 2 TUIR e le leggi n. 208/2015 e n. 232/2016.

[256] V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., p. 56.

[257] Cfr. V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., pp. 56 ss, che ricorda anche i beni e i servizi rientranti in questi piani di welfare e esclusi dall'imponibile fiscale: questi includono l'acquisto di abbonamenti per il trasporto locale, la fruizione di servizi di educazione e istruzione e di centri estivi o invernali, la fruizione di servizi di assistenza ai familiari non autosufficienti. In aggiunta, anche se con misure temporanee, limitatamente al 2023 e, con qualche modifica, al 2024, sono stati esclusi dal calcolo del reddito imponibile le somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro per le utenze domestiche, entro un massimale fissato dalla legge. I riferimenti normativi di questi ultimi interventi sono l'art. 40, d. l. n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, e l'art. 1, comma 216, l. n. 213/2024.

[258] Cfr. A. DONINI, *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, cit., p. 17, che riscontra potenziali «effetti discriminatori in via indiretta per coloro che non siano interessati ai servizi offerti, o che non abbiano optato per la conversione in moneta, e perdano così il corrispondente valore di retribuzione». A titolo di esempio, l'Autrice riporta il caso dei «servizi in prevalenza volti all'assistenza, all'infanzia o alla non autosufficienza», nell'ambito dei quali è forse possibile ravvisare una simile discriminazione «a danno dei lavoratori giovani, in considerazione di una regolarità statistica dell'assenza di compiti di cura per tale gruppo». Questo rischio è sottolineato anche da V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, cit., p. 50.

rientrare tra quelle misure che danno attuazione alla sufficienza "per il lavoratore e la sua famiglia". Tutt'al più la questione riguarda la possibilità di considerare tali elementi quali effettivamente rientranti nel concetto di "retribuzione parametro", cosa possibile solo in quanto siano relativamente "certi"[259].

Un altro aspetto, magari di minor evidenza ad un primo sguardo, è quello della trasparenza, che ha risvolti interessanti anche rispetto alla garanzia di una vita dignitosa, se si considera l'aspetto dell'equità della remunerazione del lavoro.

Vi è poi il tema del collegamento tra la retribuzione e l'orario di lavoro, che include anche quello della garanzia di un orario minimo e della sua collocazione temporale. Il rilievo della valutazione congiunta di questi elementi emerge chiaramente, ad esempio, se si considera la questione del riproporzionamento della retribuzione nel *part-time* in ragione «della ridotta entità della prestazione»[260] e della possibilità di modificare la collocazione oraria della prestazione, che è estremamente rilevante in relazione alla possibilità di svolgere altre attività lavorative o di cura[261].

Infine, nel tentativo di valorizzare il riferimento alla famiglia, quanto meno in senso programmatico per il legislatore, non si può non tenere conto del "valore" del lavoro riproduttivo, accanto a quello produttivo. Il lavoro riproduttivo è da considerare nella valutazione della sufficienza per una vita libera e dignitosa a livello familiare, per l'importanza che esso svolge, soprattutto nell'attuale società, sempre più "bisognosa di cura"[262]. Tuttavia, sebbene il lavoro

[259] Sul punto vedi *supra* § 1.4.

[260] Ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 81/2015, il trattamento economico e normativo del lavoratore a tempo parziale «è riproporzionato in ragione della ridotta entità della prestazione lavorativa».

[261] Cfr. Cass. 17 marzo 1992, n. 3240, che vede con sfavore l'indeterminatezza della collocazione della prestazione lavorativa. Cfr. anche Corte Cost. 11 maggio 1992, n. 210. Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 156-157.

[262] Sul tema, cfr. N. SEDACCA, *Domestic Workers, the 'Family Worker' Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women's Work*, in *Ind. Law Jour.*, 2022, 51, 4, pp. 771, spec. pp. 777-778; S. BORELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lav. Dir.*, 2021, 2, pp. 281 ss; L. RONCHETTI, *Genere e genere di famiglia*, in *Quest. Giust.*, 2019, 2, pp. 142 ss; M. ESPOSITO (a cura di), *Tra produzione e riproduzione: l'onere del lavoro non retribuito sulle disparità di genere*, INAPP, Roma, 2023, spec. pp. 12

produttivo – lo svolgimento dell'attività lavorativa in senso stretto – sia reso possibile attraverso quello riproduttivo, si deve ovviamente escludere che un tale lavoro possa essere incluso nella corrispettività[263]. Questo può implicare tutt'al più un intervento dello Stato a rinsaldare «la rete sociale» attraverso adeguate prestazioni anche per chi svolge questo tipo di lavoro[264], in via esclusiva o meno.

---

ss; CORAZZA L., *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, cit., pp. 1103 ss; M. MILITELLO, *I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità e povertà invisibili*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero "sans phrase"*, cit., pp. 335 ss. In caso contrario, si andrebbe a negare il «perdurante ruolo delle famiglie nell'assicurare forme di tutela sociale e assistenziale», ruolo invece ricordato e sottolineato da G. VICARELLI, *Sistemi familiari e configurazioni di welfare. Note per una analisi longitudinale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, 1, pp. 29 ss, e da N. DE LUIGI, G. A. GIULIANI, *Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future*, cit., p.149, che tuttavia evidenziano come la famiglia oggi non sia più in grado di adempiere a quella funzione di «*shock-absorber*», che svolgeva in passato, «garantendo ampiamente la copertura di determinati bisogni». Sottolinea l'interdipendenza tra lavoro riproduttivo e produttivo e propone alcune soluzioni «per dare piena dignità giuridica al lavoro informale di cura» anche M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, cit., p. 86. Tra queste individua le misure di conciliazione, come congedi e modalità di impiego flessibili e le tutele sociali per il *caregiver*.

[263] M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, cit., p. 96, ricorda e critica l'assenza di tutele per chi svolge attività di cura dei propri familiari: «rappresentando un'attività connessa a bisogni concreti che non si esprimono in circuiti di mercato, il suo svolgimento non fa sorgere il diritto ad un corrispettivo monetario, così come previsto dall'articolo 36, comma 1, Cost., né comporta l'iscrizione al sistema previdenziale e, di conseguenza, le tutele di cui all'articolo 38, comma 2, Cost.». Sottolinea la «distrazione di valore» dal lavoro di cura anche G. FONTANA, *La questione salariale ed i salari poveri*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4, p. 21.

[264] M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, cit., pp.100-101, la quale richiama la sentenza della Corte Costituzionale 28 luglio 2022, n. 202, che in relazione ai c.d. "*caregivers* puri", ha escluso l'applicabilità della normativa in materia di infortunio domestico, ma ha sollecitato il legislatore ad un intervento. Tale necessità è poi stata confermata anche dal Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, che ha sottolineato anche «la necessità di implementare i sostegni economici, assicurando una compensazione adeguata ai *caregiver*». Per la decisione, cfr. ONU, *Italy: Lack of financial and social support to family of people with disabilities amounted to human rights violation*, 5 ottobre 2022, consultabile al sito https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsgVpk09EpSkE0Cpmp9l0dXsGZvjuMC6VORzS5C7htGXzYfZu3YEunocbjAHS1weYU%2BlDX2%2B%2BusUrX7PRbXKkO4KtEucNLBSXxhbvfeucELYseC3w6dMbqUH9SL%2FAu5sbfQ%3D%3D. L'Autrice richiama, inoltre, una ormai risalente sentenza della Corte Costituzionale del 19 gennaio 1995, n. 28, in

In ragione della complessità della questione dell'impatto delle esigenze familiari nella determinazione della giusta retribuzione, ben si comprende la conclusione cui giunge taluno in dottrina: tale riferimento non vuole imporre una nozione di salario familiare, ma rafforza l'idea di una necessaria lettura «congiunta, contestuale e simultanea» dei due principi previsti nell'art. 36 Cost.

3. *Retribuzione sufficiente, professionalità ed equità: una lettura unitaria di corrispettività e funzione sociale del salario nell'art. 36 Cost.*

È emersa una certa confusione nell'utilizzo di espressioni relative al concetto di «giusta retribuzione», «retribuzione minima» o vitale, «retribuzione sufficiente» e nel ricondurle all'art. 36 Cost. Ad esempio, si è osservato come la retribuzione sufficiente, «se privata del riferimento necessario ed ineludibile alla esistenza libera e dignitosa», rischia di essere ridotta a sinonimo di «retribuzione minima, idonea a garantire il sostentamento del lavoratore»; similmente, l'idea di giusta retribuzione può indicare «solamente la retribuzione proporzionale» oppure, qualora sia interpretata in senso più ampio, può individuare «il giusto prezzo della prestazione di lavoro, ma anche la quantità salariale adeguata a soddisfare i bisogni extra contrattuali del prestatore». In quest'ultima accezione, la nozione di giusta retribuzione implica il principio etico «per cui la retribuzione non può limitarsi alla soddisfazione dei bisogni elementari», inteso come «minimo biologico necessario al sostentamento dignitoso del prestatore di lavoro e della famiglia a suo carico», ma sarebbe da intendersi come «il quantum idoneo alla garanzia per il prestatore di lavoro di un'esistenza adeguata alla funzione che egli esplica nella società ed in ogni caso degna della persona umana»[265].

---

cui veniva riconosciuto il valore del «lavoro effettuato all'interno della famiglia», «per il suo rilievo sociale ed anche economico, anche per via degli indiscutibili vantaggi che ne trae l'intera collettività», tanto da ricomprenderlo, «sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro "in tutte le sue forme"».

[265] Cfr. G. ROMA, *La retribuzione*, cit., pp. 36 ss, secondo cui, pur essendo tutte riconducibili all'art. 36, tali nozioni rischiano di assumere «diversa rilevanza

La giusta retribuzione nell'ordinamento italiano trova una definizione nell'art. 36 Cost.[266]. Secondo quanto affermato di recente dalla Cassazione, la Costituzione accoglie «una nozione di remunerazione della prestazione di lavoro non come prezzo di mercato, ma come retribuzione sufficiente ossia adeguata ad assicurare un tenore di vita dignitoso, non interamente rimessa all'autodeterminazione delle parti individuali né dei soggetti collettivi». Sono i due principi di sufficienza e proporzionalità a stabilire limiti validi per l'autonomia sia individuale che collettiva, in quanto «gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva» e con «contenuti (anche attinenti alla dignità della persona) che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario»[267].

Si è evidenziato come il principio di proporzionalità sia strettamente connesso al rapporto di scambio tra lavoratore e datore di lavoro, parametrato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, da intendere rispettivamente come riferimento all'orario di lavoro, oppure al risultato dell'attività, e al contenuto professionale dell'attività, determinato in base alla qualifica e alla mansione assegnate al lavoratore[268].

Tuttavia, non è del tutto soddisfacente l'interpretazione del riferimento alla proporzionalità come elemento connesso in senso stretto al rapporto di scambio.

Tradizionalmente, si è letto l'art. 36 Cost. come composto da due parti, quella relativa alla proporzionalità e quella relativa alla sufficienza, come se la locuzione "in ogni caso" dividesse i due principi e il riferimento all'esistenza libera e dignitosa fosse riferibile solo al secondo principio, quello di sufficienza, non avendo niente a

---

se non sono ulteriormente specificate».

[266] Come ricorda S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 58, la retribuzione, «per essere "giusta" e cioè conforme al dettato costituzionale, deve essere (anche) proporzionata alla quantità e qualità del lavoro richiesto alla persona».

[267] Cass. 27711/2023, p. 43. Sul punto, cfr. P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 25.

[268] F. V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale*, cit., pp. 219 ss.

che fare con la proporzionalità[269]. In realtà, non pare ragionevole escludere dal principio di proporzionalità qualsiasi valutazione sulla dignità del lavoratore: proprio nell'ottica di tutelare quest'ultima, nel concetto di proporzionalità è da includersi anche una connotazione di equità.

Lungi dal voler introdurre la parità di trattamento, con tale espressione si vuole accogliere un'idea di proporzionalità che richiede il rispetto di un minimo di equità – e dunque di dignità dei lavoratori – anche nel raffronto con lavoratori che svolgono mansioni diverse o superiori, nel senso che la retribuzione non può essere così bassa da degradare il contributo dei singoli. Nel riferimento a elementi quali l'attività svolta dal lavoratore o il tempo dedicato alla prestazione e nell'individuazione della retribuzione quale «riscontro della posizione professionale raggiunta»[270], infatti, si può anche riscontrare un certo riconoscimento al valore che deve essere attribuito alla prestazione del lavoratore in virtù del principio di giustizia[271], in ragione del fatto che si tratta di uno strumento di tutela del lavoratore rispetto alla sua posizione di debolezza alla luce dello squilibrio contrattuale che caratterizza il rapporto di lavoro[272]. Anche in ragione della connessione di tale principio con le altre norme costituzionali, essendo uno strumento o un prerequisito, affinché i cittadini-lavoratori possano partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, la retribuzione è strumento fonda-

[269] Cfr. C PONTERIO, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. Giust.*, 2019, 4, pp. 19 ss, spec. p. 21, la quale ricorda come l'espressione "in ogni caso" sia stata «tradizionalmente letta come finalizzata ad attribuire alla "sufficienza" la funzione di correttivo della "proporzionalità", nel senso che la retribuzione dovesse restare sufficiente anche quando la prestazione non fosse esigibile (ad esempio, per festività o ferie) oppure fosse impossibile (a causa di malattia, infortunio, gravidanza)». Al contrario, l'Autrice concorda con l'idea che «la locuzione "e in ogni caso" sembra esprimere qualcosa di più, specie se letta in correlazione all'esigenza di assicurare al lavoratore e anche alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

[270] S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 27.

[271] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 647-648.

[272] Si rinvia sul punto al ragionamento svolto nel cap. II, § 1.4, sul concetto di "*equal pay*" e a I. MARTIN, M. CHOKO, *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, cit., p. 240.

mentale posto a tutela della dignità del lavoratore, che ha diritto ad una retribuzione in grado di riconoscere il valore del suo contributo nell'impresa, in attuazione anche degli artt. 2 e 3 Cost. La garanzia della proporzionalità, specie se in essa si include anche questo elemento che la avvicina a quella che in precedenza abbiamo chiamato retribuzione equa, dunque, risulta fondamentale per la tutela della dignità del lavoro e dei lavoratori.

La sufficienza della retribuzione richiede che essa sia tale da consentire non solo di prevenire il rischio di povertà, ma anche da garantire la dignità e la libertà del lavoratore. Con tale riferimento l'art. 36 Cost. «ha impresso alla retribuzione una finalità etico-sociale che è estranea all'ambito contrattuale, attuando una felice sintesi fra valori negoziali e i principi di libertà e dignità», in «applicazione diretta della più ampia garanzia dell'art. 3, secondo comma, Cost.»[273].

Si è in precedenza ricordato come taluno abbia ritenuto il principio di sufficienza quale criterio sussidiario o residuale rispetto alla proporzionalità, considerata «di per sé adeguata a garantire un minimo sufficiente al lavoratore»[274]. Tuttavia, come dimostra la crescente attenzione al fenomeno dell'*in-work poverty*, ciò non è sempre vero. Né la retribuzione sufficiente, specie se interpretata nel senso di minimo vitale o di trattamento economico minimo, è idonea da sola a tutelare la dignità del lavoratore: la retribuzione sufficiente non è necessariamente proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro[275].

Per questo pare condivisibile l'opinione di chi ha ritenuto tali principi «strettamente connessi ed accomunati dal medesimo fine», cioè garantire l'idoneità della retribuzione a «soddisfare i diversi interessi in gioco», incluso il raggiungimento di «quel livello di dignità richiesto dal costituente»[276]. La proporzionalità offre qualcosa in

[273] L. MONTUSCHI, *La Costituzione e i lavori*, cit., p. 159.

[274] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 14.

[275] M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 14.

[276] Cfr. S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione*, cit., p. 31, che cita la sentenza C. Cost., 24 aprile 1962, n. 41, in *Mass. giur. lav.*, 1962, p. 169; C. COLAPIETRO, *Art. 36,* cit., p. 745. Cfr. anche G. ROMA, *La retribuzione*, cit., p. 41, secondo cui «a meno di non voler affermare che il costituente abbia voluto determinare una gradazione tra proporzionalità e sufficienza, bisogna

più della sufficienza, in quanto completa ed esplicita l'idea di sufficienza della retribuzione come strumento per tutelare la dignità e la libertà del lavoratore, nel momento in cui la si interpreta come mezzo per tutelare l'equità del salario; parimenti, la sufficienza offre qualcosa di più della proporzionalità intesa come elemento che impone di valutare il carattere corrispettivo della retribuzione. Esse individuano «due funzioni concorrenti»[277], consentendo di individuare il valore del lavoro[278], non solo in senso numerico, di mercato, ma anche in senso più ampio: la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. è il "raccordo" tra «la valenza economica del lavoro» e quella «socio-politica», specie alla luce del fatto che il nostro «non è certo un ordinamento in cui il lavoro viene tutelato unicamente o principalmente come "merce" o come "fattore produttivo"»[279]. Se l'obiettivo è la dignità del lavoro e del lavoratore, «la regola espressa dall'art. 36 Cost. sembra più correttamente essere quella per cui la nozione di prestazione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro […] non può che conformarsi a un dato di sufficienza»[280]. I due diritti, anche volendoli interpretare in modo distinto, sono coessenziali e si «integrano a vicenda»[281]: è una «correlazione inscindibile» tra i due

riconoscere che tra i due principi vi è una pari dignità che determina una coessenzialità e compresenza necessaria, di modo che il diritto, costituzionalmente garantito, viene soddisfatto appieno allorché entrambe le variabili abbiano trovato attuazione».

[277] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., p. 79.

[278] M. L. DE CRISTOFARO, *La giusta retribuzione*, cit., pp. 72-73, che richiama alcune sentenze favorevoli a sostegno di tale interpretazione.

[279] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 83-84, secondo il quale, perciò, il contratto di lavoro svolge un'importante «funzione organizzativa», non «meramente produttivistica».

[280] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 56.

[281] F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 89. In linea con tale interpretazione, anche Cass. 27711/2023 richiama Corte cost. n. 30/1960, secondo cui il diritto al salario minimo costituzionale delineato nell'art. 36 Cost. integra un diritto subiettivo perfetto, «che deve rispondere a due fondamentali e diverse esigenze (Corte cost. n. 74/1966 e n. 559/1987) che evidenziano due distinti diritti destinati tuttavia ad integrarsi a vicenda (Cass. n. 24449/2016), in un rapporto di complementarietà accentuata dall'espressione "e in ogni caso", non potendo il giudice sottrarsi a nessuna delle due valutazioni». Cfr. P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., pp. 25-26; C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., p. 106.

principi, che incide sulla corrispettività del contratto di lavoro integrandola o correggendola «mediante l'ingresso della dimensione sociale della retribuzione (e con essa della tutela della dignità del lavoratore, come persona e come cittadino)»[282].

Sebbene sia superata la diatriba in relazione alla natura dell'art. 36 Cost., non può negarsi che in tale norma vi sia quanto meno un elemento di programmaticità: nel riferimento alla vita libera e dignitosa del lavoratore e della famiglia vi è un "invito" per il legislatore ad intervenire qualora la situazione di fatto dei lavoratori non sia più in linea con il disegno del costituente, conformemente alla previsione di cui all'art. 3, comma 2, che deve indirizzarlo a individuare strumenti e meccanismi per tutelare lavoratori e famiglie dal rischio povertà e garantire una vita dignitosa[283].

Se il legislatore è tenuto, così come il contratto collettivo, a conformarsi ai due requisiti di sufficienza e proporzionalità[284], è libero di decidere come dare attuazione ad essi, ad esempio introdu-

---

[282] Cfr. F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 69, che riprende M. V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, cit., p. 241. Cfr. anche Cfr. P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, p. 41 – citato, ripreso e criticato da V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, cit., p. 293 – secondo cui «il diritto alla retribuzione "proporzionale" e "sufficiente" prescritto nell'art. 36 Cost.» è «espressione dei principi del libero mercato […] temperati da principi sociali». Alla medesima conclusione relativamente al rapporto tra i due principi, seppur con un ragionamento differente, giunge G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La funzione della retribuzione oggi e la questione del salario minimo legale*, cit., p. 3, laddove precisa che «se la proporzionalità, e quindi la corrispettività "allargata", è parte della retribuzione, e tanto più nella misura in cui essa concorre anche alla sua sufficienza, occorre che di essa si tenga conto quando ci si interroga su come realizzare il precetto costituzionale della retribuzione sufficiente e/o quello eurounitario del salario minimo dignitoso».

[283] Cfr. C. PONTERIO, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, cit., p. 21, la quale – riprendendo il ragionamento di PASCUCCI P., *La giusta retribuzione*, cit., p. 16, ritiene che la lettura dei due principi di proporzionalità e sufficienza nel senso che «la retribuzione, che deve essere proporzionata, non può non essere sempre sufficiente» – lettura che sarebbe "accentuativa" della funzione sociale della retribuzione – «non ha trovato concreta applicazione ed è rimasta, al pari dell'art. 3, comma 2, Cost., di natura essenzialmente programmatica».

[284] Cfr. C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., p. 106, che ricorda: «i due requisiti di sufficienza e proporzionalità si integrano a vicenda e sono gerarchicamente sovraordinati alla legge, oltre che alla stessa contrattazione collettiva».

cendo una forma di controllo di adeguatezza della retribuzione, individuando un paniere di beni e servizi necessari per una vita dignitosa o anche attraverso altri istituti e politiche «di valorizzazione e di sostegno al reddito in funzione della promozione individuale e sociale dei lavoratori e delle indeclinabili esigenze familiari a cui lo stesso reddito deve far fronte»[285], come il reddito minimo o le misure fiscali e di sicurezza sociale.

Al fine di rendere effettivo il diritto alla giusta retribuzione, parrebbe inoltre necessaria una maggiore trasparenza rispetto agli elementi che la compongono, in quanto funzionale al controllo della retribuzione in termini di proporzionalità a quantità e qualità del lavoro[286].

L'aver accolto quello che è stato definito in dottrina un «concetto unitario di retribuzione», che risponde allo stesso tempo sia ad una «logica economicistica» che ad una «sociale»[287], e quindi l'idea che i due principi di proporzionalità e sufficienza si completino a vicenda rende più difficile quantificare a priori e in generale il livello della giusta retribuzione; tuttavia, pare maggiormente in linea con il generale disegno costituzionale e con le nozioni e i principi emergenti a livello internazionale e eurounitario.

La formula dell'art. 36 Cost. è certamente – e forse opportunamente – vaga: pur non essendolo sotto il profilo «qualificatorio», lo è sotto quello della quantificazione della misura della retribuzione proporzionata e sufficiente. Proprio per questo – e forse non avrebbe potuto essere altrimenti – si è resa necessaria un'attività integratrice, di adeguamento del precetto costituzionale ai diversi contesti storici ed economici in cui la norma è stata chiamata ad operare[288]. Tuttavia, non si può non considerare che nell'applicazione dei canoni di sufficienza e proporzionalità questa attività è stata «debole» e «minimalista»[289].

---

[285] Cass. n. 27711/2023, p. 28

[286] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., pp. 114 ss.

[287] Questo a conferma «della stessa ratio che permea la Costituzione in cui i principi del libero mercato sono temperati dai principi sociali», come sostiene P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., pp. 40 ss.

[288] Cfr. G. ROMA, *La retribuzione*, cit., p. 43.

[289] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., pp. 4-5. L'Autore ha ritenuto tale applicazione «debole perché risolta in un

Su tale questione si apre l'ulteriore dibattito sull'individuazione della fonte che meglio può integrare il precetto costituzionale, in relazione al quale si rinvia al prossimo capitolo.

giudizio sulla adeguatezza della retribuzione, condotto caso per caso, al di fuori dei termini reali di riferimento offerti dalla contrattazione collettiva; e minimalista per la pressoché totale sottovalutazione del comando di parificazione salariale a parità di lavoro, pur chiaramente contenuto nel canone della proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro prestato».

CAPITOLO IV

IL SALARIO MINIMO COME STRUMENTO DI TUTELA DEL LAVORO DIGNITOSO IN TUTTE LE SUE FORME E APPLICAZIONI

SOMMARIO: 1. La via italiana al salario minimo: problemi e questioni aperte. – 1.1. Dal soggettivismo giudiziale alla concorrenza tra contratti collettivi. – 1.2. Ragionamenti sull'impatto della direttiva dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano. – 2. Il campo di applicazione: la tutela di equità e sufficienza oltre la subordinazione. – 3. Dibattito, modelli e proposte per un salario minimo in Italia. – 3.1. Le possibili strade: l'individuazione di un salario minimo per legge o tramite il rinvio ai contratti collettivi. – 3.2. La via "ibrida" del compenso orario minimo per i lavoratori vulnerabili e la tutela della sufficienza della retribuzione tra salario minimo e orario minimo per le modalità di lavoro "smart".

1. *La via italiana al salario minimo: problemi e questioni aperte*

Si è per lungo tempo ritenuto che il rinvio operato dalla giurisprudenza alla contrattazione collettiva in applicazione dell'art. 36 Cost. abbia assicurato la proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro e ne abbia garantito la sufficienza, tanto che si è affermato che la retribuzione sufficiente *ex* art. 36 Cost. ha assunto di fatto «i tratti di un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti»[1]. Ciò, nonostan-

[1] Cfr. S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, in *Lav. Dir.*, 2014, n. 1, p. 205; A. GARNERO, *The dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages*

te la mancanza di una disciplina organica della struttura della retribuzione e della contrattazione collettiva[2].

Tuttavia, negli ultimi decenni si è posto il problema della tenuta della norma costituzionale, alla luce dell'«ineffettività sopravvenuta» del sistema[3]. La drammaticità della questione salariale in Italia oggi è incontestabile[4]. Le sentenze della Corte di Cassazione di ottobre 2023 hanno solo rimarcato questo dato[5], ribadendo la crisi del contratto collettivo quale autorità salariale[6].

L'attualità e l'importanza del tema è sottolineata anche dal dibattito politico e dottrinale sul punto, dai disegni di legge di recente presentati in materia, dal tanto discusso parere del CNEL dell'autunno 2023 e, infine, dalla scadenza del termine per il rece-

---

in Italy, in *IZA Discussion Papers, No. 10511*, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, 2017; P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XX, che ricorda l'importanza del meccanismo elaborato dalla giurisprudenza: questo ha favorito e amplificato «la tendenza espansiva dei contratti collettivi di lavoro», «realizzando, più di quanto si potesse pensare, una generalizzata applicazione di questi giacché il tema della retribuzione finiva per trascinare con sé l'applicazione di altri istituti; in nome dell'inscindibilità delle clausole di un contratto collettivo si giungeva dunque ad una sua pacifica applicazione nel rapporto di lavoro». Cfr. anche E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, cit., p. 2, il quale sottolinea come la «vicenda italiana» si contraddistingua dalla situazione degli altri Paesi proprio «sotto il profilo del mezzo prescelto per garantire ai lavoratori subordinati un salari minimo».

[2] C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, cit., p. 103, il quale ricorda come ciononostante la contrattazione collettiva abbia «sempre rappresentato il baricentro del sistema retributivo». Cfr. anche F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, cit., p. 91.

[3] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, cit., pp. 21 ss, che afferma, in particolare, l'«ineffettività sopravvenuta» del «regime di volontarismo negoziale». Cfr. anche M. C. CATAUDELLA, *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 122.

[4] G. ORLANDINI, *Presentazione del tema del fascicolo 4/2023*, cit., p. 11. Per uno studio e alcuni dati sul livello retributivo previsto dai contratti collettivi, cfr. N. CICALA, *Contratti pirata e contratti dei sindacati confederali: dumping e bassi salari di fronte alla giusta retribuzione costituzionale*, *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 59 ss.

[5] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., pp. 21 ss.

[6] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 70; C. PONTERIO, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, cit., pp. 19 ss.

pimento della Direttiva 2022/2041 su salari minimi adeguati nell'Unione Europea[7].

1.1. *Dal soggettivismo giudiziale alla concorrenza tra contratti collettivi*

I problemi della descritta «via italiana al salario minimo»[8], in cui sempre più spesso finisce per essere la giurisprudenza a dover svolgere la funzione di «argine» alla diffusione del lavoro a basso salario[9], sono molteplici.

Per prima cosa, la giurisprudenza talvolta si è discostata dai minimi salariali previsti dal contratto collettivo sulla base di criteri soggettivi e variabili, in ragione di valutazioni influenzate dalle ideologie giudiziarie, dalle condizioni economiche e ambientali o dalle concrete sollecitazioni di volta in volta sottoposte al giudice. Ciò ha determinato una tendenza "ribassista"[10].

Si è inoltre sottolineato l'esito paradossale dell'applicazione giurisprudenziale dell'art. 36 Cost.: nell'evocare la tariffa contrat-

[7] La scadenza era fissata in data 15 novembre 2024. Sull'attualità del tema, cfr. U. CARABELLI, *Introduzione*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 9 ss, spec. p. 9.

[8] Così la definisce, ad esempio, M. V. BALLESTRERO, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, cit., p. 7.

[9] G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, I, pp. 274 ss.

[10] Si fa riferimento a quella giurisprudenza che ha considerato legittima una retribuzione inferiore ai minimi individuati dai contratti collettivi, in considerazione delle modeste dimensioni o del carattere artigiano dell'impresa, della situazione economico-finanziaria dell'impresa o delle condizioni socio-economiche della zona in cui si svolge il rapporto di lavoro. Tale tendenza ribassista si era accentuata durante la crisi economica del 2008. Cfr. G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 648; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, I, pp. 741 ss, spec., p. 745; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 241/2015, p. 14; M. MAGNANI, *Salario minimo*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT University Press, 2014, pp. 537 ss, spec. p. 541.

tuale minima come «un dogma», essa non considera l'«evoluzione», che ha portato all'odierno trattamento economico complessivo. Quest'ultimo coglie meglio «le due fondamentali proiezioni dell'art. 36 Cost.» e, tramite misure come il welfare aziendale, persegue in senso più ampio anche il benessere lavorativo[11] . Così, pur affermando che il contratto collettivo nazionale è la fonte in grado di assicurare la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione, spesso i giudici escludono dai trattamenti economici idonei a configurare il minimo costituzionale alcune voci «di fonte tipicamente contrattuale»[12]: in tal modo il trattamento economico corrispondente a quest'ultimo risulta notevolmente inferiore al trattamento economico complessivo garantito al lavoratore cui si applica integralmente il contratto collettivo nazionale. Al contrario, il livello complessivo previsto dai contratti collettivi, includendo tutte le voci "certe" connesse allo svolgimento della prestazione lavorativa, dovrebbe essere garantito a tutti i lavoratori, dato che costituisce la controprestazione proporzionale al «valore economico» del lavoro[13].

---

[11] Cfr. P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., pp. XX-XXI, il quale, infatti, ribadisce come il welfare aziendale, ad esempio, sia «parte integrante della retribuzione secondo quanto previsto dal Patto della Fabbrica».

[12] V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 75, che richiama a tal proposito l'orientamento confermato da Cass. 17 gennaio 2023, n. 1281. In tale pronuncia la Corte di Cassazione esclude ogni rapporto di corrispettività tra un'agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e la prestazione del singolo lavoratore, in quanto «il riconoscimento del relativo diritto e della sua misura, prescindeva, infatti, del tutto dalla qualità e quantità della prestazione lavorativa resa dal singolo dipendente nonché dalla durata del pregresso rapporto e dalla posizione che il lavoratore aveva assunto in azienda; in conseguenza, tale istituto risultava sottratto al rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., configurandosi come un beneficio che trovava origine nel complessivo regolamento del rapporto di lavoro senza essere specificamente destinato alla remunerazione della prestazione resa dal dipendente».

[13] Cfr. V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., pp. 76 e 79-80, il quale critica l'approccio "minimalista" della giurisprudenza che ha ritenuto di individuare le tariffe salariali «selezionando solo alcune voci retributive e non altre sulla base di argomenti che non sembrano sorretti da una adeguata giustificazione», in tal modo avallando «un dumping, una concorrenza fra la retribuzione costituzionale come declinata in giurisprudenza e la retribuzione prevista dai contratti collettivi», che rischia di ledere il principio di proporzionalità della retribuzione. Si erano già espressi in modo concorde con tale critica C. ZOLI,

Un altro tema fondamentale è quello dei rinnovi contrattuali, o meglio della mancanza di tempestività degli stessi, e della problematica tenuta del potere d'acquisto delle retribuzioni[14].

Si deve considerare anche l'assenza di «sanzionabilità della violazione degli obblighi retributivi» previsti dai contratti collettivi nazionali, da cui discende l'importanza di ragionare sulle tecniche di tutela della sufficienza retributiva anche «alla luce di un principio di effettività»[15].

Proseguendo nell'elenco delle questioni aperte, vi è la prassi – definita «farisaica» in dottrina – di dichiarare formalmente l'applicazione di certe tariffe contrattuali, in ottemperanza dell'obbligo di comunicare all'INPS il contratto collettivo nazionale sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi a fini previdenziali-contributivi, salvo poi disapplicarlo per quanto riguarda il trattamento dei lavoratori[16]. Tale pratica si riflette sulla tanto discussa questione dei dati e dei livelli di copertura della contrattazione collettiva, che è rilevante anche rispetto alla direttiva UE sui salari minimi adeguati.

La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali, in *Dir. Rel. Ind.*, 1997, I, pp. 19 ss; G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 693 ss.

[14] La questione, come accennato nel § 1.5 del cap. III, è al momento centrale. Lo è ormai da diversi anni, in realtà, come dimostra l'attenzione posta al tema già da C. LUCIFORA, *Rapporto* Working Poor*: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, presentato nel corso del seminario Rapporto Working Poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi, CNEL, 1° luglio 2014, in www.cnel.it/53?/shadow_documenti=23478, p. 5. Anche Cass. 22711/2023, p. 35 offre una panoramica delle principali problematiche dell'attuale modello.

[15] A tal proposito, non si può non considerare, inoltre, come specialmente i lavoratori più deboli difficilmente si rivolgano al giudice per far valere il proprio diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente. Cfr. V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, cit., pp. 104 ss e 130 ss, ove l'Autrice parla di un'effettività "solo" «secondaria» della tutela retributiva realizzata attraverso l'attuale "via italiana al salario minimo". Sul punto, cfr. anche M. NOVELLA, *Effettività del diritto alla retribuzione e attività di vigilanza*, in *Riv. Giur. Lav*, 2019, I, p. 293.

[16] P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 22; G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 577 ss, spec. p. 592.

La proliferazione delle sigle sindacali e dei contratti collettivi[17], la frammentazione anche sul lato della rappresentanza degli imprenditori[18] e la diffusione di contratti collettivi definiti «pirata», stipulati da organizzazioni sindacali poco rappresentative o addirittura non genuine, che prevedono trattamenti economici significativamente inferiori rispetto a quelli minimi stabiliti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati storici[19], aumentano la competizione tra contratti collettivi. Il fatto che i datori di lavoro possano applicare anche un contratto relativo ad un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta oppure scegliere tra più contratti collettivi riferibili all'attività svolta «senza particolari vincoli»[20] consente di fatto alle imprese di selezionare l'accordo collettivo da applicare in base ad una valutazione di convenienza. In tal modo, la scelta del contratto collettivo può essere lo strumento di *dumping* per consentire alle imprese di ridurre il costo del lavoro.

In aggiunta, sempre più spesso i casi portati all'attenzione dei giudici hanno ad oggetto contratti collettivi «*multitasking*»[21] – definiti anche «*monstre*»[22] – stipulati talora da sigle indubbiamente

[17] I contratti collettivi sono aumentati notevolmente negli ultimi anni, passando da circa 400 nel 2009 a più di 900 nel 2020.

[18] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., pp. 70 ss. Rispetto a tale profilo, cfr. anche V. PAPA, *Attività sindacale delle organizzazioni datoriali*, Torino, Giappichelli, 2017; D. GOTTARDI, *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 627 ss; I. ALVINO, L. IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *Lab. Law Iss.*, 2018, 2.

[19] Sul tema dei contratti pirata si rinvia a S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. Dir.*, 2020, pp. 185 ss; A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lav. Dir.*, 1997, 2, pp. 261 ss; G. PERA, *Note sui contratti collettivi" pirata"*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, I, pp. 381 ss; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, I, pp. 377 ss; M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, pp. 211 ss; G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 687 ss.

[20] G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, cit., p. 282.

[21] E. SIRIANNI, *La materialità della questione retributiva negli appalti*, in *Quest. Giust.*, 17 dicembre 2024, che definisce così i contratti collettivi «applicati a multiformi platee di clienti del relativo shopping».

[22] O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI

rappresentative, ma con un campo di applicazione ampio e trasversale o comunque in parte sovrapponibile ad altri, con non irrilevanti conseguenze in relazione all'adeguatezza del trattamento economico riconosciuto ai lavoratori[23].

La criticità della questione emerge chiaramente dai numerosi casi posti all'attenzione della giurisprudenza, che in più di un'occasione si è trovata anche a dichiarare l'illegittimità della clausola retributiva del contratto applicato, in quanto in contrasto con l'art. 36 Cost[24]. Nell'emblematico caso deciso dalla sentenza del Tribunale di Torino del 9 agosto 2019, n. 1128, nel corso di più rapporti di lavoro alle dipendenze di diverse società cooperative

(a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., pp. 275 ss.

[23] Lo sottolinea, ad esempio, A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, cit., pp. 81 ss. Cfr. O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 2. L'Autrice fa riferimento, come emblematici di tale fenomeno, al CCNL multiservizi e al CCNL servizi fiduciari e vigilanza, ma anche alla filiera delle carni e dell'industria alimentare, «il cui modello di produzione si fonda sul massiccio ricorso ad e subappalti, a bassa intensità aziendale e ad alta intensità di lavoro, e sulla concorrenza al ribasso tra CCNL». Sul punto si veda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, cit., pp. 185 ss; G. OLINI, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, pp. 417 ss; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bononia University Press, 2020, spec. pp. 38 ss; E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M. D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 221 ss. Tali sovrapposizioni dei perimetri contrattuali e il *dumping* che ne deriva, infatti, si verificano più di frequente proprio con riferimento a lavoratori con scarsa professionalità, impiegati nelle attività c.d. *labour intensive* e spesso coinvolti nel decentramento contrattuale. Cfr. E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., p. 232, che fa riferimento, a titolo esemplificativo, all'ampio numero di contratti – sei per la precisione – che disciplinano le mansioni di portiere: il Ccnl Commercio, il Ccnl Multiservizi, il Ccnl dei proprietari di fabbricati e il Ccnl delle agenzie investigative, tutti sottoscritti da sindacati storici, cui si aggiungono il Ccnl Multiservizi Unci e quello della Vigilanza privata Cisal Sinalv, conclusi da sindacati ritenuti non rappresentativi.

[24] Sono diverse le pronunce in senso conforme. Cfr, ad esempio, Trib. Milano 30 giugno 2016, n.1977, in *Labor*, 2017, n. 2, pp. 233, confermata da Corte App. Milano, 28 dicembre 2017, n. 1885, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, II, pp. 480 ss; Trib. Milano 10 luglio 2018, n. 1613 e Trib. Milano 4 maggio 2021, n. 610; Trib. Milano 29 ottobre 2020 n. 1845, confermata da Corte App. Milano 07 giugno 2021, n. 707.

succedutesi nella gestione del medesimo servizio di portierato, un addetto a servizi di *reception* aveva visto la propria retribuzione mensile diminuire quasi del 30%[25]. Ciò benché non si fosse verificato alcun mutamento delle mansioni né dell'orario di lavoro e anche il contratto collettivo da ultimo applicato rientrasse tra quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in conformità all'art. 7, comma 4, del d.l. 248/2007 in materia di società cooperative[26]. Nonostante ciò, il tribunale – censurando il contratto collettivo nazionale sottoscritto dai sindacati più rappresentativi – ha giudicato la retribuzione percepita dal lavoratore in contrasto con il precetto di cui all'art. 36 Cost., in quanto inferiore del 30% rispetto a quella percepita da chi nello stesso periodo aveva svolto mansioni analoghe in applicazione dei contratti collettivi nazionali tradizionalmente impiegati nei servizi di portierato[27]. La sentenza del Tribunale di Torino ha suscitato perplessità in

[25] Si era passati, infatti da 1240 fino a 930 euro. Cfr. Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, II, pp. 3 ss, con nota di S. BELLOMO, *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperative*, e in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, II, pp. 848 ss, con nota di G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di* dumping *contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*.

[26] A proposito dell'art. 7, comma 4, decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si è anche affermato che ha di fatto introdotto una sorta di salario minimo. La Corte Costituzionale nella sentenza n. 51 del 26 marzo 2015 si è pronunciata sulla legittimità di tale disposizione, escludendone il contrasto con l'art. 39 Cost. Secondo la Corte, «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», tale norma si propone di «contrastare forme di competizione salariale al ribasso». Per un commento a tale sentenza, cfr. M. BARBIERI, *In tela di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, II, pp. 493 ss; D. SCHIUMA, *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2015, II, pp. 823 ss; S. LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, 4-5, pp. 928 ss.

[27] «In ricorso è stato infatti affermato che la retribuzione riconosciuta in virtù della sezione Servizi Fiduciari del C.C.N.L. Vigilanza è inferiore del 30,24% rispetto a quella di € 17.330,46 riconosciuta dal C.C.N.L. Multiservizi ai dipendenti di II

dottrina proprio perché, come fatto poi anche dalla Cassazione nelle sentenze del 2023 più volte menzionate, ha superato la «presunzione di conformità» dei minimi salariali individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative[28] a far fronte alle «ordinarie necessità di vita e dunque ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa»[29]; inoltre, e soprattutto, ha messo in discussione l'autorità salariale dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi[30]. Tuttavia, è stato anche opportunamente osservato un grande pregio di tale pronuncia: l'avere evidenziato come i noti fenomeni di *dumping* contrattuale portino con sé anche il rischio di una «perdita di forza negoziale per le organizzazioni dei lavoratori» – anche per

---

livello, del 27,16% rispetto alla retribuzione di € 16.599,05 lordi attribuita dal C.C.N.L. proprietari di fabbricati al personale addetto a mansioni di vigilanza e controllo degli accessi in stabili a prevalente utilizzo commerciale inquadrato nel livello D1 e del 36,24% rispetto alla retribuzione di € 18.959,64 lordi che il C.C.N.L. terziario, distribuzione e servizi riconosceva al VI livello, a cui fanno riferimento guardiani, custodi e portieri». Cfr. Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128, cit.

[28] L. IMBERTI, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi, chi è l'autorità salariale?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2019, n. 3.

[29] Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128, cit. Il Tribunale, infatti, afferma come una retribuzione, quale quella percepita dal lavoratore nel caso di specie, sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta ISTAT non possa essere considerata conforme ai principi costituzionali, in quanto non «proporzionata, né sufficiente a far fronte alle ordinarie necessità di vita e dunque ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa». Nella citata sentenza si specifica che «secondo l'ISTAT, nel 2015, per un cittadino senza familiari conviventi in una grande area metropolitana del Nord Italia, era di € 984,64».

[30] L. IMBERTI, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi, chi è l'autorità salariale?*, cit.; M. GIACONI, *Il trattamento retributivo nel CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari lede l'art. 36 Cost. Un'interessante pronuncia del Tribunale di Torino*, in *Labor*, 2020, 1, pp. 75 ss. Non sono mancate critiche anche rispetto alle sentenze della Cassazione del 2023. Cfr. G. CENTAMORE, *Dal sestetto di ottobre 2023 della Cassazione alla nuova norma sugli appalti: brevi osservazioni sul tema del salario minimo*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 77 ss, che risponde alle principali e più incisive critiche mosse a tali sentenze, in particolare rispetto alla «tutela del legittimo affidamento dei datori di lavoro di aver operato nel rispetto della legge», alla «necessità di un rinvio alla Corte costituzionale da parte del giudice ordinario, quantomeno nei casi in cui i datori di lavoro avevano applicato la normativa sulle società cooperative» e ai «dubbi di compatibilità del nuovo orientamento della Cassazione con l'art. 39 comma 1 Cost.».

quelle indubbiamente rappresentative – di fronte al rischio «di "consegnare" un intero settore alla contrattazione pirata»[31].

La giurisprudenza di merito e di legittimità ormai è concorde nell'affermare che il principio sancito dall'art. 36 Cost. costituisce «un fondamentale punto di riferimento non solo per il legislatore, ma anche per la contrattazione collettiva ed un indubbio limite alla facoltà di determinazione del trattamento retributivo da parte di quest'ultima». La determinazione della retribuzione ad opera della contrattazione collettiva non esaurisce la portata del precetto costituzionale, né esime dal verificare la compatibilità della retribuzione corrisposta con i principi di proporzionalità e sufficienza posti dall'art. 36 Cost. Questo vale anche in presenza di una norma come quella in materia di società cooperative, che riconosce al datore di lavoro la possibilità di scegliere tra una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria sottoscritti da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, al fine di applicare ai propri lavoratori trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli in essi previsti. Ciò vuol dire che, nell'attuale «giungla contrattuale»[32], la maggiore rappresentatività comparata non è di per sé «indice di sicura qualità della contrattazione collettiva»[33].

Pur essendo indubbio che per l'ordinamento giuridico italiano il contratto collettivo nazionale sia «lo strumento naturale per la determinazione dei trattamenti retributivi»[34], il risultato della frammentazione della rappresentanza sindacale e del «proliferare di "massime autorità salariali"» è la maggiore incertezza in relazione alla possibilità per la giurisprudenza di individuare parametri per stabilire la giusta retribuzione[35]. La ricerca di appigli e valori di rife-

---

[31] G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, cit., pp. 848 ss.

[32] La definisce così T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, I, p. 785.

[33] E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., p. 233.

[34] G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, cit., p. 693.

[35] Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra*

rimento nelle sentenze della Cassazione di ottobre 2023 ne costituisce un sintomo.

Alla luce di tali considerazioni è chiara la necessità di ribadire la natura relativa della presunzione di adeguatezza della retribuzione conforme al contratto collettivo[36].

Si presenta come urgente, inoltre, la questione della persistente capacità dei contratti collettivi di svolgere la loro storica funzione di autorità salariale e specialmente di proteggere i lavoratori più vulnerabili. Perciò, nel dibattito sulle modalità di selezione del contratto collettivo che possa fungere da parametro per la determinazione di una giusta retribuzione, opportunamente si pone l'accento sulla necessità non solo di selezionare i soggetti più rappresentativi, affrontando la questione della misurazione della rappresentatività, ma anche di individuare criteri per una determinazione meno discrezionale dei perimetri negoziali[37].

Una questione aggiuntiva, ma non per questo non di poco conto, è che a causa del venir meno nel 2003 del principio di parità di trattamento negli appalti sono decisamente aumentate le differenziazioni retributive[38]. Il rilievo di questo tema è tale – anche alla lu-

subordinazione e autonomia, cit., p. 90.

[36] E. SIRIANNI., *La materialità della questione retributiva negli appalti*, cit.

[37] Sul punto, cfr., ad esempio, S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale,* cit., pp. 185 ss; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, cit. Già nel Patto della Fabbrica del 2018 Confindustria, CGIL, CISL e UIL hanno affermato la necessità di realizzare un modello condiviso di certificazione della rappresentanza, anche datoriale, e di ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva. Sul punto cfr. anche P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XVII.

[38] Cfr. P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XXV, che ritiene perciò necessario un «riequilibrio»; F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., pp. 185 ss. Cfr. anche A. TERZI, E. TARQUINI, *Appalti, sfruttamento lavorativo e retribuzione costituzionale: percorsi giurisprudenziali verso la parità di trattamento*, in *Quest. Giust.*, 16 dicembre 2024, le quali ritengono che l'abrogazione dell'obbligo di parità di trattamento tra dipendenti del committente e dipendenti dell'appaltatore abbia avuto «un ruolo non secondario nella diffusione nel tessuto produttivo del nostro paese degli appalti come strumento di contenimento dei costi e dei rischi derivanti dalla titolarità dei rapporti di lavoro». Anche il documento elaborato dal CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023, pp. 31 e 9, sottolinea le criticità rispetto a certi «modelli organizzativi del lavoro», inclusi gli appalti di

ce dell'ampio contenzioso in giurisprudenza sulla violazione dell'art. 36 Cost. rispetto a lavoratori impiegati negli appalti – che si è affermata l'esistenza di un «nesso causale fra catene degli appalti e lavoro povero», in ragione della rilevanza dell'«impiego parassitario dell'appalto nella diffusione di condizioni retributive incompatibili» con la norma costituzionale[39].

Le sentenze della Cassazione dell'ottobre 2023 sono emblematiche anche a tal proposito: si trattava, infatti, di lavoratori dipendenti di cooperative che svolgevano servizi di vigilanza in appalto; i prestatori, che in alcuni casi avevano lavorato per diverse aziende subentrate nella gestione del medesimo appalto, si erano visti applicare diversi contratti collettivi con una progressiva diminuzione della retribuzione, pur a parità di mansioni. L'introduzione del comma

servizi, e ritiene che si debba prestare particolare attenzione alla «presenza di settori o ambiti lavorativi (es. appalti di servizi) che, pur coperti dalla contrattazione collettiva, non sembrano tuttavia garantire trattamenti retributivi adeguati». Il fatto che i prestatori impiegati nel c.d. «*fissured workplace*» sono in genere maggiormente vulnerabili, rischiando più di altri di trovarsi in una situazione di particolare debolezza contrattuale, in conseguenza della scelta dell'impresa di rinunciare a un controllo diretto su tutte le fasi produttive e di affidare un servizio o una parte della produzione ad altre imprese, è posto in evidenza anche da D. WEIL, *The Fissured Workplace. Why work bebecame so bad for so many and waht can be done to improve it*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2014; D. GAROFALO, *Presentazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Volume secondo. Disciplina lavoristica*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. VXII; G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, cit., pp.687 ss; P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione*, cit., p. 22; M. D'ORIANO, *La Cassazione sul salario minimo costituzionale: squarciato il velo sul lavoro «povero»*, in *Lav. Giur.*, 2023, 11, pp. 1042 ss; C. ZOLI, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., p. 253.

[39] E. SIRIANNI, *La materialità della questione retributiva negli appalti*, cit. L'autore, accanto al sestetto di sentenze della Cassazione, richiama inoltre diverse sentenze di merito sul tema: oltre alle sentenze che hanno portato alle citate pronunce della Cassazione di ottobre 2023, cita anche Trib. Genova n. 431/2022 e155/2023; Trib. Bologna n.314/2020; Trib. Modena n.185/2021; Trib. Milano n. 9094/2022. Cfr. anche F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, cit., p. 186, il quale ricorda come nelle catene degli appalti si addensino le retribuzioni più basse e «la quasi totalità del "lavoro povero"», e si verifichino più di frequente gli incidenti sul lavoro.

1-bis dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, secondo cui «al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto», ha colmato solo in parte la lacuna di disciplina in questo ambito. Si tratta di una misura che opportunamente cerca di «fronteggiare la prassi di esternalizzare talune attività al solo scopo di abbattere il costo del lavoro a danno dei lavoratori»[40], limitando la possibilità di individuare il contratto collettivo da applicare ai lavoratori impiegati nell'appalto[41]. Tale misura è sicuramente utile a garantire l'equità della retribuzione, scongiurando l'applicazione dei contratti collettivi pirata e, almeno in parte, il *dumping* contrattuale. Tuttavia, non risolve gli altri problemi, in precedenza brevemente elencati, nella determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente[42].

---

[40] Così si legge nella presentazione alle Camere della legge di conversione n. 56/2024 del d. l. 29 aprile 2024, n. 19 (il c.d. "decreto PNRR"), contenente la modifica dell'art. 29. La versione originaria del comma 1-bis dell'art. 29, prima della modifica realizzata dalla legge di conversione, aveva suscitato reazioni di grande preoccupazione, dal momento che faceva riferimento al «trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto». Cfr. anche E. SIRIANNI, *La materialità della questione retributiva negli appalti*, cit.; F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, cit., pp. 186 e 188. Per completezza, pare opportuno ricordare che il citato d.lgs. 19/2024 ha anche modificato il comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. 29/276, estendendo i casi di responsabilità solidale del committente.

[41] Cfr. G. CENTAMORE, *Dal sestetto di ottobre 2023 della Cassazione alla nuova norma sugli appalti*, cit, p. 87, secondo cui il riferimento all'«attività oggetto dell'appalto e del subappalto», implica che «nel caso in cui esistano una pluralità di CCNL confederali con ambito di applicazione sovrapposto, ad essere preferito dovrà essere quello più attinente all'attività svolta».

[42] Pur evidenziando il «passo avanti» compiuto nel regolamentare il lavoro negli appalti, F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, cit, p. 190 ss, ne sottolinea alcune criticità, come la problematica interpretazione della «richiesta stretta connessione» con l'attività oggetto dell'appalto. L'Autore ritiene, infatti, che sarebbe stata più efficace

1.2. *Ragionamenti sull'impatto della direttiva dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano*

Il 15 novembre 2024 è scaduto il termine per il recepimento della Direttiva 2022/2041 su salari minimi adeguati nell'Unione Europea[43]. Questa, pur segnando un passo in avanti nella promozione di condizioni di lavoro adeguate, deve essere interpretata nel senso che non realizza un'armonizzazione a livello europeo dei criteri di adeguatezza delle retribuzioni, lasciando agli Stati membri la libertà di determinare le modalità con cui garantire un salario minimo equo. Del resto, solo se interpretata in tal senso, in modo cioè da lasciare al singolo Stato membro la determinazione dell'adeguatezza, può essere ritenuta compatibile coi ristretti limiti di competenza dettati dall'art. 153, par. 5 TFUE[44].

Anche se nel dibattito politico e dottrinale e in giurisprudenza le soglie di adeguatezza sono state di frequente richiamate[45], molti sostengono che la Direttiva non impone obblighi diretti per quanto riguarda l'Italia, poiché il nostro ordinamento non dispone di un salario minimo legale e il tasso di copertura della contrattazione collettiva è, almeno in apparenza, sufficientemente elevato.

---

la reintroduzione del principio di parità di trattamento economico e normativo tra dipendenti del committente e dell'appaltatore.

[43] Si è già avuto modo di commentare la direttiva in generale, specialmente in relazione alle nozioni di adeguatezza ed equità dei salari minimi che essa propone. Si rinvia sul punto al cap. II, §§ 3 ss.

[44] A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati" nella prospettiva dell'ordinamento italiano: vincoli e prospettive*, in CNEL, *XXIII Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva 2021*, Roma, pp. 189 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 M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., p. 62. Cfr. anche L. RATTI, *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, cit., il quale sottolinea come questo comporti che i livelli di protezione dei salari minimi siano diversi nei vari Stati membri.

[45] Cass. 227711/2023 e le altre sentenze della Cassazione del c.d. sestetto di ottobre 2023, che richiamano i valori di riferimento indicativi di cui all'art. 5 della direttiva e le soglie di adeguatezza assoluta a cui fa riferimento il considerando n. 28.

Al contrario, in primo luogo, paiono necessari interventi volti a soddisfare quanto previsto all'art. 10 della direttiva, che richiede agli Stati membri di adottare misure per «garantire l'esistenza di strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare la tutela garantita dal salario minimo», in particolare in relazione al tasso e allo sviluppo della copertura della contrattazione collettiva, alle retribuzioni contrattuali che coprono i lavoratori a basso salario e alla percentuale di lavoratori coperta da essa e al livello dei salari versati ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi. Mancano, infatti, in Italia «affidabili sistemi di monitoraggio» della contrattazione collettiva, degli andamenti dei salari e del tasso di copertura della contrattazione collettiva[46].

Si già è accennato alla problematicità del calcolo del tasso di copertura della contrattazione collettiva. In ragione della mancanza di dati statistici completi ed affidabili, in Italia il tasso di copertura della contrattazione collettiva è determinato sulla base di stime: secondo l'OECD, ad esempio, si pone ben oltre l'80% individuato dalla direttiva come soglia oltre la quale si presume l'adeguatezza del sistema di contrattazione nel determinare salari minimi adeguati per i lavoratori[47]. Tuttavia, tali stime riflettono il falso presupposto che i salari minimi contrattuali siano garantiti a tutti i lavoratori sulla base dell'applicazione giudiziale dagli artt. 36 Cost. e 2099 c.c.[48].

Anche nel dibattito interno vi è chi sostiene che il tasso di copertura della contrattazione collettiva si collochi al di sopra di tale soglia, addirittura vicino al 100%, e da ciò fa discendere la mancanza di necessità di ulteriori verifiche o adempimenti[49]. Come sottoli-

---

[46] G. ORLANDINI, *Presentazione del tema del fascicolo 4/2023*, cit., p. 12, è dell'idea che sia proprio l'art. 10 della direttiva la norma a cui l'Italia deve prioritariamente guardare per recepire correttamente la direttiva. Cfr. anche V. LECCESE, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, cit., p. 9, spec. nota 8, in cui l'Autore, in relazione a tale questione, ricorda come ad oggi esistano solo stime sul grado di copertura dalla contrattazione collettiva.

[47] A GARNERO, *Minimum wages in OECD countries*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 93-94.

[48] Cfr. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, cit., pp. 55-56; OECD, J. VISSER, *OECD/AIAS ICTWSS Database*, cit.

[49] Di tale avviso è anche il CNEL nel documento Elementi di riflessione sul

neato dalla più attenta dottrina, anche questa stima è almeno in parte ingannevole, in quanto si basa sul fatto che nell'ordinamento italiano sussiste un obbligo legale a comunicare all'INPS il contratto collettivo nazionale sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi utilizzato per l'individuazione della retribuzione utile ai fini del calcolo dei contributi previdenziali; tuttavia, ciò non comporta un obbligo di comunicazione relativamente al contratto collettivo effettivamente applicato, che può essere diverso e quindi prevedere una retribuzione differente da quella utilizzata per l'individuazione del minimale contributivo[50].

Si pone, quindi, un problema di affidabilità dei dati in relazione a salari minimi e livelli di copertura della contrattazione collettiva[51].

---

salario minimo in Italia, 12 ottobre 2023, p. 14. Per un commento sul punto, F. MARTELLONI, *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, cit., p. 188, il quale richiama la sentenza n. 11199 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 29 luglio 2002 a conferma del fatto che la norma previdenziale non «incide né sul contratto collettivo applicabile al rapporto di lavoro né sul c.d. "minimo retributivo costituzionale", ma "si limita a determinare l'entità del contributo previdenziale utilizzando i parametri discrezionalmente ritenuti più opportuni dal legislatore senza tuttavia attribuire alla fonte collettiva un'impropria efficacia generalizzata nella disciplina del rapporto di lavoro"».

[50] Mettono in discussione tale deduzione secondo cui «le dichiarazioni Uniemens […] coincidono con una sottintesa dichiarazione di applicazione integrale del medesimo contratto collettivo», V. BAVARO, *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 96 ss; P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, cit., p. 265. Cfr. anche A. LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, cit., p. 78, che definisce quello di OCSE e CNEL «un vero e proprio abbaglio». Enfatizza, al contrario l'effetto "trascinamento" nell'applicazione del CCNL, G. FERRARO, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2024, 4, pp. 721 ss.

[51] L. RATTI, *The directive on adequate minimum wages and the revival of a European Social Union*, cit., p. 116; A. LASSANDARI, *La regolamentazione dell'OILe della UE sul salario minimo. Contributo per un dibattito, in ricordo di Mario Napoli*, cit., pp. 283 ss. Nonostante un singolo lavoratore non possa invocare il diritto ad un salario minimo nei confronti del datore di lavoro sulla base della direttiva, come ricorda E. BRAMESHUBER, *Constitutionalisation and social rights. A funamental right to adequate minimum wages?*, cit., p. 134, non si può escludere un ricorso dei singoli per il mancato corretto recepimento della direttiva, anche per la mancanza di un piano d'azione per la promozione della contrattazione collettiva di cui all'art. 4, comma 2. Cfr. anche G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati,*

Inoltre, si deve tenere a mente che tale soglia di certo non è raggiunta in tutti i settori, come dimostrano alcuni recenti studi relativi al tasso di copertura disaggregato per settore[52].

Nonostante sia indiscutibile l'idea che la contrattazione collettiva, specie a livello settoriale e intersettoriale, sia «un fattore essenziale» e «deve pertanto essere promossa e rafforzata»[53], il caso italiano presenta ulteriori specifiche problematiche a tal proposito, che «non sono né prese in considerazione né risolte» dalla direttiva[54]. In relazione alla proposta equazione tra adeguatezza dei salari minimi e copertura contrattuale, la prima e principale osservazione è che per poter garantire l'adeguatezza dei salari minimi la contrattazione collettiva dovrebbe essere "ben funzionante"[55]. Questo risultato non dipende esclusivamente dal tasso di copertura della contrattazione collettiva, che pur è uno strumento importante per garantire ai lavoratori un adeguato salario minimo. Infatti, è altresì necessario che ad esso si arrivi grazie all'opera di parti sociali realmente rappresen-

tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali, cit., p. 162.

[52] Infatti, «il campanello di allarme deve suonare se un singolo settore è deficitario». Cfr. M. MAROCCO, *Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia alla luce delle evidenze empiriche INAPP*, cit., p. 48; G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, cit., pp. 577 ss.

[53] Considerando 16 della direttiva 2022/2041.

[54] O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, cit., pp. 1 ss. Anzi, il caso italiano mette in rilievo l'erroneità del presupposto alla base della direttiva. Come sottolineato dall'ETUC nella fase di consultazione che ha preceduto la presentazione della proposta di direttiva, la contrattazione collettiva garantisce effettivamente retribuzioni minime adeguate solo quando condotta da soggetti collettivi effettivamente e genuinamente rappresentativi di un determinato gruppo di lavoratori. Sarebbe perciò auspicabile una qualche forma di selezione di soggetti rappresentativi. Cfr. ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 9 marzo 2020, in https://www.etuc.org/en/document/reply-etuc-2nd-phase-consultation-social-partners-fair-minimum-wages.

[55] Questo elemento non è privo di significato nemmeno per quanto riguarda gli Stati membri dotati di un salario minimo legale: infatti, specialmente laddove la copertura della contrattazione è elevata, è proprio la contrattazione collettiva a fungere da «parametro salariale di riferimento» per quei valori di riferimento indicativi cui rinvia l'art. 5, par. 4 e, dunque, per l'adeguatezza dei salari minimi. Cfr. V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., p. 68.

tative, con l'esclusione di altri attori, associazioni o gruppi non rappresentativi o di cui non è certa la rappresentatività[56].

Al riguardo, guardando all'ordinamento italiano, si deve evitare un altro «abbaglio» in ordine ai dati[57]: nel documento del CNEL sul salario minimo dell'ottobre 2023, ad esempio, il problema della contrattazione collettiva pirata pare essere un falso problema in ragione dei dati raccolti sempre sulla base delle comunicazioni UNIEMENS. A prescindere da ciò, il fenomeno della contrattazione pirata va comunque considerato un «fattore di grave perturbazione del sistema di relazioni industriali e anche di corretta concorrenza tra le imprese», che non può in quanto tale essere sottovalutato[58].

Bisogna ammettere che, almeno in parte, la presunzione di adeguatezza dei salari contrattuali non è del tutto nuova all'ordinamento italiano: è il caso dell'art. 7 del d. l. n. 248/2007 applicabile ai soci lavoratori di società cooperativa e di tutte le disposizioni che richiamano come riferimento i livelli salariali minimi determinati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative[59]. Tuttavia, la mancanza di criteri per valutare se i salari minimi contrattuali sono adeguati non potrebbe avere altro esito che confermare l'attuale, da al-

---

[56] Di recente tale tematica è stata affrontata anche da P. MONDA, *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

[57] A. LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, cit., p. 78.

[58] CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., pp. 23-24. In tale documento si legge, infatti, che «le categorie che aderiscono a CGIL, CISL, UIL firmano 211 contratti collettivi nazionali di lavoro», che coprono circa «il 96,5 per cento dei dipendenti dei quali conosciamo il contratto applicato, oppure il 92 per cento del totale dei dipendenti tracciati nel flusso uniemens».

[59] È il caso anche dell'art. 16 del d.lgs. 117/2017 per i lavoratori del terzo settore, dell'art. 203 del d. l. 34/2000 per il personale del trasporto aereo e dell'art. 4 del d.l.gs. n. 136/2016 in materia di distacco transnazionale. Cfr. V. BAVARO, *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, cit., p. 514. In materia di trattamento per i lavoratori del settore del trasporto aereo, cfr. E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aere*, in *Rivista italiane di diritto del turismo*, 2020, Special Issue, pp. 483 ss; M. TUFO, *I rinvii legali al contratto leader: il caso del trasporto aereo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3; P. PASCUCCI, *Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, Napoli 2021, pp. 255 ss, spec. p. 270.

cuni criticato, ruolo svolto dalla giurisprudenza nel giudicarne l'adeguatezza rispetto ai principi di proporzionalità e sufficienza.

Inoltre, sempre a proposito della presunta equazione tra adeguatezza dei salari minimi e copertura contrattuale, sarebbe opportuna una verifica del livello salariale in relazione al costo della vita[60]. Il *needs-based approach* proposto nel Considerando 28 della Direttiva sembrerebbe tuttavia applicabile solo nei sistemi dotati di un salario minimo per legge[61]. Ciò vuol dire che si dà impropriamente per scontata la "bontà" dei salari contrattuali[62], non valutando ad esempio che, a causa dell'alta inflazione degli ultimi anni, gli aumenti nominali dei salari nei Paesi privi di salario minimo legale, anche qualora il tasso di copertura contrattuale sia alto, non sono stati sufficienti a far fronte agli elevati aumenti dell'inflazione[63]. A tal proposito sarebbero utili meccanismi per ovviare a eventuali ritardi nei rinnovi contrattuali, che rischiano di aggravare il problema della insufficienza retributiva.

Si può, pertanto, affermare che la garanzia dell'adeguatezza in Paesi non dotati di un salario minimo legale, come l'Italia, non può che passare per la promozione dell'autonomia collettiva e del sistema di relazioni industriali, valorizzando quanto affermato nei considerando 16 e 22 della Direttiva, che sottolineano l'importanza del buon funzionamento della contrattazione collettiva[64], a livello setto-

[60] Si è già detto come questa equazione tra copertura contrattuale e adeguatezza che caratterizza la proposta di direttiva sia, infatti, quanto meno discutibile. Cfr. L. RATTI, *The proposal for a Directive on adequate minimum wage in the EU*, in *EU LAW LIVE. Weekend edition, Special Issue "In-work poverty in the EU"*, n. 3, p. 14; O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, cit., pp. 1 ss. Cfr. anche 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*, cit., pp. 127 ss, spec. pp.131-132.

[61] Propone di includere tra i criteri per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali quello del potere d'acquisto dei salari «sulla base di un paniere di beni e servizi».

[62] L. RATTI, *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, cit.

[63] EUROFOURND, *Minimum wages in 2023: Annual Review*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2023, pp. 33 ss.

[64] Considerando 22. Cfr. P. PASCUCCI, *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione. Breve replica all'intervento di Franco Liso*, in *Quad. Riv. Giur.*

riale e intersettoriale[65], al fine di garantire che «i lavoratori siano tutelati da salari minimi adeguati che garantiscono quindi un tenore di vita dignitoso»[66].

Alla valorizzazione di tali elementi conduce anche un'interpretazione teleologicamente orientata a garantire l'effetto utile della direttiva, anche nell'ottica di «contribuire alla convergenza sociale verso l'alto», che ai sensi dell'art. 1 della direttiva costituisce uno degli obiettivi delle misure dirette a promuovere l'adeguatezza dei salari minimi. In linea con tale orientamento interpretativo, in dottrina si è altresì ipotizzata l'applicabilità dell'art. 8 della direttiva, dedicato all'«accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali», anche ai salari contrattuali. Solo tramite la valorizzazione di quello che è stato definito come il «terzo pilastro» della direttiva, relativo alla promozione di un accesso effettivo dei lavoratori al salario minimo, da realizzarsi tramite ispezioni, informazione adeguata, sanzioni effettive e dissuasive e accesso alla giustizia, è possibile perseguire seriamente gli obiettivi che la direttiva stessa si pone[67]. Ciò vorrebbe dire porre una maggiore attenzione all'aspetto dell'effettività e quindi, per usare le parole adottate dal Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, «aumentare il rispetto dei minimi salariali attraverso una più efficace vigilanza documentale»[68]. Non mancano, tuttavia, obie-

---

Lav., *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., p. 41, che sottolinea l'importanza di questi due considerando, da valorizzare nel discorso sul salario minimo nel nostro ordinamento, proprio per il richiamo ai concetti della «contrattazione solida e ben funzionante».

[65] Il considerando 16 afferma questo dopo aver ricordato che «negli ultimi decenni le strutture tradizionali di contrattazione collettiva si sono indebolite, a causa, tra l'altro, di spostamenti strutturali dell'economia verso settori meno sindacalizzati e a causa del calo delle adesioni ai sindacati, in particolare come conseguenza di attività antisindacali e dell'aumento delle forme di lavoro precarie e atipiche. Inoltre, la contrattazione collettiva a livello settoriale e intersettoriale ha subito pressioni in alcuni Stati membri all'indomani della crisi finanziaria del 2008».

[66] Considerando 22.

[67] Cfr. O. RAZZOLINI, *Italy*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages*, cit., pp. 491 ss, spec. p. 500, che ricorda come quello dell'effettivo accesso a salari minimi sia uno degli obiettivi della direttiva, ai sensi dell'art. 1, lett. c).

[68] Cfr. la proposta n. 2 elaborata da A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E.

zioni all'effettività che può essere raggiunta attraverso i controlli ispettivi in un sistema di relazioni industriali come quello italiano, così fortemente basato sul *collective laissez-faire*[69].

Vi è anche chi ritiene che questo terzo pilastro sia potenzialmente decisivo per giungere in Italia ad una legislazione di sostegno della contrattazione collettiva, in linea con l'art. 39 Cost. Infatti, senza una giuridificazione minima del sistema contrattuale e specialmente finché i datori di lavoro potranno liberamente scegliere il contratto collettivo da applicare, l'Italia non potrà rendere effettivo l'accesso dei lavoratori a salari minimi adeguati[70].

Per concludere sul punto, sicuramente sarebbe utile un intervento a favore della trasparenza, nell'ottica di implementare gli obblighi di informazione citati[71]. Inoltre, poiché in mancanza di una «considerazione della rappresentatività degli agenti negoziali» l'esaltazione della copertura contrattuale rischia di risultare non coerente con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva, in dottrina si sottolinea l'opportunità di una legge a sostegno della contrattazione collettiva, che estenda l'applicazione dei salari minimi previsti dai contratti collettivi stipulati dalle parti sociali più rappresentative, o comunque un intervento che definisca le «regole del gioco»[72].

STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 28-30. L'importanza dell'effettività è sottolineata anche da V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., pp. 104 ss.

[69] Cfr. O. RAZZOLINI, *Italy*, cit., p. 502, la quale ritiene che in alternativa, o in aggiunta, potrebbe essere efficace la possibilità di tutelare il diritto ad un salario minimo adeguato attraverso azioni collettive.

[70] Cfr. O. RAZZOLINI, *Italy*, cit., p. 500.

[71] Cfr. G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, cit., p. 170; G. CALVELLINI, *Salario minimo, salario trasparente*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3, p. 2, che definisce la direttiva n. 2022/2041/UE «una direttiva sulla "trasparenza" dei sistemi di determinazione dei salari dei diversi Stati membri».

[72] P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, cit., pp. 266-267; O. RAZZOLINI, *Italy*, cit., pp. 500 ss; R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità*, cit., pp. 115 ss, spec. p. 126.

2. *Il campo di applicazione: la tutela di equità e sufficienza oltre la subordinazione*

Almeno fino alla metà degli anni Novanta, la dottrina quasi unanime ha escluso l'applicabilità dell'art. 36 Cost. al di fuori della subordinazione[73]. La giurisprudenza prevalente è ancora di tale avviso[74]: pare essere determinante «la mancanza di quella dedizione stabile e normalmente esclusiva del lavoratore al servizio dell'impresa», caratteristica considerata tale da escludere l'applicabilità al contratto d'opera del principio della retribuzione sufficiente stabilito dall'art. 36 Cost.[75].

---

[73] P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 761.

[74] Cfr. esempio, cfr. Cass., 21 ottobre 2000, n. 13941, in *Not. giur. lav.*, 2001, p. 154, secondo cui «il principio della retribuzione sufficiente di cui all'art. 36 Cost. riguarda esclusivamente il lavoro subordinato e non può essere invocato in tema di compenso per prestazioni lavorative autonome, ancorché rese, con carattere di continuità e coordinazione, nell'ambito di un rapporto di collaborazione, assimilabili a quelle svolte in regime di subordinazione». Cfr. anche Trib. Pavia 25 settembre 2023, n. 1149; Cass. 7 dicembre 2017, n. 29437; Cass. 23 marzo 2004, n. 5807; Cass. 25 ottobre 2003, n. 16059; Cass. 18 dicembre 2003, n. 19435; Cass. 21 ottobre 2000, n. 13491; Cass. 21 gennaio 1998, n. 531. Cfr. Trib. Roma 14 gennaio 2020, n. 228, che, «in tema di lavoro autonomo in generale, compreso il lavoro autonomo cosiddetto parasubordinato», sottolinea come «il giudice possa determinare il corrispettivo in relazione al risultato ottenuto e alla quantità e qualità del lavoro normalmente necessario per ottenerlo, ma ciò solo nel caso che non sia stato convenuto dalle parti e non possa esser stabilito, sempre che non sia stato pattuito, secondo le tariffe professionali o gli usi, cosicché l'intervento del giudice non può essere invocato in tema di compenso per prestazioni lavorative autonome, ancorché rese, con carattere di continuità e coordinazione, nell'ambito di un rapporto di collaborazione per il quale il compenso risulti pattuito». Infatti, come sottolineato anche in Cass. 25 gennaio 2017, n. 1900, «il compenso per prestazioni professionali va determinato in base alla tariffa, ed adeguato all'importanza dell'opera, solo ove non sia stato liberamente pattuito, in quanto l'art. 2233 c.c. pone una garanzia di carattere preferenziale tra i vari criteri di sua determinazione, attribuendo rilevanza, in primo luogo, alla convenzione intervenuta fra le parti e poi, esclusivamente in mancanza di quest'ultima, ed in ordine successivo, alle tariffe ed agli usi ed, infine, alla determinazione del giudice, mentre non operano i criteri di cui all'art. 36, comma 1, Cost., applicabili solo ai rapporti di lavoro subordinato».

[75] F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 127, che riporta il ragionamento effettuato da F. SANTORO PASSARELLI, *Opera (contratto di)*, pp. 983 e 987.

Almeno in dottrina, si è poi progressivamente diffusa l'idea che non sia possibile escludere completamente il lavoro non subordinato, in particolare il lavoro autonomo prestato in posizione di dipendenza economica dal committente, cioè quei rapporti caratterizzati da una «rilevante estensione temporale della prestazione» e dal fatto di svolgersi «esclusivamente o in larga prevalenza per un unico creditore»[76]. Oggi si parla di lavoratori autonomi «deboli»[77], vulnerabili, poveri o *solo self-employed*, per descrivere lo stato di sottoprotezione derivante da uno squilibrio negoziale subito dal lavoratore nel mercato e nel rapporto di lavoro[78].

La questione del campo di applicazione dell'art. 36 Cost. è ancora più importante se si considerano i cambiamenti che i nuovi modelli di organizzazione dell'impresa e le tecnologie hanno determinato in relazione alle modalità di svolgimento della prestazione: sempre più spesso il lavoro presenta il carattere dell'occasionalità, con tempi e luogo di lavoro non definiti, come nel caso delle prestazioni nell'ambito della c.d. *gig economy*[79].

---

[76] Pur mancando il carattere dell'«assoggettamento pieno dell'attività svolta al potere direttivo del creditore». Cfr. P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 760, secondo cui escludere tale fattispecie dal campo di applicazione dell'art. 36 Cost. appare davvero difficile, «dal momento che la giustificazione razionale della protezione attivata dall'ordinamento secondo quel principio risiede in alterazioni tipiche dell'equilibrio di forza contrattuale che si manifestano nel campo del lavoro autonomo "economicamente dipendente" in modo esattamente identico a quello in cui esse si manifestano nel campo del lavoro subordinato: onde una differenziazione di protezione tra le due figure non supererebbe il vaglio del principio di uguaglianza». La necessità di un qualche intervento a tutela di tali lavoratori era già emersa nel Libro Verde della Commissione europea "*Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*", Bruxelles, 22 novembre 2006, pp. 12. Cfr. A. SUPIOT, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, I, pp. 217 ss; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro «parasubordinato»*, Milano, Franco Angeli, 1979.

[77] A. ALAIMO, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, cit., pp. 127 ss.

[78] V. PAPA, *Squilibrio negoziale, lavoro povero e autotutela collettiva per gli autonomi soli*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, cit., pp. 189 ss. L'urgenza di affrontare il tema è sottolineata anche da O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, cit., pp. 279.

[79] Di certo – riprendendo le parole di PEDRAZZOLI M., *Lavoro* sans phrase *e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998, I,

Una parziale risposta alle esigenze di tutela è stata data dal legislatore italiano con l'estensione dell'intera disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni etero-organizzate dal committente[80], rispetto alle quali, dunque, si deve ritenere applicabile l'art. 36 Cost.; tuttavia, resta scoperta una buona parte di lavoratori autonomi.

In passato, l'art. 63 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 conteneva una norma sul compenso dei collaboratori. Questa aveva previsto che il corrispettivo dei collaboratori a progetto, pur essendo concordato liberamente dalle parti, dovesse essere «proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro eseguito», tenendo conto «dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto», e che la determinazione del loro corrispettivo dovesse «tener conto dei compensi normalmente corrisposti per prestazioni di analoga professionalità, anche sulla base dei contratti nazionali di riferimento»[81]. Quindi,

---

pp. 49 ss – il «modello del lavoro spazialmente e temporalmente etero-diretto» non è più il modello prevalente. Cfr. anche M. WEISS, *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, I, pp. 651 ss. Il bisogno di tutela per il lavoro autonomo è riconosciuto anche nella letteratura e nelle riviste a livello internazionale. Cfr., ad esempio, C. HIESSL, *Introduction. Special Issue on Income Support for Self-Employed Workers in the Wake of the Pandemic*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, vol. 38, n. 4, 2022, pp. 415; A. PERULLI, *A critique of self-employment*, in *Eur. Labour Law J.*, 13, 2, 2022, p. 306; O. RAZZOLINI, *Self-employed workers and collective action: necessary response to increasing income inequality*, in *Comp. Labor Law Pol. J.*, no. 42, 2, 2021, p. 293.

[80] Realizzata ad opera dell'art. 2 del d.l.gs. 81/2015. Tale estensione è stata confermata da Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663, in relazione alla quale si rinvia a M. MAGNANI, *Al di là dei ciclofattorini. Commento a Corte di Cassazione n. 1663/2020*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, 1; L. ZOPPOLI, *I riders tra fattispecie e disciplina: dopo la sentenza della Cassazione n. 1663-2020*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, pp. 265 ss; G. M. BALLISTRERI, *Nuove frontiere tra subordinazione e autonomia come indicato dalla Cassazione con la sentenza n. 1663/2020*, in *Mass. Giur. Lav.*, numero straordinario, 2020, pp. 25 ss; F. CARINCI, *L'art. 2 d.lgs. n. 81/2015 ad un primo vaglio della Suprema Corte: Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, n. 1; M. T. CARINCI, *Il lavoro etero-organizzato secondo Cass. n. 1663/2020: verso un nuovo di sistema di contratti in cui è dedotta un'attività di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, n. 2, pp. 488 ss; V. SPEZIALE, *Prime osservazioni alla sentenza della Cassazione n. 1663 del 2020 sui riders*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, n. 1.

[81] Come era stato modificato dall'art. 1, comma 772, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

nonostante la connessione tra l'attività del collaboratore e un certo risultato finale, la determinazione del compenso doveva far riferimento al lavoro eseguito e non al risultato, alla luce del cenno alla proporzionalità del corrispettivo. La modifica apportata a tale disposizione dalla riforma Fornero aveva poi introdotto una sorta di "soglia minima", stabilendo che il compenso non potesse essere inferiore ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva specifica per i collaboratori a progetto o, in mancanza, a quelli stabiliti dai contratti collettivi per i lavoratori subordinati comparabili, facendo dunque rinvio alla retribuzione prevista per il "corrispondente" lavoratore subordinato[82]. Commentando tale intervento, in passato, alcuni settori della dottrina hanno affermato che esso ha determinato «l'ingresso del concetto di sufficienza della retribuzione a favore di un lavoratore operante al di fuori dello schema della subordinazione»[83]. Come noto, il d.lgs. 81/2015 ha abrogato le disposizioni

[82] L'art. 63 del d.lgs. 276/2003, come modificato dall'art. 1, comma 23, lett. c), della legge 28 giugno 2012, n. 92, prevedeva, infatti, anche che il compenso non potesse «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 sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria ovvero, su loro delega, ai livelli decentrati». In assenza di contrattazione collettiva specifica, il compenso non poteva essere «inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati nel settore di riferimento alle figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto». Cfr. M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 18, che indica le due ragioni che hanno condotto a tale modifica: scoraggiare il ricorso al lavoro a progetto con finalità di solo risparmio sul costo del lavoro e garantire al lavoratore a progetto un reddito minimo sufficiente.

[83] M. BIASI, *Il salario minimo per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Utet, 2013, pp. 223 ss. Era molto critico verso questa disciplina, P. ALLEVA, *Vecchi e nuovi percorsi per i diritti costituzionali del lavoro*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 95, che commenta l'esclusione del lavoro autonomo dalla garanzia retributiva dell'art. 36 Cost., sottolineando come sia bastato «creare altre figure contrattuali», diverse dal lavoro subordinato a tempo indeterminato, «per mettere in scacco l'insieme» dei diritti conquistati espressione dell'art. 35 Cost.

sul lavoro a progetto, lasciando scoperti da ogni tutela i compensi dei collaboratori non riconducibili al concetto di etero-organizzazione[84]. Solo nella delega del Jobs Act, rimasta inattuata, sul salario minimo legale vi era un'estensione dell'istituto anche alle collaborazioni coordinate e continuative[85], ma nessuna tutela sul

[84] Un altro tentativo del legislatore italiano di individuare i lavoratori autonomi bisognosi di tutela era stato fatto con l'art. 69-*bis* del d.lgs. 276/2003 – anch'esso abrogato dal d.lgs. 81/2015 – che, in mancanza del progetto, determinava l'operare dell'ulteriore presunzione di subordinazione sin dalla costituzione del rapporto, con un "doppio salto qualificatorio". Cfr. F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2012, 6, pp. 529 ss, spec. p. 541; T. TREU, *Uno statuto per un lavoro autonomo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, I, pp. 603 ss, spec. p. 615; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale*, cit., p. 143. Tale norma individuava così alcuni possibili criteri identificativi del lavoro autonomo economicamente dipendente, anche se non sono mancate critiche ai tentativi di definire il lavoro economicamente dipendente in base ad indici quantitativi. Cfr. L. CORAZZA, *Dipendenza economica e potere negoziale del datore di lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2014, 4, p. 655.

[85] Lo ricorda correttamente M. BIASI, *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eur.,* 2021, 1, p. 9. Qualche tentativo di introdurre una tutela del compenso dei lavoratori autonomi era presente in alcuni dei disegni di legge presentati negli ultimi anni. Ad esempio, l'art. 2 del ddl. Fattori n. 2510/2022, rubricato "applicazione ai contratti di lavoro autonomo", prevedeva, «in attuazione degli articoli 35, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione», per i lavoratori «con un contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale o con un contratto di collaborazione che preveda una prestazione d'opera coordinata e continuativa, prevalentemente personale, a carattere non subordinato» il diritto ad un «compenso minimo legale consistente in un trattamento economico proporzionato al risultato ottenuto e al tempo normalmente necessario per produrlo». La determinazione di tale compenso era rimessa a quanto previsto dagli «accordi collettivi nazionali specifici per il settore interessato, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative»; in mancanza di questi, il compenso sarebbe dovuto «comunque essere complessivamente non inferiore a quello previsto nel medesimo settore per le mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati secondo le previsioni della contrattazione collettiva nazionale, in relazione al tempo normalmente necessario per ottenere la stessa opera o servizio». Anche il più recente ddl. unitario presentato dalle opposizioni nel 2023 – n. 1275/2023 – all'art. 1, co. 3, in attuazione degli artt. 35 e 36 Cost., si preoccupa di tali lavoratori e anche dei lavoratori che effettuano prestazioni d'opera intellettuale o manuale di cui all'art. 2222 c.c., prevedendo che «il committente è tenuto a corrispondere un compenso proporzionato al risultato ottenuto, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per conseguirlo». Al successivo art. 3, relativo al trattamento minimo inderogabile, voleva introdurre uno specifico comma all'art. 2225 c.c., in base al quale «il corrispettivo per la prestazione d'opera intellettuale o manuale non può

punto è stata prevista dalla l. 81/2017 in relazione al lavoro autonomo non imprenditoriale.

Qualche norma in materia di giusto compenso in realtà esiste nell'ordinamento italiano, ma limitatamente ad alcuni gruppi di lavoratori autonomi. La l. 31 dicembre 2012, n. 233, ad esempio, ha introdotto una disciplina in materia di «equo compenso nel settore giornalistico»[86]. L'art. 1, comma 1, sancisce il principio secondo cui la promozione dell'«equità retributiva dei giornalisti iscritti all'albo» titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive costituisce «attuazione» dell'art. 36 Cost., co. 1. Ad un primo sguardo, l'equità del compenso viene sostanzialmente riconnessa alla proporzionalità. In particolare, infatti, il comma 2 dell'art. 1 definisce l'equo compenso come la «remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione» e parametrata ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato. Tuttavia, secondo una lettura proposta dalla giurisprudenza amministrativa, proprio «il richiamo alla neces-

essere comunque inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati»; si preoccupava, inoltre, di disciplinare il caso in cui non vi siano «accordi collettivi nazionali specifici per il settore di riferimento stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale», prevendendo che in tal caso «la retribuzione dovuta non può essere complessivamente inferiore a quella stabilita dal CCNL che disciplina, nel medesimo settore, mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, avuto riguardo al tempo normalmente necessario per fornire la stessa prestazione».

[86] Ritengono che l'approvazione di tale legge sia in linea con la tendenza descritta di tutelare i lavoratori autonomi che presentano una qualche forma di «dipendenza» sul piano del mercato, pur non sussistendo una dipendenza in senso tecnico, M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act"*, cit., p. 17; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, cit., p. 752. Sul punto, cfr. anche F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., pp. 45 ss; A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, cit., p. 94. In tema di compenso dei giornalisti, sono interessanti le pronunce del Cons. Stato, 16 marzo 2016, n. 1076 e della Cass. 03 marzo 2017, n. 8256; Cass. 9gennaio 2014, n. 290.

saria "coerenza" del compenso con la disciplina stabilita (per le retribuzioni dei giornalisti dipendenti) dalla contrattazione collettiva», implica un certo rilievo anche della sufficienza: infatti, «ciò che la normativa in esame intende garantire è una tendenziale equità retributiva tra chi è dipendente (ed è quindi retribuito sulla base dei criteri stabiliti attraverso la contrattazione collettiva) e chi non lo è, e quindi resta sottoposto alla forza contrattuale dell'editore, aspetto fondamentale che prescinde dall'organizzazione dello svolgimento della prestazione lavorativa»[87]. La determinazione del compenso è rimessa ad un'apposita commissione a composizione tripartita, costituita da rappresentanti delle parti sociali, dell'Ordine dei Giornalisti, del Ministero del lavoro e dell'Ente previdenziale di categoria[88].

Si può poi menzionare la previsione di una sorta di salario minimo per il lavoro occasionale[89], rispetto al quale è previsto un compenso orario minimo rispettivamente di 10 euro per piccoli lavori domestici, assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità e insegnamento privato supplementare e di 9 euro per il contratto di prestazione occasionale.

Tra i «livelli minimi di tutela per i lavoratori che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore»[90] si è espressamente inclusa anche una tutela del compenso. Il compenso dei *riders* autonomi è rimesso in via preferenziale ai contratti collettivi stipulati dalle or-

---

[87] Così Cons. Stato, sez. III, 16 marzo 2016, n. 1076, spec. p. 8.2 e 8.4, laddove «afferma che il riferimento alla "sufficienza" della retribuzione non è esplicitato dagli artt. 1 e 2 […] ma può ritenersi recuperato dal riferimento alla "coerenza" che deve essere assicurata rispetto alla contrattazione collettiva»; tale pronuncia sostanzialmente conferma TAR Lazio, sez. I, Roma, 7 aprile 2015, n. 5054.

[88] Nella pronuncia citata nella nota precedente, il Consiglio di Stato ha censurato la determinazione effettuata dalla commissione, riscontrando nella struttura dell'equo compenso adottato una lesione dei principi fissati dall'art. 36 Cost.

[89] Art. 54-*bis*, d. l. 24 aprile 2017, n. 50. In tema di lavoro occasionale, cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro occasionale in Italia: evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Torino, Giappichelli, 2019; S. BELLOMO, *Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina*, in *federalismi.it*, 2023, 4, pp. 161 ss.

[90] Art. 47-*bis*, d. lgs. 81/2015.

ganizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, che «possono definire criteri di determinazione del compenso complessivo» in relazione alle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente; in mancanza di tali contratti collettivi, tali lavoratori hanno diritto ad un compenso minimo orario «parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale»[91].

Il legislatore si è spinto a sancire il diritto ad un equo compenso anche per le prestazioni professionali rese a favore di un «contraente "forte"» nella l. 21 aprile 2023, n. 49[92]. Similmente a quanto fatto nel caso dei giornalisti, l'equo compenso è definito come il «compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale» e conformemente ai compensi previsti in appositi decreti ministeriali. Questo richiamo alle tariffe stabilite nei decreti ministeriali, al pari del riferimento ai minimi contrattuali nel caso dell'equo compenso dei giornalisti, comporterebbe una necessaria considerazione, accanto al principio di proporzionalità espressamente menzionato nella norma, anche della sufficienza[93].

---

[91] Art. 47-*quater*, d. lgs. 81/2015. La norma prevede inoltre il divieto di remunerazione solo sulla base delle consegne e il diritto ad un'indennità non inferiore al 10% per il lavoro svolto in certe condizioni o giornate.

[92] L'espressione è usata da C. GARBUIO, *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole della concorrenza*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 1101 ss, spec. p. 1103. Ai sensi dell'art. 2 della legge 49/2023, infatti, l'ambito di applicazione della legge è limitato «ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, fermo restando quanto previsto al secondo periodo del comma 3». La l. n. 49/2023 è commentata anche da A. VENTURA, *L'equo compenso nelle prestazioni d'opera intellettuale*, in *Labor*, 2024, 2, pp. 171 ss, il quale giunge ad affermare che la disciplina da essa introdotta sull'equo compenso è «chiaramente riconducibile» all'art. 36 Cost.

[93] Così C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra*

A sostegno della necessità e della possibilità di introdurre una tutela per il reddito dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti[94] viene di frequente richiamato l'art. 35, comma 1, secondo cui la Repubblica si impegna a tutelare il lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni»[95]. Più in generale, il complessivo disegno del legislatore costituente, specialmente del comma 2 dell'art. 3, richiede di rimuovere «le situazioni soggettive di inferiorità e svantaggio, di sottoprotezione sociale e diseguaglianza sostanziale, comunque, e dovunque si manifestino». A tal fine vanno considerati tutti gli ostacoli «generati dai fenomeni riguardanti il lavoro comunque e dovunque svolto, purché costituisca un "fattore normale dell'impresa altrui, indipendentemente dal regime contrattuale in base al quale viene realizzata la sua integrazione nel ciclo produttivo e dal carat-

chiusure giurisprudenziali e aperture legislative, in *Lab. Law Iss.*, 2022, 1, p. 17, che giunge a tale conclusione commentando quanto affermato da TAR Lazio 27 agosto 2021, n. 9404.

[94] Pare il caso di citare anche l'art. 16 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del terzo settore), che riconosce il diritto a tutti i lavoratori degli enti del Terzo settore, autonomi o subordinati, «ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda». Cfr. F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., pp. 48 ss, che ricorda anche la norma diretta a introdurre disposizioni in materia di equo compenso per i lavoratori autonomi dello spettacolo.

[95] Cfr. L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, pp. 45 e ss.; R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Bari, Cacucci, 2019, p. 11. La l. n. 81/2017 ha introdotto alcune importanti misure di tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale: ha esteso ai lavoratori autonomi alcune tutele contro il ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali; ha previsto una protezione contro eventuali condotte o clausole abusive, con l'estensione dell'applicazione dell'art. 9, d.lgs. 18 giugno 1998, n. 192, in materia di abuso di dipendenza economica; ha introdotto previsioni relative alla tutela delle invenzioni del lavoratore, alla stabilizzazione della DIS-COLL, alla deducibilità delle spese di formazione e alla formazione permanente, norme sulle informazioni e sull'accesso agli appalti pubblici e disposizioni relative ad indennità di maternità, tutela della gravidanza, malattia e infortunio. Tuttavia, nulla ha previsto in relazione alla garanzia di un compenso minimo per tali lavoratori. Cfr. anche A. PERULLI, T. TREU, *"In tutte le sue forme e applicazioni". Per un nuovo statuto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2022; O. LA TEGOLA, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, Bari, Cacucci, 2022, pp. 62 ss.

tere gerarchico o funzionale dell'integrazione». In tal caso, infatti, «le sorti dell'impresa incidono, oltre che sulle vicende di un contratto, sul destino e sul progetto di vita di una persona"»[96]. Non adeguare il sistema di tutele all'evoluzione dei sistemi produttivi e dei modelli di organizzazione del lavoro non sarebbe in linea con tale disegno[97], specialmente se consideriamo che il lavoratore autonomo non è sempre in grado di autotutelarsi nel mercato[98]. Infatti, se la finalità dell'art. 36 Cost., anche alla luce della sua collocazione sistematica dopo l'art. 35 Cost., è quella di correggere «il margine di discrezionalità della fissazione del corrispettivo economico» in capo al datore di lavoro, la finalità di riequilibrare gli effetti negativi del mercato sul lavoratore è valida anche per il lavoratore autonomo[99].

---

[96] U. ROMAGNOLI, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, cit., p. 170, che riprende e commenta il pensiero di Massimo D'Antona.

[97] Cfr. P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 Cost.*, cit., p. 761, che afferma l'«impossibilità logica di escludere» dalla tutela costituzionale tutti i rapporti di collaborazione autonoma a carattere continuativo. Sono a favore di una forma di tutela per lavoratori autonomi deboli V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 127; A. ALAIMO, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, cit., pp. 127 ss; V. PAPA, *Squilibrio negoziale, lavoro povero e autotutela collettiva per gli autonomi soli*, cit., 189 ss; C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, in *Lab. Law Iss.*, 2022, 1, pp. 1 ss; G. FONTANA, *La questione salariale ed i salari poveri*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4, p. 27. Non tutti, invece, concordano con le modalità per realizzarla.

[98] A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"?*, cit., p. 95.

[99] O. LA TEGOLA, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, cit., p. 82. Anche il documento del CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., p. 10, sottolinea la necessità di prestare particolare attenzione alla «diffusione di schemi giuridici o contrattuali che escono dal campo di applicazione della contrattazione collettiva (area del lavoro parasubordinato e delle c.d. partite IVA, stage extracurriculari, ecc.) o che comunque rischiano di precludere al lavoratore il pieno godimento dei trattamenti retributivi complessivi previsti dal contratto collettivo di riferimento (area del lavoro temporaneo)». Sulla base di questo ragionamento, sono state sollevate notevoli critiche a causa della disparità di trattamento tra i lavoratori subordinati ed i lavoratori autonomi per l'esclusione di questi ultimi dall'ambito di applicazione dell'art. 36 Cost. Tale disparità, che emerge in particolare con riferimento ai lavoratori autonomi in condizione di dipendenza economica da un solo committente, rischia di indebolire anche la capacità contrattuale dei lavoratori subordinati. Cfr. M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Padova, Cedam, 2013, pp. 191 ss. Cfr. anche P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori, 1996, pp. 54 ss, secondo cui, se la tutela attivata dall'ordinamento

Una parte della dottrina è piuttosto critica nei confronti della giurisprudenza che si è occupata dell'applicabilità dell'art. 36 Cost. ai lavoratori autonomi, ma «sociologicamente subordinati»: le ragioni alla base di tali decisioni sarebbero poco solide, conseguenza di «un'interpretazione alquanto semplicistica della disposizione costituzionale». L'idea che il campo di applicazione del comma 1 dell'art. 36 comma 1, al pari dei commi successivi relativi a orario di lavoro, riposi e ferie, sia limitato al solo rapporto di lavoro subordinato, nella lettura proposta da tale giurisprudenza, non sarebbe «smentita dalla estensione normativa di talune discipline tipiche del lavoro subordinato a categorie di lavoratori autonomi, né dalla applicabilità del rito del lavoro ai rapporti cosiddetti parasubordinati, trattandosi di estensioni eccezionali, come tali confermative della regola della generale inapplicabilità al lavoro autonomo di principi e discipline proprie di quello subordinato»[100]. Tuttavia, tale lettura rischia di «sterilizzare la portata inclusiva della disposizione costituzionale» contenuta nell'art. 35, che invece dovrebbe essere «principio universalistico fondamentale di una nuova "civiltà del lavoro"»[101]. Né pare in linea con le seppur timide aperture del legislatore all'applicazione della norma anche oltre la subordinazione[102].

---

trova giustificazione nelle «alterazioni tipiche dell'equilibrio di forza contrattuale», allora una simile differenziazione appare irragionevole alla luce del principio di uguaglianza, dal momento che tali alterazioni si manifestano nel lavoro autonomo economicamente dipendente in modo analogo a quello in cui si manifestano nell'ambito del lavoro subordinato. Cfr. P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, cit., p. 760; M. PEDRAZZOLI, *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, cit., pp. 49 ss; M. G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 1, pp. 36 ss. Sono a favore dell'applicabilità al lavoro autonomo dell'art. 36 Cost. anche G. COLAVITTI, *"Fondata sui lavoro". Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, pp. 1 ss; A. VENTURA, *L'equo compenso nelle prestazioni d'opera intellettuale*, cit., pp. 171 ss.

[100] Cfr. G. FONTANA, *La questione salariale ed i salari poveri*, cit., p. 28, che riporta il testo di Cass. 16 gennaio 1986, n. 224 e Cass. 7 aprile 1987, n. 3400. L'Autore ricorda anche come tale principio sia stato poi sostanzialmente confermato.

[101] Cfr. G. FONTANA, *La questione salariale ed i salari poveri*, cit., p. 29.

[102] C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, cit., pp. 17-18.

Risulterebbe di certo non poco problematica la determinazione delle modalità e dei criteri per stabilire il livello del giusto compenso: pur volendo seguire i requisiti di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36. Cost., è innegabile che i rapporti di lavoro autonomo presentano caratteri non del tutto adattabili ad una misurazione del valore della prestazione di lavoro in linea con essi.

Se si ritiene che nella determinazione della giusta retribuzione non si possa non tenere conto del fattore tempo, in ragione del carattere della continuità e della sottoposizione di ogni attività al potere direttivo datoriale[103], non si pongono problemi particolari per quanto riguarda il lavoro eterorganizzato, quanto meno in ragione dell'estensione per legge della disciplina del lavoro subordinato, sebbene in questo caso ci sia una ridotta pregnanza del potere direttivo sul tempo della prestazione. Negli altri casi, ad esempio per le collaborazioni coordinate e continuative, occorre riflettere se sia sufficiente a questi fini il carattere della continuità. Una parte della dottrina ritiene che lo sia[104]. Secondo taluno, infatti, l'art. 36 Cost. sarebbe applicabile alle obbligazioni di durata dirette a soddisfare un «interesse durevole del committente»[105] e tale carattere non è necessariamente estraneo all'area del lavoro autonomo. Sarebbe certamente problematica la questione di come calcolare il valore di quelle attività preparatorie che spesso restano prive di corrispettivo, in conseguenza della prassi di frammentare il più possibile la prestazione in compiti e attività brevi e molto specifiche. È quanto emerge nei lavoretti della *gig economy*, in cui tale elemento consente alle piattaforme un notevole risparmio di spesa[106].

Al contrario, secondo una parte della dottrina, è necessario ragionare su parametri differenti se il lavoro è autonomo "puro", pur se economicamente dipendente: il combinato disposto degli artt. 2222 e 2225 c.c. e il riferimento al valore del lavoro normalmente

---

[103] Cfr. M. T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, cit., pp. 88 ss.

[104] Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 120; M. G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, cit., pp. 21 ss.

[105] S. CAIROLI S., *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 117; A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"?*, cit., p. 96.

[106] Cfr. D. MAGAN, K. MUSZYŃSKI, V. PULIGNANO, «*The platform discount: Addressing unpaid work as a structural feature of labour platforms*», cit., p. 545.

necessario per ottenere il risultato comporterebbero la necessità di «criteri alternativi alla proporzionalità» prevista dall'art. 36 Cost.[107]. Infatti, se si concorda generalmente sulla necessità e sull'ammissibilità di forme di tutela del compenso – non senza sottolineare la necessità di precauzioni e attenzioni per non violare la disciplina in materia di concorrenza – tuttavia, ancora oggi non tutti in dottrina concordano sulla possibilità di applicare al lavoro autonomo la regola di cui all'art. 36 Cost. Così, ad esempio, si è sottolineato come, nell'art. 1 della l. n. 233/2012 sull'equo compenso dei giornalisti, il riferimento ai principi contenuti nell'art. 36 Cost. sia espressione di una «precisa scelta del legislatore» di far fronte ad una specifica situazione di sottoprotezione sociale[108]. Ciò significa accogliere l'orientamento giurisprudenziale che ritiene il principio della retribuzione sufficiente di cui all'art. 36 Cost. riferito esclusivamente al lavoro subordinato, con la conseguenza che, in tutti gli altri casi, «un intervento del giudice per la determinazione del compenso può ammettersi solo se specificamente previsto da disposizioni legislative»[109], con una certa irrazionalità, tra l'altro, non giustificabile alla luce dell'interpretazione delle norme costituzionali e dell'ampia tutela del lavoro riconosciuta dall'art. 35 Cost. Una simile limitazione dell'intervento della giurisprudenza, a tutela delle scelte del legislatore, non si ha invece – fortunatamente, si potrebbe aggiungere – quando si tratta di lavoro subordinato, come dimostrano i casi di recente emersi e in precedenza commentati: basta pensare all'interventismo giudiziale in ambito di retribuzioni di soci di società cooperative.

---

[107] Cfr. S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 118; S. CAPONETTI, *Il corrispettivo nel rapporto di lavoro autonomo*, Padova, Padova UP, 2024, pp. 110 ss. Vi sono ricostruzioni secondo cui il principio di proporzionalità può essere adattato al lavoro autonomo, guardando il tempo e l'impegno normalmente impiegati per ottener un certo risultato. Sul punto, cfr. D. CASALE, I. CAIRO, *L'attività di lavoro autonomo, i liberi professionisti, il lavoratore a progetto ed i loro compensi*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, cit., pp. 695 ss, spec. p. 715.

[108] F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., p. 46.

[109] Cfr., ad esempio, Cass 1° settembre 2004, n. 17564. Cfr. F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., p. 133; C. GARBUIO, *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, cit., p. 9.

Tale orientamento giurisprudenziale determina una lacuna dell'ordinamento: una situazione in cui non è invocabile un diritto all'equo compenso, pur in presenza di una situazione di debolezza e dipendenza economica, risulta essere non del tutto compatibile con gli artt. 3, comma 2, e 35 Cost.[110].

Con riguardo alle prestazioni dei professionisti, la giurisprudenza di legittimità ha affermato in più di un'occasione che nel determinare il compenso il giudice deve fare riferimento ad «un criterio equitativo, ispirato alla proporzionalità del corrispettivo rispetto alla natura, quantità e qualità delle prestazioni eseguite e al risultato utile conseguito dal committente»[111]. Anche in altri ambiti, nelle scelte legislative emerge una maggiore attenzione per l'equità del compenso, cioè per la proporzionalità dello stesso al lavoro svolto, piuttosto che al profilo della sufficienza[112]. In tal modo si persegue più che altro la tutela della dignità del lavoratore; non si provvede di certo ad apprestare una tutela contro il lavoro povero.

Andrebbe, pertanto, valorizzata una lettura delle norme del codice civile in linea con l'art. 35 e 36 Cost., in quanto vige «un principio volto ad assicurare non solo al lavoratore dipendente, ma an-

---

[110] F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., pp. 183 ss. Solo riconoscendo una tutela anche al compenso del lavoratore autonomo debole, infatti, si tutela effettivamente il lavoro ai sensi dell'art. 35 Cost. Cfr. O. LA TEGOLA, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, cit., p. 187, che definisce la tutela del compenso come «ineludibile» e «necessaria».

[111] Cass. 20 dicembre 2021, n. 40896. Cfr. A. ALAIMO, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, cit., p. 152, che cita anche Cass. 31 marzo 2014, n. 7510; TAR Campania 18 febbraio 2022. *Contra* Cass. 22 febbraio 2021, n. 4667. Ai sensi dell'art. 2233 c.c., comma 2, il compenso dei professionisti deve essere adeguato oltre che «all'importanza dell'opera», anche in relazione «al decoro della professione». Vi è anche chi – cfr., ad esempio, A. PERULLI, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Milano, Giuffré, 1996, p. 670 – in tale previsione ravvisa «elementi rigidi di valore generale» che, sul piano sistematico, «recuperano, fornendola di senso concreto, l'innegabile assonanza tra il disposto in esame e la norma costituzionale sulla giusta retribuzione». In particolare, l'Autore appena citato, pur rifuggendo «letture volte ad estendere *in subiecta materia* l'art. 36, co. 1°, Cost.», ritiene che «il criterio del decoro della professione sembri attenuare, nel contratto d'opera intellettuale, il nesso di equivalenza economica tra le prestazioni, generalizzando un rafforzamento delle esigenze personali del contraente più debole operante, in sostanza, come limite minimo alla fissazione dell'onorario fatta dalle parti, dagli usi o dal giudice».

[112] F. OLIVELLI, *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, cit., p. 65.

che al lavoratore autonomo una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro. Non a caso, l'art. 35 della Costituzione tutela il lavoro "in tutte le sue forme e applicazioni", mentre il successivo art. 36, nell'occuparsi del diritto alla retribuzione, non discrimina tra le varie forme di lavoro»[113].

Non è dunque in discussione l'ammissibilità di un intervento o di una pluralità di interventi, quanto piuttosto l'individuazione del campo di applicazione di una disposizione a tutela del compenso dei lavoratori autonomi. Il criterio per ridefinire il campo di applicazione di tale norma potrebbe essere quello della personalità o dell'appartenenza del lavoratore o del collaboratore ad un certo settore di attività "debole" o povero oppure il tipo di committente[114].

Su quest'ultimo elemento, si registra una certa convergenza in dottrina: una forma di tutela del compenso potrebbe essere giustificata, infatti, dal fatto che il lavoratore si trova in una posizione di squilibrio contrattuale, tale da porlo in una situazione in cui non è in grado di pattuire il proprio compenso equo[115]. Sarebbe uno strumento per contrastare pratiche di concorrenza al ribasso. L'individuazione di un tale campo di applicazione sarebbe in linea con l'idea promossa dalla Corte di Giustizia secondo cui «un prestatore di servizi può perdere la qualità di operatore economico indipendente, e dunque d'impresa, qualora non determini in modo

[113] Le pronunce in tal senso sono poche. Cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 2 agosto 2018, n. 1507; TAR Napoli, sez. I. 18 febbraio 2022, n. 1114.

[114] In alternativa, ad esempio, come ricordato, il ddl. 1275/2024 proponeva l'introduzione di un comma all'art. 2225 c.c. relativo al corrispettivo per la prestazione d'opera intellettuale o manuale, ai sensi del quale tale corrispettivo non può essere comunque inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale «per mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati».

[115] A. ALAIMO A., *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, cit., pp. 168 ss; P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 Cost.*, cit., p. 761; C. GARBUIO, *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole della concorrenza*, cit., p. 1122; V. PAPA, *Squilibrio negoziale, lavoro povero e autotutela collettiva per gli autonomi soli*, cit., p. 189; A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, cit., p. 95. Secondo O. LA TEGOLA, *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, cit., pp. 183 ss, il lavoro autonomo costituzionalmente tutelato è «quello che non è organizzato in forma di impresa e che presenta alcune caratteristiche tali da porre il prestatore d'opera in una situazione di squilibrio contrattuale col committente».

autonomo il proprio comportamento sul mercato, ma dipenda interamente dal suo committente, per il fatto che non sopporta nessuno dei rischi finanziari e commerciali derivanti dall'attività economica di quest'ultimo e agisce come ausiliario integrato nell'impresa di detto committente» [116]. Sarebbe coerente, inoltre, con l'interpretazione "estensiva e teleologica" del campo di applicazione della direttiva sui salari minimi adeguati proposta in dottrina sulla base dell'inclusione – operata dalla Corte di Giustizia – nel concetto di *worker* dei lavoratori economicamente e funzionalmente dipendenti da un solo committente e che si trovano quindi in una situazione di squilibrio contrattuale[117].

A tale riguardo, vi è chi sottolinea l'importanza di distinguere il tema della proporzionalità e della sufficienza del compenso da quello dell'equo compenso di cui alla l. 49/2023, in quanto solo in quest'ultimo caso la necessità è quella di controbilanciare i rapporti di forza nel mercato, con una funzione che non coincide «con gli obiettivi di tutela dell'art. 36 Cost.»[118]. Non si può escludere, tuttavia, per l'interpretazione proposta di tale norma, che anche tale finalità possa rientrare negli obiettivi di tutela della stessa, essendo utile a promuovere la dignità del lavoro, oltre che a favorire la proporzionalità e l'equità del compenso. Permane, invece, qualche perplessità in relazione alla sufficienza.

---

[116] Corte di Giustizia 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, p. 33. Cfr. V. PAPA, *Squilibrio negoziale, lavoro povero e autotutela collettiva per gli autonomi soli*, cit., p. 203. A tal proposito, sono interessanti anche gli Orientamenti della Commissione sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali, che sottraggono all'ambito di applicazione dell'art. 101 TFUE gli accordi relativi ai lavoratori autonomi in situazione di dipendenza economica. Cfr. E. VILLA, *«Gli amori difficili»: contrattazione collettiva e lavoro autonomo,* in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *La povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 97 ss, spec. 119; N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *The Labour Law Framework: Self-employed and Their Right to Bargain Collectively*, in *Bull. Comp. Lab. Rel.*, 2021, vol. 109, pp. 3 ss.

[117] E. MENEGATTI, *Scope (Article 2)*, cit., pp. 155 ss, spec. p. 156. Sull'interpretazione dell'art. 2 della Direttiva 2022/2041 e sull'ambito di applicazione soggettivo della direttiva, si rinvia all'analisi condotta nel cap. II, § 3.2.1.

[118] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 119.

Il tema in tal caso diventerebbe quello di individuare possibili criteri per stabilire quali lavoratori sono in una situazione di dipendenza economica. Le idee possono venire dal panorama comparato: ad esempio gli ordinamenti tedesco e spagnolo guardano al carattere della prevalente monocommittenza, stabilito in ragione della percentuale di reddito preveniente da un medesimo committente[119]. In alternativa, o meglio in aggiunta, si potrebbe ragionare di individuare una tutela minima dei compensi sopra un certo livello di continuità.

Un simile approccio sarebbe in linea con i precedenti interventi legislativi, che hanno cercato di «intercettare situazioni in cui il lavoratore autonomo può diventare *poor* e ha bisogno di protezione» in ragione della «presunta debolezza socio-economica e di possibile squilibrio contrattuale»[120], oltre che con l'idea – ormai piuttosto diffusa in dottrina – che in ragione delle trasformazioni determinate dalla digitalizzazione e, più in generale, dalle modifiche dell'organizzazione produttiva, della rilevanza attribuita al risultato dell'attività lavorativa e del ridotto spazio per la libertà negoziale dei lavoratori, siano necessarie nuove tutele, meno focalizzate sulla distinzione tra lavoro subordinato e autonomo e più attente al tipo di tutela che si vuole garantire, in modo che sia appropriata o quanto meno sufficiente[121].

[119] Tale percentuale è individuata nel 75 % del reddito nell'ordinamento spagnolo e nel 50% nell'ordinamento tedesco. Secondo A. ALAIMO, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, cit., p. 175, questo è il criterio preferibile. Altri propongono di guardare al concetto di dipendenza organizzativa, da interpretare come «condizione che preclude al lavoratore di poter autonomamente vendere sul mercato i propri servizi senza l'aiuto dell'organizzazione d'impresa del committente e, proprio per questo, di avere rapporti diretti con il mercato finale».

[120] A. ALAIMO, *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, cit., p. 163.

[121] Cfr. E. KOVÁCS, *The Different Rights of a "Worker": A Comparative View*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2023, 39, 2, p. 151; L. ZOPPOLI, *Lavoro digitale, libertà negoziale, responsabilità: ancora dentro il canone giuridico della subordinazione*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2022, 1, p. 51.

3. *Dibattito, modelli e proposte per un salario minimo in Italia*

Già prima dell'approvazione della direttiva UE, il dibattito in tema di salario minimo aveva conosciuto un «significativo revirement» in Italia[122]. Accanto alle problematiche descritte in precedenza, ad esempio, si evidenzia da tempo un altro problema nella determinazione contrattuale del salario minimo: il rischio che i rapporti di lavoro c.d. "non standard" restino esclusi da tale tutela. Infatti, uno degli argomenti più spesso avanzati a favore del salario minimo legale riguarda proprio la sua «vocazione universalizzante»[123], in ragione di una copertura più ampia rispetto alla sua previsione tramite la contrattazione collettiva in grado di includere anche i lavoratori atipici, precari o marginali[124]. Inoltre, rispetto all'attuale sistema di determinazione del salario minimo, si deve considerare la questione dell'effettività: il fatto che il lavoratore debba rivolgersi al giudice per ottenere tutela rende costoso e incerto il riconoscimento di tale diritto, anche in ragione dei tempi lunghi del processo e del soggettivismo decisionale dei giudici[125].

---

[122] G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 654

[123] V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2014, n. 2, p. 175, secondo cui «se il diritto costituzionale al salario minimo sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa è affidato alla natura privato-contrattuale, progressivamente frammentatasi e articolatasi in una gamma ampiamente variegata di minimi, appare evidente che il richiamo alla natura "legale" del "minimo" salariale ha vocazione universalizzante».

[124] C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di*), Salari, Produttività, Disuguaglianze: verso un nuovo modello contrattuale?*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 401 ss, che considera l'elevata percentuale di persone escluse dai minimi salariali in Italia: all'epoca, circa il 20% dei lavoratori percepiva un salario lordo inferiore al minimo contrattuale previsto per il settore di appartenenza. Questo elemento è evidenziato anche da A. GARNERO, *The dog that barks doesn't bite: coverage and compliance of sectoral mini-mum wages in Italy*, cit.; A. GARNERO, *Quanti lavoratori senza salario minimo, in www.lavoce.info, 2013;* C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, cit., pp. 401 ss.

[125] V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, in *Quad. rass. Sind.*, 2014, 4, p. 61; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 25.

Il dibattito ha avuto prevalentemente ad oggetto la ripartizione delle competenze retributive tra le fonti.

Secondo un modello ideale del tutto condivisibile, si potrebbe immaginare «la contrattazione collettiva come sede elettiva di produzione di norme e di parametri salariali, la contrattazione individuale come fonte integrativa e migliorativa, e la legge in funzione di garanzia minimale e di sostegno, su tre principali direttive: la tutela salariale dei settori deboli del mercato del lavoro, non coperti dalla contrattazione collettiva; le garanzie individuali che hanno un effetto di accrescimento retributivo (i riposi, le ferie, i permessi) e quelle direttamente salariali (le indennità e le maggiorazioni legali); e infine la tutela della parità salariale nell'ambito di certi gruppi e a favore di soggetti storicamente discriminati»[126]. Tuttavia, se già quarant'anni fa era chiaro che la «linearità di questo modello fosse apparente»[127], oggi lo è ancora più per le ragioni in precedenza descritte.

La direttiva UE sui salari minimi adeguati ha rinvigorito e arricchito il dibattito in materia, proponendo due parametri differenti di adeguatezza dei salari minimi. Il primo, applicabile nei casi di salario minimo stabilito dalla legge, è basato su criteri e valori economici indicativi di riferimento[128]; il secondo, contenuto nell'art. 4, invece, introduce sostanzialmente una presunzione di adeguatezza dei salari minimi contrattuali al superamento di una certa soglia di copertura della contrattazione collettiva[129]. In quest'ultimo caso, che è quello che ad oggi interessa l'ordinamento italiano, l'adeguatezza è definita selezionando la fonte di determinazione dei salari minimi. L'idea alla base di questa presunzione non si allontana troppo dalle scelte operate dal legislatore italiano in alcuni specifici ambiti, in cui ha considerato adeguato il salario minimo previsto da contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi[130].

---

[126] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., pp. 3-4.

[127] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., pp. 3-4.

[128] Art. 5 della Direttiva 2022/2041.

[129] Cfr. anche considerando n. 13, 22 e 16 della Direttiva.

[130] Sul punto, vedi nota 58.

È il caso di ribadire che la direttiva non impone alcun obbligo relativamente all'introduzione di un salario minimo per legge. Ciononostante, sia prima che dopo l'approvazione della direttiva, sono state diverse le proposte in dottrina e nel dibattito politico a tal proposito[131].

[131] Non sono mancate proposte legislative relative all'introduzione di un salario minimo legale. Già nel 1954 venne presentata una proposta di legge in materia di salario minimo, su iniziativa di Teresa Noce, Giuseppe Di Vittorio, Vittorio Foa e altri, come ricordato da F. V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale*, cit., p. 227. Più di recente, per citare solo i più "noti" e discussi disegni di legge, si pensi, ad esempio, al ddl n. 2630 presentato il 22 luglio 2009, che all'art. 8 prevedeva l'istituzione di un «salario minimo nazionale per i lavoratori e per i prestatori d'opera ai quali non si applicano i CCNL», determinato ed aggiornato da un'apposita «Commissione nazionale per il salario minimo», composta da sei membri, nominati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e presieduta dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Ad esso è seguita la proposta di introdurre un compenso minimo orario per tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione lavorativa, inclusi quelli con contenuto formativo, contenuta nel disegno di legge n. 2000 del 5 febbraio 2010, di iniziativa del senatore Nerozzi. Vi è poi stato il ddl. 27 novembre 2014, n. 1697, presentato da alcuni senatori del Movimento 5 Stelle relativo all'introduzione del salario minimo orario (SMO) «al fine di dare piena ed effettiva attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 36 della Costituzione». Tale proposta prevedeva appunto la determinazione di un salario minimo orario valido ed inderogabile per tutti i contratti di lavoro, per i lavoratori subordinati e parasubordinati, sia nel settore privato che nel pubblico, a condizione che la retribuzione minima non fosse determinata dai contratti collettivi. Tale salario minimo orario doveva quindi avere funzione sussidiaria rispetto ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva. La proposta era di fissare un valore orario per il 2015 ad una somma pari a 9 euro lordi e di rivalutarne l'importo al 1° gennaio di ogni anno in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati definita dall'ISTAT. Il Jobs Act, la legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, all'art. 1, comma 7, lett. g), prevedeva l'«introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Tuttavia, come noto, alla delega non sono mai seguiti i decreti attuativi. Nonostante il chiaro intento di superare la tradizionale ostilità dei sindacati verso il salario minimo legale con una misura sussidiaria, operante solo nel caso in cui non sia applicabile alcun contratto collettivo, erano subito state sollevate non poche perplessità in relazione all'interpretazione della norma in quanto circoscriveva la misura ai settori non

I timori attuali rispetto all'ipotetica introduzione di un salario minimo legale non sono troppo distanti da quelli del passato. Oltre agli studi che dimostrano come i minimi salariali previsti dai contratti collettivi siano sovente piuttosto elevati, sia in termini assoluti, sia rispetto al salario mediano[132], si avanzano dubbi in relazione agli effetti che il salario minimo per legge potrebbe avere sul sistema di relazioni industriali. A tale riguardo, si è sostenuto che la misura del salario minimo legale, perciò, dovrebbe essere "ragionevolmente elevata" ad un livello dignitoso: infatti, la previsione di un salario minimo per legge più basso dei minimi contrattuali potrebbe determinare una fuga delle imprese, ponendo un freno alla contrattazione collettiva nazionale in alcuni settori, nei quali rimarrebbe da applicare solo il salario minimo legale, di misura inferiore, eventualmente accompagnato da elementi retributivi pattuiti a livello azien-

regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Cfr. F. GUARIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?,* cit., p. 337; M. MAGNANI, *Salario minimo*, cit., p. 545, M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 23; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 233/2014, p. 48. Negli ultimi anni ci sono stati ulteriori tentativi di introdurre un salario minimo. Le principali proposte sono state: il disegno di legge n. 658/2018 (Catalfo), recante "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario"; il ddl. n. 310/2018 (Laus); il ddl. n. 1132 del 11 marzo 2019 (Nannicini); il ddl. n. 1259/2019 (Laforgia); il ddl. 2187/2021 (Catalfo II); il ddl. n. 2519/2922 (Fattori); il ddl. 1275/2023; il ddl. n. 957 presentato dalle opposizioni il 6 dicembre 2023.

[132] A. GARNERO, *The dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy*, cit. Una delle obiezioni sollevate rispetto alla determinazione per legge del salario minimo è connessa proprio al rischio che possa portare a minimi salariali inferiori rispetto a quelli determinati dai contratti collettivi e che le retribuzioni più basse vengano ridotte e siano fissate ad un livello sempre più vicino a quello minimo. Cfr. S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCK, *Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, ETUI, 2013; V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., p. 45. Cfr. anche S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, cit., p. 192. Pare orientare a tale esito, cioè all'idea di autosufficienza della contrattazione collettiva, anche un recente studio empirico. Cfr. F. ALIFANO, M. DALLA SEGA, F. LOMBARDO, G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Salari minimi contrattuali: contributo per una verifica empiric*a, in *Prof. Studi*, 2023, 2, pp. 13 ss.

dale[133]. Vi è chi propone di individuare un livello minimo "allineato" alle tariffe minime previste per le categorie marginali, al fine di non

[133] Una eventuale "fuga" dal contratto collettivo farebbe venire meno «l'effetto trascinamento che spinge le imprese ad applicare l'intero contratto collettivo e non solo i salari». Queste "paure" erano già emerse nel dibattito dello scorso decennio. Cfr. V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, cit., p. 61 ss; S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCK, *Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, cit.; F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, cit., p. 334. Cfr. anche G. BUSILACCHI, S. LEONARDI, *Reddito minimo e salario minimo: le ragioni di attualità e interesse*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, pp. 19 ss. Cfr. V. BAVARO, Il *salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, 22 ottobre 2014, che è molto critico verso questa soluzione in quanto «significa sterilizzare il più efficace mezzo per garantire effettiva e generalizzata capacità regolativa al contratto nazionale». Questo effetto di depotenziamento della contrattazione collettiva è evidenziato anche da V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, cit., p. 45, il quale sottolinea, infatti, come l'ampia utilizzazione dei Ccnl sia conseguenza dell'estensione generalizzata dei minimi salariali operata dalla giurisprudenza. Per evitare tale rischio i sindacati non potrebbero fare altro che abbassare il salario minimo contrattuale nazionale, avvicinandolo sempre di più al salario minimo legale. Per aggirare questi problemi, l'Autore propone un sistema duale, con due meccanismi applicativi dell'art. 36 Cost.: uno operante nei contesti produttivi in cui c'è un contratto collettivo, ma non è applicabile in via diretta per i limiti di efficacia soggettiva, ed uno per i settori non regolati dall'autonomia collettiva, in cui il punto di riferimento è il salario legale. Se «il salario minimo legale non riguarda le categorie caratterizzate dalla presenza dei C.C.N.L., è evidente che la giurisprudenza dovrebbe necessariamente continuare ad operare come sino ad oggi è accaduto». Questa soluzione avrebbe due vantaggi: per prima cosa non determinerebbe l'effetto di fuga dal contratto collettivo o la rinegoziazione dei minimi dei Ccnl al ribasso; inoltre, le imprese «in presenza di un sistema non modificato di applicazione parametrica dell'autonomia collettiva per la determinazione dei salari minimi, non avrebbero nessun interesse ad "uscire" dal sistema di relazioni industriali». In senso conforme, cfr. A. LASSANDARI, *La regolamentazione dell'OIL e della UE sul salario minimo. Contributo per un dibattito, in ricordo di Mario Napoli*, cit., pp. 283 ss, il quale condivide l'idea secondo cui in materia di salario minimo «la legge non migliorerebbe le condizioni di lavoro dei prestatori, nonostante (eventualmente) le apparenze, ove ne derivassero (ulteriori) effetti negativi sul sistema di contrattazione collettiva. Il cui rilievo resta decisivo per la tutela dei prestatori». *Contra*, cfr. M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3, secondo cui la fissazione di una soglia minima, lungi dal potere essere «occasione di schiacciamento al ribasso dei salari o di fuga dal contratto collettivo», potrebbe operare come «sostegno alla contrattazione [...] nei settori più deboli sul piano negoziale». Cfr. anche V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 114; M. CASELLI, J. MONDOLO, S. SCHIAVO, *Che effetto fa il salario minimo*, in *lavoce.info*, 2 novembre 2021.

"scavalcare" la contrattazione collettiva. In tal modo si potrebbe far fronte alle forme più gravi di sottotutela salariale che, nonostante la giurisprudenza sull'art. 36 Cost., colpiscono i settori più deboli della manodopera[134].

Al contrario, per tutelare i livelli occupazionali e preservare la competitività, si sottolinea come il salario minimo legale non dovrebbe essere troppo elevato, ma costituire una sorta di *living wage*, inferiore alle tariffe contrattuali[135]. Il timore principale è che un livello troppo alto potrebbe avere un effetto distorsivo sulla domanda di lavoro, con pessimi effetti sull'occupazione[136] o che la sua introduzione possa portare ad un aumento del lavoro sommerso nell'intento di sottrarsi all'applicazione del salario minimo per legge.

Chi è contrario a tale istituto, inoltre, ne sottolinea l'inutilità, in quanto non è misura idonea a contrastare e risolvere la povertà lavorativa[137]. Ciononostante, non è da sottovalutare il possibile effetto di ridurre il «potere delle imprese che competono sui prezzi offrendo salari artificiosamente bassi»[138].

I sindacati italiani sono stati per lungo tempo contrari ad una tale misura per il rischio che essa potesse sottrarre alla contrattazione collettiva la sua principale funzione, ridimensionandone il ruo-

---

[134] T. TREU, *Commento all'art. 36*, cit., p. 98. Cfr. anche G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 656; M. ROCCELLA, *I salari*, cit., p. 87.

[135] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 99.

[136] A. BELLAVISTA, *Salario minimo con prudenza*, in *lavoce.info*, 3 giugno 2004; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 25. Tale idea è stata smentita, ad esempio, nel contesto statunitense, dallo studio di D. CARD, A.B. KRUEGER, *Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *The American Economic Review*, 1994, 84(4), pp. 772 ss.

[137] Critica tale posizione, che pare essere condivisa dall'attuale maggioranza parlamentare e dal CNEL, A. LO FARO, *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono il rischio di povertà lavorativa, ma aiutano*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, cit., pp. 97-98.

[138] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 118; M. CASELLI, J. MONDOLO, S. SCHIAVO, *Che effetto fa il salario minimo*, in *lavoce.info*, 2 novembre 2021; V. BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, cit., p. 63; L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, cit., pp. 54-55.

lo[139]. Oggi, invece, pur con posizioni articolate, alcune organizzazioni sindacali sono più aperte alla possibile introduzione del salario minimo per legge[140], così come all'eventuale attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. [141].

Proprio per evitare gli effetti di una "amministrativizzazione" della determinazione del livello minimo della retribuzione[142], è condivisa l'idea che sia necessario un coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e gestione di un ipotetico salario minimo legale[143]. In passato, si è anche proposto di creare una "Commissione bassi salari", indipendente e permanente con lo scopo di monitorarne «la struttura e la dinamica avanzando raccomandazioni per la determinazione di un salario minimo in grado di tutelare i lavoratori non coperti dai contratti collettivi nazionali», avente anche il compito di raccogliere statistiche sulla distribuzione dei salari, redigere un rapporto annuale sui salari e sui *working poor*, promuovere azioni

---

[139] Cfr. F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, cit., p. 335, la quale, tuttavia, ribatte a tale perplessità ricordando che l'esperienza comparata non sembra confermare i timori relativi all'impatto del salario minimo legale sulla contrattazione salariale. Riporta, infatti, l'esempio della Francia, dove un salario minimo legale esiste dal 1950 e dove la contrattazione salariale di categoria ha comunque mantenuto un ruolo importante, visto l'obbligo legale di negoziare annualmente i salari.

[140] In tal senso, ad esempio, si erano espresse Cgil, Cisl e Uil anche nella Memoria dell'audizione presso l'XI Commissione del Senato sui disegni di legge n. 310 e 658 in materia di salario minimo orario del 12.3.2019. Più di recente ha espresso un'opinione contraria rispetto all'introduzione salario minimo legale la CISL. Per una rassegna sulle più recenti e diverse posizioni delle parti sociali in materia, cfr. F. LOMBARDO, *Le posizioni delle parti sociali sul salario minimo legale*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2023, n. 5.

[141] In relazione ad alcune proposte di attuazione dell'art. 39 Cost., cfr. A. LASSANDARI, *Tre proposte per una legge sindacale*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, 1, pp. 37 ss; V. LECCESE, *Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di lege Cgil, «Diritti lavori e mercati» e «Frecciarossa»*, in *Quaderni Riv. Giur. Lav., L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, 1, pp. 75 ss.

[142] Cfr. V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., p. 176, secondo cui sottrarre formalmente il salario alla contrattazione collettiva, che nasce come concordato di tariffa significa «marginalizzare il contratto collettivo come istituzione di governo del mercato del lavoro».

[143] In quasi tutti i disegni di legge più recenti si è proposto di riconoscere un certo ruolo alle parti sociali.

per ridurre i rischi di abusi nel ricorso a contratti atipici e collaborare con le istituzioni in materia di sussidi per i lavoratori a basso salario[144].

Un altro punto abbastanza "fermo" tra chi in dottrina è favorevole ad un salario minimo legale è il carattere intercategoriale che esso dovrebbe avere[145], insieme alla necessità di prevedere un meccanismo per adeguarlo agli aumenti del costo della vita.

3.1. *Le possibili strade: l'individuazione di un salario minimo per legge o tramite il rinvio ai contratti collettivi*

Nel dibattito dottrinale e politico relativo alle modalità con cui la legge può «incidere sulla determinazione della retribuzione»[146], le proposte sono variegate. Per provare a schematizzarle, da un lato si collocano le proposte di sostegno al sistema delle relazioni sindacali nel suo complesso; dall'altro quelle favorevoli ad una legge di fissazione di un salario minimo orario[147]. Infine, vi sono proposte che combinano le due soluzioni appena indicate[148].

Guardando al primo gruppo, buona parte della dottrina propende per un intervento di sostegno alle tutele salariali negoziali, al

---

[144] C. LUCIFORA, *Una commissione bassi salari e un salario minimo per l'Italia*, cit., p. 233.

[145] Cfr. M. MAGNANI, *Salario minimo*, cit., p. 546, la quale ritiene che un salario minimo differenziato per le diverse categorie interferirebbe eccessivamente con l'autonomia contrattuale dei sindacati; per questo un salario minimo interprofessionale sarebbe «più congruente col quadro costituzionale emergente sia dall'art. 36 sia dall'art. 39 Cost.».

[146] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 6.

[147] Anche per A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 22 ss, queste sono le principali opzioni. Cfr. anche L. ZOPPOLI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia: i nodi insoluti da sciogliere senza ennesime approssimazioni*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, cit., pp. 83 ss, spec. p. 87; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 91.

[148] Sono diversi anche i disegni di legge presentati di recente che cercano di unire le due strade. Cfr., ad esempio, il ddl. n. 658/2018 e, da ultimo, il ddl. 1275/2023.

fine di estenderne il raggio applicativo a soggetti attualmente non protetti[149]. In concreto, si tratterebbe di continuare con le già diffuse «norme promozionali della estensione dei livelli salariali» stabiliti dalla contrattazione collettiva, con il richiamo a condizioni economiche e normative non inferiori a quelle previste dal contratto collettivo[150].

Tale misura dovrebbe essere accompagnata da interventi «sul versante della misurazione della rappresentatività» e di delimitazione dei perimetri negoziali, in modo che la selezione degli agenti negoziali sia strumento di contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale descritti in precedenza. Ad oggi è mancata la volontà politica e delle parti sociali di un intervento in tal senso[151]. Rispetto al primo, dal punto di vista della questione salariale, l'urgenza di un intervento dipende dal fatto che in assenza di una legge sulla determinazione dei criteri di rappresentatività, anche qualora il legislatore abbia fatto una selezione tra i contratti collettivi, i giudici non hanno strumenti certi per individuare quali siano i contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Il dibattito su un eventuale legge sulla rappresentatività sindacale è ampio e variegato, anche se l'opportunità di un intervento appare diffusa, dal momento che lasciare alla sola autonomia collettiva la determinazione delle "regole" «conterrebbe in sé tutti i limiti di tale scelta» e non è un'opzione davvero risolutiva del problema[152].

---

[149] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 126. Sottolinea la necessità di sostenere la funzione salariale del contratto collettivo anche CORAZZA L., *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 1098 ss.

[150] Cfr., *ex multis*, P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, cit., pp. 266-267; O. RAZZOLINI, *Italy*, cit., pp. 500 ss; R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità*, cit., pp. 115 ss, spec. p. 126. Si esclude che una simile previsione sia in contrasto con l'art. 39 Cost., coerentemente con quanto stabilito da Corte Cost. 26 marzo 2015, n. 51, in relazione all'art. 7, comma 4, del d. l. 248/2007 in materia di società cooperative. Per i commenti a tale sentenza, vedi nota 26.

[151] L'importanza di un simile intervento e la mancanza del consenso necessario sul punto è evidenziata da molti. Cfr., ad esempio, P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit.; M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma, LUISS University Press, 2018, p. 83.

[152] M. RICCI, *Aspettando Godot: la legge sulla rappresentanza sindacale e*

Sia sul primo che sul secondo aspetto, tuttavia, l'intervento del legislatore non dovrebbe prescindere dalla considerazione della volontà delle parti sociali: la valorizzazione delle scelte di queste sembra la strada più opportuna[153].

Sul presupposto che l'autorità salariale non può che essere la contrattazione collettiva, non sono mancate proposte volte a "universalizzare" il salario minimo contrattuale attribuendo efficacia generale ai contratti collettivi con una legge di attuazione dell'art. 39 Cost.[154].

---

sulla contrattazione collettiva, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 3, pp. 2 ss. Sull'opportunità di intervenire sulla questione, cfr. anche G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, cit.; R. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, I, pp. 273 ss; P. A. VARESI, *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant'anni dopo lo Statuto dei lavoratori. Proposte per una legislazione mirata di sostegno al sistema di relazioni sindacali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2021, 171, 3, pp. 459 ss; B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quanto*", in Biblioteca "20 Maggio", 2014, 1, pp. 361 ss.

[153] Cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, cit., p. 209, secondo il quale «il principio di libertà sindacale non ammetterebbe in alcun caso un'estromissione delle parti sociali dai processi di definizione delle unità contrattuali». In linea con questa idea, come ricorda l'Autore – G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, cit., pp. 118-119, vi sono state proposte di "non" disciplinare in via eteronoma la questione della categoria, dal momento che «la definizione delle aree contrattuali sarebbe […] un risvolto dei meccanismi di misurazione della rappresentatività, da attivare sulla base degli ambiti di applicazione dei contratti di settore». Vi è poi il tema, strettamente connesso alle due questioni qui identificate, di delimitare «l'ambito entro cui verificare il consenso». A tal proposito, P. MONDA, *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, cit., pp. 220 ss, propone di valorizzare il criterio della coerenza oggettiva» tra contratto e realtà, per «collegare la categoria alle aree di produzione».

[154] Cfr., ad esempio, V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, cit., pp. 66 ss., dove l'Autore si esprime a favore di una legge di attuazione dell'art. 39 Cost. Sulle proposte di attuazione dell'art. 39 Cost., il numero 1/2016 dei Quaderni della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, intitolato «*L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*». La dottrina a favore del salario minimo legale si oppone a tale proposta per il fatto che «l'estensione erga omnes dei contratti collettivi può rivelarsi inadeguata a raggiungere molte aree di lavoro marginale o atipico, rispetto alle quali il sindacato non ha capacità di rappresentanza». Tuttavia, si obietta a tale affermazione ricordando come la legge potrebbe risolvere anche il problema dei contratti individuali non rientranti nell'ambito di applicazione di nessun contratto collettivo, ad esempio riconducendoli a quello più prossimo. Cfr. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, cit., p. 783; L. IMBERTI, *Grande è la confusione sul salario*

L'altro gruppo di proposte riguarda per lo più l'introduzione di un salario minimo orario interprofessionale.

Infine, in linea con l'opinione maggioritaria in dottrina, molti dei disegni di legge degli ultimi anni hanno proposto l'introduzione di un sistema duale, in cui il livello minimo per legge si accosta ai minimi contrattuali: il primo sarebbe diretto a adempiere al precetto della retribuzione sufficiente, mentre spetterebbe ai contratti collettivi il compito di attuare il criterio della proporzionalità[155].

A prescindere da questa – discutibile – distinzione funzionale dei due principi individuati nell'art. 36 Cost., tale preferenza per un intervento normativo «duale» è condivisibile. Innanzitutto, in quanto così si eviterebbe, almeno secondo una parte della dottrina, uno «smantellamento» dell'autorità salariale sindacale[156]. Inoltre, la sinergia tra contrattazione collettiva e individuazione di un livello minimo pare essere la soluzione più adeguata, in linea con i modelli di regolazione del salario minimo già esistenti nell'ordinamento italiano: nel caso degli appalti pubblici, dei soci lavoratori, del terzo settore, ad esempio, la scelta operata dal legislatore non è stata quella

---

minimo. La situazione è eccellente?, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, 1, pp. 222-223; V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p. 142; S. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Amb. Dir.*, 2024, 1.

[155] V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, cit., p. 68; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 28; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 657; R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, cit., pp. 130-131; P. PASCUCCI, Giu*sta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, cit., pp. 106 ss. Cfr. anche M. MAGNANI, *Salario minimo*, cit., p. 547, la quale sembra favorevole a tale impostazione: essa salvaguarda il ruolo della contrattazione collettiva e anche della giurisprudenza *ex* art. 36 Cost., che in questo mantiene il suo ruolo di «perequare il trattamento retributivo ai livelli contrattuali *standard*».

[156] Cfr. G. M. BALLISTRERI, *Il salario minimo e il dialogo tra le fonti*, in W. CHIAROMONTE, M. L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta. Volume III*, Firenze, Firenze University Press, 2024, pp. 49 ss. Anche la letteratura economica in genere conclude per la non esclusività di una delle due misure. Cfr., ad esempio, A. GARNERO, M. LEONARDI, *Contrattazione e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3, p. 7; S. LEONARDI, *La direttive europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 1-2, pp. 79 ss, spec. p. 107.

di determinare in via eteronoma una soglia minima fissa; è stata adottata la «tecnica del rinvio al contratto collettivo» leader del settore, in quanto si riconosce che esso è la fonte che meglio di altre è in grado di «recepire, e al contempo di influenzare, le dinamiche del mercato del lavoro e dunque di determinare il giusto prezzo del lavoro». A tale rinvio si potrebbe affiancare una norma che individua un limite minimo, «esterno». In tal modo, in presenza di disposizioni di regolamentazione della rappresentatività e delle categorie, si potrebbe realizzare una «virtuosa integrazione funzionale tra fonte legale e contrattuale»[157].

A questo intervento, dovrebbero tuttavia essere affiancate norme che «incidono sulla struttura della retribuzione» attraverso il riconoscimento «di diritti e garanzie individuali che hanno un effetto di accrescimento salariale», limitando il lavoro «esigibile in una data unità di tempo» o prevedendo maggiorazioni «per quei segmenti della prestazione che presentano una speciale gravosità»[158]. Una so-

[157] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., pp.142 e 145 ss. Cfr. P. TRIDICO, P. TULLINI, *Salario minimo e contrattazione collettiva: una combinazione possibile*, in *Ec. Lav.*, 2022, 1, pp. 65 ss. Questa idea è alla base della proposta contenuta nel disegno di legge n. 658/2018 (Catalfo), recante "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario": secondo tale proposta, la retribuzione proporzionata e sufficiente da garantire al lavoratore non può essere inferiore al trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro. Nel caso di una pluralità di contratti collettivi applicabili, riprendendo la soluzione già adottata in materia di società cooperative, rinviava ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative. In aggiunta, si proponeva di introdurre una soglia minima – in un primo momento individuata in 9 euro lordi, ma la misura precisa era molto discussa – al di sotto della quale la retribuzione non può comunque scendere. A favore di una simile soluzione si è sostanzialmente espresso anche A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, cit., pp. 135-136, il quale ribadisce, tuttavia, l'importanza di prestare grande attenzione al meccanismo di adeguamento della cifra individuata come minimo. Anche nel ddl. n. 1132 del 11 marzo 2019 (Nannicini) si prevedeva l'applicazione generalizzata, a tutti i lavoratori del settore, dei trattamenti minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Accanto ad esso, per gli ambiti non coperti da tali contratti collettivi, individuava un salario minimo «di garanzia», fissato da commissione paritetica composta da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tale sistema sarebbe coerente con quanto affermato da Corte Cost. n. 51/2015.

[158] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*,

luzione che porti maggiore chiarezza sulle voci da includere nel calcolo del salario minimo costituzionale, contrattuale o determinato per legge, sarebbe fondamentale[159] al fine di rendere più facilmente controllabile il «rispetto del limite di (in)sufficienza» da parte dei lavoratori, in primo luogo, ma anche nell'ambito dei controlli ispettivi[160], oltre che per realizzare la trasparenza necessaria in attuazione della direttiva 2022/2041 e contribuire così a rendere effettivo l'"accesso" a salari minimi adeguati. In particolare, si ritiene che l'espresso riferimento al trattamento economico complessivo costituirebbe «un notevole passo in avanti verso l'individuazione di una retribuzione dignitosa»[161].

3.2. *La via "ibrida" del compenso orario minimo per i lavoratori vulnerabili e la tutela della sufficienza della retribuzione tra salario minimo e orario minimo per le modalità di lavoro "smart"*

A completamento della soluzione di compromesso suggerita, si aggiunge la proposta di limitare l'intervento del salario minimo intercategoriale a tutela dei soli settori o dei soli lavoratori più deboli[162]. Questa tipologia di intervento – che è apparentemente in linea

---

cit., p. 6.

[159] P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XXV.

[160] V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., pp. 130 ss.

[161] P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XXV. In tal senso, era apprezzabile la proposta contenuta nel ddl. 1275/2023, il quale all'art. 2 prevedeva che per «retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato» si debba intendere «il trattamento economico complessivo, comprensivo del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa, non inferiore, ferme restando le pattuizioni di miglior favore, a quello previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) in vigore per il settore in cui il datore di lavoro opera e svolge effettivamente la sua attività, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

[162] È una delle proposte avanzate anche da A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., pp. 22 ss, che la qualificano come

con il più classico «"filone" della legislazione sui minimi salariali»[163], limitando l'ambito di applicazione della soglia minima universale – dovrebbe incontrare il favore di tutti coloro che ritengono lo strumento del salario minimo legale come lo strumento più adeguato a tutelare i lavoratori a basso salario, ai quali non si applicano di fatto i minimi contrattuali. Lo si definisce come un salario minimo legale per i lavoratori marginali o vulnerabili, in funzione di supplenza alle lacune della contrattazione collettiva e di sostegno ad essa[164].

Per definire chi sono i lavoratori vulnerabili, si potrebbe adottare la nozione di lavoratore a bassa retribuzione, cioè a quei lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% della retribuzione mediana nazionale; in alternativa, si potrebbero usare "indici di insufficienza" del trattamento retributivo, quali quelli adoperati dalla giurisprudenza, come il tasso di povertà elaborato dall'ISTAT, i valori di riferimento indicativi suggeriti dalla direttiva sui salari minimi adeguati o altro valore idoneo a valutare la possibilità di acquistare un certo numero di beni e servizi necessari per una vita dignitosa.

Il rischio di tale proposta è che il salario minimo legale finisca per diventare il punto di riferimento quasi obbligato per la giurisprudenza nella determinazione della giusta retribuzione *ex* art. 36

---

opzione sperimentale, di introduzione del salario minimo orario solo limitatamente ad alcuni settori, caratterizzati da evidenze di fragilità di lavoratori. Cfr. anche T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-456/2022, che propone di riservare l'intervento ai settori in cui la copertura contrattuale sia sotto un certo livello, magari quello individuato dalla direttiva sui salari minimi adeguati. Anche P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2, p. 10 ss, sottolinea come i sindacati confederali non siano sempre «in grado di assicurare ovunque una garanzia retributiva adeguata *ex* art. 36 Cost.»; per tale motivo, l'Autrice si interroga «sull'opportunità di integrare l'approccio combinato della legge e del contratto collettivo-parametro, con la previsione di un "salario di garanzia" su base oraria» che individui una soglia minimi inderogabile.

[163] M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., p. 6.

[164] A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, cit., pp. 742 ss; V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., p.129.

Cost.[165], cosa che non sarebbe corretta in considerazione della natura residuale dello stesso e della non sovrapposizione tra salario minimo e retribuzione proporzionata e sufficiente. Proprio per ovviare a tale rischio, in linea con alcune delle più recenti proposte di legge in materia, sarebbe opportuno rimettere l'individuazione della soglia minima universale inderogabile alla determinazione della contrattazione collettiva, con una previsione che rinvii ad una retribuzione non inferiore[166] a quella prevista da un accordo interconfederale[167] o, in mancanza di quest'ultimo, da un organismo in cui siano rappresentante le parti sociali[168]. Tale soglia minima, «sotto la quale andrebbe considerata nulla qualsiasi pattuizione collettiva», dovrebbe essere periodicamente adeguata in base all'inflazione, anche in modo automatico in mancanza di un accordo sul punto[169]. Si ovvierebbe così, almeno in parte, al rischio del non tempestivo rinnovo dei contratti collettivi e ai conseguenti effetti negativi rispetto all'adeguamento al costo della vita. Nemmeno in questo caso la determinazione sarebbe esente dal sindacato di conformità ai criteri di cui all'art. 36 Cost., ma dovrebbe essere più in linea – o almeno così si presume – con il valore del lavoro[170].

---

[165] Questo è il rischio sottolineato da V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, cit., p. 69; M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, cit., p. 792.

[166] Cfr., ad esempio, l'art. 3 della proposta di legge unitaria delle opposizioni "Disposizioni per l'istituzione del salario minimo" presentata il 4 luglio 2023. In tal modo, si garantirebbe una tutela, seppur minima, ai lavoratori qualora manchi nel settore di riferimento un contratto collettivo.

[167] A. LO FARO, *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono il rischio di povertà lavorativa, ma aiutano*, cit., p. 123; V. BAVARO, *The Legal Institutions of Industrial Relations on Wage Setting*, cit., pp. 53 ss.

[168] Non mancano però critiche a tale ultima modalità di definizione dei minimi. Cfr. ad esempio M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2, p. 16, secondo il quale un'ipotetica commissione di esperti rischierebbe di trasformarsi in «una sede parallela di negoziazione retributiva».

[169] L. ZOPPOLI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia: i nodi insoluti da sciogliere senza ennesime approssimazioni*, cit., pp. 83 ss, spec. p. 89.

[170] Come ribadito anche da Cass. n. 27711/2023, p. 49, «una legge (come quella in tema di cooperative ed in ogni altro settore) che imponga la determinazione di un salario minimo attraverso la contrattazione parimenti deve essere parimenti assoggettata ad una interpretazione conforme all'art. 36 ed all'art 39 Cost.».

Come accennato, più volte in dottrina si è affermato che il salario minimo legale universale dovrebbe implementare il principio di sufficienza, mentre spetterebbe ai contratti collettivi il compito di adeguare la retribuzione alla proporzionalità, specialmente alla qualità del lavoro, in base all'inquadramento professionale da essi proposto[171]. Tuttavia, in tal modo si finirebbe per «sganciare» il principio di sufficienza da quello di proporzionalità, in contrasto con l'idea di una necessaria lettura congiunta dei due parametri fissati dall'art. 36 Cost. per la giusta retribuzione[172].

Rimettere anche la determinazione di un minimo, seppur limitato a certi settori deboli o lavoratori poveri, ad un accordo tra le parti sociali consentirebbe di tenere conto delle valutazioni solitamente sottese al trattamento economico complessivo fissato nei contratti collettivi. La contrattazione collettiva è lo strumento più idoneo a determinare la giusta retribuzione tenendo conto anche di elementi come benefit e welfare aziendale che, come anticipato, ben possono ritenersi parimenti attuativi del principio di sufficienza oltre il minimo vitale[173]. Anche in base a quanto emerge dal combinato disposto degli artt. 36 e 39 Cost., infatti, essa è la sede in grado di realizzare il «bilanciamento» tra interessi diversi, «la sintesi tra le esigenze di vita dei lavoratori e le esigenze delle imprese tutelate dall'art. 41 Cost.»[174].

Inoltre, forse solo il contratto collettivo è in grado di valutare compiutamente alcuni aspetti ormai fondamentali alla luce delle moderne modalità di esecuzione della prestazione. Nel caso di attività svolta in modalità agile o *smart* diventa più complesso individuare il livello di retribuzione proporzionata.

---

[171] E. MENEGATTI, *Il giusto prezzo alla professionalità*, cit., p. 166; M. MAGNANI, *Salario minimo*, cit., p. 547; T. TREU, *Art. 36*, cit., p. 100; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, cit., p. 28; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, cit., p. 657; M. PALLINI, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 1-2, pp. 165 ss.

[172] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 109.

[173] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 111.

[174] R. ROMEI, *I nodi irrisolti dell'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 1-2, pp. 151 ss, spec. p. 155.

Si è già ricordato come sia possibile ravvisare un'evoluzione dell'idea di corrispettività, alla luce della tendenza a «configurare come corrispettivo "normale" del salario non più una prestazione di mera attività, bensì la produzione di un determinato risultato»[175]. Si ha il passaggio da sistema salariale fondato su un criterio «temporale-monetario»[176] ad uno in cui la retribuzione del lavoratore non può che tenere conto anche di altri elementi. Perciò, in tali ipotesi, pare ragionevole ritenere che nella qualità, ad esempio, siano da considerare anche aspetti quali la professionalità, le capacità necessarie, l'impegno del lavoratore, «concretamente contestualizzate nel mercato del lavoro»[177]. Si ritiene che si debba interpretare il riferimento alla qualità del lavoro «non solo in senso statico, come qualità intrinseca dell'attività svolta dal lavoratore, ma anche in senso dinamico come la qualità del risultato prodotto da quell'attività»[178]. Proprio a tal fine, in dottrina sono state avanzate le citate proposte di affiancare un salario minimo per legge, a tutela della sufficienza della retribuzione, alle previsioni del contratto collettivo, che dovrebbero garantirne la proporzionalità, specie per quanto riguarda la retribuzione variabile e il welfare aziendale. In alternativa, è stata proposta la determinazione di un salario minimo per legge ad un livello «di molto superiore agli attuali livelli retributivi presenti nelle varie categorie», con la possibilità di deroghe da parte della contrattazione collettiva connesse al ricorso a schemi retributivi variabili o allo svolgimento della prestazione lavorativa con particolari modalità, sul presupposto che il sindacato sia meglio attrezzato per nego-

---

[175] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 16. Si potrebbe ragionare sulla validità di tale modalità di valutazione della quantità del lavoro prestato in relazione alle recenti proposte di settimana lavorativa breve a parità di salario. In tema di riduzione della settimana lavorativa, cfr. M. DEL FRATE, *Prove di sostenibilità per la c.d. four day week, tra contrattazione collettiva e poteri unilaterali*, in E. ALES, D. CASALE, V. FILI, V.S. LECCESE, F. MARINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, Adapt University press, 2024, pp. 63 ss.

[176] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., p. 24.

[177] E. MENEGATTI, *Salario minimo legale: minaccia o supporto per la contrattazione collettiva*, cit., p. 3

[178] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 119. Cfr. anche S. SONNATI, *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, cit., pp. 67 ss.

ziare gli obiettivi e una retribuzione ad essi connessa[179]. Si concorda sul fatto che solo il contratto collettivo possa aspirare a svolgere tale funzione, anche in quanto «l'interesse alla retribuzione è destinato ad essere soddisfatto indipendentemente dalla realizzazione di altri interessi, che potrebbero essere considerati strumentali rispetto ad esso, come ad esempio quelli relativi all'attività, alla produttività e alla prosperità dell'impresa»[180]. Tuttavia, si deve anche avere a mente che promuovere elementi di carattere "volontario" della retribuzione[181] non tutela i lavoratori più deboli, maggiormente a rischio di lavoro povero.

Anche il profilo della sufficienza è problematico, laddove non vi sia un orario di lavoro predefinito o stabilito in misura minima, specialmente nei «nuovi lavori», spesso digitali, caratterizzati da poche ore lavorate, o che comunque «impegnano (come disponibilità al "servizio") molto più tempo di quanto (poco) ne venga poi retribuito (poco)», con non irrilevanti conseguenze anche in termini di organizzazione della vita personale e familiare[182]. Non si tratta di un problema del tutto nuovo: basta pensare al *part-time*[183], rispetto al quale già da tempo si è posta la necessità di «apprestare tutele anelastiche» a tutela dell'interesse fondamentale del lavoratore alla retribuzione sufficiente *ex* art. 36 Cost. o dell'interesse «ad una maggiorazione della retribuzione rispetto a quella determinata secondo un rigoroso criterio di proporzionalità, in considerazione della eventuale maggiore produttività del lavoro ad orario ridotto»[184]. La

---

[179] Cfr. S. SONNATI, *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, cit., p. 81 ss, secondo il quale tale sistema consentirebbe di prevenire rischio di esclusione della contrattazione collettiva. Cfr. anche L. ZOPPOLI, *L'intervento del legislatore sulla questione salariale: opportunità e modalità*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, 2020, 5, pp. 73 ss, spec. p. 96, che pure propone sistema di deroghe, seppur non connesso a schemi retributivi variabili.

[180] M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, cit., p. 64.

[181] Come suggerito dal documento del CNEL dell'ottobre 2023, p. 32.

[182] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., pp. 664-665.

[183] Questi lavoratori, infatti, verosimilmente faticano ad avere un tenore di vita dignitoso. Cfr. L. RATTI, M. HOUWERKIJL, N. ZEKIC, A. ARANGUIZ, A. GARCIA-MUNOZ, "*Equal" yet poor: the ineffective protection of atypical workers under EU law*, in *Eur. Labour Law J.*, 2024, pp. 1 ss, spec. p. 19.

[184] L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, cit., pp. 16-17, che cita P. ICHINO, *La contrattazione collettiva in materia di lavoro a tempo parziale*

questione è chiara e si ripropone per tutte le forme di lavoro a orario ridotto o in cui l'orario di lavoro non è chiaramente definito, in quanto legato a un certo risultato, piuttosto che alla quantità della prestazione in senso stretto "temporale".

Perciò, accanto a una tutela della giusta retribuzione è fondamentale che gli orari di lavoro siano prevedibili, per consentire al prestatore di svolgere eventualmente altre attività retribuite e godere di un reddito complessivo più adeguato; occorrerebbe valutare seriamente la compensazione prevista in presenza di clausole flessibili, alla luce dell'impatto che hanno sulla vita del lavoratore e della possibilità di ottenere, anche da più attività, una retribuzione sufficiente[185]. Secondo una ormai risalente giurisprudenza di legittimità, per impedire «ogni forma di sfruttamento», «il precetto dettato dall'art. 36 Cost […] trova applicazione anche nelle ipotesi di rapporti subordinati plurimi e con orari ridotti, tenendo conto che in tal caso l'adeguamento della retribuzione in relazione alla qualità e alla quantità del lavoro svolto deve essere valutato proporzionalmente alle singole prestazioni e, quando questa proporzionalità sia garantita, occorre considerare, con riferimento al compenso complessivo per tutte le attività espletate nell'arco della normale durata dell'orario di lavoro, la sufficienza della retribuzione ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa»: questo comporta l'ulteriore valutazione «della sua incidenza proporzionale sul tempo complessivamente occupato nel soddisfacimento delle indicate esigenze»[186].

Parlando di lavoratori *part-time* o comunque non standard, la dottrina si è chiesta se la tutela "limitata" al principio di non discriminazione tipica dell'ordinamento UE sia sufficiente. Questo principio non garantisce necessariamente la sufficienza del trattamento

---

nel settore bancario, in G. PERA (a cura di), *Disoccupazione e nuove forme di accesso al lavoro nel mondo bancario*, Milano, Franco Angeli, 1986, pp. 42-43.

[185] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 72. L'illegittimità delle clausole flessibili, laddove limitino la disponibilità di tempo, in assenza di adeguata compensazione retributiva, è stata affermata già a partire da Corte Cost. 11 maggio 1992, n. 210.

[186] Cass. 29 marzo 1990, n. 2554; Cass. 28 aprile 1987 n. 4113. Su tale giurisprudenza, cfr. P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 70.

economico, né la proporzionalità. A tal fine, nel rispettarlo si dovrebbe garantire un trattamento retributivo, non limitato al minimo costituzionale come interpretato dalla prevalente giurisprudenza, ma che include tutte le voci previste dal contratto collettivo, salvo poi essere necessario riproporzionare il trattamento in virtù della minor quantità di lavoro[187].

Non si può accogliere, come fa la direttiva sui salari minimi adeguati, e come di fatto pare avvenire anche nel nostro ordinamento, l'idea del salario minimo di mercato, quale meccanismo di regolazione della concorrenza, in quanto tale concezione non tiene conto dei lavoratori che non godono di una quantità minima di lavoro[188]. Al contrario, la nozione di giusta retribuzione di cui all'art. 36 Cost., con la necessaria considerazione simultanea dei due criteri di proporzionalità e sufficienza, richiede che si consideri anche tale profilo. Affinché il salario sia sufficiente a sostenere i costi di vita, in dottrina si è affermato che il diritto alla giusta retribuzione deve essere scorporato dalla quantità di lavoro; in alternativa, servono altri istituti insieme al salario minimo, come la garanzia di un orario minimo e di una certa continuità del lavoro, al fine di garantire un reddito sufficiente[189].

Specialmente rispetto ai "lavoretti" e all'«ampliamento in termini qualitativi e quantitativi del contenuto della prestazione» in ragione delle nuove modalità organizzative del lavoro, è chiaro come la determinazione di una retribuzione – di un compenso – minimo intercategoriale potrebbe aiutare e garantirebbe il riconoscimento di un «valore-prezzo minimo al lavoro da chiunque, ovunque, e in qualsivoglia forma prestato». Tuttavia, non sarebbe una soluzione di per sé idonea a dare attuazione all'art. 36 Cost., per lo meno non da sola: da un lato, non garantirebbe una retribuzione «complessiva» calcolata come «numero di ore lavorate moltiplicate per compenso orario» sufficiente, nel senso che l'adeguatezza oraria della retribuzione può non essere sufficiente a garantire la tutela dalla povertà,

[187] P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 59.

[188] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., p. 296.

[189] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., p. 293.

in caso di un lavoro saltuario e caratterizzato da ore frammentate[190]; dall'altro, difficilmente riuscirebbe a tenere conto della qualità del lavoro svolto, non garantendo la dignità professionale del lavoratore[191].

Perciò, a tal fine, pare opportuno ribadire come non solo per garantire una maggior adeguatezza del trattamento economico alle necessità di un'esistenza dignitosa dei lavoratori "precari", ma anche «nell'interesse dell'equità», per mitigare la mancanza di sicurezza del lavoro, sono necessarie «integrazioni salariali e altre misure volte a tutelarsi dall'arbitrarietà»[192]. Di tali elementi, che indubbiamente sono in parte di responsabilità dello Stato, si potrebbe tenere conto nella determinazione di un salario minimo intercategoriale per i lavoratori vulnerabili e nella garanzia di un salario minimo "famigliare" dignitoso[193].

[190] S. CASTELLUCCI, *Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari*, cit., pp. 360 ss.

[191] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 665.

[192] CESCR, *General comment No. 23 (2016)*, § 10.

[193] Sul punto si rinvia al cap. II, § 1 e, in particolare, alla ricostruzione della classificazione delle nozioni di salario minimo realizzata da L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 12 ss.

CAPITOLO V

RIFLESSIONI CONCLUSIVE IN TEMA DI RETRIBUZIONE ADEGUATA: ALLA RICERCA DI UN POSSIBILE PUNTO DI EQUILIBRIO TRA EQUITÀ E SUFFICIENZA

SOMMARIO: 1. Per la tutela della dignità del lavoratore e del lavoro. – 2. Quale "salario minimo" per quale scopo? Adeguatezza, equità, proporzionalità e sufficienza della retribuzione. – 3. Dalle nozioni a una proposta di tutela dell'adeguatezza delle retribuzioni.

1. *Per la tutela della dignità del lavoratore e del lavoro*

Nel riflettere sul contrasto alla povertà lavorativa e sulla tutela della dignità sociale come – possibile – fondamento del dovere dello Stato di attivarsi per garantire il diritto ad una retribuzione adeguata, nonché la sufficienza e l'equità della stessa, è preliminare osservare che, alla luce del disegno costituzionale, la dignità del lavoratore deve assurgere a «criterio di valutazione giuridica prevalente sulla condizione economica del lavoro come fattore della produzione»[1], in ragione del valore del lavoro quale espressione più alta della personalità dell'uomo e come fonte e mezzo della dignità sociale, oltre che ambito in cui la stessa va garantita[2]. Questo compito dello Stato

[1] La citazione è tratta da L. MENGONI, *sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale dello sviluppo sociale*, cit., p. 18. Si rinvia alla nota 101 del cap. I.

[2] Cfr. L. MENGONI, *L'enciclica "Laborem exercens" e la cultura industriale*, cit., pp. 53 ss. Cfr. anche M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, cit., pp.

di garantire la giusta retribuzione sulla base del nesso tra contrasto alla povertà – specie alla povertà lavorativa – e tutela della dignità sociale trova, infatti, il proprio fondamento negli artt. 2, 3 e 36 Cost.

Poiché gli artt. 2 e 3 Cost. non possono essere considerati variabili indipendenti dalle condizioni di mercato, la dignità non può risultare estranea alle operazioni di attribuzione di valore economico al lavoro. Si è parlato a tal proposito di una grande "sincerità" del legislatore costituente, che, subito dopo aver proclamato nell'art. 3 Cost. il principio secondo cui tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, riconosce la possibilità che sussistano diseguaglianze sociali e si impegna ad attivarsi per rimuoverle attraverso una serie di strumenti o, meglio, di diritti[3].

Anche l'art. 36 Cost. richiede di valutare l'aspetto della dignità, oltre che la "decenza" delle condizioni di vita. Questo elemento comporta la necessità di far fronte sia al rischio di un soggetto di essere *low-paid worker* – nozione che, come ricordato, valuta il «salario associato a una data unità temporale», chiamando in causa l'equità dello stesso rispetto alla distribuzione statistica dei salari – sia al rischio di povertà retributiva, concetto che invece comporta una valutazione della capacità di un individuo di «vivere del proprio lavoro» e quindi guarda al «risultato del lavoro in termini di condizioni di vita»[4]. Infatti, la garanzia almeno di un *living wage* costituisce un diritto assoluto, fondato sulla dignità umana della persona, ed è elemento fondamentale della dignità del lavoratore.

In relazione all'idea di *living wage*, è rilevante anche capire quale sia il livello di vita da conseguire attraverso la retribuzione, cioè

VII ss; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 12. A favore di un intervento del legislatore «nei rapporti economico-sociali per trasformarli secondo i principi fondamentali della tutela del lavoro», cfr. anche A. MORRONE, *Per un salario minimo legale*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., p. 265.

[3] U. ROMAGNOLI, *Art. 3*, cit., p. 165. Cfr. anche C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 13; S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela*, cit., pp. 75-76. La questione è stata approfondita nel cap. I, §3.2.

[4] Tale classificazione, proposta da M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Working poor: lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, cit., p. 194, è stata descritta anche nel cap. I.

individuare la nozione di vita dignitosa che la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost. dovrebbe garantire.

Al riguardo pare esservi una certa convergenza negli strumenti a livello internazionale, eurounitario e nazionale, nel dibattito dottrinale e in giurisprudenza: in linea teorica, il *living wage* o salario di sussistenza include il soddisfacimento non solo dei bisogni essenziali, quali cibo, vestiti e alloggio, ma anche di ulteriori esigenze non materiali, come la necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali. Pur essendo innegabile il ruolo – e l'importanza – che può giocare a tal proposito il supporto economico proveniente dallo Stato nel far fronte alle esigenze di vita e di mantenimento della famiglia, ricondurre tale compito in via esclusiva a misure di assistenza sociale non consentirebbe di condurre un'esistenza effettivamente dignitosa o per lo meno non permetterebbe di realizzare tale obiettivo nel modo consentito da un salario anche equo. Solo quest'ultimo, determinato «con riferimento al lavoro svolto da un singolo lavoratore, così come, nel confronto con gli altri lavoratori», può assicurare «una esistenza conforme alla dignità umana»[5].

Soltanto attraverso la garanzia di una retribuzione adeguata, allo stesso tempo anche equa, si può sperare di realizzare le due dimensioni – «*in work*» e «*at work*» – della dignità, nell'ottica di garantire sia un'esperienza di lavoro dignitosa, significativa, "*meaningful*", in senso soggettivo, sia un'equa retribuzione del lavoro svolto, in senso oggettivo[6].

È proprio il riferimento alla dignità ad imporre una lettura "unitaria" dei due principi dell'art. 36 Cost.: l'art. 36, nell'individuare la dignità, insieme alla libertà, quale "parametro" della giusta retribuzione, indica il «criterio per la costruzione della dignità»[7], consi-

[5] Come stabilito dall'art. 23, par. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Cfr. H. COLLINS, *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, cit., p. 4.

[6] Per una descrizione di queste due nozioni – elaborate da S. BOLTON, *Dimensions of dignity: defining the future of work*, cit., pp. 371-372 e su cui è opportuno richiamare anche I. MARTIN, M. CHOKO, *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, cit., pp. 241-242 – si rinvia al cap. II, § 1.4, spec. nota 116.

[7] S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, cit., p. 28, citato nel § 3.3 del cap. I, spec. nota 149.

stente nel riconoscere al lavoro il suo «valore minimo inalienabile». Tale soglia minima deve essere tale da consentire di vivere un'esistenza libera e dignitosa e da risultare proporzionato. Anche attraverso il principio di proporzionalità della retribuzione, infatti, viene garantita una certa dignità alla prestazione del lavoratore, in quanto riconoscere adeguato valore al lavoro costituisce il minimo «rispetto della professionalità»[8] e del suo «contributo alla crescita comune»[9]. I due aspetti, in apparenza scollegati, sono tenuti insieme dalla «connotazione sociale» della dignità, la quale porta a includere nel ragionamento la considerazione della dimensione esterna dell'individuo, cioè della rappresentazione di sé nella comunità in cui vive, che è strettamente collegata al lavoro: in virtù di tale connessione i due principi individuati dall'art. 36 Cost. non possono che essere ricostruiti e interpretati insieme[10].

Dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 36 Cost. discende altresì il dovere dello Stato di attivarsi per far fronte anche al rischio di povertà lavorativa, nel senso di *in-work poverty* così come è stata definita in precedenza[11]. La povertà lavorativa, infatti, «contraddice la promessa fondamentale di un diritto al lavoro dignitoso», mettendo in discussione «lo stesso fondamento della nostra democrazia, a partire dal c.d. "principio lavoristico"»[12].

Come osservato dalla dottrina giuslavoristica, ma anche da economisti e sociologi, pur essendo vero che la previsione del diritto ad un salario minimo adeguato, o meglio ad una giusta retribuzione, non è sufficiente a garantire la protezione dal lavoro povero, si rende oggi necessario un intervento a garanzia di questo diritto. In

---

[8] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 647.

[9] T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, cit., pp. 201 ss,

[10] Cfr. T. TREU, *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, cit., pp. 201 ss, richiamato nella nota 152 del cap. I.

[11] Si rinvia a quanto affermato nel cap. I, § 2.

[12] M. BROLLO, *Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui* Working Poor Needs*,* cit., p. XVIII. È l'idea che il lavoro sia stato investito dalla Costituzione del compito di essere lo strumento per l'attuazione di un diverso Stato, quello prefigurato dall'art. 3 comma 2 Cost. Cfr. A. LOFFREDO, *La Costituzione, il cittadino e il lavoratore: un modello da (ri)progettare*, in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, cit., pp. 207 ss, spec. p. 208.

primo luogo, infatti, si tratta di una delle misure utili a contrastare il fenomeno. Inoltre, riprendendo le parole usate a commento di una delle numerose sentenze degli ultimi anni in tema di insufficienza retributiva, «il lavoro può anche essere povero, ma la retribuzione deve essere decente»[13]. È chiaro che il lavoro non dovrebbe mai essere "povero", poiché «ammettendo la presenza di "lavoro povero" […] l'ordinamento giuridico rinnega l'esplicito impegno costituzionale di tutelare "il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni" (art. 35)»[14]; ciò comporta, innanzitutto, che non possa essere retribuito ad un livello insufficiente e non adeguato. L'idea alla base di quella affermazione è che, per rafforzare lo *status* di cittadini[15], non sono sufficienti strumenti di garanzia di un trattamento economico adeguato, ma si rendono necessari anche interventi rispetto al sistema di sicurezza sociale[16].

È ampiamente condivisa l'idea che la prevenzione e il contrasto all'*in-work poverty* richiedano l'individuazione di una strategia che coordini diverse misure, relative al diritto del lavoro, all'assistenza

[13] V. A. POSO, *Il lavoro può anche essere "povero", ma la retribuzione deve essere "decente"*, cit.

[14] G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, cit., p. 645.

[15] Umberto Romagnoli ricordando il pensiero di Massimo D'Antona sostiene che «ci sono dei diritti fondamentali che non riguardano il lavoratore in quanto tale, bensì il cittadino che dal lavoro (un lavoro che può anche cambiare nel tempo, un lavoro che può essere autonomo o subordinato) si aspetta identità-reddito-sicurezza, cioè i fattori costitutivi della sua personalità». Così U. ROMAGNOLI, *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, cit., p. 172.

[16] P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, cit., pp. 315-317, che sottolinea l'importanza di accompagnare il salario minimo a un sistema di tassazione e sicurezza sociale e richiama a tal proposito, ad esempio, l'art. 23, par. 3, della Dichiarazione Universale dei diritti umani dell'ONU, l'obiettivo 10 (target 10.4) dell'Agenda ONU 2030, la Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01). Cfr. anche M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, cit., p. 330, secondo il quale è «necessario immaginare politiche che in sinergia affrontino i tre anelli di creazione della povertà: i redditi individuali da lavoro e quindi il "salario unitario" e i tempi di lavoro; i redditi familiari di mercato, e in particolare il numero di percettori di redditi; infine, i redditi familiari disponibili e quindi l'intervento redistributivo dello Stato».

sociale[17], oltre che al sistema di imposizione fiscale[18]. Tramite apposite politiche in tema di tassazione e la previsione di contributi sociali a favore dei nuclei familiari più a rischio di povertà, si potrebbe dare più compiutamente attuazione alla parte dell'art. 36 Cost. relativa alla garanzia di una vita dignitosa per la famiglia del lavoratore. Pur all'interno di una disposizione della cui efficacia precettiva non si discute, si è accennato a come, per quanto riguarda tale riferimento, sia ravvisabile un profilo di programmaticità, nel senso che, per rendere tale diritto sociale effettivo, non si può negare che esso sia efficace anche «oggettivamente» in quanto norma fondamentale che attribuisce «un compito al legislatore»[19].

2. *Quale "salario minimo" per quale scopo? Adeguatezza, equità, proporzionalità e sufficienza della retribuzione*

Una volta individuati gli obiettivi che con il "salario minimo" si vogliono perseguire – la prevenzione della povertà lavorativa e delle difficoltà che ne conseguono nel soddisfare i diritti di cittadinanza sociale e la tutela della dignità del lavoro, al fine di assicurare il pieno sviluppo della persona e la dignità sociale – si tratta di capire come si può garantire un simile "salario minimo" in linea con i

[17] P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della diseguaglianza sociale?*, cit., pp. 419 ss; N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *Italy*, cit., pp. 121 ss; R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?*, cit., pp. 133 ss. Cfr. anche S. BELLOMO, *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, cit., p. 228, il quale sottolinea un ulteriore profilo degno di nota nella tutela contro la povertà, specialmente a fronte della diffusione del lavoro "non standard": il sostegno al reddito nelle transizioni occupazionali.

[18] Sull'importanza di considerare il nesso tra costo del lavoro e cuneo fiscale, cfr. anche P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 117; M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, cit., p. 89. A titolo esemplificativo, A GARNERO, *Minimum wages in OECD countries*, cit., p. 94, ricorda come alcuni paesi, come la Francia, abbiano ridotto i costi contributivi per i lavoratori che percepiscono retribuzioni "intorno" al salario minimo.

[19] Cfr. L. MENGONI, *I diritti sociali*, cit., p. 132.

principi costituzionali di proporzionalità e sufficienza[20]. È, dunque, centrale ragionare sui caratteri che dovrebbe avere e sulle modalità per individuarlo.

In materia di salari minimi adeguati, osservando il panorama internazionale ed eurounitario, emergono alcuni punti fermi. Innanzitutto, si concorda sull'importanza del coinvolgimento e della consultazione delle parti sociali e si esalta il ruolo della contrattazione collettiva.

Sono ritenute fondamentali anche la trasparenza e la prevedibilità delle modalità di determinazione delle retribuzioni, utili anche al fine di rendere conoscibili ai lavoratori le informazioni necessarie a far valere i propri diritti, quindi per garantire l'equità e l'effettività del diritto a salari minimi adeguati.

Infine, si riconosce importanza al profilo dell'adeguatezza in senso assoluto del trattamento economico e, conseguentemente, si richiede la predisposizione di aggiornamenti regolari dello stesso in base al costo della vita o un suo confronto con la somma necessaria per l'acquisto di beni e servizi per far fronte tanto alle esigenze minime di vita, quanto a quelle sociali e culturali.

Considerando le nozioni, in dottrina si è sostenuto che quella di salario minimo proposta dalla direttiva UE 2022/2041 si colloca «in una dimensione diversa» dalla retribuzione proporzionata e sufficiente *ex* art. 36 Cost.[21]. In effetti, la direttiva non sembra tenere in opportuna considerazione la funzione sociale delle retribuzioni minime[22], cosa che non è possibile fare invece nell'ordinamento italiano, alla luce dell'art. 36, comma 1, Cost., specie se letto in combinazione con l'art. 3, comma 2, Cost. Si esclude, dunque, che vi sia una coincidenza tra il concetto di adeguatezza desumibile

[20] La necessità di abolire il lavoro povero in linea con il modello «concepito dai costituenti» è sostenuta anche da A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, cit., p. XII. Per un commento al volume, cfr. S. GIUBBONI, *A proposito del libro di Alessandro Somma, Abolire il lavoro povero. Per la buona e piena occupazione. Consensi e dissensi su un libro militante*, in *Ric. Dir. Sic. Soc.*, 2024, 3, pp. 523 ss.

[21] P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, cit., p. XXIII.

[22] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., pp. 283 ss.

dall'interpretazione delle disposizioni della Direttiva 2022/2041 e i principi di proporzionalità e sufficienza *ex* art. 36 Cost.[23], alla luce della sovrapposizione – nella prima – della nozione di equità rispetto alla distribuzione salariale del Paese e di quella di adeguatezza dei salari minimi a garantire un tenore di vita dignitoso, oltre che per la presunzione di adeguatezza dei salari al raggiungimento di un certo tasso di copertura della contrattazione collettiva.

Inoltre, la Direttiva pare ridurre l'adeguatezza ad una questione meramente procedurale, proponendo una nozione non idonea rispetto agli obiettivi che la stessa dichiara di voler perseguire. Ad esempio, l'art. 5 propone una nozione "strumentale" di adeguatezza, ma poi i criteri indicati per realizzarla non sono in linea con essa, anche se con ogni probabilità tale questione è in larga parte connessa al compromesso raggiunto sul testo e ai noti limiti di competenza dell'UE in questa materia. La Direttiva, che forse avrebbe voluto proporre una nozione unitaria di adeguatezza a livello di Unione Europea, anche se necessariamente vaga per non violare i limiti di competenza, pare voler puntare ad un salario minimo sociale, ma nelle sue disposizioni deve necessariamente "accontentarsi" di una nozione riconducibile a quella di salario minimo di mercato. In tale prospettiva, le due anime della direttiva, quella relativa all'adeguatezza delle condizioni di lavoro come sub-standard a livello eurounitario e quella economica, risultano unite anche nei considerando n. 7 e 8, che collegano la riduzione del *dumping* salariale e della competizione sociale alla promozione di una concorrenza più equa nel mercato interno.

La coesione sociale verso l'alto può essere considerata, quindi, la sintesi delle due anime della direttiva, che accoglie una nozione di salario minimo "in senso stretto" e una concezione di adeguatezza essenziale a limitare il *dumping* sociale, non invece strumentale a tutelare la dignità umana, oltre che sociale. Perciò, in concreto è rimessa agli Stati membri la determinazione dei confini

[23] G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 26 ss, spec. pp. 34-36. In dottrina, vi è stato chi ha provato ad accostare l'adeguatezza del salario minimo al concetto di sufficienza *ex* art. 36 Cost., come R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità*, cit., p. 125, spec. nota n. 25.

dell'adeguatezza, che nella direttiva è effettivamente solo procedurale, anche in quanto pone un'obbligazione di mezzi e non di risultato, proponendo un timido coordinamento in materia salariale, non riconoscendo un vero e proprio diritto a salari minimi adeguati – e qui vi è un'altra differenza con la giusta retribuzione di cui all'art. 36 Cost. – ma ponendo in capo agli Stati Membri un obbligo di intervenire a correggere un'eventuale inadeguatezza delle retribuzioni.

Nella nostra Costituzione necessariamente convivono la funzione economica e quella sociale, con finalità non tanto diverse da quelle della coesione sociale verso l'alto. Tuttavia, la lettura dell'art. 36, comma 1, e degli artt. 1, 2 e 3 Cost. porta ad escludere che sia sufficiente una lettura simile a quella derivante dall'interpretazione delle disposizioni della direttiva, dal momento che le citate norme costituzionali propongono una nozione di adeguatezza da valutare in linea con il valore della dignità.

In conclusione, su questo punto, si concorda con chi ritiene che «il modello di protezione costituzionale» italiano sia più favorevole per il lavoratore rispetto a quello predisposto dalla direttiva, anche in ragione del fatto che è «incentrato sul concetto di "retribuzione giusta" non di "retribuzione equa" o "dignitosa"»[24]. Ciononostante, l'eventuale annullamento della direttiva ad opera della Corte di Giustizia sarebbe ugualmente preoccupante, in quanto porterebbe a mettere in dubbio l'idea che i salari adeguati costituiscano un «elemento essenziale del modello di economica sociale di mercato dell'UE»[25].

In ragione dello scarto che emerge nell'approccio al tema a livello internazionale, eurounitario e interno specialmente per quanto riguarda le nozioni, le concezioni e le funzioni della retribuzione giusta, nel presente studio, già a partire dal titolo, si è dovuta fare una scelta terminologica. Si è adottato il termine adeguatezza per

[24] O. RAZZOLINI, *Audizione alla commissione lavoro del Senato sulla proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea (COM (2020) 682) 14 gennaio 2021*, la quale poi precisa che una cosa è proporsi di realizzare il diritto ad una giusta retribuzione, «altro è l'applicazione pratica di tale concetto».

[25] Come affermava la Proposta di direttiva, p. 1. Cfr. anche T. SCHULTEN, T. MULLER, *EU minimum wage Directive before the European Court of Justice: it's not all over now…*, in *Social Europe*, 22 gennaio 2025.

includere le varie anime di quello che è stato definito il «principio del salario minimo», pur avendo ben presente il fatto che quello a cui "punta" la Costituzione italiana va certamente oltre il minimo, in quanto, come già ricordato, il riferimento all'esistenza libera e dignitosa, anche alla luce dei lavori preparatori della norma, non implica il riferimento alle sole necessità primarie.

All'esito degli approfondimenti compiuti, pare potersi affermare che manca a livello nazionale una visione chiara su come dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 36 Cost.

Analogamente, non vi è chiarezza, nemmeno nel panorama sovranazionale, sul tipo di retribuzione che si vuole garantire ai lavoratori – minima, di sussistenza, adeguata, equa – e sulle finalità che un intervento in tale materia vorrebbe perseguire.

Oltre che relativamente all'individuazione degli obiettivi, sarebbe necessaria una maggiore comprensione delle nozioni di equità e adeguatezza della retribuzione nelle teorizzazioni sul modello di salario minimo.

La nozione di adeguatezza della retribuzione alla luce dei principi costituzionali, dovendo includere la considerazione di quanto necessario a garantire un'esistenza libera e dignitosa, implica che al lavoratore sia assicurato il raggiungimento di un tenore di vita socialmente adeguato, determinato in considerazione delle circostanze nazionali e in base al lavoro svolto durante il normale orario di lavoro[26]. Inoltre, accanto a questa idea, che si avvicina a quella di *living wage*, piuttosto che a quella di salario minimo in senso stretto, è opportuno tener conto dell'adeguatezza anche rispetto alle aspettative sociali, cioè della sufficienza anche in percentuale al reddito mediano, e del concetto di equità dei salari.

Al fine di assicurare condizioni di vita dignitose per i lavoratori a basso salario, dunque, andrebbero valorizzate entrambe le dimensioni dell'adeguatezza individuate dalla direttiva UE, sia quella relativa che quella assoluta. In aggiunta, considerando l'obiettivo di promuovere un miglioramento nelle condizioni di vita e di lavoro e

[26] Quindi, con l'esclusione quindi di quanto percepito a titolo di straordinario. Sul punto, si è ripresa la definizione di *living wage* proposta nel rapporto del gruppo di esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di politiche salariali, rispetto al quale si rinvia al cap. II, §1.3.1.

di contrastare il fenomeno dell'*in-work poverty*, come accennato, bisognerebbe valutare la retribuzione insieme ad altre condizioni di lavoro, specialmente l'orario di lavoro e la continuità dello stesso.

Non si vuole così ridurre o "sdrammatizzare" il tema della fonte e delle modalità di determinazione della retribuzione idonee a garantirne un livello in linea con la proporzionalità e la sufficienza di cui all'art. 36 Cost., ma – valorizzando il disegno costituzionale nel complesso, anche in linea con l'approccio delle *capabilities* – è fondamentale guardare al dibattito sul punto nell'ottica del risultato che si vuole raggiungere[27]. Se quest'ultimo, come pare necessario al giorno d'oggi, alla luce delle norme costituzionali, consiste nella prevenzione della povertà lavorativa e nella garanzia della dignità del lavoro[28], le strade da seguire possono essere diverse. Quel che è certo è che, come anticipato, la via attuale al salario minimo non consente di raggiungere tali obiettivi, almeno non per tutti i lavoratori.

3. *Dalle nozioni a una proposta di tutela dell'adeguatezza delle retribuzioni*

Passando all'individuazione dei mezzi più idonei per dare attuazione al precetto costituzionale e a determinare in concreto la misura del giusto salario *ex* art. 36 Cost., una fissazione del tutto eteronoma del livello minimo non pare sufficiente. Al contrario, l'eventuale determinazione di un minimo dovrebbe essere configurata quale norma di supporto alla contrattazione collettiva.

L'urgenza di affrontare la questione è evidente, sia per i dati allarmanti sulla povertà lavorativa, sia in quanto – come la giurisprudenza ha rilevato, in particolare con le sentenze della Corte di Cassazione di ottobre 2023 – le difficoltà del sistema italiano in tema di salario minimo vanno risolte a prescindere da quella che sarà la sor-

[27] B. CARUSO, *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo del Punta*, cit., p. 13.

[28] Similmente, secondo G. DAVIDOV, *A purposive interpretazione of the National Minimum wage act*, cit., p. 586, le finalità del salario minimo sono redistributive e di tutela della dignità.

te della direttiva, al fine di garantire l'effettiva e corretta applicazione dei due principi di cui all'art. 36 Cost.

Lo strumento migliore sarebbe forse quello indicato nell'art. 39 Cost., la cui attuazione potrebbe aiutare a rendere maggiormente adeguato il sistema di determinazione della giusta retribuzione, in linea con l'idea promossa anche dalla direttiva dell'Unione Europea[29]. È condivisibile, infatti, l'opinione di chi ritiene che la questione salariale italiana non consista tanto nel fatto di avere retribuzioni inferiori alla media europea, quanto nella frammentazione della rappresentanza sindacale, che mette in discussione la capacità – o l'adeguatezza – della contrattazione collettiva di garantire una giusta retribuzione[30]. Tuttavia, non è l'unica strada e non pare esserci una sufficiente convergenza di opinioni sul punto.

Il ragionamento sulle varie nozioni – o meglio concezioni – di salario minimo, *living wage* e *fair wage*, insieme alle riflessioni sulle finalità che la retribuzione adeguata dovrebbe perseguire, offre spunti utili all'individuazione di quest'ultima: pur essendo una questione politica, non si può discutere sul fatto che, quanto meno rispetto al concetto di adeguatezza intesa come sufficienza, essa non può che essere diretta almeno a prevenire la povertà retributiva individuale e a promuovere un lavoro ed una vita dignitosi, come ribadito anche dalla Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi[31].

Anche della nozione di dignità, richiamata altresì dall'art. 36 Cost., manca una definizione a priori. Accogliendo una delle definizioni maggiormente condivise a livello internazionale, si può affermare che il salario, per essere dignitoso, deve tenere conto di uno stile di vita elementare, ma tale da consentire di permettersi «cibo, alloggio e altre spese essenziali», che includono anche quelle per partecipare ad attività culturali e sociali, «con l'aggiunta di un piccolo "risparmio" per le emergenze»[32].

---

[29] V. BAVARO, *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, cit., p. 69.

[30] R. FABOZZI, *Il salario minimo legale tra dimensione europea e compatibilità ordinamentali*, cit., pp. 131 ss.

[31] A tal proposito, si rinvia al cap. II, § 1.2, spec. nota 31.

[32] Cfr. R. ANKER, M. ANKER, *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, cit.

In considerazione del necessario bilanciamento tra i due principi individuati nell'art. 36 Cost., nel valutare la loro interazione in quanto inseriti in un più complesso disegno costituzionale, è fondamentale una loro lettura univoca, nell'ottica di tutelare la dignità sociale. Ciò vuol dire considerare, congiuntamente alla promozione di una retribuzione sufficiente, come appena definita, anche la proporzionalità, non solo come riferimento alla distribuzione salariale, che pare non essere l'idea dei costituenti, quanto piuttosto come equità rispetto al contributo che ogni lavoratore apporta all'attività d'impresa. In tal senso, la stessa proporzionalità costituisce un «principio di tutela anticoncorrenziale al ribasso»[33], comportando la necessità di valutare se la differenziazione dei trattamenti dei vari lavoratori sia legittimamente giustificabile in ragione di circostanze che nulla hanno a che fare con la quantità o la qualità della prestazione.

Alla luce di quanto osservato, si proverà ora a ricondurre le proposte avanzate nel capitolo precedente per il sistema retributivo italiano alle diverse "concezioni" di salario minimo analizzate nel secondo capitolo, in particolare alla schematizzazione proposta ormai cent'anni fa da Riva Sanseverino, per illustrare come ragionare in senso stretto di salario minimo non basti, se non si accosta la riflessione ad un ragionamento sulle concezioni e sulle finalità di tale istituto.

Di certo non basta parlare di salario minimo, in quanto esso non sarebbe idoneo ad assicurare un livello di vita dignitoso tale da consentire la partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del paese, né tanto meno a garantire la dignità del lavoro. La retribuzione giusta o – come la si è definita nel titolo – adeguata, infatti, è solo quella che garantisce allo stesso tempo sia la proporzionalità che la sufficienza.

Non basta, dunque, il "salario minimo in senso stretto", in quanto non sarebbe in linea con l'art. 36 Cost., né con gli artt. 1, 2, 3 Cost. Ciononostante, la previsione del diritto ad una retribuzione non inferiore ad un "salario minimo intercategoriale", stabilito in un accordo interconfederale – o, in mancanza di questo, da una com-

[33] S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione*, cit., p. 53

missione in cui siano rappresentate in modo paritario le parti sociali – per i lavoratori vulnerabili o a basso salario ed esteso anche ai lavoratori autonomi deboli, risulta oggi necessaria[34]: non risponderebbe a tale concezione, che, come rilevato, non sarebbe conforme alla Costituzione, ma piuttosto all'idea di un salario "base"[35]. Sarebbe un primo passo verso un lavoro più dignitoso e consentirebbe l'accesso effettivo ad una tutela, seppur minimale, in materia retributiva[36].

Tuttavia, sarebbe opportuno affiancarvi la previsione di un *living wage*, quanto meno come strumento di controllo di questo livello base, determinato facendo riferimento ad un paniere di beni e servizi, la cui individuazione andrebbe rimessa ad un ente bilaterale, in cui siano rappresentate le parti sociali. Questo *living wage* costituirebbe certamente un utile strumento di base per le rivendicazioni dei lavoratori e per la contrattazione collettiva. Tra l'altro, potrebbe essere ulteriormente sviluppato anche su base locale, potenzialmente utile anche come strumento per promuovere la contrattazione decentrata. Si potrebbero, in alternativa, anche usare gli indici di *severe material deprivation*, come parametro di controllo, per non dire come soglia di insufficienza della retribuzione[37].

---

[34] Come accennato in precedenza, nel cap. IV, § 3.2, la soglia individuata dovrebbe poi essere periodicamente aggiornata in base all'inflazione sempre sulla base di un accordo interconfederale o, in mancanza di intervento tempestivo di questo sul punto, anche in modo automatico.

[35] Si ricorda che il salario "base" era definito da L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 11 ss, come la retribuzione calcolata tenendo conto, «quantitativamente e qualitativamente», della prestazione resa dal lavoratore a favore dell'azienda, cioè quel «tasso minimo», determinato in genere per contratto collettivo, sulla base di criteri al tempo stesso soggettivi, quali i bisogni del lavoratore, e oggettivi, come le condizioni economiche e la situazione dell'azienda. Nella visione dell'Autrice, esso è suscettibile di maggiorazioni «corrispondenti alle varie qualifiche ed ai vari rendimenti», con la conseguenza che «il salario effettivamente percepito dall'operaio non corrisponde, di regola, alla quota atta a soddisfare i bisogni elementari, ma ad una quota atta a soddisfare un più vasto complesso di bisogni, e che lascia anche, per esempio, un certo margine per il risparmio».

[36] Sul punto cfr., come accennato in precedenza, V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale*, cit., pp. 104 ss.

[37] In alternativa, come soglia di decenza potrebbe essere usato la percentuale individuata come valore di riferimento indicativo proposto dalla direttiva UE. Anche in tal caso, tuttavia, sarebbe importante anche un controllo di tale soglia con

La partecipazione e il coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione di queste due concezioni di salario sarebbero utili alla luce dell'indeterminatezza del concetto di vita dignitosa.

In aggiunta, rimarrebbe la c.d. giusta retribuzione o *fair wage* per le singole categorie, corrispondente al valore della prestazione in base alle mansioni svolte: si ritiene opportuno che la determinazione di questa, che coincide in sostanza con quello che le parti sociali hanno definito TEC, sia rimessa ai contratti collettivi nazionali[38].

Infine, vi è il concetto di salario "famigliare", il quale richiederebbe qualche intervento ulteriore da parte dello Stato, anche in quanto strumento di supporto al lavoro dignitoso. Questa connotazione di adeguatezza della retribuzione potrebbe essere realizzata inserendo considerazioni connesse alle diverse possibili configurazioni del nucleo familiare in un paniere di beni per il calcolo del *living wage*, come strumento di controllo dell'insufficienza della retribuzione. Tuttavia, quest'ultima ipotesi richiede la volontà politica di addossare sulle imprese una parte di tale responsabilità di redistribuzione della ricchezza.

Nel tentativo di promuovere l'equità del salario, in un'accezione distributiva, si deve considerare – come sostenuto dallo *Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* dell'ONU –

un paniere di beni e servizi, anche se non vincolante, come stimolo per la contrattazione collettiva. Cfr. EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§1*, secondo cui «un salario non soddisfa i requisiti della Carta, indipendentemente dalla percentuale, se non garantisce un tenore di vita dignitoso in termini reali per un lavoratore»: deve essere chiaramente al di sopra della soglia di povertà per un dato paese.

[38] Secondo Riva Sanseverino, del salario giusto o *fair wage* possono essere date due diverse interpretazioni. Si ritiene che nel salario giusto fissato dai contratti collettivi dovrebbero essere considerate entrambe le accezioni: sia quella oggettiva, che è la controprestazione in denaro corrispondente al valore della prestazione di lavoro, sia quella soggettiva, riconducibile ad un *living wage* nel suo «contenuto estensivo», cioè alla retribuzione che assicura al lavoratore di «provvedere abbastanza largamente alle esigenze materiali della vita» e che «dal punto di vista economico ne garantisce la piena efficienza lavorativa e dal punto di vista sociale gli permette di soddisfare in un certo qual modo a bisogni di carattere spirituale». Per la classificazione completa delle concezioni di salario minimo proposta da L. RIVA SANSEVERINO, *Salario minimo e salario corporativo*, cit., pp. 11 ss, si rinvia al cap. II, § 1.

l'adeguatezza anche rispetto alle aspettative sociali e, quindi, in termini relativi oltre che assoluti.

Inoltre, per promuovere l'idea di *fair pay* promossa da Collins[39], si potrebbe valorizzare ulteriormente il ruolo delle parti sociali, introducendo un obbligo di informazione e consultazione in relazione al *pay gap* all'interno delle singole imprese. In tal modo, anche in mancanza di accordo in relazione ad «una giusta differenza retributiva» massima tra le professionalità più alte e quelle più basse, i lavoratori avrebbero una certa consapevolezza, per lo meno implicitamente, del valore riconosciuto al proprio lavoro e al proprio contributo. Sarebbe, quindi, un modo per favorire la contrattazione collettiva e un confronto tra le parti sociali sulle retribuzioni, oltre che per promuovere l'equità salariale a garanzia di condizioni di lavoro più giuste e dignitose. Strumentali a realizzare una tale equità sono la trasparenza retributiva e la conoscibilità dei criteri di determinazione dei trattamenti economici, rispetto alle quali sono senz'altro apprezzabili gli obblighi di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al rapporto di lavoro, così come modificati dal d.lgs. 104/2022[40], a cui si aggiungono le previsioni in materia di trasparenza retributiva contenute nella direttiva 2023/970[41].

Il modello di cui si auspica l'attuazione non è poi tanto diverso da quello proposto anni fa nell'ambito del dibattito sulla ripartizione delle competenze retributive tra le fonti: la contrattazione collettiva «come sede elettiva di produzione di norme e di parametri salariali», a cui si affianca la contrattazione individuale «come fonte integrativa e migliorativa» e, in funzione di sostegno della contrattazione collettiva e sussidiaria ad essa, la legge, che dovrebbe prevedere la tutela salariale «minimale» per i settori più deboli del mercato del lavoro, non coperti o non coperti adeguatamente dalla contrattazione collettiva[42].

---

[39] Sul punto si rinvia al cap. II, § 1.4.

[40] Art. 1 del d.lgs. 26 maggio 1997, n 152, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104.

[41] Ai sensi dell'art. 34 della direttiva stessa, gli Stati membri hanno tempo fino al 7 giugno 2026 per adottare «le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva».

[42] Cfr. M. D'ANTONA, *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, cit., pp. 3-4.

In conclusione, a prescindere dalla condivisione o meno della concezione o del sistema di determinazione della retribuzione adeguata proposti, si ritiene che non sia ammissibile nell'ordinamento italiano una dimensione solo mercantile del salario. Pur volendo preservare la "funzione tipica" del contratto collettivo, non si può non considerare che la Costituzione impone un intervento correttivo a tutela della dimensione personale e sociale della retribuzione, in quanto, come affermato anche dalla Corte di Cassazione, accoglie una nozione di questa «non come prezzo di mercato» [43]. L'adeguatezza della retribuzione non può essere solo una questione di regolazione della concorrenza: «l'unico modo per assicurare ai lavoratori salari sostenibili e che possano garantire nei fatti un tenore di vita dignitoso è di rendere la percezione del salario una precondizione per far competere i lavoratori e le imprese nel mercato del lavoro»[44]. Si tratta, dunque, di individuare le condizioni minime a cui le imprese devono adeguarsi per poter operare nel mercato, come dicevano gli Webb, accogliendo una nozione di salario minimo "*market constituting*"[45] e in linea con l'idea di matrice eurounitaria di realizzare un'economia sociale di mercato, caratterizzata dalla ricerca della coesione sociale verso l'alto, per cui la concorrenza non può essere basata esclusivamente sui salari e sul costo del lavoro, in chiave di *dumping*.

Emerge un tema che dovrebbe preoccupare anche i datori di lavoro, in quanto può penalizzare gli imprenditori "virtuosi", distorcendo la concorrenza del mercato. In tal senso, assicurare tale condizione è una «necessità economica», oltre che una questione politica[46]. Comunque, sempre in linea con il pensiero dei coniugi Webb, è fondamentale la collaborazione delle parti sociali nel determinare il "salario minimo adeguato", per cui va esaltato il più possibile il ruolo della contrattazione collettiva, in quanto le previsioni dei con-

[43] Cfr. Cass 2 ottobre 2023, n. 27711, p. 43.

[44] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., p. 290.

[45] Cfr. Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., p. 284; Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., pp. 10 ss.

[46] Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati*, cit., p. 290.

tratti collettivi sono lo strumento di «raccordo con il mercato», per armonizzare le esigenze di questo con quelle di tutela dei lavoratori[47]. In tal senso va letto quanto di recente affermato dalla giurisprudenza in relazione alla necessità di un'applicazione non meccanica delle tariffe collettive e alla sindacabilità delle stesse, seppur adeguatamente motivata in caso di scostamenti.

Addirittura, nella prospettiva costituzionale di realizzare il diritto ad una vita dignitosa, si potrebbe adottare una nozione *market challenging*, anche se l'ordinamento italiano – al pari di quello degli altri Stati membri dell'Unione Europea – specialmente negli ultimi decenni, si è maggiormente avvicinato ad una concezione di adeguatezza del salario "concorrenziale", diretta cioè a correggere le distorsioni del mercato, piuttosto che a realizzare, insieme ad altre misure, un modello di mercato del lavoro in cui la retribuzione è in grado di garantire un vero *living wage*. Tale nozione *market challenging* implica che lo Stato, anziché agire come «presidio al corretto funzionamento del mercato», dovrebbe stabilire le regole per tutelare i lavoratori e la società dalle distorsioni prodotte da esso[48]. In Italia, infatti, l'art. 36 Cost. pone le «precondizioni istituzionali» per realizzare una più ambiziosa idea di adeguatezza della retribuzione[49].

Nella consapevolezza che le strade proposte non sono necessariamente le uniche o le migliori e che quelli delle retribuzioni e del salario minimo sono temi strettamente connessi al sistema di sicurezza sociale e all'imposizione fiscale e, quindi, sono strettamente politici, tuttavia, non si può non concordare sul fatto che, alla luce delle problematiche descritte relativamente alla via italiana al salario minimo e al preoccupante diffondersi dell'*in-work poverty*, il legislatore è tenuto a predisporre un sistema di misure per farvi fronte, che siano orientate "solo" a rivedere i meccanismi di determinazio-

[47] Cfr. CATAUDELLA M. C., *Retribuzione nel tempo della crisi*, cit., p. 24.

[48] A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, cit., p. XIII.

[49] I diversi approcci alle nozioni di adeguatezza del salario – *market-correcting, market-constituting* e *market-challenging* – sono concettualizzati da Z. ADAMS, *In search of adequacy in contemporary labour markets*, cit., pp. 15 ss, spec. p. 21. Si è cercato di riassumere la ricostruzione proposta dall'Autrice nel cap. II, § 1.1.

ne della retribuzione adeguata o, meglio, a disegnare un sistema integrato di strumenti[50], quali in precedenza indicati.

Un qualche intervento si rende necessario in ragione di come il lavoro era stato «concepito dai costituenti: l'espressione più autentica della cittadinanza»[51].

[50] Condivide questa opinione F. MEDICO, *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo*, cit., p. 211, laddove afferma che «le soluzioni storico-costituzionali possono cambiare: contratto-sentenza, in passato, legge-contratto – si spera – oggi. Ma la direttrice dell'art. 36 Cost. è quella, vale a dire il nesso tra salario-reddito-vita dignitosa, e deve rappresentare una bussola per il giurista».

[51] A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, cit., p. XII. Cfr. anche A. MORRONE, *Per un salario minimo legale*, in F. MEDICO, A. MORRONE (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, cit., p. 266, il quale ribadisce: «il legislatore – fin dalla Costituzione, oltreché, ora, in virtù del diritto europeo – ha tutti i titoli per svolgere il suo compito di realizzare le "istituzioni delle libertà" anche in materia di salario minimo. Un suo intervento, pertanto, oltreché legittimo sul piano teorico, lo è anche su quello pratico, proprio perché può cambiare la "costituzione materiale" vigente, adeguando la realtà delle relazioni industriali alla costituzione formale, specie se da quest'ultima è dato trarre indicazioni per proteggere il lavoro e il salario in maniera migliore rispetto a quanto oggi non accada. […] La Costituzione in senso performativo non solo non impedisce, ma, al contrario, attribuisce al legislatore la "prima parola" per realizzare i valori del lavoro e del salario proporzionato e sufficiente, in maniera cooperativa e coerente con gli altri attori delle relazioni industriali (parti sociali e contrattazione collettiva, giudici)».

BIBLIOGRAFIA

ACCORNERO A., *Il lavoro come ideologia*, Bologna, Il Mulino, ed. digitale 2023.

ADAMS Z., *Understanding the minimum wage: political economy and legal form*, in *Camb. Law J.*, 2019, 78(1), pp. 42 ss.

ADAMS Z., *The EU Minimum Wage Directive: A Missed Opportunity?*, in https://uklabourlawblog.com/2020/11/12/the-eu-minimum-wage-directive-a-missed-opportunity-by-zoe-adams/, 2020.

ADAMS Z., *La Proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 283 ss.

ADAMS Z., *In search of adequacy in contemporary labour markets*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 9 ss.

ADAMS Z., DEAKIN S., *Art. 4. The right to a fair remuneration*, in BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., CLAUWAERT S. (a cura di), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford, Hart, 2017, pp., pp. 198 ss.

AGRÒ A. S., *Art. 3. Il principio di eguaglianza formale*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali. Art.* 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, pp. 123 ss.

AIMO M., IZZI D., *Prefazione alla riedizione digitale*, in ROCCELLA M., *I Salari*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. I ss.

ALAIMO A., *Lavoro autonomo povero e tutela del corrispettivo*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 127 ss.

ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023.

ALBI P., *Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. XV ss.

ALBI P., *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?, nota a Cass., sez. lav., 2 ottobre 2023, n. 27711*, in *Arg. Dir. Lav*, 2024, 2, pp. 341 ss.

ALES E., *I diritti fondamentali del cittadino lavoratore nella Costituzione "delegittimata"*, in GAETA L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 225 ss.

ALES E., *Transnational wages setting as a key feature of a socially oriented European integration: Role of and (questionable) limits on collective action*, in ALES E., JASPERS T., SACHS-DURAND C., WENDELING-SCHROEDER U. (a cura di), *Fundamental social rights in Europe: challenges and opportunities*, Intersentia, Cambridge, 2009, pp. 45 ss.

ALESSI C., *La direttiva 2019/1158/UE: alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale europea*, Milano, Vita e Pensiero, 2021, pp. 29 ss.

ALIFANO F., DALLA SEGA M., LOMBARDO F., PIGLIALARMI G., SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Salari minimi contrattuali: contributo per una verifica empiric*a, in *Prof. Studi*, 2023, 2, pp. 13 ss.

ALLEVA P., *Vecchi e nuovi percorsi per i diritti costituzionali del lavoro*, in CASADIO G. (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, pp. 91 ss.

ALPA G., *Sub art. 1. Parte I. La costruzione giuridica della dignità umana*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 16 ss.

ALVINO I., IMBERTI L., *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *Lab. Law Iss.*, 2018, 2.

ANDREONI A., *La giusta retribuzione secondo la Cassazione*, in *Newsletter Riv. Giur. Lav.*, 2023, 10.

ANDREß H.-J., LOHMANN H., *Introduction*, in ANDREß H.-J., LOHMANN H. (a cura di), *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and*

Globalization, Cheltenham, Elgar, 2008.

ANKER R., ANKER M., *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2017.

ANPAL, *Conciliazione vita lavoro: sviluppo di policy. Analisi comparata internazionale*, in https://www.anpal.gov.it., 2019.

APOSTOLI A., *Dignità della persona: superiorem non recognoscens (almeno per il costituzionalista)*, in ONIDA V., *Idee in cammino. Il dialogo con i costituzionalisti bresciani*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 219 ss.

APOSTOLI A., *La dignità sociale come fondamento delle democrazie costituzionali*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, pp. 539 ss.

APOSTOLI A., *Il miraggio dell'esistenza libera e dignitosa*, in *Costituzionalismi.it*, 2023, 3, pp. 35 ss.

ARANGUIZ A., *Bringing the EU up to speed in the protection of living standards through fundamental social rights: drawing positive lessons from the experience of the Council of Europe*, in *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 2021, 28(5), pp. 601 ss.

ARANGUIZ A., *(De)constructing EU Social Citizenship*, in RATTI L., SCHOUKENS P. (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, Oxford, Hart Publishing, 2023, pp. 97 ss.

ARANGUIZ A., GARBERN S., *Combating income inequality in the EU: a legal assessment of a potential Eu minimum wage directive*, in *Eur. Law Rev.*, 201, 46(2), pp. 156 ss.

ARMINGEON K., BACCARO L., *Political Economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation*, in *Ind. Law Jour.*, 2012, 41, pp. 254 ss.

ATKINSON A. B., *Inequality. What can be done?*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2015.

AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

AZZONI G., *Dignità umana e diritto privato*, in *Ragion Pratica*, 2012, 2, pp. 75 ss.

BALANDI G. G., *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 575 ss.

BALLESTRERO M. V., *Dalla tutela alla parità*, Bologna, Il Mulino, 1979.

BALLESTRERO M. V., *Intervento*, in AA. VV., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Genova, 4-5 aprile 1986, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 163 ss.

BALLESTRERO M. V., *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2, 2019, 4, pp. 235 ss.

BALLESTRERO M. V., *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'Antona". IT*, 447/2021.

BALLISTRERI G. M., *Nuove frontiere tra subordinazione e autonomia come indicato dalla Cassazione con la sentenza n. 1663/2020*, in *Mass. Giur. Lav.*, numero straordinario, 2020, pp. 25 ss.

BALLISTRERI G. M., *Il salario minimo e il dialogo tra le fonti*, in CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L. (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta. Volume III*, Firenze, Firenze University Press, 2024, pp. 49 ss.

BARASSI L., *Il diritto del lavoro. Vol III*, Milano, Giuffrè, 1949.

BARBERA A., *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, p. 34 ss.

BARBERA M., RAVELLI F., *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in AIMO M., FENOGLIO A., IZZI D. (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, pp. 55.

BARBIERI M., *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2.

BARBIERI M., *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

BARBIERI M., *In tela di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2015, I, pp. 493 ss.

BARBIERI P., CUTULI G., SCHERER S., *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della diseguaglianza sociale?*, in *Stato Mer.*, 2018, 3, pp. 419 ss.

BARNARD C., *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Ind. Law Jour.*, 2012, 41, pp. 98 ss.

BATTISTA L., *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2021, 3, pp. 624 ss.

BAVARO V., *Tesi sullo statuto giuridico del tempo nel rapporto di lavoro subordinato*, in BAVARO V., VENEZIANI B. (a cura di), *Le dimensioni*

giuridiche dei tempi del lavoro, Cacucci, Bari, 2009, pp. 13 ss.

BAVARO V., *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, 22 ottobre 2014.

BAVARO V., *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, in *Quad. rass. Sind.*, 2014, 4, pp. 61 ss.

BAVARO V., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2014, 2, pp. 169 ss.

BAVARO V., *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, pp. 729 ss.

BAVARO V., *L'orario di lavoro agile "senza precisi vincoli"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 1.

BAVARO V., *«Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi giuridici e numeri economici*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, 4, pp. 510 ss.

BAVARO V., Il *giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 61 ss.

BAVARO V., *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 96 ss.

BAVARO V., *The legal institutions of industrial relations on wage-setting*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di) *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 53 ss.

BAVARO V., FOCARETA F., LASSANDARI A., SCARPELLI F., *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma, Futura editrice, 2023.

BAVARO V., ORLANDINI G., *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2021, I, pp. 285 ss.

BAVARO V., ORLANDINI G., *Introduzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 507 ss.

BAVARO V., ORLANDINI G., BORELLI S., *La proposta di direttiva sul salario adeguato nell'Unione europea*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2021, I, pp. 111 ss.

BECCARIA C., *Dei diritti e delle pene* (1764), a cura di VENTURI F., Torino, Einaudi, 1965.

BECCHI P., *La dignità umana nel "Grundgesetz" e nella Costituzione*

italiana, in *Ragion pratica*, 2012, 38, pp. 25 ss.

BELL M., *The principles of equal treatment and the European Pillar of social rights*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 160, pp. 783 ss.

BELLARDI L., *L'attuazione dell'Accordo quadro: pluralità dei sistemi contrattuali ed eterogenesi dei fini. Alcune note di sintesi*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 2, pp. 387 ss.

BELLAVISTA A., *Il salario minimo legale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, I, pp. 741 ss.

BELLAVISTA A., *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 411 ss.

BELLOMO S., *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, Giapppichelli, 2002.

BELLOMO S., *Determinazione giudiziale della retribuzione e individuazione del contratto collettivo-parametro tra art. 36 Cost. e normativa speciale applicabile ai soci lavoratori di cooperative*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, II, pp. 3 ss.

BELLOMO S., *Il lavoro occasionale tra mercato, tutele e nuove tecnologie. Brevi note sulle attuali criticità e sulle prospettive di (ulteriore) riforma della disciplina*, in *federalismi.it*, 2023, 4, pp. 161 ss.

BELLOMO S., *Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, I, pp. 215 ss

BELLOMO S., *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Amb. Dir.*, 2024, 1.

BENASSI D., MORLICCHIO E., *Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa*, in *Soc. Lav.*, 2021, 161, pp. 34 ss.

BERCUSSON B., *European labour law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

BERGONZINI C., *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'"esistenza libera e dignitosa" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.It*, 2023, 2, pp. 61 ss.

BIASI M., *Il salario minimo per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, Utet, 2013, pp. 223 ss.

BIASI M., *Il salario minimo legale nel "Jobs Act": promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 241/2015.

BIASI M., *Il contrasto al "lavoro povero" e i nodi tecnici del salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eur.,* 2021, 1.

BLACKBURN S., *Ideology and social policy: the origins of the trade boards act*, in *The historical journal*, 1991, vol. 34, no. 1, pp. 43 ss.

BOERI T., GARIBALDI P., *Come cambia la contrattazione*, in *www.lavoce.info*, 10 febbraio 2009.

BOGG A., *Art. 31*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (a cura di), *The EU Charter of fundamentale rights. A Commentary*, Oxford-Portland, Nomos, C.H. Beck, Hart Publishing, 2014, pp. 833 ss.

BOGG A., FORD M., *Article 31*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (a cura di), *The EU Charter of fundamentale rights. A Commentary*, 2021, Oxford, Nomos, pp. 875 ss.

BOLTON S., *Dimensions of dignity: defining the future of work*, in TOWNSED K., WILKINSON A. (a cura di), *Research handbook on work and employment relations*, Elgar, Cheltenham, 2011, pp. 370 ss.

BORELLI S., *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pp. 465 ss.

BORELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lav. Dir.*, 2021, 2, pp. 281 ss.

BORELLI S., *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 141 ss.

BORELLI S., GUARISIO A., LAZZERONI L., *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in BARBERA M., GUARISIO A. (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 207 ss.

BORZAGA M., *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 63 ss.

BORZAGA M., FALERI C., VALLAURI M. L., *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, in *Lav. Dir.*, 2019, pp. 3 ss.

BOSCATI A., *Il* decent work *nel quadro costituzionale*, in BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (a cura di)*, Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University press, 2024, pp. 6 ss.

BOZZAO P., *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di*

welfare: quali tutele?, in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 657 ss.

BRACHINI N., DE SARIO B., LEONARDI S., DE MATTIA F., CAVALLINI M., *Quarto rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello*, CGIL, Fondazione Di Vittorio, 2024.

BRAMESHUBER E.*, The European Pillar of Social Rights*, in *Oxford Encyclopedia of EU Law*, 2023.

BRAMESHUBER E., *Constitutionalisation and social rights. A fundamental right to adequate minimum wages?*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V., *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 119 ss.

BROLLO M., *Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui* Working Poor Needs*,* in BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (a cura di)*, Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University press, 2024, pp. XVII ss.

BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (a cura di)*, Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University press, 2024.

BRONZINI G., *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

BRUNETTI I., *Costo medio della vita in Italia ed esistenza libera e dignitosa: un ragionamento statistico-economico*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 67 ss.

BUSILACCHI G. LEONARDI, S., *Reddito minimo e salario minimo: le ragioni di attualità e interesse*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, pp. 19 ss.

BUZZACCHI C., *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

CAIROLI S., *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice*, Torino, Giappichelli, 2024.

CALVELLINI G., LOFFREDO A., *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 577 ss.

CALVELLINI G., *Salario minimo, salario trasparente*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3.

CAMPANELLA P., *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, Special Issue, pp. 183 ss.

CANGEMI V., *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso dei lavoratori delle piattaforme digitali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2023, 1, pp. 339 ss.

CAPESCIOTTI M., PAOLETTI R., *In-work poverty and the gender paradox*, RATTI L., SCHOUKENS P. (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, Oxford, Hart Publishing, 2023, pp. 75 ss.

CAPONETTI S., *Il corrispettivo nel rapporto di lavoro autonomo*, Padova, Padova Univerity Press, 2024.

CARABELLI U., *Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 36, c. 1, Cost.*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 647 ss.

CARABELLI U., *Introduzione*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, 9 ss.

CARACCIOLO DI TORELLA E., *An emerging right to care in the EU: a "New start to support work-life balance for parents and carers"*, in *ERA Forum*, 2017, 18, pp. 187 ss.

CARD D., KRUEGER A. B., *Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *The American Economic Review*, 1994, 84(4), pp. 772 ss.

CARINCI F., *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, 2, I, pp. 177 ss.

CARINCI F., *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, *Lav. Giur.*, 2012, 6, pp. 529 ss.

CARINCI F., *L'art. 2 d.lgs. n. 81/2015 ad un primo vaglio della Suprema Corte: Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, n. 1.

CARINCI M. T., *Il lavoro etero-organizzato secondo Cass. n. 1663/2020: verso un nuovo di sistema di contratti in cui è dedotta un'attività di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, I, pp. 488 ss.

CARINCI M. T., *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, in *Lab. Law Iss.*, 2022, vol. 8, n. 1, pp. 88 ss.

CARUSI D., *Dignità umana, capacità, famiglia: la giustizia sociale nei più recenti scritti di Martha Nussbaum*, in *Pol. Dir.*, 2023, 1, pp. 103 ss.

CARUSO B., *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quanto*", in Biblioteca "20 Maggio", 2014, 1, pp. 361 ss.

CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024.

CARUSO B., *Capability e diritto del lavoro: non solo teoria. Dialogando con Riccardo del Punta*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 479/2024.

CARUSO B., *Il lavoro al plurale e la protezione rimediale*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024, 41 ss.

CARUSO B., *Introduzione*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024.

CASALE D., CAIRO I., *L'attività di lavoro autonomo, i liberi professionisti, il lavoratore a progetto ed i loro compensi*, in GRAGNOLI E., PALLADINI S. (a cura di), *La retribuzione*, Torino, Utet Giuridica, 2012, pp. 695 ss.

CASELLI M., MONDOLO J., SCHIAVO S., *Che effetto fa il salario minimo*, in *lavoce.info*, 2 novembre 2021.

CASILLO R., *Diritto al lavoro e dignità*, Editoriale Scientifica, 2020.

CASTELLUCCI S., *Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari*, in BROLLO M., BIASI M., LAMBERTUCCI P., ZOLI C. (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University press, 2024, pp. 360 ss.

CATAUDELLA M. C., *Retribuzione nel tempo della crisi. Tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Torino, Giappichelli, 2013.

CATTANEO M. A., *Dignità umana e pena nella filosofia di Kant*, Milano, Giuffrè, 1981.

CAVALLARO L., *I diritti sociali come controlimiti. Note preliminari*, in *Labor*, 2017, 2, pp. 149 ss.

CAVINO M., *Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana*, in DOLSO G. P. (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2019, 11 ss.

CENTAMORE G., *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, II, pp. 274 ss.

CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bologna University Press, 2020.

CENTAMORE G., *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di* dumping *contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, II, pp. 848 ss.

CENTAMORE G., *Dal sestetto di ottobre 2023 della Cassazione alla nuova norma sugli appalti: brevi osservazioni sul tema del salario minimo*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, pp. 77 ss.

CESCR, *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2016.

CHIECO P., *"Riforme strutturali" del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, 3, pp. 359 ss.

CHOKO M., MARTIN I., *The Minimum wage as a matter of tangible human dignity: a comparative constitutional law analysis*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2018, 34, pp. 231 ss.

CICALA N., *Contratti pirata e contratti dei sindacati confederali: dumping e bassi salari di fronte alla giusta retribuzione costituzionale*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 59 ss.

CIUCCIOVINO S., *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, pp. 185 ss.

CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023.

COLAPIETRO C., *Art. 36*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET, 2006, pp. 739 ss.

COLAVITTI G., *"Fondata sui lavoro". Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, pp. 1 ss.

COLLINS H., *What Can Sen's Capability Approach Offer to Labour Law*, in LANGILLE B. (a cura di), *The capability approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 21 ss.

COLLINS H., *Fat Cats, Production Networks, and the Right to Fair Pay*, in *Mod. Law Rev.*, 2022, vol. 85, issue 1, pp. 1 ss.

COMINETTI N., *Resolution Foundation BRIEFING. Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21*, in https://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/Calculating%20the%20Real%20Living%20 Wage_1_0.pdf, 2020.

CORAZZA L., *Dipendenza economica e potere negoziale del datore di lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2014, 4, pp. 647 ss.

CORAZZA L., *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 1098 ss.

CORAZZA L., *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione XXI Congresso nazionale Aidlass, Messina, 23-25 maggio 2024, consultabile in https://aidlass.it/wp-content/uploads/2024/05/Corazza_relazione-Aidlass-XXI.pdf.

CORAZZA L., *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Milano, Franco Angeli, 2025.

CORTI M. (a cura di), *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Milano, Vita e Pensiero, 2021.

COUNTOURIS N., *The Concept of 'Worker' in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope*, in *Ind. Law Jour.*, 2018, 47, 2, pp. 192 ss.

COUNTOURIS N., DE STEFANO V., *The Labour Law Framework: Self-employed and Their Right to Bargain Collectively*, in *Bull. Comp. Lab. Rel.*, 2021, vol. 109, pp. 3 ss.

CRETTAZ E., *The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: theoretical and conceptual reflections*, in *Soc. Lav.*, 2021, vol. 161(3), pp. 7 ss.

CRISAFULLI V., *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 55 ss.

CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990.

D'AMBROSIO C., VERGNAT V., *Societal indicators' report*, WorkYP Deliverable 2.1, 2020.

D'ANDREA A., *Salario minimo, lavoro e società. Una prospettiva comparata*, Napoli, ESI, 2020.

D'ANTONA M., *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1986, I, pp. 3 ss.

D'ARCY C., FINCH D., *The calculation of a living wage: the UK's experience*, in *Transfer*, 2019, vol. 25(39), pp. 301 ss.

D'ASCOLA S., *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 95 ss.

D'ONGHIA M., *Adeguatezza e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 307 ss.

D'ONGHIA M., *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 82 ss.

D'ORIANO M., *La Cassazione sul salario minimo costituzionale: squarciato il velo sul lavoro «povero»*, in *Lav. Giur.*, 2023, 11, pp. 1042 ss.

D'ORIANO M., *La contrattazione collettiva e i salari insufficienti*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

DAVIDOV G., *A purposive interpretation of the National Minimum Wage Act, in Mod. Law Rev.*, 2009, 72 (4), pp. 581 ss.

DAVIDOV G., *A purposive approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

DAVIDOV G., *The Capability Approach and Labour Law: Identifying the Areas of Fit*, in LANGILLE B. (a cura di), *The capability approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 42 ss.

DAVIS A., HIRSCH D., PADLY M., SHEPERD C., *A minimum income standard for the United Kingdom in 2021*, in https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwip4t q1gsr1AhUDi_0HHe3-Du4QFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.jrf.org.uk%2Ffile%2F58716%2Fdownl oad%3Ftoken%3DuXENQWP4%26filetype%3Dfull- report&usg=AOvVaw2KVVAlg9GFqegDefv0wj33, 2021.

DE CRESCENZO A., *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione stata e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, 2021, 2, pp. 236 ss.

DE CRISTOFARO M. L., *La giusta retribuzione: l'articolo 36 comma 1 della Costituzione nella giurisprudenza delle corti di merito*, Bologna, Il Mulino, 1971.

DE LUCA TAMAJO R., *Il tempo nel rapporto di lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1986, pp. 433 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *Il tempo di lavoro (il rapporto individuale di lavoro)*, in AA. VV., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Genova, 4-5 aprile 1986, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 3 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *Repliche*, in AA. VV., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Genova, 4-5 aprile 1986,

Milano, Giuffrè, 1987, pp. 207 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, I, pp. 273 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, I, pp. 377 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, III, pp. 71 ss.

DE LUIGI N., GIULIANI G. A., *Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, Special Issue, pp. 147 ss.

DE LUIGI N., MARCHI G., VILLA E., *In-work poverty in Italy*, in RATTI L. (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2022, pp. 121 ss.

DE MARCHIS C., *Retribuzione sufficiente, zone depresse e il chiaro "no" della Cassazione*, in *Riv. Giur. Lav.,* 1994, II, pp. 408 ss.

DE MARTINO C., *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva, in Biblioteca '20 Maggio'* – 1/2023.

DE MICHELI B., CAPESCIOTTI M., *Gender Policy and indicators report, D2.2 "Working, Yet Poor" project,* in *https://workingyetpoor.eu/wp-content/uploads/2021/06/D.2.2_Gender_Policy_and_indicators_report.pdf.*

DE MOZZI B., *Ancora sull'inadeguatezza dei minimi previsti dal CCNL vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, I, pp. 1089 ss.

DE NARDIS P., AUTERI L., DAVOLI C., PASCUCCI R., *Disuguaglianza ed esclusione sociale in Italia e in Europa*, in DELL'ARINGA C., GUERRIERI P. (a cura di), Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia, Bologna, Il Mulino-AREL, pp. 339 ss.

DE PAOLA M. (a cura di), *Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS*, INPS, 2024.

DE SCHUTTER O., *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty*

and human rights. The working poor: a human rights approach to wages (A/78/175), 13 luglio 2023.

DE SIMONE G., *Art. 1. Parte II. Dignità e diritti sociali*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 29 ss.

DE SIMONE G., *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 4, pp. 633 ss.

DE SPIEGELAERE S., LAMBERTS M., Eu*rope 2020 – In-work poverty. Challenges for workers' organisations*, EZA, 2013.

DE WITTE B., *Two Charters and a Pillar: The Slow Constitutionalization of Social Rights in European Law*, in BELAVUSAU U., GLISZCZYNSKA-GRABIAS A. (a cura di), *Constitutionalism under Stress*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 191 ss.

DEAKIN S., *The Sovereign Debt Crisis and European Labour Law*, in *Ind. Law Jour.*, 2012, 41, 3, pp. 251 ss.

DEAKIN S., *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per "l'economia sociale di mercato europea"*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 683 ss.

DEAKIN S., *What follows austerity? From Social Pillar to new deal*, in VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G. (a cura di), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 192 ss.

DEAKIN S., *Failing to Succeed? The Cambridge School and the Economic Case for the Minimum Wage*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2022, n. 2, 38, pp. 211 ss.

DEAKIN S., WILKINSON F., *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment, and Legal Evolution*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

DEL CONTE M., *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2021, 3, pp. 549 ss.

DEL FRATE M., *Prove di sostenibilità per la c.d. four day week, tra contrattazione collettiva e poteri unilaterali*, in ALES E., CASALE D., FILI V., LECCESE V.S., MARINELLI F., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, Adapt University press, 2024, pp. 63 ss.

DEL PUNTA R., *Labour law and the capability approach*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2016, 4, pp. 383 ss.

DEL PUNTA R., *Is the Capability Theory an Adequate Normative Theory for Labour Law?*, in LANGILLE B. (a cura di), *The capability approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 82 ss.

DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2023.

DELFINO M., *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, ESI, 2019.

DELFINO M., *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta (commento a Corte di Cassazione, 2 ottobre 2023 n. 27711)*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2023, 3, pp. 547 ss.

DELFINO M., *Salario minimo (legale) e Costituzione*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University press, 2024, pp. 43 ss.

DELL'OLIO M., *Retribuzione, quantità e qualità del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1, 1995, pp. 9 ss.

DELL'OLIO M., *Intervento*, in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. Atti delle giornate di studio Aidlass di Lecce*, 27-28 maggio 2005, Giuffrè, 2006, pp. 387 ss.

DELLA CROCE F. V., *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una "via italiana"*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2022, n. 6, pp. 219 ss.

DI MARCO A., *Minimum Wages Directive and beyond: workers' dignity taken (almost) seriourly*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2023, 23, pp. 1 ss.

DINGELDEY I., SCHULTEN T., GRIMSHAW D., *Introduction. Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries*, in DINGELDEY I., SCHULTEN T., GRIMSHAW D., (a cura di), *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, London-New York, Routledge, 2021, pp. 1 ss.

DINGELDEY I., SCHULTEN T., GRIMSHAW D., *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, London-New York, Routledge, 2021.

DONINI A., *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, in VERZARO M. (a cura di), *Il lavoro agile nella*

disciplina legale, collettiva ed individuale: stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi, Napoli, Jovene, 2018, pp. 11 ss.

DONINI A., *Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2024.

DORSSEMONT F., *Values and objectives*, in BRUUN N., LORCHER K., SCHOMANN I. (a cura di), *The Lisbon treaty and social Europe*, Oxford-Portland, Hart, 2012, pp. 44 ss.

DRIGO C., *La dignità umana*, in L. MEZZETTI (a cura di) *Diritti e doveri*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 161 ss.

DRIGO C., *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. IV. I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista*, Collana di studi di Consulta OnLine, 2020, pp. 57 ss.

DUKES R., *The constitutional function of labour law in the European Union*, in WALKER N., SHAW J., TIERNEY S. (a cura di), *Europe's constitutional mosaic*, Oxford-Portland, Hart, 2011, pp. 340 ss.

EAPN, *EAPN task force on decent work. Background Note on Living Wages*, 2015, in https://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2015-EAPN-Living-Wage-background-note.pdf.

ESPOSITO M. (a cura di), *Tra produzione e riproduzione: l'onere del lavoro non retribuito sulle disparità di genere*, Roma, INAPP, 2023.

ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 9 marzo 2020, in https://www.etuc.org/en/document/reply-etuc-2nd-phase-consultation-social-partners-fair-minimum-wages.

EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2017.

EUROFOUND, *Concept and practice of a living wage*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2018.

EUROFOUND, *Upward convergence in the EU: Definition, measurement and trends, Publications Office of the European Union*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2020.

EUROFOURND, *Minimum wages in 2023: Annual Review*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2023.

EUROFOURND, *Minimum wages in 2024: Annual Review*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2024.

EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*.

EUROPEAN COMMISSION, *Report Expert Group, Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*.

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§*1.

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Digest of the case law of the European committee of social rights, 2018, quoting Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 4§1*.

FABO B., BELLI S., *(Un)beliveable wages? An analysis of minimum wage policies in Europe from a living wage perspective*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2017, Vol. 6, Issue 4, pp. 1 ss.

FABOZZI R., *Il salario minimo legale tra dimensione europea e compatibilità ordinamentali*, Bari, Cacucci, 2020.

FERNANDEZ-MACIAS E., VACAS-SORIANO C., *A coordinated Eu minimum wage policy?*, 2013, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

FERRAJOLI L., *La dignità della persona nella Costituzione e la costituzionalizzazione del lavoro, in La dignità della persona nella Costituzione. Atti convegno Roma 9 ottobre 2018*, in *NotiziarioINCAonline*, n.1/2019, pp. 35 ss.

FERRANTE V., *Il tempo di lavoro fra persona e produttività*, Torino, Giappichelli, 2008.

FERRANTE V., *L'accordo interconfederale dell'aprile del 2009 di riforma del sistema della contrattazione collettiva: brevi note*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2009, 4-5, I, pp. 1021 ss.

FERRANTE V., *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2011, 1, pp. 201 ss.

FERRANTE V., Il *cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in *Lav. Dir.*, 2018, 4, pp. 613 ss.

FERRANTE V., *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla*

*direttiva (UE) 2023/*970, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 313 ss.

FERRARA G., *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli. II*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1087 ss.

FERRARA G., *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, pp. 1 ss.

FERRARA G., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, Aracne, 2012.

FERRARA G., *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sulla sua effettività a 70 anni dalla redazione (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2017, 8, pp. 187 ss.

FERRARA M. D., *L'integrazione europea attraverso il "social test": la clausola sociale orizzontale e le sue possibili applicazioni*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 295 ss.

FERRARIS V., *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 51 ss.

FERRARO G., *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 693 ss.

FERRARO G., *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2024, 4, pp. 721 ss.

FERRERA M. (a cura di), *Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union A Forum debate*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2019.

FILANDRI M., MORLICCHIO E., STRUFFOLINO E., *Povertà, lavoro e famiglia: una riflessione introduttiva*, in *Soc. Lav.*, 2021, 161, pp. 27 ss.

FILANDRI M., STRUFFOLINO E., *Working poor: lavoratori con basso salario o occupati che vivono in famiglie povere? Un'analisi del fenomeno in Italia prima e dopo la crisi*, in *Soc. Lav.*, 2013, 131, pp. 190 ss.

FILANDRI M., STRUFFOLINO E., *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labour market characteristics*, in *Eur. Soc.*, 2019, vol. 21, n.1, pp. 130 ss.

FILÌ V., *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, 1,

pp. 48 ss.

FONTANA G., *La questione salariale ed i salari poveri*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

FRASER N., *After the family wage. Gender equity and the welfare state*, in *Political Theory*, vol. 22, 1994, n. 4, pp. 591 ss.

FREEDLAND M., KOUNTOURIS N., *The legal construction of personal work relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

FUMAGALLI L., *Art. 3 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattato sull'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 15 ss.

GALARDI R., *La direttiva salari come opportunità*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 115 ss.

GARBEN S., T*he European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, 14(1), pp. 210 ss.

GARBEN S., *The European Pillar of social rights: an assessment of its meaning and significance*, in *Cambridge Yearbook of European legal studies*, 2019, vol. 21, pp. 101 ss.

GARBEN S., *Dignity- and reciprocity-based solidarity as the normative framework of the EU's constitutional settlement*, in HARTZEN A.-C., IOSSA A., KARAGEORGIOU E. (a cura di), *Law, solidarity and the limits of social Europe. Constitutional tensions for EU integration*, Cheltenham, Elgar, 2022, pp. 158 ss.

GARBEN S., *Choosing a tightrope instead of a rope bridge - The chiuce of a legal basis for the AMW Directive*, in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 25 ss.

GARBUIO C., *Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole della concorrenza*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, 4, pp. 1101 ss.

GARBUIO C., *L'estensione dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, in *Lab. Law Iss.*, 2022, 1, pp. 1 ss.

GARCÍA-MUÑOZ A., *Conceptualisation: In-work Poverty and its Determinants*, in RATTI L. (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2022, pp. 9 ss.

GARCÍA-MUÑOZ A., *Collective bargaining of self-employed workers and competition law in the EU*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

GARNERO A., *Quanti lavoratori senza salario minimo, in www.lavoce.info, 2013.*

GARNERO A., *The dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy*, IZA Discussion Papers, No. 10511, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, 2017.

GARNERO A., *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Dir. Rel. Ind*, 2019, 2, pp. 810 ss.

GARNERO A, *Minimum wages in OECD countries*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 87 ss.

GARNERO A., CIUCCIOVINO S., DE CAMILLIS R., MAGNANI M., NATICCHIONI P., RAITANO M., SCHERER S., STRUFFOLINO E., *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavo-rativa-in-Italia.pdf, 2021.

GARNERO A., CIUCCIOVINO S., MAGNANI M., NATICCHIONI P., RAITANO M., SCHERER S., STRUFFOLINO E., *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in *Ec. Lav.*, 2022, 3, pp. 9 ss.

GARNERO A., LEONARDI M., *Contrattazione e salario minimo: incompatibilità o possibile convivenza?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

GAROFALO D., *Presentazione*, in GAROFALO D. (a cura di), *Appalti e lavoro. Volume secondo. Disciplina lavoristica*, Torino, Giappichelli, 2017, pp XVII ss.

GAROFALO M. G., *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 1, pp. 36 ss.

GAUTIÉ J., PONTHIEUX S., *Employment and the Working Poor*, in BRADY D., BURTON L. M. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 486 ss.

GEIGER R., *Art. 3 (Aims of the Union)*, in GEIGER R., KHAN D.E., KOTZUR N., *European Union Treaties*, Oxford, Hart, 2015, pp. 17 ss

GIACONI M., *Il trattamento retributivo nel CCNL Vigilanza privata e*

servizi fiduciari lede l'art. 36 Cost. Un'interessante pronuncia del Tribunale di Torino, in *Labor*, 2020, 1, pp. 75 ss.

GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949, I, pp. 1 ss.

GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 46/2006.

GIUBBONI S., *European Citizenship and Social Rights in Times of Crisis*, in *Working Paper-LPF*, 2013, n. 2.

GIUBBONI S., *Il reddito di cittadinanza tra diritto e politica*, in *La Cittadinanza europea*, 2019, 2, pp. 77 ss.

GIUBBONI S., *A proposito del libro di Alessandro Somma, Abolire il lavoro povero. Per la buona e piena occupazione. Consensi e dissensi su un libro militante*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2024, 3, pp. 523 ss.

GIUGNI G., *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, pp. 9 ss.

GIUGNI G., *Art. 39 Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Roma-Bologna*,* Zanichelli-Foro Italiano, 1979, pp. 263 ss.

GNESUTTA C., LUCCHESE M., PIANTA M., SIMONE G., *L'inflazione in Italia*, in *Ec. Lav.*, 2022, 3, pp. 69 ss.

GOTTARDI D., *Giustizia retributiva e trasparenza*, in AIMO M., FENOGLIO A., IZZI D. (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, pp. 185 ss.

GOTTARDI D., *I perimetri contrattuali e la rappresentatività datoriale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2021, 4, pp. 627 ss.

GRAGNOLI E., *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aere*, in *Rivista italiane di diritto del turismo*, 2020, Special Issue, pp. 483 ss.

GRAGNOLI E., *Esiste un diritto alla felicità in azienda?*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, 1, pp. 9 ss.

GRAGNOLI E., CORTI M., *La retribuzione*, in MARTONE M. (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Tomo II. Contratto e rapporto di lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, Padova, Cedam, 2011, pp. 1375 ss.

GRANAGLIA E., *Definire il lavoro povero. Una questione normativa*, in

CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 17 ss.

GRANDI M., *"Il lavoro non è una merce": una formula da rimediare*, in *Lav. Dir.*, 1991, 4, pp. 557 ss.

GRANDI M., *I problemi del lavoro negli orientamenti più recenti del pensiero sociale della Chiesa*, in *Dir. Lav.,* 1991, I, pp. 505 ss.

GRECO M. G., *Felicità e stato sociale*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, 1, pp. 63 ss.

GUAGLIONE L., *Azione sindacale, lavoro a distanza e gap di genere,* in AIMO M., FENOGLIO A., IZZI D. (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, pp. 775 ss.

GUARRIELLO F., *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, in F. CARINCI (a cura di,) *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23- 24 ottobre 2014, ADAPT University Press, 2014, pp. 327 ss.

GUARRIELLO F., *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, 1, pp. 97 ss.

HABERLE P., *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in HABERLE P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2 ss.

HEERY E., HANN D., NASH D., *The living wage campaign in the UK*, in *Employee Relations*, 2017, Vol. 39 No. 6, pp. 800 ss.

HERNANDEZ S., *I principi costituzionali in tema di retribuzione*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, in *Quad. Arg. dir. lav.*, 1998, pp. 9 ss.

HIESSL C., *Introduction. Special Issue on Income Support for Self-Employed Workers in the Wake of the Pandemic*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, vol. 38, no. 4, 2022, pp. 415 ss.

HIRSCH D., VALADEZ-MARTINEZ L., *The living wage*, Newcastle upon Tyne, Agenda publishing, 2017.

HOREMANS J., *Atypical employment and in-work poverty*, in LOHMANN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on In-work poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 146 ss.

HOUWERZIJL M., *Definitions (Article 3)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart

Publishing, 2024, pp. 169 ss.

ICHINO P., *La contrattazione collettiva in materia di lavoro a tempo parziale nel settore bancario*, in PERA G. (a cura di), *Disoccupazione e nuove forme di accesso al lavoro nel mondo bancario*, Milano, Franco Angeli, 1986.

ICHINO P., *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori, 1996.

ICHINO P., *La «giusta retribuzione» tra diritto ed economia,* in *Dir. Rel. Ind.*, 2002, I, 165 ss.

ICHINO P., *Il contratto di lavoro*, *Vol. II. Soggetti e oggetto, sicurezza del lavoro, retribuzione, qualità luogo e tempo della prestazione*, in *Trattato di dritto civile e commerciale*, diretto da SCHLESINGER P., Milano, Giuffrè, 2003.

ICHINO P., *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 719 ss.

ICHINO P., *Lo smart working e il tramonto della summa divisio tra lavoro subordinato e autonomo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 1.

ICHINO P., *L'Italia alla ricerca di una nuova "autorità salariale"*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

ILO GOVERNING BODY (2024), *Report of the meeting of experts on wage policies, including living wages*, Geneva, 5 March 2024, GB.350/POL/1.

IMBERTI L., *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi, chi è l'autorità salariale?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2019, n. 3.

IMBERTI L., *Grande è la confusione sul salario minimo. La situazione è eccellente?*, in *Dir. Rel. Ind*, 2024, I, pp. 209 ss.

INGRAO A., *Lavoro agile per obiettivi: riflessioni intorno alla tipicità sociale e legale. Seconda wave d'una ricerca sul campo*, in *Lab. Law Iss.*, 2023, 2.

ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 7 luglio 2023.

ISTAT, *Rapporto Bes 2023: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2024.

IZZI D., *Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, pp. 333 ss.

JOHNSON M., KOUKIADAKI A., GRIMSHAW D., *The Living Wage in the UK: testing the limits of soft regulation?*, in *Transfer*, 2019, pp. 319 ss.

KAMPELMANN S., GARNERO A., RYCX F., M*inimum wages in Europe: does*

the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?, Brussels, ETUI, 2013.

KANT I., *Metafisica dei costumi* (1797), a cura di MERKER N., Roma-Bari, 1973.

KAUFMAN B. E., *Sidney and Beatrice Webb's institutional theory of labor markets and wage determination*, in *Ind. Rel.*, 2013, vol. 52, issue 3, pp. 765 ss.

KELLY P., FERRO A., JONES S., *In-work poverty in Europe: a growing problem*, paper presented at the Peer review "Building the tools to fight in-work poverty", Paris, 31 March – 1 April 2011, Brussels, European Anti-Poverty Network.

KHALIQ U., *The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet?*, in C. BARNARD, ALBORS LLORENS A., GEHRING M., SCHÜTZE R. (a cura di), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, Hart, 2013, pp. 177 ss.

KILPATRICK C., *The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2023, 29 (2), pp. 203 ss.

KILPATRICK C., STEIERT M., *A little learning is a dangerous thing: AG Emilou on the Adequate Minimum Wages directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)*, LAW Working Paper 2025/2.

KOVACS E., *The Different Rights of a "Worker": A Comparative View*, in *Int. J. Comp. Labour Law Ind. Rel.*, 2023, 39, 2, pp. 151 ss.

KOVACS E., *Subject matter (article 1)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di) (2024), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 139 ss.

LA TEGOLA O., *Le fonti di determinazione del compenso nel lavoro non subordinato*, Bari, Cacucci, 2022.

LAFORGIA S., *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, 4-5, pp. 928 ss.

LAFORGIA S., *La dignità sociale nel discorso giuslavoristico*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, pp. 559 ss.

LAMBERTI F., *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al* gender pay gap, in *federalismi.it*, 2024, 3, pp. 248 ss.

LASSANDARI A., *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima*

categoria, in *Lav. Dir.*, 1997, 2, pp. 261 ss.

LASSANDARI A., *Contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evocazioni (ripetute) e incontri (mancati)*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2009, I, pp. 299 ss.

LASSANDARI A., *Tre proposte per una legge sindacale*, in *Quaderni Riv. Giur. Lav.*, *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, 1, pp. 37 ss.

LASSANDARI A., *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 81 ss.

LASSANDARI A., *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, I, pp. 210 ss.

LASSANDARI A., *Oltre il «decentramento contrattuale»: un programma di ridimensionamento delle organizzazioni sindacali e della clausola collettiva*, in PEDRAZZOLI M. (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 131 ss.

LASSANDARI A., *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special Issue, pp. 123 ss.

LASSANDARI A., *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2023, I, pp. 531 ss.

LASSANDARI A., *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University press, 2024, pp. 137 ss.

LASSANDARI A., *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, 2024, 10, pp. 77 ss.

LASSANDARI A., *La regolamentazione dell'OIL e della UE sul salario minimo. Contributo per un dibattito, in ricordo di Mario Napoli*, in ALESSI C., CORTI M., FERRANTE V., OCCHINO A., SARTORI A. (a cura di), *Occupazione, persona, solidarietà. Studio in memoria di Mario Napoli*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 283 ss.

LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special Issue.

LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C., *Presentazione del volume*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special Issue, pp. 3 ss.

LAULOM S., *Right to redress and protection against adverse treatment or consequences (Article 12)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 289 ss.

LECCESE V., *Contrattazione a efficacia generale e sistema contrattuale: le proposte di lege Cgil, «Diritti lavori e mercati» e «Frecciarossa»*, in *Quad. Riv. Giur. Lav., L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, 2016, 1, pp. 75 ss.

LECCESE V. S., *La misurazione dell'orario di lavoro e le sue sfide*, in *Lab Law Iss.*, 2022, 1, pp. 3 ss.

LEGA C., *Il salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1952, II, pp. 275 ss.

LEONARDI S., *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, in *Lav. Dir.*, 2014, 1, pp. 205 ss.

LEONARDI S., *L'impatto della nuova governance economica europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto tra Italia, Spagna e Portogallo*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2016, 1, pp. 147 ss.

LEONARDI S., *La direttiva europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 1-2, pp. 79 ss.

LEONE G., *Associazionismo dei lavoratori e stato nella previdenza sociale. Un'analisi storica e funzionale*, Bari, Cacucci, 2024.

LISO F., *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2, 1998, pp. 191 ss.

LO FARO A., *Is decent wage part of a decent job? Answers from an enlarged Europe*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT-64/2008.

LO FARO A., *L'iniziativa della commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. Dir.*, 2020, pp. 539 ss.

LO FARO A., *La proposta europea per "salari minimi adeguati" nella prospettiva dell'ordinamento italiano: vincoli e prospettive*, in CNEL, *XXIII Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva 2021*,

Roma, pp. 189 ss.

LO FARO A., *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono il rischio di povertà lavorativa, ma aiutano*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, il Mulino, Bologna, 2024, pp. 97 ss.

LO FARO A., *Promotion of collective bargaining on wage-setting (Article 4)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 181 ss.

LOFFREDO A., *La Costituzione, il cittadino e il lavoratore: un modello da (ri)progettare*, in GAETA L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 207 ss.

LOHMAN H., *The concept and measurement of in-work poverty*, in LOHAMNN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 7 ss.

LOHMANN H., CRETTAZ E., *Explaining cross-country differences in in-work Poverty*, in LOHMANN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 50 ss.

LOHMANN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018.

LOI P., *La ragionevolezza come predicato delle differenze di trattamento*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2008, I, pp. 481 ss.

LOI P., *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 313 ss.

LOMBARDO F., *Le posizioni delle parti sociali sul salario minim legale*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2023, n. 5.

LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983.

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Celso*, Volume II, Padova, Cedam, 1995, pp. 97 ss.

LUCIFORA C., *Rapporto* Working Poor*: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, presentato nel corso del seminario Rapporto Working Poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi, CNEL, 1° luglio 2014, in www.cnel.it/53?/shadow_documenti=23478.

LUCIFORA C., *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in DELL'ARINGA C., LUCIFORA C., TREU T. (a cura di*), Salari, Produttività, Disuguaglianze: verso un nuovo modello contrattuale?*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 401 ss.

LUCIFORA C., *"Working poor" e politiche per l'occupazione*, in DELL'ARRINGA C., GUERRIERI P. (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 427 ss.

LUCIFORA C., FERRARIS V., *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, in *XX Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, CNEL, 2018, pp. 61 ss.

LUNARDON F., *I rapporti di lavoro nel Terzo Settore*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 2021, 1, pp. 38 ss.

LUNARDON F., *Il salario minimo al tempo delle transizioni: sintesi di un dibattito*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

MAGAN D., MUSZYŃSKI K., PULIGNANO V., *The platform discount: Addressing unpaid work as a structural feature of labour platforms*, in *Eur. Labour Law J.*, 2023, vol. 14(4), pp. 541 ss.

MAGNANI M., *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2009, I, pp. 1278 ss.

MAGNANI M., *Il salario minimo legale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 769 ss.

MAGNANI M., *Salario minimo*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT University Press, 2014, pp. 537 ss.

MAGNANI M., *Al di là dei ciclofattorini. Commento a Corte di Cassazione n. 1663/2020*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, 1.

MAGNESCHI C., *Il lavoro femminile ai tempi del Covid-19: un'analisi a partire dall'etica di cura*, in *Soc. Dir.*, 2021, 1, pp. 91 ss.

MALZANI F., *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, 2022, Torino, Giappichelli.

MANCINI F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1988, pp. 23 ss.

MANTOUVALOU V., Work, Human Rights, and Human Capabilities, in B. LANGILLE (a cura di), *The Capability Approach to Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 202 ss.

MARCHAL S., MARX I., VAN MECHELEN N., *The great wake-up call? Social citizenship and minimum income provisions in Europe in time of crisis*, in *J. Soc. Pol.*, 2014, 43, 2, pp. 247 ss.

MARINELLI F., *Il lavoro occasionale in Italia: evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Torino, Giappichelli, 2019.

MARIUCCI L., *Limiti e prospettive della contrattazione collettiva*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, 2020, 2, pp. 39 ss.

MAROCCO M., *Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia alla luce delle evidenze empiriche INAPP*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 42 ss.

MARSHALL T. H., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di MEZZADRA S., Bari, Laterza, 2002.

MARTELLONI F., *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 2, pp. 86 ss.

MARTELLONI F., *Le tutele dei lavoratori degli appalti come ambito privilegiato per la lotta al lavoro povero*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University press, 2024, pp. 185 ss.

MARTONE M., *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma, LUISS University Press, 2018.

MARX I., NOLAN B., *In-work poverty*, in CANTILLON B., VANDENBROUCKE F. (a cura di), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 131 ss.

MASSAGLI E., *Inflazione e contrattazione salariale: inquadramento storico e prospettive evolutive dell'indice IPCA*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2013, I, pp. 717 ss.

MAZZOTTA O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in BALDUCCI C., SERRANO M. L. (a cura di), *Atti del Convegno nazionale "Nuovi assetti delle fonti del Diritto del Lavoro del Centro Studi" Domenico Napoletano,* Otranto, 10 – 11 giugno 2011, online in http://caspur-ciberpublishing.it, pp. 143 ss.

MAZZUCATO M., PIKETTY T. ET AL., H*igher statutory minimum wages and stronger collective bargaining are good for the economy*, ETUC, in https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2021-05/Min%20wages%20op%20ed%20EN.pdf, 2021.

MEDICO F., *Le basi costituzionali di una legge sul salario minimo*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, pp. 195 ss.

MENEGATTI E., *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2017.

MENEGATTI E., *La difficile strada verso uno strumento europeo sul salario minimo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 2.

MENEGATTI E., *Il giusto prezzo alla professionalità*, in *federalismi.it*, 2022, n. 17, pp. 160 ss.

MENEGATTI E., *Scope (Article 2)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 155 ss.

MENGONI L., *Lo sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale dello sviluppo sociale*, in AA.VV., *I nuovi termini della questione sociale e l'Enciclica "Mater et magistra"*, Milano, Vita e Pensiero, 1961, pp. 17 ss.

MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, pp. 45 ss.

MENGONI L., *I diritti sociali*, in NAPOLI M. (a cura di), *Il contratto di lavoro*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, pp. 129 ss.

MENGONI L., *L'enciclica "Laborem exercens" e la cultura industriale*, in NAPOLI M. (a cura di), *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, Milano, Vita e Pensiero 2004, pp. 47 ss.

MILITELLO M., *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020.

MILITELLO M., *Strategia Ue per la parità di genere 2020/*2025, in https://www.italianequalitynetwork.it/strategia-ue-per-la-parita-di-genere-2020-2025/, 2022.

MILITELLO M., *I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità e povertà invisibili*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero "*sans phrase*"*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 335 ss.

MISCIONE M., *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Cassazione*, in *Il Quotidiano giuridico*, 20 ottobre 2023, reperibile alla pagina: https://www.altalex.com/documents/2023/10/20/salario-minimo-costituzionale-affermato-cassazione.

MONDA P., *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Napoli, Editoriale

Scientifica, 2024.

MONTUSCHI L., *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, I, pp. 153 ss.

MORRONE A., *Per un salario minimo legale*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, pp. 257 ss.

MORTATI C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Problemi di dritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolte di scritti III*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 144 ss.

MORTATI C., *Art. 1*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1975, pp. 1 ss.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975-1976.

MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in GAETA L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 7 ss.

MÜLLER T., *Dawn of a new era? The impact of the European Directive on adequate minimum wages in 2024*, ETUI Policy Brief 2024.02.

MÜLLER T., SHULTEN T., *The European minimum wage on the doorstep*, in *ETUI Policy Brief*, n. 1/2020.

MÜLLER T., SCHULTEN T., *The European directive on adequate minimum wages: a milestone for EU social policymaking*, in VANHERCKE B., SABATO S., SPASOVA S. (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2023*, Bruxelles, ETUI and OSE, 2024, pp. 75 ss.

MÜLLER T., VANDAELE K., ZWYSEN W., *Wages and collective bargaining: the Adequate minimum wages directive as a game changer*, in PIASNA A., THEODOROPOULOU S. (a cura di), *Benchmarking working Europe*, Bruxelles, ETUI/ETUC, 2024, 87 ss.

MURGO M., *ITA Airways: la giusta retribuzione del personale di cabina alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. Rel. Ind*, 2024, II, pp. 804 ss.

NAPOLETANO D., N*atura ed efficacia della norma di cui all'art. 36 , 1° comma, della Costituzione e sua rilevanza sui contratti individuali di lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1951, pp. 217 ss.

NAPOLI M., *Prefazione. La dignità da rispettare*, in NAPOLI M. (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, pp. VII ss.

NAPOLI M., *Diritto del lavoro e Dottrina sociale della Chiesa*, in *Jus*, 2012, pp. 5 ss.

NICCOLAI A., *Retribuzione variabile, minimi salariali e autonomia individuale*, in *Lav. Dir.*, 1998, pp. 345 ss.

NICCOLAI S., *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 2213 ss.

NICOLÒ R., *L'art. 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro* (nota a Corte App. Aquila 24 ottobre 1950), in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, pp. 5 ss.

NOGLER L., *Art. 36 Cost.*, in MAZZOTTA O., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, Cedam, 2013, pp. 35 ss.

NOVELLA M., *La parità di trattamento a fini retributivi*, in GRAGNOLI E., PALLADINI S. (a cura di), *La retribuzione*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 277 ss.

NOVELLA M., *Art. 31. Parte I. Diritto a condizioni di lavoro sane, sicure, dignitose*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 599 ss.

NOVELLA M., *Effettività del diritto alla retribuzione e attività di vigilanza*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, I, pp. 288 ss.

NUSSBAUM M. C., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, Il Mulino, 2013.

NUSSBAUM M. C., *Labour law and the capabilities approach*, in LANGILLE B. (a cura di), *The capability approach to labour law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 62 ss.

OCCHINO A., *Minimi salariali e comunità europea*, in *Dir. Lav.*, 2001, pp. 149 ss.

OCCHINO A., *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pp. 103 ss.

OECD, J. VISSER, *OECD/AIAS ICTWSS Database. Note on definitions, measurement and sources*, 2021.

OIL, *Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro adottata dalla Conferenza nella sua centottesima sessione*, Ginevra, 21 giugno 2019.

OLINI G., *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, pp. 417 ss.

OLIVELLI F., *Il giusto compenso del lavoratore autonomo*, Torino, Giappichelli, 2024.

ONU, *Italy: Lack of financial and social support to family of people with disabilities amounted to human rights violation*, 5 ottobre 2022, consultabile al sito https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsgVpk09EpSkE0Cpmp9l0dXsGZvjuMC6VORzS5C7htGXzYfZu3YEunocbjAHS1weYU%2BlDX2%2B%2BusUrX7PRbXKkO4KtEucNLBSXxhbvfeucELYseC3w6dMbqUH9SL%2FAu5sbfQ%3D%3D.

ORLANDINI G., *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 157 ss.

ORLANDINI G., *Presentazione del tema del fascicolo 4/2023*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 11 ss.

PACCHIANA PARRAVICINI G., *La funzione della retribuzione oggi e la questione del salario minimo legale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

PALIAGA D., *Un tema classico tornato di attualità*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

PALLADINI S., *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in GRAGNOLI E., PALLADINI S. (a cura di), *La retribuzione*, Torino, Utet Giuridica, 2012, pp. 27 ss.

PALLINI M., *Il lavoro economicamente dipendente*, Padova, Cedam, 2013.

PALLINI M., *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 1-2, pp. 165 ss.

PAPA V., *Attività sindacale delle organizzazioni* datoriali, Torino, Giappichelli, 2017.

PAPA V., *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Torino, Giappichelli, 2024.

PAPA V., *Squilibrio negoziale, lavoro povero e autotutela collettiva per gli autonomi soli*, in CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro povero* sans phrase*. Oltre la fattispecie*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 189 ss.

PAREO C., *Il lavoro povero nella platform economy*, in BROLLO M., ZOLI C., LAMBERTUCCI P., BIASI M. (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro*

dignitoso. Politiche, strumenti, proposte, Bergamo, Adapt University press, 2024, pp. 360 ss.

PASCUCCI P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli, 2018.

PASCUCCI P., *Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani*, in AIMO M., FENOGLIO A., IZZI D. (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, pp. 255 ss.

PASCUCCI P., *La direttiva sui salari minimi…e l'Italia*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 259 ss.

PASCUCCI P., *La recente giurisprudenza di legittimità sul salario proporzionato e sufficiente e i parametri per la sua determinazione,* in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 21 ss.

PECINOVSKY P., *EU economic governance and the right to collective bargaining. Part. I. standard and extreme governance and the indicators and limits of the right to collective bargaining*, *in Eur. Labour Law J.*, 2018, vol. 9(4), pp. 374 ss.

PEDRAZZOLI M., «*Industrial Democracy» di Sidney e Beatrice Weeb: Ottant'anni dopo*, in *Pol. Dir.*, 1983, 4, pp. 699 ss.

PEDRAZZOLI M., *Lavoro* sans phrase *e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1998, I, pp. 49 ss.

PEÑA-CASAS R., GHAILANI D., *Towards Individualizing Gender In-Work Poverty Risks*, in FRASER N., GUTIÉRREZ R., PEÑA-CASAS R. (a cura di) *Working Poverty in Europe. A comparative approach*, London, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 202 ss.

PEÑA-CASAS R., GHAILANI D., *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?*, in VANHERCKE B., SPASOVA S., FRONTEDDU B. (a cura di), *Social policy in the European Union 2020: state of play 2020. Facing the pandemic*, Bruxelles, ETUI-OSE, 2021, pp. 133 ss.

PERA G., *La giusta retribuzione dell'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1953, I, pp. 99 ss.

PERA G., *Note sui contratti collettivi" pirata"*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, I, pp. 381 ss.

PERA G., *La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice*, in *Scritti di Giuseppe Pera*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 53

ss.

PERSIANI M., *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, Cedam, 1966.

PERSIANI M., *La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, in *Nuove forme di retribuzione e attualità dei principi costituzionali*, in *Quad. Arg. dir. lav.*, 1998, pp. 31 ss.

PERULLI A., *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Milano, Giuffré, 1996.

PERULLI A., *A critique of self-employment*, in *Eur. Labour Law J.*, 2022, 13, 2, pp. 306 ss.

PERULLI A., TREU T., *"In tutte le sue forme e applicazioni". Per un nuovo statuto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2022.

PERUZZI M., *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, in *Lav. Dir.*, 2020, 2, pp. 211 ss.

PERUZZI M., *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, 1, pp. 143 ss.

PERUZZI M., *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, in *https://www.italianequalitynetwork.it/gender-pay-gap-e-trasparenza-delle-retribuzioni-dalle-proposte-ue-alle-novita-del-modello-italiano/*, 2022.

PESSI R., *Retribuzione variabile e fattispecie lavoro subordinato*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, 6, pp. 49 ss.

PESSI R., *L'accordo sul modello del welfare aziendale nel distretto industriale pratese: l'avvio di una possibile esperienza di welfare society*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, pp. 133 ss.

PESSI R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Bari, Cacucci, 2019.

PIGLIALARMI G., *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 687 ss.

PIGLIALARMI G., VALENTE L., *Salari e recupero dell'inflazione: il rebus dell'Ipca*, in *lavoce.info*, 22 febbraio 2022.

PIKETTY T., *Capitale nel 21° secolo*, Milano, Bompiani, 2018.

PONTERIO C., *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. Giust.*, 2019, 4, pp. 19 ss.

PONTHIEUX S., *Assessing and analyzing in-work poverty risk*, in A.B.

ATKINSON, E. MARLIER (a cura di), *Income and living conditions in Europe*, Eurostat Statistical books, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, pp. 307 ss.

PONTHIEUX S., *Gender and in-work poverty*, in LOHMANN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 70 ss.

POSO V. A., *Il lavoro può anche essere "povero", ma la retribuzione deve essere "decente"*, in *Labor*, 4 maggio 2022.

PRISCO S., *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico. Linee ricostruttive*, in *Biolaw J.*, Special issue, 2019, 2, pp. 61 ss.

PROIA G., *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 26 ss.

PUGLIATTI S., *La retribuzione sufficiente e le norme della costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1, 1950, pp. 189 ss.

PUGLIATTI S., *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori* (nota a T. Genova 3 novembre 1950 e 7 novembre 1950), in *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, pp. 174 ss.

PUGLIESE E., REBEGGIANI E., *Buio a Mezzogiorno. Disoccupazione, povertà e spopolamento*, in *Inchiesta*, 2019, 205, pp. 72 ss.

RAITANO M., *Povero lavoro, ecco perchè occuparsene*, in *Altreconomia*, 2019, 214.

RAITANO M., *Distribuzione e diseguaglianza retributiva in Italia: dinamiche e implicazioni per il sistema pensionistico*, febbraio 2021, in https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/SPI_Rapporto_DIseguaglianze_2021.pdf.

RAITANO M., *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 323 ss.

RAITANO M., JESSOULA M., NATILI M., PAVOLINI E., *I working poor in Italia, in Social cohesion papers. Quaderni della coesione sociale*, n. 2/2019, O.C.I.S.

RATTI L., *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, FERRARA M. D., CHIAROMONTE W. (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 7 ss.

RATTI L., *Funzioni della dignità e regolazione del rapporto individuale di lavoro*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2020, 3, pp. 607 ss.

RATTI L., *The proposal for a Directive on adequate minimum wage in the EU*, in *EU LAW LIVE. Weekend edition, Special Issue "In-work poverty in the EU"*, 2021, 3, pp. 7 ss.

RATTI L. (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2022.

RATTI L., *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special issue, pp. 39 ss.

RATTI L., *Per una riconcettualizzazione delle cause della povertà lavorativa*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2022, 1, pp. 45 ss.

RATTI L., *Brighter later: the uncertain legal future of the EU Directive on adequate minimum wage*, in *ERA Forum*, 2023, 24, pp. 231 ss.

RATTI L., *The sword and the shield: the Directive on adequate minimum wages in the EU*, in *Ind. Law Jour.*, 2023, vol. 52, n. 2, pp. 477 ss.

RATTI L., *The Directive on adequate minimum wages and the revival of a European social Union*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 105 ss.

RATTI L., *La misurazione delle soglie di adeguatezza del salario minimo nell'ordinamento multilivello*, in corso di pubblicazione in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2025, 1.

RATTI L., GARCIA-MUÑOZ A., *EU law, In-Work Poverty, and vulnerable workers*, in *European Law Open*, 2022, 1, pp. 733 ss.

RATTI L., GARCÍA-MUÑOZ A., VERGNAT V., *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, in RATTI L. (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2022, pp. 1 ss.

RATTI L., HOUWERKIJL M., ZEKIC N., ARANGUIZ A., GARCIA-MUNOZ A., "*Equal" yet poor: the ineffective protection of atypical workers under EU law*, in *Eur. Labour Law J.*, 2024, pp. 1 ss.

RATTI L., SCHOUKENS P. (a cura di), *Working Yet Poor. Challenges to EU Social Citizenship*, Hart Publishing, Oxford, 2023.

RAZZOLINI O., *Audizione alla commissione lavoro del Senato sulla*

proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea (COM (2020) 682) 14 gennaio 2021.

RAZZOLINI O., *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, in AIMO M., FENOGLIO A., IZZI D. (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, pp. 275 ss.

RAZZOLINI O., *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 2.

RAZZOLINI O., *Self-employed workers and collective action: necessary response to increasing income inequality*, in *Comp. Labor Law Pol. J.*, no. 42, 2, 2021, pp. 293 ss.

RAZZOLINI O., *Lavoro agile e orario di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, I, pp. 371 ss.

RAZZOLINI O., *Italy*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 491 ss.

REALFONZO R., *Deregolamentare per crescere? Epl, quota salari e occupazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2013, I, pp. 487 ss.

RECCHIA G. A., *Se anche il CCNL comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost.*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, 3, II, pp. 480 ss.

RECCHIA G. A., *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 2023, pp. 554 ss.

RICCI G., *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lav. Dir.*, 2011, 4, pp. 635 ss.

RICCI G., *Il diritto alla retribuzione adeguata. Tutele costituzionali e crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2012.

RICCI M., *Aspettando Godot: la legge sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 3.

RICHARDSON J., *The insecurity complex: low paid workers and the growth of insecure work. Living wage foundation*, in https://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/The%20Insecurity%20Complex%20-

%20Low%20Paid%20Workers%20and%20the%20Growth%20of%20Insecure%20work_1.pdf, 2021.

RIVA SANSEVERINO L., *Salario minimo e salario corporativo*, Roma, ARE, 1931.

RIVERSO R., *Il salario minimo costituzionale nella giurisprudenza di legittimità*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 4.

ROCCELLA M., *I salari*, Bologna, Il Mulino 1986.

ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2016.

ROCCISANO S., *Il trattamento economico e normativo del lavoratore agile*, in *Lab. Law Iss.*, 2023, vol. 9, n. 2, pp. 54 ss.

RODOTÀ S., *La rivoluzione della dignità*, Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2013.

ROMA G., *La retribuzione*, Torino, UTET, 1993.

ROMA G., *Le funzioni della retribuzione*, Bari, Cacucci, 1997.

ROMAGNOLI U., *Art. 3. II. Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro, 1975, pp. 162 ss.

ROMAGNOLI U., *Dal lavoro ai lavori*, in *Lav. Dir.*, 1997, 1, pp. 3 ss.

ROMAGNOLI U., *Conclusioni*, in GAETA L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 241 ss.

ROMAGNOLI U., *Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in CASADIO G. (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, pp. 157 ss.

ROMANO E., *Divari di genere nelle retribuzioni: dai "pavimenti appiccicosi" ai "soffitti di cristallo" passando per gli stereotipi*, *in Menabò di Etica e Economia*, 14 giugno 2021, consultabile in https://eticaeconomia.it/divari-di-genere-nelle-retribuzioni-dai-pavimenti-appiccicosi-ai-soffitti-di-cristallo-passando-per-gli-stereotipi/.

ROMEI R., *Della felicità, della dignità e di possibili declinazioni*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, 1, pp. 49 ss.

RONCHETTI L., *Genere e genere di famiglia*, in *Questione Giustizia*, 2019, 2, pp. 142 ss.

RONCHETTI L., *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 3, pp. 1 ss.

ROSTI L., *Le cause del divario retributivo di genere*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 410 ss.

RUBERY J., JOHNSON M., GRIMSHAW D., *Minimum wages and the multiple functions of wages*, in DINGELDEY I., SCHULTEN T., GRIMSHAW D., *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*, London-New York, Routledge, 2021, pp. 17 ss.

RUGGERI A., *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *RivistaAIC*, 2010, pp. 1 ss.

RUOTOLO M., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

RYAN J. A., *Living Wage: Its Ethical and Economic Aspects*, Londra, Macmilan & Co., 1912.

SABBADINI L. L., *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro. Audizione dell'Istat presso la XI Commissione della Camera dei deputati al fine di "fornire materiali utili nella discussione delle proposte di legge AA.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925 in materia di partecipazione femminile al mercato del lavoro e conciliazione dei tempi di vita", Roma, 26 febbraio 2020.*

SAGAN A., SCHMIDT A., *The procedure for setting adequate statutory minimum wages (Article 5)*, in RATTI L., BRAMESHUBER E., PIETROGIOVANNI V. (a cura di), *The EU directive on Adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 199 ss.

SALOMONE R., A*deguatezza salariale e inclusione sociale nella prospettiva delle politiche del mercato del lavoro*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 335 ss.

SALVERDA W., *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in LOHMANN H., MARX I. (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 26 ss.

SANTORO-PASSARELLI G., *Il lavoro «parasubordinato»*, Milano, Franco Angeli, 1979.

SANTORO-PASSARELLI G., *Dignità del lavoratore e libertà di iniziativa economica, rivoluzione industriale 4.0 e rapporto di lavoro dei riders*, in *Labor*, 2022, 1, pp. 5 ss.

SANTUCCI R., *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, Giappichelli, 1997.

SARACENO C., BENASSI D., MORLICCHIO E., *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol, Bristol University press, 2020.

SCANLON T. M., *Why does inequality matter?*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

SCARPONI S., *"Work life balance" fra diritto UE e diritto interno*, in Biblioteca "20 maggio", 2021, 1, pp. 218 ss.

SCARPONI S., *Legge n. 162/2021 "Modifiche al Codice di Pari Opportunità": un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, in https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/legge-n-162-2021-modifiche-al-codice-di-pari-opportunita-un-tassello-importante-verso-leguaglianza-uomo-donna-nel-lavoro/, 2022.

SCHIUMA D., *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2015, II, pp. 823 ss

SCHUBERT C., *The impact of the AMW Directive on EU labour law*,in L. RATTI, E. BRAMESHUBER, V. PIETROGIOVANNI (a cura di), *The Eu directive on adequate minimum wages. Context, commentary and trajectories*, Oxford, Hart Publishing, 2024, pp. 39 ss.

SCHULTEN T., *Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe*, in *Eur. Jour. Ind. Rel.*, 2008, vol. 14, n. 4, pp. 421 ss.

SCHULTEN T., MÜLLER T., *A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union*, in *It. Labour Law e-Jour.*, 2021, 14 (1), pp. 1 ss.

SCHULTEN T., MÜLLER T., *EU minimum wage Directive before the European Court of Justice: it's not all over now…*, in *Social Europe*, 22 gennaio 2025.

SCHULTEN T., MÜLLER T., *European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining*, in LEHNDORFF S. (a cura di), *Divisive integration: The triumph of failed ideas in Europe – revisited*, Bruxelles, ETUI, 2015, pp. 331 ss.

SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, Franco Angeli, 1978.

SCOGNAMIGLIO R., *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Scritti giuridici*, Cedam, Padova, 1996, II, 1033 ss.

SCOGNAMIGLIO R., *La Costituzione repubblicana*, in PERSIANI M. (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da PERSIANI M., CARINCI F., Volume I, Padova, Cedam, 2010, pp. 113 ss.

SCORZA M., *Il diritto al salario minimo e l'art. 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1951, II, 447 ss.

SEDACCA N., *Domestic Workers, the 'Family Worker' Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women's Work*, in *Ind. Law Journ.*, 2022, 51, 4, pp. 771 ss.

SEN A., *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 1994.

SEN A., *Inequality, unemployment, and contemporary Europe*, in *International labour review*, vol. 136, 1997, n. 2, pp. 155 ss.

SEN A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

SERRANI N., *Servizi fiduciari: gli orientamenti della magistratura sui trattamenti retributivi minimi*, in *Working paper ADAPT*, 2023.

SIMONAZZI A., VILLA P., *La legge per la parità retributiva: un passo avanti verso la parità di genere*, in *https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-legge-per-la-parita-retributiva-un-passo-avanti-verso-la-parita-di-genere/.*

SIRIANNI E., *La materialità della questione retributiva negli appalti*, in *Questione Giustizia*, 17 dicembre 2024.

SMITH A., *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Torino, cugini Pamba e Comp. Editori-Librai, 1851.

SOBECK K., BELSER P., VASQUEZ-ALVAREZ R., *Recent debates in inequality, wages and labour productivity*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, 2, pp. 365 ss.

SOMMA A.. *Abolire il lavoro povero*, Bari-Roma, Laterza, 2024.

SONNATI S., *La retribuzione variabile nel contratto di lavoro subordinato*, Torino, Giappichelli, 2024.

SPATTINI S., *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 296 ss.

SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in WP

C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 233/2014.

SPEZIALE V., *Prime osservazioni alla sentenza della Cassazione n. 1663 del 2020 sui riders*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2020, n. 1.

SQUEGLIA M., *La disciplina del welfare aziendale. Linee evolutive, sentieri d'indagine, prospettive di sviluppo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2018, pp. 806 ss.

STABILE D. R., *The living wage. Lessons from the history of economic thought*, Cheltenham, Elgar, 2008.

SUPIOT A., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, I, pp. 217 ss.

TARDIVO D., *La tutela della retribuzione "sufficiente": rafforzamento della via negoziale o intervento legale?*, BIANCHINI M., PASQUALETTO E., ZAMUNER E. (a cura di), *Percorsi di ricerca del dottorato in diritto internazionale, diritto privato e del lavoro dell'Università di Padova. Vol. I*, Padova, Padova University Press, 2021, pp. 205 ss.

TARQUINI E., *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 380 ss.

TERZI A., TARQUINI E., *Appalti, sfruttamento lavorativo e retribuzione costituzionale: percorsi giurisprudenziali verso la parità di trattamento*, in *Quest. Giust.*, 16 dicembre 2024.

TONARELLI A., VALLAURI M. L., *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2018, 1, pp. 173 ss.

TREU T., *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1968.

TREU T., *Art.* 35, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975, pp. 1 ss.

TREU T., *Lavoro femminile e uguaglianza*, Bari, De Donato, 1977.

TREU T., *Art. 36*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1979, pp. 72 ss.

TREU T., *Art. 37*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1979, 175-176.

TREU T., *Le forme retributive incentivanti*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, I, pp. 637 ss.

TREU T., *Uno statuto per un lavoro autonomo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, I,

pp. 603 ss.

TREU T., *Conclusioni. Dignità personale e categorie del diritto del lavoro*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. 201 ss.

TREU T., *Contratto di lavoro e corrispettività*, in PERSIANI M., CARINCI F. (diretto da), *Trattato di Diritto del Lavoro, IV*, II, Padova, Cedam, 2011, 1339 ss.

TREU T., *La contrattazione collettiva in Europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2018, I, pp. 371 ss.

TREU T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, I, pp. 767 ss.

TREU T., *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 1 ss.

TREU T., *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 456/2022.

TRIDICO P., TULLINI P., *Salario minimo e contrattazione collettiva: una combinazione possibile*, in *Ec. Lav.*, 2022, 1, pp. 65 ss.

TRIPODINA C., *Articolo 36*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 352 ss.

TUFO M., *I rinvii legali al contratto leader: il caso del trasporto aereo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3.

TULLINI P., *A proposito di parità di trattamento e rapporto di lavoro*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1990, pp. 1225 ss.

TULLINI P., *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2.

TULLINI P., *Cittadinanza sociale, nuovi diritti, universalismo delle tutele*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, pp. 65 ss.

TURSI A., *Retribuzione, previdenza,* welfare*: nuove variazioni sul tema*, in AA. VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di R. Pessi*, Bari, Cacucci, 2021, III, 2659 ss.

TURSI A., *Le metamorfosi del tempo di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, I, p. 465 ss.

TURSI A. (a cura di), *Salario minimo e dintorni* n. 4, numero antologico speciale di *Lav. Dir. Eur.*, 2024.

VALENTE L., *Salario minimo: un conflitto istituzionale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

VALLAURI M. L., *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Torino, Giappichelli, 2020.

VALLAURI M. L., *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, in *https://www.italianequalitynetwork.it/prime-osservazioni-critiche-sulla-legge-n-162-2021/*, 2022.

VALLAURI M. L., *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia epr la parità retributiva*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3.

VANNONI C., *La parità retributiva per legge e il volontariato delle Consigliere territoriali di parità*, in https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-parita-retributiva-per-legge-e-il-volontariato-delle-consigliere-territoriali-di-parita/.

VARESI P. A., *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant'anni dopo lo Statuto dei lavoratori. Proposte per una legislazione mirata di sostegno al sistema di relazioni sindacali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2021, 171, 3, pp. 459 ss.

VENEZIANI B., *Il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in NAPOLI M. (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, pp. 3 ss.

VENEZIANI B., *Lavoro: cittadinanza versus dignità?*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, pp. 77 ss.

VENTURA A., *L'equo compenso nelle prestazioni d'opera intellettuale*, in *Labor*, 2024, 2, pp. 171 ss.

VERDOLINI E., *La legge sul salario minimo come limitazione del potere datoriale* ex *art. 41 comma 2 Cost.*, in F. MEDICO, A. MORRONE, (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University press, 2024, pp. 235 ss.

VICARELLI G., *Sistemi familiari e configurazioni di welfare. Note per una analisi longitudinale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2024, I, pp. 29 ss.

VILLA E., *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2021.

VILLA E., *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in CHIES L., FERRARA M. D., PODRECCA E. (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 221 ss.

VILLA E., *"Gli amori difficili": contrattazione collettiva e lavoro autonomo*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special

issue, pp. 97 ss.

VIOLINI L., *La dignità umana nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in GIANNITI P., *La CEDU e il ruolo delle corti. Globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 2015, pp. 597 ss.

VISENTINI L., *Directive on adequate minimum wages: European institutions must respect the promise made to workers!*, in *It. Labour Law e-Jour.*, 2021, 1, vol. 4, pp. 33 ss.

VISSER J., *Wage bargaining institutions – from crisis to crisis*, European economy. Economic Papers 488, 2013.

VITALETTI M., *La retribuzione di produttività*, Napoli, ESI, 2013.

VITALETTI M., *Emergenza Covid-19 e lavoratrici madri. Occupazione e condizione femminile tra diritto "scritto" e diritto "muto"*, in *Economia e società regionale. Covid-19 e lavoro: sguardi interdisciplinari,* 2020, 2, pp. 28 ss.

VITALETTI M., *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano*, in ALBI P. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 127 ss.

VON DER LEYEN U., *Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile. Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 2020, in https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-12/state-of-the-union-speech_2020_it.pdf.

WALTMAN J. L., *The case for the living wage*, New Yorg, Algora, 2004.

WEBB S., *The Economic Theory of a Legal Minimum Wage*, in *Journal of Political Economy*, 1912, 20, pp. 975 ss.

WEBB S., WEBB B., *Industrial democracy*, London, Longmans, Green and Co, 1901.

WEIL D., *The Fissured Workplace. Why work bebecame so bad for so many and waht can be done to improve it*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2014.

WEISS M., *Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2016, I, pp. 651 ss.

WERNER A., LIM M., *The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda*, in *J. Bus. Ethics*, 2016, Vol. 137, No. 3, pp. 433 ss.

YEOMAN R., *Conceptualising meaningful work as a fundamental human need*, in *J. Bus. Ethics*, 2014, 125, pp. 235 ss.

ZACCARIA G., *Su alcune dimensioni della dignità umana*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 27 ss.

ZAGREBELSKY G., *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013.

ZAMAGNI V., *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*, Bologna, Il Mulino, 2015.

ZILIO GRANDI G., *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni,* Napoli, Jovene, 1996.

ZILIO GRANDI G., *Incrementi retributivi e progressività del riconoscimento*, in ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Commentario al CNNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 217 ss.

ZILLI A., *Parità di retribuzione per lavoratori di uguale valore: un passo avanti e uno di lato*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, I, pp. 956 ss.

ZIMMER R., *Living wages in international and European law*, in *Transfer*, 2019, Vol. 25(3), pp. 285 ss.

ZOLI C., *Parità di trattamento e retribuzione*, in CARUSO B., ZOLI C., ZOPPOLI L. (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1994, pp. 143 ss.

ZOLI C., *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1997, I, pp. 19 ss.

ZOLI C., *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in LASSANDARI A., VILLA E., ZOLI C. (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2022, Special issue, pp. 7 ss.

ZOLI C., *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, pp. 245 ss.

ZOLI C., *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in *Lav. Dir.*, 2024, 1, 99 ss.

ZOLI C., ZILIO GRANDI G., *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in CARUSO B., ZOLI C., ZOPPOLI L., *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1994, pp. 197 ss.

ZOPPOLI L., *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, ESI, 1991.

ZOPPOLI L., *L'articolo 36 della costituzione e l'obbligazione retributiva*, in CARUSO B., ZOLI C., ZOPPOLI L. (a cura di), *La retribuzione:*

struttura e regime giuridico, Napoli, Jovene, 1994, pp. 93 ss.

ZOPPOLI L., *La retribuzione*, in AA. VV., *Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 327 ss.

ZOPPOLI L., *I riders tra fattispecie e disciplina: dopo la sentenza della Cassazione n. 1663-2020*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, pp. 265 ss.

ZOPPOLI L., *L'intervento del legislatore sulla questione salariale: opportunità e modalità*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, 2020, 5, pp. 73 ss.

ZOPPOLI L., *Lavoro digitale, libertà negoziale, responsabilità: ancora dentro il canone giuridico della subordinazione*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2022, 1, pp. 51 ss.

ZOPPOLI L., *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia: i nodi insoluti da sciogliere senza ennesime approssimazioni*, in *Quad. Riv. Giur. Lav.*, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, 2024, 10, pp. 83 ss.

SOMMARIO

Introduzione V

Capitolo I
LA POVERTÀ LAVORATIVA E I BASSI SALARI:
OSTACOLI ALLA DIGNITÀ SOCIALE

1. Povertà, lavoro, dignità: «lavorare non è sempre sufficiente per non essere poveri» 1
2. Il problematico concetto di povertà lavorativa: una premessa linguistica 6
   2.1. La relazione tra retribuzione e povertà lavorativa: uno scudo necessario 12
   2.2. Il contrasto all'*in-work poverty* oltre la retribuzione 15
   2.3. La dimensione familiare del fenomeno: la promozione del lavoro femminile tra parità di diritti e speciale protezione per incrementare l'intensità lavorativa del nucleo familiare 19
3. "*Meaningful work*" e tutela della dignità 28
   3.1. La dignità nel diritto internazionale 32
   3.2. La dignità nell'ordinamento dell'Unione Europea 34
   3.3. La centralità del lavoro e la dignità sociale nella Costituzione italiana 39
   3.4. La tutela della dignità e il contrasto al lavoro povero quali presupposti della cittadinanza sociale 45

Capitolo II
ADEGUATEZZA E EQUITÀ DELLA RETRIBUZIONE
A LIVELLO INTERNAZIONALE E EUROUNITARIO

1. Un'ulteriore premessa concettuale: la differenza rispetto al salario minimo 60
   1.1. Natura e funzioni del salario minimo 64
   1.2. L'idea di retribuzione adeguata 70

1.3. In cerca dell'adeguatezza: dal salario minimo alla nozione di *living wage*. Una sintesi tra dignità e retribuzione? 77
1.3.1. Le giustificazioni del *living wage*: morale, economica e giuridica 80
1.3.2. Il bilanciamento tra un livello ragionevole di *living wage* e il ruolo dello Stato. Spunti dalla campagna inglese per un salario di sussistenza 83
1.4. La complessa nozione di equità: rispetto alla distribuzione salariale e agli altri lavoratori 88
2. Le nozioni di giusta retribuzione e equità a livello internazionale 95
3. La retribuzione nel diritto dell'Unione Europea 105
3.1. I più recenti interventi in materia dal semestre europeo al Pilastro europeo dei diritti sociali 108
3.2. La direttiva sui salari minimi adeguati: ambiziosi obiettivi e questioni critiche 113
3.2.1. La "soluzione" alla questione della competenza e il "problematico" ambito di applicazione 119
3.2.2. La via individuata tra promozione della contrattazione collettiva e adeguatezza del salario minimo legale 128
3.2.2.1. La promozione della contrattazione collettiva in materia salariale nell'art. 4 129
3.2.2.2. L'art. 5: l'adeguatezza dei salari minimi e le procedure per la loro determinazione 134
3.2.3. Alcune considerazioni sui parametri per la determinazione di salari minimi adeguati, il rinvio alle fonti di diritto internazionale e l'importanza di un'interpretazione teleologica 138
3.3. Il diritto a salari minimi adeguati e la garanzia della parità retributiva tra uomini e donne: un primo passo verso le pari opportunità 151

Capitolo III
LA GIUSTA RETRIBUZIONE E IL LAVORO DIGNITOSO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Il diritto all'adeguatezza della retribuzione nell'ordinamento italiano 161
1.1. La genesi dell'art. 36 Cost. 163
1.2. I principi di proporzionalità e sufficienza 168
1.2.1. Il concetto costituzionale di proporzionalità, la quantità di lavoro e la problematica misura del tempo nella determinazione della retribuzione 169
1.2.2. Oltre la corrispettività: il rapporto tra proporzionalità e sufficienza 179
1.3. L'attuazione della norma: il ruolo "creativo" della giurisprudenza e la funzione di parametro della contrattazione collettiva 189
1.4. Adeguatezza e struttura della retribuzione 202

1.5. Il problematico adeguamento dei salari al costo della vita 211
1.6. Parità di trattamento retributivo *versus* equità 214
2. Strumenti e politiche per garantire un tenore di vita dignitoso nell'ordinamento italiano. Il problematico riferimento alla famiglia e non solo 220
3. Retribuzione sufficiente, professionalità ed equità: una lettura unitaria di corrispettività e funzione sociale del salario nell'art. 36 Cost. 230

Capitolo IV
IL SALARIO MINIMO COME STRUMENTO DI TUTELA DEL LAVORO DIGNITOSO IN TUTTE LE SUE FORME E APPLICAZIONI

1. La via italiana al salario minimo: problemi e questioni aperte 239
1.1. Dal soggettivismo giudiziale alla concorrenza tra contratti collettivi 241
1.2. Ragionamenti sull'impatto della direttiva dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano 252
2. Il campo di applicazione: la tutela di equità e sufficienza oltre la subordinazione 260
3. Dibattito, modelli e proposte per un salario minimo in Italia 277
3.1. Le possibili strade: l'individuazione di un salario minimo per legge o tramite il rinvio ai contratti collettivi 284
3.2. La via "ibrida" del compenso orario minimo per i lavoratori vulnerabili e la tutela della sufficienza della retribuzione tra salario minimo e orario minimo per le modalità di lavoro "smart" 289

Capitolo V
RIFLESSIONI CONCLUSIVE IN TEMA DI RETRIBUZIONE ADEGUATA: ALLA RICERCA DI UN POSSIBILE PUNTO DI EQUILIBRIO TRA EQUITÀ E SUFFICIENZA

1. Per la tutela della dignità del lavoratore e del lavoro 299
2. Quale "salario minimo" per quale scopo? Adeguatezza, equità, proporzionalità e sufficienza della retribuzione 304
3. Dalle nozioni a una proposta di tutela dell'adeguatezza delle retribuzioni 309

Bibliografia 319

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. Coli U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. Donatelli I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. Valenza P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. Zingali G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. Tumedei C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. Albertoni A., *L'"Apokeryxis"*, 1923.
7. Salvi F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. Milani F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. Fassò G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. Ferri L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. Rossi G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. Poggeschi R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. Matteucci N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. Forchielli P., *I contratti reali*, 1952.
15. Salvi F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. Fassò G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. Palazzini Finetti L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustinianeo*, 1953.
18. Rossi G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. Mancini G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. Ferri L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. Torelli P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. Santini G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. Gianniti F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. Ghezzi G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. Nardi E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. Ferri L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. Ghezzi G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. Bonsignori A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. Redenti E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. Redenti E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. Gualandi A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. Bonsignori A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. Mancini G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. Nardi E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. Romagnoli U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. Santini G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. Rudan M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. Bonini R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. Colliva P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. Mengozzi P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. Sacchi Morsiani G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. Ghezzi G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. Roversi Monaco F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. Gianniti F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. Mengozzi P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. Romagnoli U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. Montuschi L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. Ranieri S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. Ranieri S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. Bonini R., *Ricerche di diritto giustinianeo*, 1968.
53. Santini G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. Lo Castro G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. Sacchi Morsiani G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. Roversi Monaco F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. Gianniti F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. De Vergottini G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. Mengozzi P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. Carinci F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. Osti G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. Zuelli F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. Pergolesi F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. Montuschi L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. Pattaro E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. Pini G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. Carpi F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. De Vergottini G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. Paolucci L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. De Gennaro A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. Stortoni L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. Gianniti F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. Bonvicini D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. De Vergottini G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. Lambertini R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. Dalla D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. Di Pietro A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. Mazzacuva N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. Romanelli G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. Borghesi D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. Dalla Torre G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. Carpi F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. Alleva P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. Puliatti S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. Fassò G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. Sgubbi F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. Lambertini R., *Plagium*, 1980.
88. Dalla D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. Vandelli L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. Nardi E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. Pellicanò A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. Giardini D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. Bortolotti D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. Roffi R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. Alessi R., *Scritti minori*, 1981.
96. Bassanelli Sommariva G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustinianeo*, 1983.
97. Zanotti A., *Cultura giuridica del Seicento e* jus publicum ecclesiasticum *nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. Illuminati G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. Toniatti R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. Nardi E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. Dalla D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. Mazzacuva N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. Caia G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. Baratti G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. Bortolotti D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. Puliatti S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. Lambertini R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. Zuelli F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. Pedrazzoli M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. Zanotti M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. Ruffolo U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. Biagi M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. Insolera G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. Malagù L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. Ricci G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. Zanotti A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. Selmini R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. Dalla D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. Zunarelli S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. Zoli C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. Cavina M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. Califano L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. Sarti N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. Scarponi S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. Bernardini M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. La Torre M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. Garcia De Enterria J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. Biagi Guerini R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. Caia G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. Magagni M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. Petroni L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. Zanotti A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. Sartor G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. Rossi L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. Luchetti G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. Sarti N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. Gustapane A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. Bottari C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. Donini M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. Perulli A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. Gasparri P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. Capuzzo E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. Biavati P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. Ferrari F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. Gustapane A., Sartor G., Verardi C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. Orlandi R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. Carpani G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. Musso A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. Donini M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.

152. Califano Placci L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. Fornasari G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. Manzini P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. Timoteo M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. Sesta M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. Tullini P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. Lugaresi N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. Sarti N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. Colliva P., *Scritti minori*, 1996.
162. Dugato M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. Gardini G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. Manzini P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. Mittica M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. Luchetti G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. La Torre M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. Camon A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. Mancini S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. Zanobetti Pagnetti A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. Bricola F., *Scritti di diritto penale*. Vol. I, *Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio*. Vol. II, *Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. Graziosi A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. Mantovani M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. Biavati P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. Rossi G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. Pellegrini S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. Boni G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. I, *Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, 1998
180. Rossi A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. Bongiovanni G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. Caputo G., *Scritti minori*, 1998.
183. Garrido J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. Bellodi Ansaloni A., *Ricerche sulla contumacia nelle* cognitiones extra ordinem, I, 1998.
185. Franciosi E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. Cattabriga C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. Mancini L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. Gustapane A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. Ricci G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. Canestrari S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. Fassò G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. Fassò G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. Scarciglia R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. Briguglio F., *"Fideiussoribus succurri solet"*, 1999.
195. Maltoni A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. Fondaroli D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. Rossi L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. Gragnoli E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. Boni G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. Lugaresi N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. Lalatta Costerbosa M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilehlmvon Humboldt*, 2000.
202. Semeraro P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. Verza A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. Lolli A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. Campanella P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. Bricola F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. Lassandari A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. Bianco A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. Raffi A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. Piergigli V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. Cafaro S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. Morrone A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. Masutti A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. Zanotti A., Orlando F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. Lupoi M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. Lolli A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. Curi F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. Cottignola G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. Cevenini C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. Monducci J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. Villecco Bettelli A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. Zucconi Galli Fonseca E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. Brighi R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. Luchetti G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. Piperata G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. Canestrari S., Foffani L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. Memmo D., Miconi S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
230.bis Briguglio F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. Querzola L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. Tarozzi S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. Botti F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. Fondaroli D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. Alagna R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. Giovannini M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. Montalti M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. Tordini Cagli S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. Legnani Annichini A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformagioni quattrocentesche*, 2008.
240. Lolli A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. Vaccarella M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. Tubertini C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. Fioriglio G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. Botti F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. Nisco A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. Zanobetti Pagnetti A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. Mattioli F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. Bertaccini D., *La politica di polizia*, 2009.
249. Astrologo A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. Di Maria S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustinianea del codice*, 2010.
251. Valentini E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. Querzola L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. Bologna C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. Rasia C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. Zucconi Galli Fonseca E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. Bellodi Ansaloni A., Ad eruendam veritatem. *Profili metodologici e processuali della* quaestio per tormenta, 2011.
257. Pontoriero I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. Gustapane A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. Caianiello M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. Briguglio F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. Valentini E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. Tassinari D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. Martelloni F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. Roversi-Monaco F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. Torre V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. Raffiotta E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. Caruso C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. Pedrini F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. Curi F., *Profili penali dello* stress *lavoro-correlato. L'*homo faber *nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. Casale D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. Nicodemo S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. Legnani Annichini A., *«Proxeneta est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. Monducci J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. Mantovani M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. De Donno M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. Pacilli M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. Pištan Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. Bellodi Ansaloni A., *L'arte dell'avvocato,* actor veritatis. *Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. Hoxha D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. Querzola L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. Pieri B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei* consilia *di Paolo da Castro*, 2016.
283. Rasia C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. Drigo C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. Polacchini F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. Calcagnile M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. Villa E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. Vincieri M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. Ganarin M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. Laus F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. Bonacini P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. Gabellini E., *L'azione arbitrale. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. Lupoi M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. Dallari F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. Donini A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. Novaro P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. Mattioli F., *Giustiniano, gli* argentarii *e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. Raffiotta E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. Medina M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. Centamore G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. Caruso C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. Mattheudakis M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. Tega D., *La Corte nel contesto. Percorsi di* ri-accentramento *della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. Bologna C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. Abis S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. Legnani Annichini A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. Caruso C., Medico F., Morrone A. (a cura di), Granital Revisited? *L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
308.bis Canestrari S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. Morrone A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. Pezzato E., Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. *Gli apporti patrimoniali alla moglie superstite in età tardoantica e giustinianea*, 2021.
311. Molinari M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra* methodus docendi *e mito.* Ἔχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρία, 2021.
312. Guerrieri G., Luchetti G., Lupoi M.A., Manes P., Martino M., Tassani T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. Morrone A., Mocchegiani M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. Giupponi T.F. , Arcuri A. (a cura di), *Sicurezza integrata e* welfare *di comunità*, 2022.
315. Bonetti T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. Guarnieri E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. Cavina M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. Pacilli M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. Calcagnile M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. Mengozzi P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
321. Tomer A., *'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. Caletti G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. Mulazzani G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. Visconti A.M., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. Pedullà L., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'Angelo G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. De Petris A.L., *Il principio* servitus in faciendo consistere nequit *e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. Medico F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. Santangelo A., *Uno studio sui delitti di turbativa*, 2023.
330. Albanese A., Quod nullum est nullum producit effectum? *I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. Pontoriero I., Veglia M. (a cura di), *«E sarai meco sanza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. Gustapane A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. Graziadei M., Timoteo M., Carpi A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. Sereni Lucarelli C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. Marolda G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. Arcuri A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. Rasia C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.
338. Hoxha D., Masculus facta sum. *Indagini storico-giuridiche sulla maschilizzazione fra tardo Medioevo ed Età Moderna*, 2024.
339. Medico F., Morrone A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, 2024.
340. Mezzetti L. (edited by), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, 2024.
341. Perchinunno F., *La reviviscenza delle norme giuridiche*, 2025.
342. Boni G., Ganarin M., Tomer A., *La lesione dei principi di legalità penale e del giusto processo nell'ordinamento canonico. Quali ripercussioni giuridiche nel diritto italiano?*, 2025.
343. Baroncini E., Casolari F., Manzini P., Tanzi A.M., Tellarini G., Quarta A. (edited by), *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025.
344. Molinari M., *Studio critico-sistematico del diritto delle persone nella Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano. Libro I (Titoli III-XXVI)*, 2025.
345. Marchi G., *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, 2025.

Finito di stampare nel mese di maggio 2025
per i tipi di Bologna University Press