



*Diretta da* ENRICO GRAGNOLI

# Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro

## Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive

a cura di Andrea Lassandari, Ester Villa, Carlo Zoli



**G. Giappichelli Editore – Torino**

Rivista trimestrale

# **Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro**

*Diretta da* ENRICO GRAGNOLI

## **Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive**

a cura di Andrea Lassandari, Ester Villa, Carlo Zoli



G. Giappichelli Editore – Torino

*Direttore responsabile:* Enrico Gragnoli

*Direzione e Redazione*

email: greco.vtdl@libero.it

www.dirittolavorovariazioni.com

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISSN 2499-4650

**Disclaimer:** *La presente pubblicazione e tutti i saggi ivi contenuti sono parte del progetto Horizon 2020 WorkYP - Working, Yet Poor, finanziato dall'Unione Europea con Grant Agreement n. 870619. Le opinioni e le informazioni riportate nei contributi riflettono unicamente l'opinione degli Autori e né la Commissione Europea, né l'agenzia esecutiva per la ricerca hanno alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.*

Publicato on-line nel mese di ottobre 2022  
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

### ***Vice direttori della rivista***

Guido Canavesi – Antonio Di Stasi – Antonello Oliveri

### ***Comitato di direzione***

José Antonio Fernandez Avilés – Emilio Balletti – Vincenzo Bavaro – Franca Borgogelli – Alessandro Boscati – Stefano Brusati – Piera Campanella – Carlo Cester – Maurizio Del Conte – Madia D’Onghia – Loredana Ferluga – Valeria Fili – Alessandro Garilli – Maria Giovanna Greco – Andrea Lassandari – Fiorella Lunardon – Angela Marcianò – Luigi Menghini – Michele Miscione – Antonella Occhino – Alberto Pizzoferrato – Maurizio Ricci – Antonio Vallebona – Carlo Zoli – Antonello Zoppoli

### ***Comitato di redazione***

Maria Giovanna Greco (*direttrice del comitato di redazione*) – Mirko Altimari – Lucia Bello – Ilaria Bresciani – Francesco Capparelli – Stefano Corso – Massimo Cundari – Lorenzo Maria Dentici – Rossana Detomi – Alessandro Giuliani – Cristina Marani – Martino Matarese – Fabio Pantano – Susanna Palladini – Nicolò Rossi – Marta Selicorni – Luigi Sposato – Caterina Timellini – Laura Torsello – Ester Villa – Luca Zaccarelli – Valentina Zaccarelli

### ***Segreteria di redazione***

Leonida Gragnoli

### ***Comitato di valutazione***

Luigi Angiello – Francesco Basenghi – Alessandro Bellavista – Stefano Bellomo – Marco Biasi – Paola Bozzao – Marina Brollo – Luca Calcaterra – Guido Canavesi – Davide Casale – Matteo Corti – Luigi De Angelis – Michele De Luca – Marco Esposito – Vincenzo Ferrante – Maria Dolores Ferrara – Gabriele Franza – Marco Ferraresi – Lorenzo Gaeta – Donata Gottardi – Renato Greco – Fausta Guarriello – Stella Laforgia – Chiara Lazzari – Stefano Liebman – Mariella Magnani – Sandro Mainardi – Valerio Maio – Massimiliano Marinelli – Oronzo Mazzotta – Roberta Nunin – Paola Olivelli – Antonello Olivieri – Roberto Romei – Riccardo Salomone – Francesco Santoni – Alessandra Sartori – Valerio Speciale – Adriana Topo – Paolo Tosi – Armando Tursi – Roberto Voza – Anna Zilli

### ***Norme di autodisciplina***

1. La valutazione dei contributi inviati per la pubblicazione, sia su iniziativa degli Autori, sia in quanto richiesti dal Comitato di direzione, è affidata a due membri del Comitato per la valutazione scientifica scelti a rotazione.
2. Il contributo è inviato ai valutatori senza notizia dell'identità dell'Autore.
3. L'identità dei valutatori è coperta da anonimato. Il parere anonimo è inviato all'Autore.
4. In caso di pareri contrastanti la direzione assume la responsabilità della decisione.
5. Ove dalle valutazioni emerge un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, la direzione promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio assumendosi la responsabilità della verifica.



# Indice

## *Index*

### **Il tema**

*Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*

a cura di ANDREA LASSANDARI, ESTER VILLA, CARLO ZOLI

ANDREA LASSANDARI, ESTER VILLA, CARLO ZOLI, <i>Presentazione del volume</i>	3
CARLO ZOLI, <i>Giusta retribuzione e lavoro povero</i>	7
LUCA RATTI, <i>La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati</i>	39
GIULIA MARCHI, <i>La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap</i>	63
ESTER VILLA, <i>«Gli amori difficili»: contrattazione collettiva e lavoro autonomo</i>	97
ANDREA LASSANDARI, <i>Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza</i>	123
NICOLA DE LUIGI, GIOVANNI AMERIGO GIULIANI, <i>Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future</i>	147

# Giusta retribuzione e lavoro povero

## *Adequate wages and in-work poverty*

Carlo Zoli

*Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna*

---

### ABSTRACT

Il saggio affronta le problematiche più attuali e più controverse in tema di retribuzione con particolare riguardo alla determinazione della “giusta” retribuzione, nell’ottica del contrasto al lavoro povero, subordinato e autonomo. A tal fine ricostruisce il ruolo ed il contributo delle fonti sovranazionali, della Costituzione, della legge ordinaria e della contrattazione collettiva, per poi soffermarsi sul fondamentale contributo della giurisprudenza. Tuttavia i nodi e le lacune emersi hanno, da un lato, posto in crisi la c.d. via giudiziale alla determinazione della retribuzione adeguata e, dall’altro, reso ormai necessario un intervento del legislatore in tema tanto di salario minimo legale, quanto di contrattazione collettiva e di rappresentanza.

*The paper addresses the most current and controversial issues in the area of wage, with a particular focus on determining “fair” wage, in view of combating poor (dependent and autonomous) work. To this end, it provides an overview of the relevant supranational sources, the Constitution, ordinary law and collective bargaining, and then looks at the fundamental contribution of case-law. However, the issues and shortcomings identified have, on the one hand, impinged on the judicial determination of adequate wages and, on the other hand, made it necessary for the legislator to intervene in the field of both statutory minimum wage as well as collective bargaining and representation.*

---

### SOMMARIO:

1. Introduzione: il lavoro povero e il riemergere della questione salariale. – 2. Il ruolo delle fonti in tema di retribuzione: a) le fonti sovranazionali. – 3. Segue: b) l’art. 36 Cost. – 4. Segue: c) gli interventi del legislatore ordinario. – 5. Segue: d) la contrattazione collettiva. – 6. Il ruolo della giurisprudenza. – 7. La necessità di un intervento del legislatore e di una nuova stagione di concertazione sociale.

## 1. *Introduzione: il lavoro povero e il riemergere della questione salariale*

Il fenomeno della povertà nonostante il lavoro è sempre esistito, ma negli ultimi anni si è ovunque accentuato tanto che si può senza alcun timore di smentita affermare che “il circolo virtuoso tra occupazione e benessere si è spezzato”<sup>1</sup>.

Non è necessario in questa sede soffermarsi sui dettagli della nozione di lavoro povero. Come ben noto, esiste da tempo una definizione adottata dall’Unione europea e utilizzata da Eurostat per le stime ufficiali, la quale si fonda su un concetto che combina la dimensione individuale, connessa all’occupazione del singolo, alla retribuzione, alla durata e alla stabilità dell’impiego, con una dimensione familiare, che dipende dalla composizione demografica e occupazionale del nucleo familiare<sup>2</sup>. Si deve, peraltro, rilevare che tale definizione solleva non pochi problemi concettuali e operativi, se si considera che può condurre a qualificare come povero un lavoratore anche se percepisce una retribuzione non bassa alla luce del numero e della capacità reddituale dei componenti del nucleo familiare e, al contrario, a non ritenere tale un lavoratore o – come statisticamente più frequente – una lavoratrice con retribuzione molto bassa, ma inserito/a in un contesto familiare con un reddito complessivo superiore al 60% del reddito mediano nazionale.

Emerge, pertanto, la ragione, anzi una delle ragioni, per cui il “Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia”<sup>3</sup> ha proposto di promuovere una revisione dell’indicatore europeo di povertà lavorativa, al fine, tra l’altro, sia di “prendere in considerazione in maniera più strutturale i redditi da lavoro degli individui oltre che il reddito equivalente di cui dispongono all’interno del nucleo familiare in cui vivono”, sia di “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”.

In ogni caso, al di là delle definizioni, comunque utili a consentire l’elabo-

---

<sup>1</sup> Così M. BORZAGA, C. FALERI, M.L. VALLAURI, *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, in *Lav. dir.*, 2019, 3, nell’aprire un numero monografico dedicato ai problemi dell’*in-work poverty*.

<sup>2</sup> Cfr. EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, 2017, 5. In dottrina v. 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*, Giappichelli, Torino, 2021, 221 s.

<sup>3</sup> Tale Gruppo di lavoro è stato istituito con d.m. n. 126/2021.

razione di statistiche affidabili, è dappertutto evidente come la povertà di chi lavora sia causata da una pluralità di fattori sia di tipo economico, indotti dalla globalizzazione e dalle ricorrenti crisi finanziarie ed acuiti dalla pandemia, sia di tipo produttivo, consistenti nelle trasformazioni dei sistemi e dei processi produttivi dovute allo sviluppo tecnologico e al travaso di forza lavoro dall'industria al terziario.

Come da più parti sottolineato, i suddetti fattori hanno fatto sì che il lavoro cambiasse in termini sia qualitativi che quantitativi. Infatti, una sempre più elevata quota di lavoratori, da un lato, svolge mansioni semplici e ripetitive; dall'altro, è impiegata, specie nel terziario, in attività più discontinue, maggiormente spezzettate in fasce orarie ridotte, con aumento del *part time* involontario e dei contratti a termine, quindi con una maggiore precarietà ed una complessiva riduzione delle ore lavorate. Il lavoro, in altre parole, cambia, quando non si riduce o addirittura non viene meno, secondo un *trend* che rischia di essere accentuato, quanto meno nel breve periodo, dalle ristrutturazioni aziendali che potrebbero derivare dalla "transizione verde" dell'economia<sup>4</sup>.

In questo contesto la questione salariale costituisce evidentemente soltanto un aspetto del problema più generale che interessa e causa la povertà nel lavoro, ma si ripropone con vigore e merita di essere nuovamente affrontata tenendo conto di una serie di circostanze invero patologiche: le basse retribuzioni riguardano una quota elevata di lavoratori; i minimi contrattuali sono talora disapplicati; i salari vedono ridotto il proprio potere di acquisto; le disegualianze aumentano a seconda delle aree geografiche, dell'etnia, dell'età, del genere<sup>5</sup>; il tutto sino al rischio di una vera e propria esclusione sociale di larghe aree del mondo del lavoro.

Anche limitando l'indagine alle retribuzioni vengono in rilievo importanti problematiche, concernenti il ruolo delle fonti, la struttura della contrattazione collettiva, la struttura e il livello delle retribuzioni, che, per quanto tradizionali, vedono la propria complessità acuirsi a causa del mutato contesto appena tratteggiato.

Il contrasto al lavoro povero e alla povertà in generale, che costituisce uno degli obiettivi del *welfare state* fin dalle origini, è uno dei profili più rilevanti in termini sociali e di politica economica, ancor prima che in una prospettiva

---

<sup>4</sup> Cfr., da ultimo, L. CASANO, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 997 ss., la quale sottolinea comunque che "Una transizione ecologica giusta dipende allora in gran parte dalla capacità di ricollocamento dei lavoratori e dallo sviluppo di nuovi mestieri" (p. 999).

<sup>5</sup> Cfr. tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018, 13.

giuridica, peraltro importante sul piano tanto dello *ius conditum*, quanto dello *ius condendum*. Ma non si pone soltanto un problema di retribuzioni minime, in grado, da un lato, di garantire un salario minimo inteso come “mera soglia di sopravvivenza”<sup>6</sup> o, dall’altro, meglio, di assicurare al lavoratore il mantenimento di un livello di vita socialmente accettabile, in un’ottica più vicina a quella di *living wage*<sup>7</sup>; emerge altresì più in generale e in tutta la sua portata l’esigenza di retribuzioni “giuste”, idonee cioè a remunerare adeguatamente la professionalità dei lavoratori senza le diseguaglianze che minano gli equilibri sociali in violazione dell’art. 3 Cost.<sup>8</sup>.

## 2. Il ruolo delle fonti in tema di retribuzione: a) le fonti sovranazionali

Il tema della retribuzione non può non essere affrontato partendo dalle fonti e dal loro ruolo, senza trascurare la “crescente importanza sul versante della politica economica nazionale ed europea”<sup>9</sup> che esso ha acquisito.

Nell’esaminare le fonti e la loro mutevole combinazione, è ormai maturata anche nel diritto del lavoro una crescente sensibilità con riguardo a quelle sovranazionali, internazionali ed europee.

Tuttavia i risultati non sono troppo significativi proprio in materia di retribuzione, soprattutto con riguardo alle fonti internazionali, dall’art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 alle convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro<sup>10</sup>, “dei cui principi non si è mancato di rilevare la ben scarsa effettività”<sup>11</sup>.

Peraltro, è opportuno sottolineare che talora viene richiamato espressa-

---

<sup>6</sup> Cfr. 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, Modena, 2014, 328.

<sup>7</sup> Cfr. G. MARCHI, *Working, yet poor: la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa*, in *Sociologia del lavoro*, 2022, 3, 64.

<sup>8</sup> Cfr. T. TREU, *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Rapporti economici. Art. 35-40, Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 75; P. PASCUCCI, *op. cit.*, 21.

<sup>9</sup> Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 15.

<sup>10</sup> Si fa riferimento alla Convenzione n. 26/1928 concernente l’introduzione di metodi per la fissazione dei salari minimi, alla Convenzione n. 131/1970 sulla fissazione del salario minimo e alla Raccomandazione n. 135/1970.

<sup>11</sup> Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 18. Per le fonti internazionali cfr. R. ZIMMER, *Living wages in international and European law*, in *Transfer*, Vol. 25(3), 2019, 285 ss.

mente il diritto dei lavoratori ad una giusta retribuzione, sufficiente a “garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso”. È il caso, ad esempio, dell’art. 4 della Carta Sociale Europea, che in modo significativo pone in luce la relazione esistente tra livello retributivo e standard di vita. Tuttavia, proprio la mancata individuazione del significato della nozione “strumentale” di “livello di vita dignitoso”, che la giusta retribuzione dovrebbe garantire, ha indotto a ritenere “ambigua”<sup>12</sup> tale previsione. Ciò ha spinto il Comitato europeo dei diritti sociali a cercare di colmare la lacuna: si tratta di una nozione che va oltre la garanzia per i lavoratori di potersi procurare beni di prima necessità, quali cibo, abitazione, vestiario, e che comprende tutte le risorse necessarie per consentire all’individuo di partecipare ad attività di carattere culturale, educativo e sociale<sup>13</sup>. Inoltre, il Comitato ha individuato una soglia minima di adeguatezza della retribuzione: ha, infatti, affermato che, per essere equo ai sensi dell’art. 4 della CSE, il salario minimo non deve essere inferiore al 60% del salario netto medio a livello nazionale<sup>14</sup>.

Un giudizio in parte diverso va riservato alle fonti in senso stretto proprie dell’Unione europea. Infatti, se, in omaggio alle posizioni liberiste prevalenti in ambito economico<sup>15</sup>, l’art. 153, par. 5, del TFUE esclude la retribuzione dalle competenze dell’Unione e la Commissione europea si è limitata ad auspici<sup>16</sup>, le numerose sentenze della Corte di giustizia che sono state chiamate a pronun-

---

<sup>12</sup> Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Art. 4. The right to a fair remuneration*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, S. CLAUWAERT (eds.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Bloomsbury, Oxford, 2017, 198 ss.

<sup>13</sup> Cfr. *Digest of the case law of the European committee of social rights 2018*, che riporta il testo delle *Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 4§1; Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§1*, in <https://rm.coe.int/digest-2018-appendix-en/1680939f7e>.

<sup>14</sup> Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *op. loc. cit.*; V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 123. Il Comitato ritiene inoltre giustificabili salari compresi tra il 50% e il 60% del salario medio netto, a condizione che lo Stato dimostri che tale livello garantisce un livello di vita decente. Cfr. *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§1*, dove il Comitato specifica ulteriormente che un salario non soddisfa i requisiti stabiliti dall’art. 4 della Carta sociale europea, a prescindere dalla percentuale del salario minimo rispetto al salario medio nazionale, quando questo non garantisca al lavoratore un tenore di vita dignitoso in “termini reali”: deve sempre essere almeno al di sopra della soglia di povertà per quel paese.

<sup>15</sup> Cfr. M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019, 12.

<sup>16</sup> Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 12.

ciarsi sui minimi di trattamento<sup>17</sup>, la riflessione sui principi del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>18</sup> e, soprattutto, la direttiva sui salari minimi adeguati approvata nel settembre 2022<sup>19</sup> hanno conferito ben diversa importanza al ruolo dell'Unione europea quanto meno in chiave di contrasto alle basse retribuzioni e al *dumping* salariale o di accelerazione di un intervento legislativo in tema di salario minimo.

Nell'implementazione di tale politica, le menzionate fonti sovranazionali potrebbero giocare un ruolo non del tutto irrilevante, quantomeno nell'ottica di un'interpretazione teleologicamente orientata delle disposizioni della appena emanata direttiva in materia di salari minimi adeguati. Nel suo preambolo, infatti, vengono richiamati l'art. 4 della Carta sociale europea, il principio n. 6 del Pilastro Europeo dei diritti sociali e la Convenzione n. 131 del 1970 dell'OIL, per l'importante riconoscimento compiuto da tali norme del diritto ad un'equa retribuzione idonea a garantire una vita dignitosa ai lavoratori e alle loro famiglie<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. ancora P. PASCUCCI, *op. cit.*, 19.

<sup>18</sup> Sull'importanza della proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, cfr. 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, 101 ss; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M.D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, Milano, 2018, 7 ss. Per quanto riguarda le retribuzioni, è di particolare rilievo il principio n. 6 del Pilastro, che afferma il “diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso” e a “retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro”, nell'ottica di prevenire la povertà lavorativa”.

<sup>19</sup> Per un commento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682), tra i tanti, cfr. L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 59 ss; Z. ADAMS, *Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 283; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 411 ss; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 41; T. TREU, *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, in *Lav. dir. Europa*, 2021, 3. Sul punto v. anche *infra*, § 7. In relazione al testo della proposta in seguito all'accordo interistituzionale raggiunto lo scorso giugno e alla direttiva ora finalmente approvata, cfr. L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in questo fascicolo.

<sup>20</sup> Cfr. rispettivamente i Considerando 6 e 7 della direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea approvata nel settembre 2022.

Le fonti interne restano, comunque, fondamentali e su di esse deve verte-  
re la ricostruzione del quadro normativo vigente in ciascun Paese dell’U-  
nione.

### 3. *Segue: b) l’art. 36 Cost.*

Il caposaldo del sistema retributivo italiano a partire dalla caduta del regi-  
me corporativo era ed è l’art. 36 Cost., una norma che introduce i principi  
“cardine” in materia e che è tornata di stringente attualità col diffondersi del  
lavoro povero, tanto nell’ambito del lavoro subordinato quanto in quello del  
lavoro autonomo.

Se l’applicabilità dell’art. 36 Cost. non è in discussione con riguardo al  
primo, nonostante i tentativi di alcuni settori della dottrina<sup>21</sup> la giurisprudenza  
prevalente continua ad accogliere la soluzione contraria relativamente al se-  
condo<sup>22</sup>, anche se svolto nelle forme e con le modalità del lavoro coordinato,  
in un contesto di debolezza socio-economica spesso persino superiore a quella  
dei lavoratori dipendenti. Ciò ha indotto il legislatore ordinario ad intervenire  
espressamente in alcune occasioni negli ultimi anni (§ 4).

L’art. 36 fu oggetto di un ampio dibattito nel corso dei lavori dell’Assem-  
blea costituente. A dispetto di alcune proposte di segno contrario<sup>23</sup>, si scelse,  
da un lato, di non imporre l’introduzione di un salario minimo legale e,  
dall’altro, di non prevedere alcuna riserva in materia retributiva neppure a fa-

---

<sup>21</sup> Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro “parasubordinato”*, Franco Angeli, Milano, 1979, 16 ss.; P. SANDULLI, *In tema di collaborazione autonoma continuativa e coordinata*, in *Dir. lav.*, 1982, 260; G. COLAVITTI, “*Fondata sui lavori*”. *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Riv. ass. it. cost.*, 2018, 1, 35 ss.; da ultimo, tenendo conto anche della diffusione e dei nuovi caratteri del lavoro autonomo, che “patisce ormai da tempo la discontinuità lavorativa e dipendenza economica”, C. GARBUIO, *L’estensione dell’art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, in *Labour Law Issues*, 2022, n. 1, sul punto 9; *contra* M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, 553 s.; P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1989, 270; M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, 211, che ravvisa indiretta conferma della soluzione indicata nell’art. 36, d.lgs. n. 276/2003 (sul punto v. *infra*, 4). Per una possibile apertura cfr. A. LAS-SANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”*, in *Lav. dir.*, 2019, spec. 96.

<sup>22</sup> Cfr., fra le tante, Cass. 21 ottobre 2000, n. 13941; Cass. 23 marzo 2004, n. 5807; Cass. 20 luglio 2007, n. 16134.

<sup>23</sup> Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 103, nota 38.

vore della contrattazione collettiva<sup>24</sup>, benché risultasse innegabile che ne veniva privilegiata la competenza.

Si tratta di una conclusione avallata anche dalla Corte costituzionale, la quale ha attribuito ai contratti collettivi la “funzione di fonte regolatrice dei modi di attuazione della garanzia costituzionale del salario sufficiente”<sup>25</sup>, tanto da ammettere eventuali compressioni da parte della legge della facoltà di stabilire la misura della retribuzione “solo in situazioni eccezionali a salvaguardia di superiori interessi generali e quindi con carattere di transitorietà”<sup>26</sup>, in particolare in nome della “compatibilità con obiettivi generali di politica economica”<sup>27</sup>.

Da subito venne riconosciuta la natura precettiva della norma<sup>28</sup>, direttamente e immediatamente vincolante non soltanto nei confronti della legge e della contrattazione collettiva, ma anche nei rapporti tra privati quale disposizione inderogabile, fonte non soltanto di principi, ma di vere e proprie regole che si impongono alle parti<sup>29</sup>.

Diverse, tuttavia, sono risultate le letture relative alla natura del diritto sancito dall’art. 36. Infatti, a coloro che privilegiano la configurazione di quello ad una retribuzione equa e sufficiente quale diritto assoluto o fondamentale della persona<sup>30</sup>, o come “diritto sociale di rango costituzionale” o “diritto sociale di cittadinanza”<sup>31</sup>, si contrappone chi opta più riduttivamente per una ricostruzione in termini di diritto di credito<sup>32</sup>: una tesi avallata da una risalente

---

<sup>24</sup> Cfr. C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4, 19 s. e Corte Cost. 11 dicembre 1962, n. 106.

<sup>25</sup> Così Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124. Analogamente cfr. Corte Cost., 28 aprile 1994, n. 164.

<sup>26</sup> Così Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124, cit.

<sup>27</sup> Così ancora Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124, su cui v. ampiamente M. MARTONE, *op. cit.*, 42.

<sup>28</sup> Cfr., tra gli altri, P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell’articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, 739; M. MARINELLI, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 87; P. PASCUCCI, *op. cit.*, 45.

<sup>29</sup> Cfr., fra le tante, Cass. 23 novembre 1992, n. 12940, in *Dir. prat. lav.*, 1993, 214 e Cass. 26 gennaio 1993, n. 928, *ivi*, 1993, 809.

<sup>30</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, 177.

<sup>31</sup> Così L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 181 ss.

<sup>32</sup> Cfr. O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2017, 459. Per ulteriori riferimenti dottrinali cfr. P. PASCUCCI, *op. cit.*, 28 e L. NOGLER, S. BRUN, *Art. 36*, in R. DE

pronuncia della Corte costituzionale<sup>33</sup>, la quale ne ha di conseguenza disconosciuta l'“assoluta indisponibilità”<sup>34</sup>, cosicché il diritto *de quo* risulta disponibile sia pur nei limiti stabiliti dall'art. 2113 c.c.<sup>35</sup>.

Ancora più complessa e controversa è risultata la ricostruzione del contenuto di tale diritto, ovvero del significato e della portata dei principi di proporzionalità e sufficienza indicati dall'art. 36 e ricondotti ad una nozione unitaria che rispecchia le due funzioni, sociale e di corrispettivo, della retribuzione. Il dibattito in dottrina ed in giurisprudenza è stato intenso e non del tutto risolto tanto sul piano concettuale, quanto su quello più strettamente pratico-applicativo. In particolare, è tutt'altro che condivisa la valutazione del peso del principio di proporzionalità rispetto a quello di sufficienza, specie in termini di eventuale subalternità dell'uno all'altro. In ogni caso, appare evidente che i principi del libero mercato devono essere temperati con quelli sociali<sup>36</sup> ed è altrettanto innegabile che l'obbligazione retributiva sociale è una controprestazione economica dettata dalle condizioni del mercato del lavoro<sup>37</sup>. Del resto la giurisprudenza ha seguito un approccio fondato su una visione essenzialmente proporzionalistica, in omaggio alla quale ha utilizzato la sufficienza come mero correttivo della proporzionalità<sup>38</sup>. Ed al riguardo è bene rinviare alla ricostruzione delle soluzioni che in tema di retribuzione adeguata la giurisprudenza ordinaria ha compiuto alla luce delle opzioni effettuate dall'autonomia collettiva (cfr. § 6).

Rimanendo sul piano delle disposizioni costituzionali, un'altra questione molto importante anche nella prospettiva dell'impatto concreto attiene alla rilevanza di altri principi di rango costituzionale, quali, da un lato, quello di eguaglianza (art. 3) e, dall'altro, il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica privata (artt. 4 e 41 Cost.).

Rispetto al primo, il rapporto con l'art. 36 non è conflittuale, ma di poten-

---

LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, VII ed., Cedam, Padova, 2022, §§ 1 e 2.

<sup>33</sup> Cfr. Corte Cost. 10 maggio 1963, n. 66.

<sup>34</sup> Così Corte Cost. 20 marzo 1974, n. 77.

<sup>35</sup> Cfr., tra gli altri, G. PERA, *Le rinunce e le transazioni del lavoratore*, Giuffrè, Milano, 1990, 38.

<sup>36</sup> Cfr. P. PASCUCCI, *op. cit.*, 25 ss.

<sup>37</sup> Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 102 s.

<sup>38</sup> Cfr. C. PONTERIO, *op. cit.*, 21.

ziale integrazione o completamento. Si è tentato al riguardo di sostenere che il criterio proporzionalistico è idoneo “ad esprimere un comando di parificazione”<sup>39</sup>. In particolare, il riferimento all’art. 3 Cost. avrebbe potuto consentire di sviluppare le aperture che la stessa Corte costituzionale ha delineato allorché ha dichiarato “tollerabili e possibili disparità e differenziazioni di trattamento, sempre che siano giustificate e comunque ragionevoli”, escludendo quelle disparità che, in quanto arbitrarie, cioè non sorrette “da una causa coerente con i principi fondamentali dell’ordinamento”, appaiano lesive della dignità personale e sociale dei lavoratori”<sup>40</sup>. Tuttavia quello spunto è rimasto privo di seguito e l’applicazione del principio paritario non si è spinto al di là dei confini del divieto di discriminazioni<sup>41</sup>, considerato che la giurisprudenza ordinaria ha costantemente affermato che dall’art. 36 Cost. non può desumersi un principio generale di parità di trattamento nei rapporti di lavoro in quanto tale norma non contiene alcun vincolo di comparazione interpersonale<sup>42</sup>.

Con riguardo ai secondi, invece, potrebbe porsi un problema di bilanciamento col diritto alla retribuzione equa e sufficiente. Si tratta di una questione estremamente pericolosa perché espone i lavoratori ad un potenziale “ricatto occupazionale”<sup>43</sup>. Anche se si tende ad escludere che il *minimum* costituzionale possa essere sacrificato persino quando venga in gioco la sopravvivenza delle imprese e dei posti di lavoro<sup>44</sup>, non va trascurato come talora si sia ammesso che trattamenti inferiori possano essere giustificati quando le imprese si trovano in condizioni particolari dal punto di vista del contesto ambientale in cui operano<sup>45</sup>, della natura dell’attività svol-

---

<sup>39</sup> Così M. BROLLO, *Il lavoro subordinato a tempo parziale*, Jovene, Napoli, 1991, 187. Sia consentito altresì rinviare a C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, I, 145 ss.

<sup>40</sup> Così Corte Cost. 9 marzo 1989, n. 103, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, II, 389.

<sup>41</sup> Sia consentito rinviare a C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, I, 145 ss.

<sup>42</sup> Cfr., fra le tante, Cass., sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030, in *Foro it.*, 1993, I, 1794 e Cass., sez. un., 17 maggio 1996, n. 4570, in *Not. giur. lav.*, 1996, 188; Cass. 25 marzo 2019, n. 8299.

<sup>43</sup> Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 17.

<sup>44</sup> Cfr. ancora P. PASCUCCI, *op. cit.*, 16.

<sup>45</sup> Cfr. in tal senso Cass. 9 agosto 1996, n. 7383, in *Foro it.*, 1998, I, 3228 e Cass. 26 luglio 2001, n. 10260, che comunque subordina la possibilità di un trattamento inferiore alla dimostrazione, attraverso dati statistici, che il potere d’acquisto della retribuzione nella zona consi-

ta<sup>46</sup> o delle loro dimensioni<sup>47</sup>. Si tratta di una soluzione difficilmente divisibile, specie qualora compiuta discrezionalmente dalla giurisprudenza, se si prende in considerazione, oltre che l'art. 36 Cost., anche il secondo comma dell'art. 41 Cost., che eleva la dignità umana a limite della libertà di iniziativa economica privata<sup>48</sup>.

Un ordine di considerazioni differente meritano, invece, quelle previsioni legislative che, nel tempo, per promuovere l'occupazione di chi non ha lavoro, hanno previsto una retribuzione inferiore: ciò nella misura in cui tale trattamento trovi giustificazione nella minore professionalità e quindi nel principio di proporzionalità, come nel caso dei contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, a diversa conclusione dovendosi invece pervenire nel caso del c.d. salario d'ingresso per i disoccupati di lungo periodo o per i lavoratori assunti con finalità di mero inserimento<sup>49</sup>.

#### 4. *Segue: c) gli interventi del legislatore ordinario*

Come correttamente rilevato, il legislatore italiano “ha ben presto abdicato al compito di individuare un modello organico di disciplina della materia salariale”<sup>50</sup>, sia rinunciando a prevedere un salario minimo legale, sia evitando di regolamentare gli assetti della contrattazione collettiva e di conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi. Anzi, a ben vedere, si è a lungo limitato ad introdurre regole generali in tema di sistemi retributivi e di norme relative ai criteri di calcolo di alcune voci della retribuzione<sup>51</sup>, le più significative delle quali erano già contenute nel codice civile (artt. 2099-2102).

---

derata è superiore alla media nazionale. *Contra* Cass. 26 marzo 1998, n. 3218, in *Foro it.*, 1998, I, 3227.

<sup>46</sup> Cfr. Cass. 14 maggio 1997, n. 4224, in *Foro it.*, 1998, I, 3227.

<sup>47</sup> Cfr. Cass. 9 agosto 1996, n. 7383, cit.; Cass., 28 agosto 2004, n. 17250.

<sup>48</sup> Cfr. C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, I, 431; P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, II, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2003, 115 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La retribuzione nel tempo della crisi tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, 115 ss.

<sup>49</sup> Sul punto si rinvia a C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 1997, 25 s. e a L. ZOPPOLI, *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, cit., I, spec. 140.

<sup>50</sup> Così M. MARTONE, *op. cit.*, 19.

<sup>51</sup> Cfr. C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Dig. it.*, IV ed., Utet, Torino, 1996, 419.

Soltanto in un secondo momento ha, da un lato, previsto misure di contenimento delle dinamiche salariali e più in generale del costo del lavoro, com'è accaduto in particolare in tema di indennità di contingenza e di mensa.

Dall'altro, ha cercato di fornire garanzie di applicazione dei trattamenti minimi in situazioni o ambiti in cui appare elevato il rischio di retribuzioni al ribasso. Interventi del genere hanno inizialmente ricostruito il vincolo gravante sui datori di lavoro in termini di onere, subordinando la concessione di particolari benefici o l'accesso ad appalti pubblici all'applicazione di "condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona" (art. 36 st. lav.).

Successivamente ha introdotto norme che impongono il rispetto dei minimi previsti dai contratti collettivi per lavoratori che si trovino in particolari condizioni o che siano assunti per svolgere particolari attività, quali i lavoratori extracomunitari (cfr., ad es., art. 22, comma 3, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), i lavoratori marittimi (art. 3, d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30), i prestatori italiani inviati in paesi extracomunitari (art. 2, comma 4, d.l. 31 luglio 1987, n. 317, convertito dalla legge 3 ottobre 1987, n. 398), i disabili destinati all'inserimento lavorativo tramite convenzioni presso professionisti o cooperative sociali (artt. 12 e 12-*bis*, legge n. 68/1999), i lavoratori impiegati dalle imprese sociali (art. 2, d.lgs. n. 155/2006), nonché i lavoratori distaccati in Italia, da parte di imprese che abbiano sede nell'Unione europea, nell'ambito di una prestazione di servizi, ai quali devono essere garantite le medesime condizioni occupazionali e di lavoro previste per coloro che effettuano prestazioni lavorative analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco (art. 4, d.lgs. n. 130/2016).

Più recentemente il legislatore si è spinto addirittura ad imporre l'applicazione di un ben preciso contratto collettivo, individuandolo in modo univoco, specie per garantire la parità di trattamento nella filiera degli appalti, anche se ha così compresso la libertà sindacale e di organizzazione delle imprese, nel contempo penalizzando le cooperative sociali che pur operano con la finalità di favorire l'inserimento lavorativo di persone deboli (cfr., in particolare, art. 23-*bis*, d.l. n. 21/2022, convertito dalla legge n. 51/2022; art. 49, d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che ha modificato l'art. 105, d.lgs. n. 50/2016; art. 30, d.lgs. n. 50/2016).

L'intervento legislativo più significativo riguarda i soci lavoratori delle imprese cooperative. Al riguardo già la riforma di cui alla legge 3 aprile 2001, n. 142 all'art. 3 ha riconosciuto al socio lavoratore il diritto ad un trattamento economico complessivo "proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla con-

trattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine”. Successivamente, l’art. 7, comma 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha precisato che tali trattamenti sono quelli “dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”. Questa disposizione è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Consulta<sup>52</sup>, la quale ha sottolineato che, “nell’effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l’andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l’articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative”.

Una soluzione analoga non è stata estesa agli altri settori, ma è da tempo utilizzata in via generale per la determinazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali ai sensi della legge n. 389/1989. L’art. 2, comma 25, legge n. 549/1995 ha, infatti, precisato che l’art. 1, comma 1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge n. 389/1989, “si interpreta nel senso che, in caso di pluralità dei contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria”.

In questo modo il riferimento al contratto collettivo acquisisce un’importanza crescente che va ben al di là della sua tradizionale efficacia soggettiva, quale ricostruita in base alle regole della rappresentanza. È la risposta al fenomeno, in parte patologico, della proliferazione degli accordi nazionali, anche relativi alla stessa categoria, verificatosi negli ultimi anni, sul quale si ritornerà in seguito (§ 5).

Un altro filone di interventi, in linea con quanto previsto da alcuni significativi accordi interconfederali, si è mosso fin dagli anni ’90 del ’900 nella direzione di promuovere i premi di produttività collegati all’andamento aziendale, specie incentivandoli a livello fiscale e contributivo. Ma, da un lato, questi ultimi “non hanno mai assunto carattere strutturale, ... esposti alla buona volontà del legislatore di trovare, anno per anno, le risorse necessarie al loro rinfianziamento”; dall’altro, si è atteso troppo (cfr. art. 26, legge 15 luglio 2011, n. 11) a modificarne la disciplina per evitare che gli accordi di produttività

---

<sup>52</sup> Corte Cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 928, con nota di S. LAFORGIA.

fossero utilizzati semplicemente per “defiscalizzare quote della retribuzione che in realtà le imprese hanno continuato a distribuire in misura uguale per tutti i lavoratori a prescindere dai risultati di gestione”<sup>53</sup>.

Particolarmente interessanti ed importanti sono risultati, da ultimo, gli interventi che, a fronte della diffusione del lavoro autonomo, soprattutto svolto in condizioni di debolezza socio-economica, e del consolidato orientamento contrario all’applicabilità dell’art. 36 Cost.<sup>54</sup>, il legislatore si è praticamente trovato costretto ad effettuare anche in tale ambito, prevedendo l’obbligo di garantire un trattamento minimo.

Ciò si è verificato dapprima con riguardo ai soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro con contratto di lavoro autonomo, ai quali, “in assenza di contratti o accordi collettivi specifici”, è stato assicurato un corrispettivo comunque non inferiore “ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo” (art. 3, comma 1, legge n. 142/2001).

Successivamente, in termini più generali, con riguardo al contratto a progetto è stato sancito il diritto dei collaboratori ad un compenso “proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito”, “non ... inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività ... 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”, o, “in assenza di contrattazione collettiva specifica”, “con riferimento 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” (art. 63, d.lgs. n. 276/2003, come novellato dalla legge n. 92/2012).

La soluzione appena esposta ha costituito un notevole passo avanti nella determinazione dei compensi dovuti ai lavoratori parasubordinati in termini di equiparazione ai lavoratori dipendenti, anche se non è stato richiamato il principio di sufficienza. È stata, poi, riproposta con riguardo ai *riders* o, meglio, ai “lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l’ausilio di velocipedi o veicoli a motore ... attraverso piattaforme anche digitali” (art. 47-*bis*, d.l. n. 101/2019, convertito dalla legge n. 128/2019), per i quali parimenti si rinvia ai livelli retributivi fissati dai contratti collettivi nazionali di settori o categorie “affini o equivalenti”.

---

<sup>53</sup> Così M. MARTONE, *op. cit.*, 59.

<sup>54</sup> V. *retro*, testo e note 21-22.

Ma il vero salto di qualità in termini di determinazione di un trattamento minimo per i lavoratori parasubordinati è stato compiuto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, che ha esteso la tutela del lavoro subordinato a tutti i collaboratori etero-organizzati. Se qualche dubbio permane in ordine alla portata estensiva di tale norma, non può essere messa in discussione l'applicabilità delle disposizioni in materia di retribuzione, a partire dall'art. 36, comma 1, Cost.<sup>55</sup>.

Si tratta della più importante norma di espansione delle tutele del lavoro subordinato al di fuori della fattispecie di subordinazione, anche se il mondo del lavoro parasubordinato viene distinto in due aree, solo una delle quali è sostanzialmente equiparata, quanto ai trattamenti, al lavoro dipendente sulla base delle modalità di organizzazione della prestazione lavorativa, a prescindere dalla reale "dipendenza economica e vulnerabilità sociale" dei collaboratori<sup>56</sup>. Al contrario, l'altra area, quella delle collaborazioni non organizzate dal committente, non è considerata dal legislatore meritevole di garanzie ulteriori rispetto a quelle minime predisposte per il lavoro autonomo non imprenditoriale e per i collaboratori coordinati e continuativi, ai quali, dopo l'abrogazione delle norme sul lavoro a progetto (art. 52, d.lgs. n. 81/2015), nulla è garantito in tema di corrispettivo, al di là di quanto sancito dall'art. 2225 c.c.

Peraltro, come brillantemente sottolineato in dottrina, "l'effetto di espansione delle tutele del rapporto di lavoro subordinato verso i territori esterni alla fattispecie di subordinazione può essere temperato, e quindi opportunamente modulato selettivamente, in ragione dell'intervento dell'autonomia collettiva", alla quale è attribuita "la facoltà di disapplicare l'effetto di cui al comma 1, vuoi derogando e rimodulando selettivamente le tutele eteronome che rappresentano il dato "istituzionalizzato dell'ordinamento della subordinazione", vuoi individuando nuove specifiche discipline di trattamento economico e normativo"<sup>57</sup>. Infatti, gli accordi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere "discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore" (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 81/2015).

---

<sup>55</sup> Cfr. S. BELLOMO, *Art. 36*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice Civile e le leggi speciali*, I, V ed., Giuffrè, Milano, 2017, 183.

<sup>56</sup> Cfr. A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021, 100.

<sup>57</sup> Così A. PERULLI, *op. cit.*, 98 s., citando – ove sono inserite le virgolette – R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976, 55.

Ad oggi gli accordi stipulati sono pochi, sono di ambito nazionale e prevedono tutti una disciplina del compenso, anche se ne diversificano le modalità di calcolo: infatti, talora si è assunta come parametro la retribuzione prevista per i lavoratori subordinati inquadrati ad un certo livello del CCNL di un determinato settore merceologico, talora si è fatto riferimento al risultato e alla produttività, talvolta si è previsto il calcolo del compenso in base ad una tariffa oraria determinata anche dalla quantità di lavoro<sup>58</sup>. In particolare meritano di essere segnalati gli accordi di settori particolari quali i *call centers*<sup>59</sup>, i *riders*<sup>60</sup>, i servizi di ausilio familiare<sup>61</sup> e quello degli *shoppers*<sup>62</sup>.

Non si è mancato, comunque, di rilevare che l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 81/2015 non sarebbe “esente da profili problematici, non tanto sotto il profi-

---

<sup>58</sup> Cfr. P. TOMASSETTI, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, 747 s.

<sup>59</sup> In relazione ai collaboratori dei call center *outbound* viene in rilievo l'accordo siglato il 31 luglio 2017, come modificato il 24 marzo 2020, fra Assotelecomunicazioni-Asstel e SLC-CGIL, FISTEL-CISL e UILCOM-UIL. Tale contratto collettivo, stipulato con riferimento al CCNL telecomunicazioni, ha previsto un progressivo adeguamento dei trattamenti economici di tali collaboratori a quelli dei lavoratori subordinati “comparabili”, individuati in quelli inquadrati nel 2° livello. L'equiparazione piena, che avrebbe dovuto essere conseguita entro il 1° aprile 2020, è stata poi rinviata al 1° novembre 2020 per ragioni di sostenibilità economica del settore. Altro accordo relativo ai collaboratori dei call-center *outbound* è quello siglato il 2.03.2018 fra Assocall e UGL terziario che, all'art. 7, regola il compenso minimo orario rapportandolo alle ore di prestazione effettiva, cui si aggiunge una parte di trattamento eventuale, legato al conseguimento di specifici obiettivi.

<sup>60</sup> In relazione a tali collaboratori è possibile richiamare il noto CCNL siglato fra UGL rider e Assodelivery del 20 settembre 2020, sul quale v. F. MARTELLONI, *CCNL Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in *Quest. giust.*, 22 ottobre 2020; v. anche B. CARUSO, *Contratto dei rider, un primo passo*, in *lavoce.info*, 24 settembre 2020.

<sup>61</sup> Si veda il CCNL siglato il 9 gennaio 2020 fra Professione in famiglia (aderente all'associazione generale cooperative italiane), Casabase, Domus, Unione italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali e Associazione professionale Tagesmutterdomus, relativo alle imprese che forniscono servizi privati di assistenza domiciliare. L'art. 7, capitolo 2, CCNL regola il compenso orario, giornaliero e mensile in base al tipo di attività prestata.

<sup>62</sup> Il relativo CCNL è stato siglato il 17 giugno 2021, con decorrenza dal 3 luglio 2021, fra Assogrocery e Unione Shopper Italia, per le attività di collaborazione con le imprese che svolgono, attraverso piattaforme digitali, attività di acquisto e rivendita di un carrello. L'accordo prevede un compenso di € 13 lordi per ciascun incarico affidato ed eseguito in tutte le sue fasi. In proposito giova tuttavia segnalare che l'associazione firmataria per parte lavoratrice si era costituita poco tempo prima, se non proprio in vista, della stipulazione del contratto collettivo e che la vicenda negoziale è stata oggetto di un provvedimento emanato ex art. 28 st. lav., dal Tribunale di Milano (decr. 28 marzo 2021, in *Lab. law iss.*, 2021, vol. 7, n. 1, R21 ss., con commento di A. DONINI).

lo del diritto interno, quanto per il contrasto con il diritto europeo della concorrenza”<sup>63</sup>, se si considera che la Corte di giustizia ha sostanzialmente delegittimato la contrattazione collettiva avente ad oggetto il trattamento economico e normativo dei lavoratori autonomi<sup>64</sup>, addirittura per un duplice motivo, ovvero “sia per la natura non subordinata dei prestatori, sia per la peculiare funzione (non migliorativa, ma addirittura ablativa o comunque derogatoria *in peius* delle condizioni di lavoro) svolta dall’autonomia collettiva in siffatto, e del tutto peculiare, schema regolativo”<sup>65</sup>; tanto che “la soluzione del problema passa necessariamente per una modifica del diritto europeo della concorrenza”<sup>66</sup>.

La sottrazione alle regole della concorrenza al di là dei “falsi lavoratori autonomi” è, comunque, questione dibattuta ed ha indotto altri settori della dottrina a ritenere che la sussistenza del potere direttivo, che caratterizza la nozione di lavoratore di cui alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ricorre anche in presenza di indici di subordinazione molto tenui e “può in effetti riguardare anche i lavoratori economicamente dipendenti, anche se non soddisfano pienamente certi criteri lavoristici ai sensi della relativa legislazione nazionale”<sup>67</sup>. In definitiva, nella nozione di “lavoratore” anche ai sensi del diritto euro-unitario della concorrenza potrebbe rientrare il collaboratore etero-organizzato, specie se “non assume alcun rischio finanziario e commerciale derivante dall’attività economica”, la cui riconducibilità alla nozione di “impresa” non è priva di elementi problematici<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Così A. PERULLI, *op. cit.*, 106 s. Cfr., in precedenza, V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato: le prospettive dell’Unione europea*, Cedam, Padova, 2012 e *Il caso Uber, tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam-Kluwer, Padova, 2018.

<sup>64</sup> Cfr. in particolare Corte Giust., 21 settembre 1999, C-1999/430, *Albany International BVC*; 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*.

<sup>65</sup> Così ancora A. PERULLI, *op. cit.*, 112. Cfr. analogamente G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. 185.

<sup>66</sup> Così A. PERULLI, *op. cit.*, 109.

<sup>67</sup> Così V. DE STEFANO, A. ALOISI, *La libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori non-standard e dei lavoratori su piattaforma*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, cit., spec. 159.

<sup>68</sup> Cfr. E. VILLA, *Lavoro autonomo, accordi collettivi e diritto della concorrenza dell’Unione europea: prove di dialogo*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, I, 294 ss.

## 5. Segue: d) la contrattazione collettiva

Centrale in tema di retribuzione è sempre stata ed è l'autonomia collettiva, a maggior ragione alla luce del ruolo ad essa attribuito dall'art. 36 Cost. e dalla pressoché inesistente funzione regolativa svolta dal legislatore italiano, anche con riguardo ai principali nodi della rappresentanza e dell'efficacia dei contratti collettivi.

La contrattazione collettiva, del resto, è nata come contrattazione tariffaria o sui salari e la stessa articolazione su vari livelli (interconfederale, di categoria e decentrata) è stata scandita, anche ed in talune fasi soprattutto, dal peso volta per volta attribuito alle varie componenti della retribuzione.

A partire dagli anni '80 ed in particolare negli anni '90, la questione salariale è stata addirittura inserita in una logica più ampia di politica dei redditi, favorendo l'emergere di un ulteriore livello negoziale, quello dello scambio politico o della concertazione sociale, strettamente connessa a politiche occupazionali nel cui ambito la retribuzione ha costituito una leva sulla quale agire per la difesa dei posti di lavoro.

Le parti sociali hanno, comunque, a lungo omesso di conferire un'articolazione organica e razionale alla struttura sia della retribuzione sia della contrattazione collettiva, per di più sovente utilizzando formule ambigue ed anodine in ordine alla determinazione della base di calcolo delle varie componenti della retribuzione e di conseguenza attribuendo un ruolo fondamentale alla giurisprudenza, "il cui protagonismo pertanto non rappresenta sempre il risultato indesiderato di un'arbitraria arrogazione di poteri e di facoltà ad essa preclusi"<sup>69</sup>.

È col Protocollo del 23 luglio 1993 che le parti sociali, nell'istituzionalizzare col Governo il metodo della concertazione tripartita ai fini delle politiche dei redditi e dell'occupazione, hanno adottato un modello che ha messo in correlazione il sistema retributivo con quello contrattuale e che ha dimostrato una buona tenuta nelle prime tornate negoziali successive alla sua sottoscrizione. È stata così varata una riforma che, nel confermare la soppressione dell'indennità di contingenza operata dal precedente Protocollo del 31 luglio 1992, in primo luogo ha affidato la tutela del salario reale alla contrattazione di categoria e in secondo luogo ha accentuato la rilevanza della c.d. retribuzione variabile, demandata in particolare al livello d'impresa per la previsione di erogazioni legate alla produttività ed all'andamento economico aziendale,

---

<sup>69</sup> Così C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, cit., 20.

ma senza trascurare la possibilità per gli accordi di categoria di collegare alcune voci retributive direttamente alla produttività, in special modo del settore.

Peraltro, come ben noto, se la regolamentazione degli assetti contrattuali ha mostrato una buona tenuta, i risultati sono stati assai modesti con riguardo alla diffusione dei premi di produttività, a causa del mancato decollo della contrattazione collettiva decentrata sul punto e dell'assenza di un vero sistema<sup>70</sup> e di una cultura partecipativi.

Negli anni 2000 il dibattito sulla necessità e sui contenuti di una nuova riforma si è fatto particolarmente serrato specie con riguardo alla questione della derogabilità del contratto nazionale da parte di quello decentrato. È stata, quindi, sottoscritta una serie di accordi interconfederali a partire dal 2009, i primi (l'accordo sulla contrattazione collettiva del 22 gennaio 2009 e quello sulla produttività del 21 novembre 2012) separati, senza la firma della Cgil, gli altri (in particolare quelli del 28 giugno 2011 e del 10 gennaio 2014) unitari, che hanno introdotto alcune rilevanti novità.

Inizialmente è stata privilegiata l'attenzione per il secondo livello contrattuale, la cui valorizzazione è ancora più evidente negli artt. 8, d.l. n. 138/2011 e 51, d.lgs. n. 81/2015, che comunque non prevedono la derogabilità dei minimi contrattuali<sup>71</sup>. Tuttavia, da un lato, quella di produttività continua a rappresentare una parte minima della retribuzione contrattuale. Dall'altro, si è assistito ad una sostanziale disgregazione del sistema contrattuale dovuta alla moltiplicazione dei contratti collettivi riferiti alla medesima categoria o con campi di applicazione che in parte si sovrappongono: un fenomeno dovuto a diversi fattori, ed in particolare sia all'affiancarsi ai sindacati storici di sigle sindacali alternative, spesso poco rappresentative, talora addirittura colluse con la controparte datoriale, e quindi firmatarie di contratti pirata, sia alla variegata delimitazione dei confini della categoria merceologica da parte dei contratti collettivi stipulati dalle stesse organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in special modo da federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 49.

<sup>71</sup> Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 54.

<sup>72</sup> Cfr., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., spec. 11 ss. e 47 ss.; M. MARTONE, *op. cit.*, spec. 11 ss. e 69 ss.; i saggi di F. BORGOGELLI, D. GOTTARDI, P. TULLINI, *Introduzione*, di S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria aziendale e perimetri settoriali*, di M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, di M. FORLIVESI, *Welfare contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata*, di M. NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, di G. ORLANDINI, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *Lav. dir.*, 2020, pp. 175 ss., 185

Si è, pertanto, giustamente rilevato che la contrattazione collettiva ha ormai cambiato volto<sup>73</sup>. I nodi sul tavolo sono, quindi, numerosi e complessi: la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, la definizione dei perimetri nell'ambito dei quali misurare tale rappresentatività, la pluralità di contratti collettivi conclusi per la medesima categoria o con ambiti di applicazione in tutto o in parte sovrapposti, l'effettiva capacità del sistema contrattuale di garantire minimi salariali dignitosi, specie nei settori in cui è meno radicata la presenza delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni datoriali.

Districarli è tutt'altro che agevole, ma il tentativo va fatto con determinazione, anche, ed in special modo, nella logica del contrasto al lavoro povero.

È per le ragioni appena esposte che il Patto della fabbrica del 9 marzo 2018 ha posto l'attenzione sull'esigenza di misurare la rappresentatività anche di parte datoriale e sul ruolo del contratto di categoria, "garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore", al quale sembra che si torni a conferire importanza centrale<sup>74</sup>.

Ma la via per affrontare i problemi segnalati è complessa e richiede una pluralità di soluzioni.

Innanzitutto si pone un problema preliminare di conoscenza, con riguardo sia allo stato effettivo della contrattazione collettiva, sia alla reale rappresentatività delle parti sociali.

Quanto al primo profilo un contributo importante è stato fornito dal c.d. decreto Semplificazioni (legge n. 120/2020), che ha istituito il codice alfanumerico dei contratti nazionali di categoria, il cui art. 16-*quater* prevede che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e nelle denunce retributive inviate all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo applicato al lavoratore deve essere indicato tramite il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL. Questo codice diventa proprio ora operativo e, come ha affermato Tiziano Treu in una recente intervista, "un'unica banca dati digitalizzata iden-

---

ss., 211 ss., 237 ss., 261 ss., 285 ss.; i saggi di M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, di V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, di L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, di D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, di 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 (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., 19 ss., 95 ss., 129 ss., 185 ss., 275 ss.; E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., 233.

<sup>73</sup> Cfr. C. PONTERIO, *op. cit.*, 24.

<sup>74</sup> Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 227.

tifica i contratti e li classifica consentendo di rendere pubblica la grande varietà di contratti, ma soprattutto la disparità di applicazione di tutele e di clausole. Il passaggio successivo sarà l'approfondimento dei contenuti di ogni contratto. Gli accordi che presentano elementi sospetti, d'accordo con l'Inps, verranno segnalati all'Inail per le ispezioni su eventuali violazioni”<sup>75</sup>.

Il percorso di collaborazione era stato avviato da alcuni anni con l'elaborazione di un *database* dei contratti collettivi, che consente di verificare il bacino di applicazione dei singoli contratti di categoria. Nel 2019 è stato reso pubblico per la prima volta il numero di imprese e di lavoratori nelle stesse impiegate ai quali sono applicati i contratti collettivi, in modo da poterne riscontrare la rilevanza in un'ottica di effettività<sup>76</sup>.

Il 23 novembre 2021 è stato siglato un accordo di collaborazione interistituzionale tra CNEL e Ministero del Lavoro con vari obiettivi, tra cui osservare il mercato del lavoro italiano e le dinamiche della contrattazione collettiva nel settore privato, con particolare riferimento al secondo livello (aziendale e territoriale).

In relazione al secondo profilo, il tentativo di misurare la rappresentatività delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro, imperniato sulla convenzione INPS, INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 19 settembre 2019 non è stato ancora reso operativo, benché le parti sociali abbiano stabilito ormai in tutti i principali settori quali siano i sistemi di verifica della rappresentatività delle organizzazioni che stipulano i contratti collettivi di categoria. Ma, soprattutto, per le organizzazioni dei datori di lavoro, “il percorso è in fase meno avanzata”, dato che le parti sociali si sono limitate a riconoscere la necessità di intervenire e misurare anche la rappresentatività datoriale. Il problema è tutt'altro che marginale, considerato che la moltiplicazione dei contratti nazionali di categoria è riconducibile anche, per non dire soprattutto, all'accentuarsi del pluralismo tra le organizzazioni imprenditoriali<sup>77</sup>.

In secondo luogo, va affrontata la crisi di rappresentatività dei sindacati. Non soltanto la dottrina<sup>78</sup>, ma anche le stesse parti sociali, si rendono conto della necessità di un intervento dall'interno per affrontare e risolvere la crisi di

---

<sup>75</sup> G. POGLIOTTI, *Contratti collettivi, oltre un terzo è pirata: anagrafe unica al via*, in *Il Sole 24Ore.com*, 9 dicembre 2021.

<sup>76</sup> Cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, Bologna, 2020, 200 s.

<sup>77</sup> Cfr. ancora G. CENTAMORE, *op. cit.*, 196 s.

<sup>78</sup> Sul punto di recente v. B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, in *CSDLE “Massimo D'Antona”*, n. 445/2021.

legittimazione sostanziale e di effettiva rappresentatività che travolge i sindacati anche in ragione delle trasformazioni sociali, economiche e del lavoro. Le organizzazioni, specie confederali, si sono dichiarate pronte ad attivarsi direttamente per riconquistare gli spazi perduti a seguito delle trasformazioni del mondo del lavoro, con misure quali il rinnovo degli stessi soggetti, una maggiore attenzione rivolta ai nuovi lavori e ai nuovi lavoratori, monitoraggi, creazione di accordi di programma per fronteggiare la concorrenza sleale e il dumping contrattuale, come emerge, ad es., dall'accordo del 4 febbraio 2020 tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil, reso operativo nel corso del 2021<sup>79</sup>.

Inoltre, decisiva è la definizione della categoria, il perimetro all'interno del quale misurare la maggiore rappresentatività comparata<sup>80</sup>.

Il problema si pone in molti settori (*in primis* nella logistica), ma emerge in tutta la sua portata con riguardo agli addetti alle attività di consegna di cibo e di altri beni a domicilio. Il caso dei *riders*, infatti, è in questo momento emblematico delle difficoltà che incontrano gli attori principali del sistema di relazioni industriali (le storiche confederazioni e le loro federazioni di categoria) nel governare processi produttivi che – come quello della consegna di beni a domicilio mediante «piattaforme digitali» – sfuggono alle classificazioni dei settori merceologici attorno ai quali è tradizionalmente organizzata la contrattazione collettiva.

Un ulteriore problema, che sembrava da tempo, se non superato, quanto meno accantonato e che, al contrario, è tornato di stringente attualità e di non facile soluzione a causa soprattutto della guerra tra Russia e Ucraina, è costituito dal recupero dell'inflazione, il cui aumento è divenuto di nuovo consistente. Come ben noto, al superamento dell'indennità di contingenza si è ovviato dapprima con un meccanismo fondato sulla combinazione tra riconoscimento dell'inflazione programmata dal Governo d'intesa con le parti sociali e recupero del differenziale rispetto all'inflazione reale, poi con un altro sistema questa volta negoziato a livello interconfederale, con l'opposizione della Cgil, che fa leva sull'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo (Ipc), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Se si considerano gli aumenti pressoché senza precedenti di questi ultimi (gas e petrolio *in primis*), gli scostamenti tra l'inflazione calcolata sulla base di tale indice e quella rilevata dall'Istat sono significativi e mettono a rischio il valore

---

<sup>79</sup> V. sul punto il comunicato stampa del 4 novembre 2021.

<sup>80</sup> Cfr. spec. G. CENTAMORE, *op. cit.*; M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer, Milano, 2020; F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022, spec. 183 ss.

reale ed il potere d'acquisto delle retribuzioni, e, di conseguenza, l'adeguatezza di queste ultime. Di qui la necessità di una soluzione che consenta di tutelare il reddito dei lavoratori senza mettere nel contempo in crisi le imprese.

## 6. Il ruolo della giurisprudenza

Il carattere circoscritto dell'intervento legislativo e i limiti appena illustrati dell'ordinamento intersindacale hanno conferito alla giurisprudenza non soltanto la classica funzione interpretativa delle norme di legge e contrattuali, ma anche un ruolo sistematico, nel tempo divenuto sempre più importante.

Da un lato, infatti, la giurisprudenza è stata chiamata a delineare sia il contenuto e i confini del concetto di retribuzione (la c.d. retribuzione corrispettivo), sia le modalità di calcolo dei vari elementi della retribuzione (la c.d. retribuzione parametro)<sup>81</sup>.

Dall'altro, per quanto rileva ai fini del presente saggio, ad essa spetta l'ultima parola in ordine alla determinazione della retribuzione equa e sufficiente, se si considera che l'art. 36 Cost. è norma che non può essere derogata né dalla legge, né dalla contrattazione collettiva<sup>82</sup>. Al riguardo va riconosciuto alla giurisprudenza il merito di avere valorizzato l'art. 36 Cost. conferendogli una "vitalità normativa"<sup>83</sup> decisamente superiore a quella di tutte le altre disposizioni costituzionali e di averlo fatto rafforzando la tenuta dei contratti collettivi e la loro funzione regolativa del mercato del lavoro.

In particolare, come ben noto, ha individuato il parametro di riferimento della retribuzione adeguata nelle tariffe sindacali previste dalla contrattazione collettiva vigente, ancorché non applicabili al rapporto di lavoro in base al principio civilistico di rappresentanza, anche se non mancano sentenze che propendono per la possibilità, anziché per un vero e proprio obbligo, per il giudice di attenersi alle relative previsioni<sup>84</sup>.

Tale riferimento è stato talvolta esteso al di là del settore merceologico di

---

<sup>81</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. ZOLI, G. ZILIO GRANDI, *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 197 ss.

<sup>82</sup> Sul punto v. *retro*, testo e nota 29.

<sup>83</sup> Così T. TREU, *Commento all'art. 36*, cit., 72.

<sup>84</sup> Cfr. Cass. 3 febbraio 2005, n. 2144, in *Not. giur. lav.*, 2005, 469; Cass. 10 giugno 2005, n. 12271; Cass. 26 agosto 2013, n. 19578, in *Foro it.*, 2014, I, 153; Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, che sottolinea come il giudice possa discostarsi verso il basso da quanto previsto dal contratto collettivo, ma con puntuale motivazione.

appartenenza dell'impresa, ovvero ai contratti collettivi previsti per settori o categorie affini<sup>85</sup>, addirittura riscoprendo, sia pur in modo strisciante e talora con non lievi forzature, specie laddove si entra in contrasto col principio di libertà sindacale, l'art. 2070 c.c., ritenuto inapplicabile ai contratti postcorporativi, ma la cui concezione ontologica del concetto di categoria merceologica è di fatto recuperata nella misura in cui si sancisce il diritto dei lavoratori ad una retribuzione corrispondente a quella prevista dal contratto collettivo per il tipo di attività svolto dall'impresa<sup>86</sup>.

È stato, inoltre, ritenuto superabile soltanto attraverso una specifica e adeguata motivazione delle ragioni dell'adozione di altri parametri, quali, ad es., la crisi, l'equità, le dimensioni dell'azienda, il più basso costo della vita<sup>87</sup>, ivi comprese eventualmente le previsioni inferiori del contratto collettivo territoriale o aziendale<sup>88</sup>.

Si tratta di un orientamento largamente condiviso, anche se non mancano perplessità in ordine alle letture al ribasso del c.d. minimo costituzionale fornite dalla giurisprudenza di legittimità: non tanto a quelle che disconoscono la possibilità di estendere la garanzia di cui all'art. 36 Cost. a singoli elementi della retribuzione anziché alla misura complessiva della stessa<sup>89</sup>, quanto all'esclusione di alcune voci retributive, quali la quattordicesima mensilità, gli

---

<sup>85</sup> Cfr., fra le tante, Cass. 12 maggio 1986, n. 3155; Cass. 28 marzo 2010, n. 7528; Cass. 23 dicembre 2016, n. 26953; Cass. 10 giugno 2021, n. 16376; Cass. 2 dicembre 2021, n. 38110.

<sup>86</sup> Cfr., fra le altre, Cass. 26 gennaio 1993, n. 928, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, II, 692, con nota di P. TULLINI; Cass. 23 dicembre 2016, n. 26953; Cass. 8 maggio 2019, n. 12166, in *Lav. giur.*, 2019, 844, con nota di G. LUDOVICO, in tema di minimale contributivo; Cass. 10 giugno 2021, n. 16376. In dottrina cfr., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione*, cit., 50 s.; G. CENTAMORE, *op. cit.*, 172 e 192; L. DE ANGELIS, *Alla ricerca della giusta retribuzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2022, spec. 257 s. Si segnala altresì, da ultimo, T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 456/2022, 5 s., il quale evidenzia come la normativa del codice degli appalti "modifica il quadro ordinamentale facendo entrare (o meglio rientrare) la categoria oggettiva nel sistema contrattuale italiano".

<sup>87</sup> V. *retro* testo e note 45-47. Cfr. altresì *amplius* P. PASCUCCI, *op. cit.*, spec. 51 s.

<sup>88</sup> Cfr. Cass. 26 marzo 1998, n. 3218, cit. e Cass. 4 luglio 2018, n. 17421, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, II, 979, con nota di F. FUSCO, *I rapporti tra contratti collettivi di diverso livello. Problemi aperti*. Peraltro Cass. 10 novembre 2021, n. 33131, in *Foro it.*, 2022, I, 148 ha ritenuto illegittima la riduzione di retribuzione stabilita, in misura del 15%, da un contratto di prossimità, in quanto non definibile come intervento di "disciplina del rapporto di lavoro", "stante la mancata contestualità tra la suddetta riduzione immediata e la riorganizzazione complessiva del lavoro, da realizzare con un futuro accordo con le organizzazioni sindacali".

<sup>89</sup> Cfr., fra le tante, Cass. 9 agosto 2021, n. 22522; Cass. 28 settembre 2021, n. 26266; Cass. 2 novembre 2021, n. 31165.

scatti di anzianità, i premi di produzione, le indennità speciali<sup>90</sup>, come se non fossero anch'esse dirette a determinare la retribuzione tanto equa quanto sufficiente.

Inoltre non convince il disconoscimento degli equilibri talora faticosamente raggiunti dalle parti sociali in tema di competenza e ruolo dei diversi livelli negoziali allorquando la giurisprudenza prevalente ritiene derogabili le previsioni dei contratti nazionali da parte dei contratti territoriali o aziendali, anche in violazione delle previsioni degli accordi interconfederali sul complessivo assetto del sistema negoziale<sup>91</sup>.

Tuttavia, sono le vicende più recenti in precedenza (§ 5) descritte ad aver posto in crisi la c.d. via giudiziale alla determinazione della retribuzione adeguata.

In particolare, la presenza di più contratti collettivi riferiti alla medesima categoria con minimi retributivi diversi “disorienta il giudice nel momento in cui deve determinare la giusta retribuzione”<sup>92</sup>. Ciò si verifica in più situazioni, a partire da quella più ricorrente in cui accanto a contratti stipulati dai sindacati storici ce ne sono altri sottoscritti da soggetti diversi, tanto sul piano dei lavoratori quanto su quello dei datori di lavoro. In questi casi la giurisprudenza ha talora determinato la retribuzione dovuta *ex art.* 36 Cost. facendo direttamente riferimento ai trattamenti economici più elevati previsti dagli accordi firmati dai sindacati “storici”, considerati quelli che meglio garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla norma costituzionale<sup>93</sup>. A tale conclusione è pervenuta in situazioni in cui i contratti collettivi applicati, stipulati da sindacati di dubbia rappresentatività o che comunque non erano comparativamente più rappresentativi nel settore, prevedevano retribuzioni inferiori dal 30% al 35% rispetto a quelle dei contratti siglati dai sindacati “storici”. In giudizio avevano agito lavoratori poco qualificati, quali magazzinieri, facchini, portieri,

---

<sup>90</sup> Cfr. Cass. 2 agosto 2018, n. 20452, che ha escluso mensilità aggiuntive e scatti di anzianità; Cass. 11 dicembre 2019, n. 32384, che ha escluso i premi di produzione; Cass. 2 luglio 2020, n. 13617; Cass. 20 gennaio 2021, n. 944, che ha escluso compensi aggiuntivi, quattordicesima mensilità e scatti di anzianità; Cass. 14 gennaio 2021, n. 546.

<sup>91</sup> Cfr. C. ZOLI, *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI, C. ZOLI, *Le fonti interne*, in *Trattato di diritto del lavoro*, I, *I principi del diritto del lavoro*, a cura di M. PERSIANI, Cedam, Padova, 2010, spec. 518 ss. e, più recentemente, G. PROIA, *Ancora sul rapporto tra contratti collettivi di diverso livello*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, spec. 4 s.

<sup>92</sup> Così E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., 227.

<sup>93</sup> Cfr. E. VILLA, *op. ult. cit.*, 227 s.

imballatori, addetti alla *reception* e addetti alle pulizie, operanti nel settore della cooperazione, ove l'esistenza di una norma quale l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, convertito dalla legge n. 31/2008, agevola e giustifica una tale soluzione<sup>94</sup>. Ad analogo risultato si potrebbe pervenire anche negli altri settori, ma sul punto dottrina e giurisprudenza sono divise<sup>95</sup>.

Tuttavia, il perseguimento dell'obiettivo di garantire una retribuzione equa e sufficiente rischia di essere vanificato dall'onere gravante sui lavoratori ricorrenti in giudizio di dimostrare la maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni storiche rispetto ai nuovi sindacati. In particolare, nel processo il dato della rappresentatività comparativamente maggiore non può essere considerato un fatto notorio e ne va fornita la prova<sup>96</sup>.

Con riguardo ai settori della cooperazione e dell'edilizia, nel 2012 il Ministero del lavoro ha emanato due circolari con le quali ha individuato nei contratti stipulati dalle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil i contratti collettivi da considerarsi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Ovviamente solleva non pochi dubbi e anche qualche riserva il fatto che una questione così importante sia affrontata e risolta dall'autorità amministrativa, sulla base di criteri, dati e procedure non particolarmente trasparenti e che, a quanto risulta, non sono resi accessibili al pubblico, benché la giurisprudenza stia accogliendo questa lettura<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr., sul punto, Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951, in *Giur. it.*, 2019, I, 2205 ss., con nota di G. PIGLIALARMÌ; Trib. Torino, 9 agosto 2019, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 848 ss.; App. Milano, 28 dicembre 2017, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 480.

<sup>95</sup> Cfr. M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 376/2018; G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 15-17; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, 386 ss.

<sup>96</sup> Cfr. in dottrina G. CENTAMORE, *op. cit.*, 194 e, in giurisprudenza, Cass. 19 marzo 2014, n. 6299, secondo cui la nozione in esame deve essere intesa "in senso rigoroso, e cioè come fatto acquisito delle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile"; Cass. 20 aprile 1999, n. 3912, che ha rigettato la pretesa dell'Inps in quanto esso non ha fornito la prova della maggiore rappresentatività dei sindacati che avevano stipulato il CCNL di cui ha richiesto l'applicazione.

<sup>97</sup> Cfr. G. CENTAMORE, *op. cit.*, 180, con riguardo alla Circolare 5 giugno 2012, n. 13 emanata per il settore edile, impugnata senza successo da Unci e Confasal (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III bis, 30 giugno 2015, n. 8765), e 198 ss. con riguardo alla Circolare 1 giugno 2012, prot. 37/0010310/MA003.A004 per il settore cooperativo. Al riguardo alcune pronunce richiamano tale circolare attenendosi ad essa: Trib. Parma 12 novembre 2015, n. 367 e 26 novembre 2015,

Peraltro, anche la maggiore rappresentatività comparata non è indice di sicura qualità dei contratti collettivi. Infatti, per difendersi dalla presenza di organizzazioni di dubbia genuinità gli stessi sindacati storici hanno firmato accordi al ribasso, con contratti collettivi che, in relazione a figure professionali analoghe o comunque assimilabili, stabiliscono trattamenti sensibilmente diversi.

A titolo esemplificativo, come si è rilevato<sup>98</sup>, vi sono imprese che cessano di applicare il contratto della logistica transitando al contratto multiservizi, entrambi firmati da federazioni di categoria aderenti alle confederazioni storiche ed astrattamente applicabili, perché il secondo risulta più conveniente del primo per le stesse. Ed ancora, a titolo esemplificativo si può richiamare il caso<sup>99</sup> di un lavoratore impiegato quale *receptionist* che, a parità di mansioni e di orario, tra il 2010 ed il 2016 ha subito una riduzione della retribuzione del 42,47%, passando dal CCNL dei servizi di pulizia industriale (€ 1243 al mese) prima a quello dei dipendenti di proprietari di fabbricati (€ 1049), poi al CCNL delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari (€ 715), tutti stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Anche in casi come questi la giurisprudenza ha incominciato a ritenere non adeguata la retribuzione fissata da contratti nazionali firmati da organizzazioni comparativamente più rappresentative in quanto sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluto individuato dall'Istat ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri contratti nazionali<sup>100</sup>.

Alla stessa conclusione è talora pervenuta facendo leva sulla normativa contenuta nel codice degli appalti (art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016) riconoscendo l'applicazione del CCNL per le cooperative sociali sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil a favore del CCNL servizi ambientali, con riguardo alle attivi-

---

n. 379, inedite; Trib. Novara 15 giugno 2017, Trib. Torino 18 marzo 2019, n. 178, in *Pluris*; App. Milano 17 maggio 2019, n. 720; Cass. 4 novembre 2019, n. 28289.

<sup>98</sup>Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la grande dicotomia? La povertà tra subordinazione e autonomia*, cit., 90.

<sup>99</sup>Cfr. Trib. Milano 30 giugno 2016, in *Labor*, 2017, 233 s., confermata da App. Milano 23 ottobre 2017, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 480, con nota di G.A. RECCHIA. Analogamente App. Milano 13 giugno 2022, ha ritenuto incompatibili con l'art. 36 Cost. le clausole retributive del CCNL vigilanza privata, sezione servizi fiduciari, utilizzando per il giudizio di sufficienza il parametro statistico della soglia di povertà e riconoscendo il diritto dei lavoratori addetti alla guardiana, *reception* e vigilanza non armata alla equiparazione della retribuzione base a quella prevista dal CCNL multiservizi.

<sup>100</sup>Cfr. Trib. Milano 30 giugno 2016, cit.; Trib. Milano 10 luglio 2018, n. 1613, inedita; Trib. Torino 9 agosto 2019, cit.; App. Milano 28 dicembre 2017, cit.; Trib. Milano 22 marzo 2022, in *Wikilabour*.

tà di “spazzamento, raccolta, trasporto dei rifiuti urbani”, sul presupposto che esso disciplina effettivamente proprio il settore di riferimento dell’appalto<sup>101</sup>.

Tuttavia, altre pronunce hanno rilevato che la misura decisamente inferiore del trattamento previsto da un contratto collettivo rispetto a quello disposto da un altro accordo non implica automaticamente contrasto con l’art. 36 Cost.: una sentenza ha rigettato il ricorso dei lavoratori nonostante la differenza consistente (27,5%) tra i contratti, in quanto “il giudice non dispone nel caso di specie di elementi sufficienti ad accertare la complessiva inadeguatezza del trattamento economico previsto dal CCNL censurato rispetto alla qualità e quantità dell’attività svolta dal ricorrente, e a superare la presunzione di conformità ai precetti costituzionali di un trattamento economico stabilito all’esito del confronto dialettico tra le parti sociali, tra cui due organizzazioni sindacali indiscutibilmente “comparativamente più rappresentative” (Cgil, Cisl) proprio in relazione allo specifico settore della vigilanza privata non armata”<sup>102</sup>; in altri casi è stata sottolineata la necessità che sia specificamente allegata la violazione dei parametri dell’art. 36 Cost.<sup>103</sup>, articolandosi le circostanze di fatto utili al giudice per valutare l’adeguatezza della retribuzione<sup>104</sup> e per effettuare un concreto apprezzamento anche “in relazione al complessivo trattamento previsto dalle contrattazioni collettive coinvolte e non già sulla base della semplice comparazione retributiva”<sup>105</sup>. Del resto anche la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato che la valutazione del giudice, “specialmente nell’ipotesi in cui la retribuzione inadeguata sia contenuta in un contratto collettivo, deve essere effettuata con la massima prudenza e adeguatamente motivata, giacché difficilmente il giudice è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all’assetto degli interessi concordato dalle parti sociali”<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. Trib. Rimini 9 aprile 2019, n. 24; App. Bologna 11 marzo 2021; Trib. Ravenna 7 giugno 2022. *Contra*, per l’applicazione del CCNL cooperative sociali cfr. App. Bologna 15 novembre 2019, n. 854; App. Venezia 21 gennaio 2021; Trib. Vicenza 16 aprile 2021. V. anche *retro*, nota 86 ed in particolare il saggio ivi cit. di T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*.

<sup>102</sup> Così Trib. Vicenza 8 gennaio 2020, n. 398, che ha altresì rilevato come nella specie la retribuzione garantita sia comunque superiore alla soglia di povertà assoluta prevista dall’Istat e quindi risultati sufficiente.

<sup>103</sup> Cfr. App. Genova 1 giugno 2005, n. 387, in *Lav. giur.*, 2005, 1061.

<sup>104</sup> Cfr. Trib. Roma 1 giugno 2017, n. 5242, in *Guida lav.*, 2017, n. 40, 26.

<sup>105</sup> Così Trib. Piacenza 17 dicembre 2021, n. 143, in *Guida lav.*, 2022, n. 18, 46.

<sup>106</sup> Così Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, richiamando Cass. 1 febbraio 2006, n. 2245. In dottrina cfr. F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, 218.

## 7. La necessità di un intervento del legislatore e di una nuova stagione di concertazione sociale

Le difficoltà che le parti sociali e la giurisprudenza incontrano rendono ormai inevitabile un intervento legislativo in più direzioni.

Innanzitutto, la necessità di tutelare le fasce più deboli del mercato del lavoro ha riportato al centro del dibattito l'esigenza di introdurre un salario minimo legale. Come anticipato, nel settembre 2022 è stata finalmente approvata una direttiva in materia da tempo in gestazione<sup>107</sup>, la quale, nel tentativo di rispettare le specificità dei sistemi di ogni Stato membro dell'UE, muove su due binari paralleli: da un lato, l'art. 4 valorizza il ruolo della contrattazione collettiva nel determinare salari minimi adeguati; dall'altro, l'art. 5 sottolinea l'importanza di introdurre criteri chiari per la determinazione e l'aggiornamento degli stessi, al fine di garantire retribuzioni minime adeguate e condizioni di vita e di lavoro dignitose<sup>108</sup> e di contrastare l'*in-work poverty* e il *gender pay gap*<sup>109</sup>.

Prendendo in considerazione la direttiva dal punto di vista dell'ordinamento italiano, al momento è senz'altro di maggior rilievo la prima delle due norme. L'art. 4 in un'ottica promozionale chiede agli Stati membri di impegnarsi per accrescere la copertura della contrattazione collettiva, specialmente a livello settoriale e intersettoriale, con l'obiettivo di raggiungere un tasso di copertura pari almeno al 70%<sup>110</sup>. La formulazione di tale norma fa presupporre che l'adeguatezza del salario sia "data per acquisita per il semplice fatto di essere espressione dell'autonomia collettiva"<sup>111</sup>, sul presupposto che in genere

---

<sup>107</sup> Sul punto v. *retro*, testo e nota 19.

<sup>108</sup> L'art. 5 elenca a titolo esemplificativo alcuni di questi criteri: il potere d'acquisto, il «livello generale dei salari lordi» e il loro tasso di crescita, «l'andamento della produttività del lavoro». In aggiunta, l'art. 5, inoltre, propone l'utilizzo di valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la valutazione in merito all'adeguatezza dei salari minimi legali.

<sup>109</sup> Il riferimento esplicito a questi ultimi due obiettivi è stato inserito nel testo della proposta di direttiva pubblicato nel giugno 2022 in seguito ai negoziati interistituzionali intercorsi nella prima metà del 2022.

<sup>110</sup> Considerando 19 e art. 4 della direttiva. Secondo il testo modificato in seguito all'accordo interistituzionale il tasso di copertura della contrattazione collettiva deve essere pari almeno all'80%; al di sotto di tale soglia, gli Stati Membri sono tenuti a prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e a definire un piano d'azione per promuovere la stessa.

<sup>111</sup> Cfr. V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, 126.

nei paesi in cui le retribuzioni minime sono determinate dalla contrattazione collettiva la percentuale di lavoratori a basso salario è inferiore e i livelli salariali minimi sono più elevati rispetto al salario mediano<sup>112</sup>.

Tuttavia, l'“equazione” tra copertura contrattuale e adeguatezza appare problematica<sup>113</sup> e “solleva dubbi sulla sua congruenza rispetto all'obiettivo di sostenere un salario adeguato”<sup>114</sup>. Il caso italiano è al riguardo emblematico: nonostante un tasso di copertura della contrattazione collettiva piuttosto elevato, la descritta crisi della via giudiziale alla determinazione della retribuzione minima pone una serie di questioni che «non sono né prese in considerazione né risolte» dalla direttiva<sup>115</sup>, prima tra tutte quella relativa all'effettiva e genuina rappresentatività dei sindacati. Si rende pertanto necessaria una selezione dei soggetti rappresentativi, come sottolineato dalla *European Trade Union Confederation* (ETUC) nella fase di consultazione che ha preceduto la presentazione della proposta di direttiva<sup>116</sup>.

Emerge, quindi, anche a questo proposito una delle esigenze più stringenti del sistema sindacale italiano, non soltanto nella logica della garanzia dei trattamenti minimi, ma anche nella prospettiva della tenuta dell'intero sistema retributivo e contrattuale, tanto più che il salario minimo non può essere l'unico antidoto alla povertà da lavoro<sup>117</sup>.

In particolare, le risposte che le parti sociali hanno cercato di elaborare autonomamente per risolvere le numerose problematiche in precedenza ricordate non sono in grado, come si è illustrato, di risultare da sole efficaci. Si impone, di conseguenza, un intervento del legislatore in grado, se non di estendere *erga omnes* direttamente l'efficacia dei contratti collettivi, alla luce della mancata attuazione dell'art. 39, II parte, Cost., quanto meno di individuare quali parametri di riferimento minimo, non solamente ai fini contributivi, e quindi al

---

<sup>112</sup> Considerando n. 18 e 19 della direttiva.

<sup>113</sup> L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, cit., 66 ss.

<sup>114</sup> T. TREU, *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, cit., 15.

<sup>115</sup> O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. Europa*, 2021, 1 ss.

<sup>116</sup> 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>.

<sup>117</sup> Cfr. nello stesso senso M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 254.

di là del settore delle cooperative, le previsioni degli accordi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative<sup>118</sup>. Nello stesso tempo vanno rafforzati i meccanismi di rilevazione della rappresentatività, magari attraverso la mutuaione dell'apparato di regole concordato tra le parti sociali in sede interconfederale, ove pure dovrebbero essere elaborati gli indispensabili meccanismi di determinazione delle categorie contrattuali.

Si impone, in definitiva, una nuova legislazione di sostegno non più soltanto dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, ma altresì della contrattazione collettiva, anche quale risposta al problema della povertà nel lavoro.

Emerge, quindi, parimenti l'esigenza di una nuova stagione concertativa sui grandi temi di politica dei redditi e del lavoro, come è accaduto ed accade nei periodi di maggiore difficoltà economica e sociale. Le ripercussioni della pandemia da covid-19 ci hanno già proiettato in tale dimensione e la riscoperta dell'inflazione, favorita dal conflitto bellico in atto, ha acuito i problemi soprattutto economici delle famiglie e delle imprese. Anche in questo contesto le soluzioni eventualmente elaborate dalle parti sociali potrebbero non risultare sufficienti, fermo restando che l'inevitabile necessità di aumentare le retribuzioni, specie al di fuori di meccanismi premiali della produttività e della redditività delle imprese, non può comportare un incremento del costo del lavoro: di qui l'esigenza di un intervento del Governo che riduca finalmente in modo incisivo il cuneo fiscale, benché non possano essere trascurate le difficoltà di reperire le risorse necessarie in una stagione di crisi economica come l'attuale.

---

<sup>118</sup> Cfr. analogamente, escludendo che una tale soluzione contrasti con l'art. 39 Cost., P. PASCUCCI, *op. cit.*, 102 ss. e M. MARTONE, *op. cit.*, 81.