



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

16  
2020

# QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

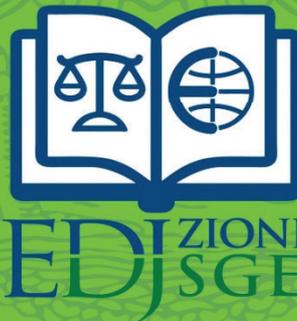
I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



ISBN: 978-88-945030-2-9



## DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

## DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

## COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

## COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

## COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)  
Federica Monteleone, Danila Certosino,  
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

### Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: [quaderni.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:quaderni.dipartimentojonico@uniba.it)

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>



16  
2020 QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di  
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO  
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

**Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico**

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

**Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico**

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

**Art. 3. Direttori delle Collane**

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

#### **Art. 4. Comitati scientifici**

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

#### **Art. 5. Comitati Direttivi**

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

#### **Art. 6. Comitato di Redazione**

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

#### **Art. 7. Procedura di referaggio**

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

### **Art. 8. Proposta di pubblicazione**

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.



## INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI  
*Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile.* pag.9

### SEZIONE I

#### GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA  
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.  
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

### SEZIONE II

#### GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE  
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione  
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO  
*Cultura, stile di vita sostenibile* « 55

ROSATILDE MARGIOTTA  
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:  
traiettorie pedagogiche* « 71

### SEZIONE III

#### GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA  
*Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione*

*della condizionalità e blocco dei licenziamenti* « 85

MICHELE DELEONARDIS

*Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari* « 97

FRANCESCA NARDELLI

*La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo* « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:  
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

#### SEZIONE IV

##### GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

*Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile* « 141

RAFFAELE MUTO

*Bias e Monopoli* « 151

#### SEZIONE V

##### GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

*Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali* « 165

STEFANO ROSSI

*La disciplina lavoristica nel terzo settore* « 175

ALESSIO CARACCILO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza  
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche  
locali* « 205

VALERIA CASTELLI  
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società  
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza  
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO  
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze  
di tratta delle donne nigeriane* « 227

## SEZIONE VI

### GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI  
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:  
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA  
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:  
spunti di riflessione* « 255

## SEZIONE VII

### GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO  
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di  
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA  
*La non financial disclosure nel processo di transizione  
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI  
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:  
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche  
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica* « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA  
*Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO<sub>2</sub> per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica* « 337
- ROSA DI CAPUA,  
*Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale* « 349

## SEZIONE VIII

### GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO  
*Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni* « 363
- ERVINA RRUGA  
*Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente?* « 373
- FRANCESCA ALTAMURA  
*Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto* « 389
- NICOLÒ TREGLIA  
*Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica* « 403

## SEZIONE IX

### GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE  
*Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile* « 419

MARIO SANTORO

*La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano*

« 435

DORELLA QUARTO

*La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti*

« 449



Francesca Nardelli

## LA QUESTIONE SALARIALE: IL DIBATTITO ITALIANO ED EUROPEO

### ABSTRACT

Il contributo illustra le principali questioni in materia di salario minimo, assumendo quale principale riferimento il *Goal 8*, inglobato nel programma d'azione dell'Agenda universale 2030. Prendendo le mosse dalla situazione italiana, anche attraverso un approfondimento degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in materia, viene analizzata la questione salariale in ambito europeo, con un *focus* sui recenti interventi della Commissione europea.

The essay deals with the most important questions regarding minimum wage, taking as its main reference the Goal 8, incorporated into the action program of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Starting from the Italian situation, also through a deepening of the jurisprudential and doctrinal orientations on the matter, it will analyze the wage question in the European context, deepening the recent interventions of the European Commission.

### PAROLE CHIAVE

Retribuzione – Salario minimo – Consultazione europea    Pay – Minimum Wage – European Consultation europea

SOMMARIO: 1. Premessa. Le retribuzioni nello scenario nazionale. – 2. Il ruolo della giurisprudenza. L'esigenza di superare il soggettivismo giudiziario. – 3. Le "forme" del salario minimo. Le proposte, il dibattito. – 4. Il dibattito europeo – 5. (Segue:) Le consultazioni della Commissione europea. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile inglobati nel programma d'azione dell'Agenda universale 2030, si legge quello diretto ad «incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti»<sup>1</sup>. Il traguardo da raggiungere, tra gli altri, è garantire, entro il 2030, «un'equa remunerazione per lavori di equo valore».

Dinanzi a siffatta sfida di portata globale, condurre una panoramica generale sugli scenari retributivi nazionali ed europei nonché sui relativi sistemi di determinazione dei salari minimi, può rilevarsi opportuno nell'ottica di una complessiva valutazione degli strumenti cui ricorrere per contribuire a realizzare i target universalmente sperati. In Italia, «la crescita tendenziale delle retribuzioni contrattuali orarie a dicembre 2019

---

<sup>1</sup> Si tratta, in particolare, dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 8. Il complessivo programma d'azione contenuto nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è reperibile al sito: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

è moderata, invariata da ottobre e in rallentamento rispetto al resto dell'anno, rispecchiando il permanere di rilevanti settori dell'economia in attesa di rinnovo contrattuale»<sup>2</sup>. Nel primo trimestre 2020, l'*input* di lavoro, misurato dalle ore lavorate, è diminuito fortemente sia rispetto al trimestre precedente (-7,5%), sia rispetto allo stesso periodo del 2019 (-7,7%)<sup>3</sup>.

Incrociando i dati Istat su minimi tabellari e salari, si apprende che circa il 10% dei lavoratori dipendenti riceve un salario orario mediamente del 20% in meno rispetto al minimo settoriale fissato per contratto: nel 2018, i cosiddetti *working poors*<sup>4</sup> hanno raggiunto la soglia dei 2.300.000<sup>5</sup>. Ciò anche a causa del ricorso al nero, ad ore "extra" lavorate ma non retribuite, o, talvolta, alla stipula di accordi "pirata" con sindacati poco rappresentativi per pagare salari più bassi<sup>6</sup>.

Le retribuzioni orarie diminuiscono nei rapporti di lavoro con imprese localizzate al Sud (10,25 euro); risultano più alte nel Nord-ovest (11,91 euro), con un differenziale retributivo pari al 16,2%.

Dati, questi, che confermano, da un lato, la difficoltà della contrattazione collettiva di assicurare, per un numero crescente di lavoratori, la giusta retribuzione<sup>7</sup> e, dall'altro, l'esistenza di un'aliquota di lavoratori la cui retribuzione è inferiore agli stessi minimi

---

<sup>2</sup> Come rileva il Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2019, risultato della collaborazione sviluppata nell'ambito dell'accordo quadro tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, pp. 11 ss.

<sup>3</sup> Dati riportati nel Comunicato stampa Istat "Il mercato del lavoro", pubblicato il 12 giugno 2020.

<sup>4</sup> L'analisi dell'incremento dei *working poors* è commentata da M. Raitano, M. Jessoula, M. Natili, E. Pavolini, *I working poor in Italia*, in *Social Cohesion Paper*, 2019, n. 2. Secondo i dati ivi riportati, l'Italia conosce un tasso di *working poors* al di sopra della media: la percentuale si stima intorno al 12,3%, rispetto al 9,6% registrato in media nei Paesi dell'UE-28, con forti differenziazioni, ad esempio con riferimento alla tipologia di impiego (subordinato o autonomo) o al sesso. Sul tema della povertà, per una ricostruzione completa, cfr. G.A. Recchia, *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 12 ss; M. Tufo, *I working poor in Italia*, Relazione presentata in occasione del seminario «I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro in memoria del Prof. Mario Giovanni Garofalo, IV edizione», Bari, 23-24 novembre 2018. Il contributo è stato pubblicato anche in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, pp. 185-214; C. Lucifora, in *Rapporto sul mercato del lavoro*, CNEL 6 dicembre 2018, [www.Cnel.it](http://www.Cnel.it).

<sup>5</sup> Come osservato dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, 2019, che ha approfondito la proposta di introduzione del salario minimo legale in Italia con riguardo alla platea interessata, agli effetti sulle retribuzioni e alle possibili criticità, 6. M. Ruffolo, *Quei 2 milioni di stipendi sotto il minimo*, in *La Repubblica*, 28 gennaio 2018, rileva come, nel 2018, i dipendenti italiani che percepivano meno rispetto ai minimi contrattuali costituivano il 12% dei lavoratori. In dottrina, v. A. Garnero, *Minimi salariali all'italiana. Alti ma non rispettati*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 21 luglio 2017; Id., *Quanti lavoratori senza salario minimo*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 13 maggio 2013; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giur. It.*, 3, 2015, p. 743.

<sup>6</sup> Sul punto, A. Garnero, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 810 ss.; P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 368.

<sup>7</sup> La difficoltà di assicurare una retribuzione sufficiente ai lavoratori è riconosciuta anche nell'accordo interconfederale del 9 marzo 2019, come ha recentemente rilevato M. Martone, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018. Il contributo è consultabile in *Bollettino Adapt*, 2018, n. 20, pp. 55 ss.

tabellari del settore<sup>8</sup> o differenziata in base al contesto geografico di riferimento. Questo scenario, frutto di una generale crisi del sistema delle relazioni industriali aggravata dalla recessione economica iniziata nel 2008, contribuisce non solo ad incrementare l'area della povertà assoluta e relativa – con i connessi rischi di disgregazione sociale<sup>9</sup> – ma anche a mettere in discussione la capacità dei sindacati di continuare a funzionare come autorità salariale costituendo «il salario il “sale” del contratto collettivo»<sup>10</sup>. Ne risultano enfatizzati i già noti limiti degli strumenti di attuazione dell'articolo 36, comma 1, della Costituzione, ed in particolare la limitata efficacia soggettiva dei contratti collettivi ed il soggettivismo dell'opera della giurisprudenza che, a partire dagli anni Cinquanta, ha supplito alla mancanza di una legge sindacale ovvero di una legislazione in materia di salario minimo<sup>11</sup>.

2. La Costituzione, nel sancire all'articolo 36 il diritto del lavoratore «a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa», non specifica gli strumenti necessari per garantire i minimi salariali: non esclude un possibile intervento legislativo in materia né depone in favore di una riserva nei confronti della contrattazione collettiva, come tra l'altro confermato dalla Corte Costituzionale<sup>12</sup>. Così, in mancanza tanto di una legislazione sul salario minimo quanto di una estensione *erga omnes* del contratto collettivo in attuazione dell'art. 39 della Costituzione, la giurisprudenza, a partire dagli anni Cinquanta, ha interpretato la norma

---

<sup>8</sup> T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSPLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 386/2019, p. 7, conferma le difficoltà della contrattazione collettiva di regolare efficacemente le condizioni di lavoro, a cominciare dalla retribuzione.

<sup>9</sup> P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018. Il contributo è consultabile in *Bollettino Adapt*, 2018, n. 20, pp. 60 ss.

<sup>10</sup> Così V. Bavaro, *Il Salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell’austerità*, in *QRS*, 4, 2014, pp. 61 ss., che cita G. Ghezzi, *Più ombre che luci*, in *Pol. dir.*, 1983, pp. 207 ss.

<sup>11</sup> Il dibattito scientifico al riguardo è assai animato. V., tra i tanti, R. Di Meo, *Le “autorità salariali” e la via italiana al salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 866 ss.; P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi cit.*, pp. 81 ss.; T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 12; M. Delfino, *Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, Relazione al Convegno internazionale di Studi “La contrattazione collettiva nello spazio economico globale”, Bologna, 19-20 febbraio 2016. Il contributo è disponibile anche in *Dir. rel. ind.*, 2016, pp. 335-366; M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 754 ss.; E. Menegatti, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad “impatto zero”*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 743 ss.; M. Biasi, *Il salario minimo legale nel «Jobs Act»: promozione o svuotamento dell’azione contrattuale collettiva?*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 241/2015, pp. 1 ss.; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 743 ss.; A. Bellavista, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 741 ss.; V. Speciale, *Il salario minimo legale*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 244/2015, pp. 1-15.

<sup>12</sup> Corte cost. 19 dicembre 1961, n. 106/1962.

dell'articolo costituzionale, riconoscendone la natura precettiva<sup>13</sup> e non meramente programmatica<sup>14</sup> ed ammettendone l'efficacia diretta ed immediata non solo nei confronti della legge ma anche dei contratti collettivi, atteggiandosi quale precetto inderogabile nei rapporti tra privati<sup>15</sup>. Tuttavia, se, da un lato, l'opera dei giudici ha permesso di commisurare la sufficienza della retribuzione ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali nei diversi settori produttivi<sup>16</sup>, istituendo «un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti»<sup>17</sup> essa, dall'altro, si è spesso discostata dalle disposizioni degli stessi contratti collettivi intendendo i riferimenti salariali quali meri «parametri orientativi», giungendo persino ad operare una riduzione delle tariffe minime contrattuali in ragione delle modeste dimensioni dell'impresa, delle condizioni locali del mercato del lavoro e del costo della vita delle retribuzioni praticate nella zona<sup>18</sup>, tanto che si è dato luogo, come taluni hanno avuto modo di rilevare, ad un «trend ribassista»<sup>19</sup> dell'azione interpretativa giurisprudenziale. Ma non risiede solo nella discrezionalità mostrata dai giudici<sup>20</sup> la difficoltà di affidarsi alla giurisprudenza per sopperire alle mancanze registrate nell'ordinamento italiano in tema di salario minimo. L'interpretazione giurisprudenziale, infatti, sebbene inizialmente coerente con il sistema delle relazioni industriali sviluppatosi nel dopoguerra, non ha esitato a mostrare ulteriori limiti rivelandosi quale mero strumento di supplenza transitoria che ha placato, anche «un po' avventurosamente e alla spicciolata»<sup>21</sup>, ma non risolto la questione, ancora oggi dibattuta senza una via d'uscita. Il limite probabilmente più rilevante della garanzia retributiva assicurata dalla giurisprudenza è connesso alla portata della decisione

---

<sup>13</sup> La natura precettiva è stata inizialmente riconosciuta da Cass. civ. 21 febbraio 1952, n. 461, e App. L'Aquila 20 ottobre 1950. Anche la dottrina prevalente si è fin da subito schierata per la precettività immediata della norma. Si rinvia, per una ricostruzione completa dell'opera della giurisprudenza, agli *Scritti di Giuseppe Pera*, Giuffrè, Milano, 2007, I, pp. 3 ss.

<sup>14</sup> P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, pp. 739 ss.; M. Marinelli, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, pp. 86 ss., spec. p. 87.

<sup>15</sup> E. Menegatti, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad "impatto zero"*, cit., p. 745.

<sup>16</sup> Cfr. S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, in *Lav. dir.*, 2014, pp. 185 ss.

<sup>17</sup> V. ancora S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato*, cit., p. 205.

<sup>18</sup> Cass. civ., 26 luglio 2001, n. 10260; Cass. civ., 15 novembre 2001, n. 14211; Cass. civ., 9 agosto 1996, n. 7383, tutte in *www.italggiure.it*; in senso contrario, Cass. civ., 14 maggio 1997, n. 4224, secondo cui «la determinazione della giusta retribuzione in un importo inferiore ai minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva non può essere giustificata col richiamo alle condizioni del mercato del lavoro relative al luogo in cui la prestazione viene effettuata, atteso che il precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. è finalizzato ad impedire qualsiasi forma di sfruttamento del dipendente, che è reso possibile proprio dalle condizioni di un mercato depresso».

<sup>19</sup> S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato*, cit., p. 208.

<sup>20</sup> F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.* 1998, p. 209, ha fatto riferimento ad un "atto di superbia" dei giudici.

<sup>21</sup> Così M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 756.

giudiziale, circoscritta al caso concreto e subordinata alla iniziativa del singolo lavoratore<sup>22</sup>.

Nella sostanza, come è stato già constatato<sup>23</sup>, la giurisprudenza sull'articolo 36 della Costituzione ha prodotto una politica del diritto "ibrida", che non rispecchia totalmente né i modelli prevalenti nell'occidente di normativa sui minimi, spesso intercategoriali, né il modello dell'efficacia generale dei contratti collettivi, ma convoglia parte di entrambi i modelli, applicandoli con sfumature diverse - caso per caso - a seconda delle convinzioni giudiziarie, delle condizioni ambientali e delle sollecitazioni concrete pervenute al giudice.

3. In generale, il salario minimo o si traduce in un compenso orario minimo legale o viene regolato legalmente per il tramite di un rinvio ai contratti collettivi. All'ultimo modello possono ricondursi tutti i casi in cui il legislatore stabilisce che la retribuzione non possa stabilirsi al di sotto di un certo livello specificato dai contratti collettivi, per lo più sottoscritti dai sindacati comparativamente rappresentativi<sup>24</sup>. È a favore di tale forma che il sindacato ha espresso il suo consenso, guidato dalla necessità di contrastare salari particolarmente bassi soprattutto con riguardo a settori difficilmente raggiungibili dalla contrattazione collettiva. Esempi di rinvio alla contrattazione collettiva sono il trattamento minimo dei soci di cooperativa<sup>25</sup>, l'equo compenso per i giornalisti<sup>26</sup>, il trattamento minimo dei lavoratori del terzo settore<sup>27</sup> ed ancora la

---

<sup>22</sup> M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 755; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, cit., pp. 745 ss.

<sup>23</sup> M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 755.

<sup>24</sup> M. Magnani, *Salario minimo*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del governo Renzi*. ADAPT Labour Studies E-book Series, n. 40, ADAPT University press, Modena, pp. 541 ss. Testo disponibile al sito: [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21134/mod\\_resource/content/2/ebook\\_vol\\_40.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21134/mod_resource/content/2/ebook_vol_40.pdf).

<sup>25</sup> V. l'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001 in base al quale: «fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

<sup>26</sup> Art. 1, comma 2, legge n. 233/2012, secondo cui «per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato».

<sup>27</sup> V. l'art. 16, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, in base al quale «i lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma 1».

normativa sugli incentivi all'occupazione, la cui fruizione è condizionata all'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e in ogni caso di trattamenti non inferiori a quelli previsti da tali contratti collettivi<sup>28</sup>. Il beneplacito del sindacato è poi rafforzato dal fatto che tali interventi legislativi non intaccano le dinamiche contrattuali anzi le esaltano attraverso il rinvio ai diversi livelli salariali fissati dai contratti collettivi nazionali cui viene riconosciuta efficacia generale; tuttavia, come già rilevato in dottrina, tali interventi legislativi, indirizzandosi esclusivamente verso precise categorie di lavoratori potrebbero, per una sorta di eterogenesi dei fini, determinare disparità sostanziali assicurando tutele ad alcuni e non garantendole ad altri, con l'effetto di riprodurre, quasi paradossalmente, il fenomeno che invece intendono contrastare<sup>29</sup>. D'altra parte, il salario inteso come minimo orario fissato *ex lege*, cui fanno riferimento i disegni di legge presentati dal Movimento 5 Stelle il 12 luglio 2018<sup>30</sup>, e dal Partito Democratico, il 3 maggio<sup>31</sup> e il 18 luglio 2018<sup>32</sup>, è guardato con avversione da parte dei sindacati.

Le riflessioni al riguardo impongono un previo inquadramento delle varie correnti di pensiero che si sono succedute in Italia in cui l'idea di un salario minimo nazionale, spesso frutto di intenti politico-demagogici, è dibattuta da molti anni<sup>33</sup>, a partire dai lavori dell'Assemblea Costituente che preferì non procedere alla sua istituzione considerata la difficoltà di legiferare dinanzi ad un ampio ventaglio di settori produttivi<sup>34</sup>.

Tra le principali tappe del dibattito, un tentativo di introdurre «eventualmente anche in via sperimentale [...] un compenso orario minimo» si è registrato nel 2014 con la legge n. 183/2014; tentativo risolto in un nulla di fatto non avendo il Governo dato alcun seguito alla delega del Parlamento. La questione poi, in concomitanza con la presentazione dei programmi elettorali del 2018, è tornata in auge (trovando d'accordo, come rilevato nell'analisi di ADAPT<sup>35</sup>, Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Lega) anche a seguito della proliferazione di contratti collettivi stipulati da parti sociali

<sup>28</sup> V. l'art. 1, commi 1175 e 1176, legge n. 296/2006.

<sup>29</sup> D. Garofalo, *Problemi attuali in tema di corrispettività*, intervento alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018, 461 ss.

<sup>30</sup> DDL n. 658/2019. Testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50199.htm>.

<sup>31</sup> DDL n. 310/2018. Testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49461.htm>.

<sup>32</sup> DDL n. 947/2018. Testo disponibile al sito: <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.947.18PDL0022560.pdf>.

<sup>33</sup> Il dibattito accademico e politico è ampiamente illustrato da M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.* 2010, I, pp. 769 ss.

<sup>34</sup> Né prese in alcun modo in considerazione la possibilità che la retribuzione fosse determinata in via giudiziale, v. M. Marinelli, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente*, cit., p. 87.

<sup>35</sup> E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, ADAPT University Press, Modena, 2018, disponibile sul sito: [https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/32015/mod\\_resource/content/5/ebook\\_vol\\_71\\_2018.pdf](https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/32015/mod_resource/content/5/ebook_vol_71_2018.pdf).

prive di reale rappresentatività sindacale, i cosiddetti contratti “pirata”, con annesso *dumping* rispetto ai trattamenti salariali minimi previsti dai Ccnl “leader”<sup>36</sup>.

In sintesi, prescindendo da qualsivoglia considerazione politica, il Movimento 5 Stelle ha proposto una misura di salario minimo riferita a «tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa»; il PD, invece, ha fatto riferimento all’introduzione sperimentale di un salario minimo legale nei settori non coperti da contrattazione collettiva con la proposta di estenderlo «comunque a beneficio dei lavoratori subordinati la cui retribuzione sia inferiore a quella prevista dai contratti collettivi di lavoro» stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Sotto il profilo del *quantum* prescelto, il primo considera retribuzione sufficiente il trattamento economico «non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro [...] e comunque non inferiore a 9 euro all’ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali»; il secondo, al contrario, prevede la corresponsione di una retribuzione non inferiore a 9 euro l’ora, al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali. Sul punto si sono registrate le perplessità dei sindacati e di parte della dottrina. I primi temono l’effetto di depotenziamento della contrattazione collettiva sostenendo, come da ultimo riportato nella memoria per l’audizione del 24 giugno 2019 sul salario minimo orario presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, che tale rischio possa acuirsi considerata la presenza diffusa, nel tessuto economico nazionale, di piccole e micro imprese. L’effetto collaterale del salario minimo legale, secondo CGIL, CISL e UIL risiederebbe nella disapplicazione del Ccnl di riferimento da parte delle aziende con l’intento di adottare il solo salario minimo senza dover erogare né il salario accessorio né le tutele normative garantite dai contratti collettivi, standardizzando così al ribasso la condizione di molti lavoratori. A tali considerazioni i sindacati hanno affiancato la proposta relativa all’estensione legale non dell’intero contenuto contrattuale nazionale, ma solo dei livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, assumendoli quali garanzie salariali minime per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Il meccanismo di differenziazione salariale, che costituirebbe un *unicum* nel panorama europeo dove il salario minimo è essenzialmente intercategoriale<sup>37</sup>, è stato criticato da parte della dottrina<sup>38</sup> che, al contrario, intravede una stretta connessione tra la natura intercategoriale della misura ed il principio di cui

---

<sup>36</sup> Sul punto, cfr. Cass. civ., 20 febbraio, 2019, n. 4951; Cass. civ., 2 settembre 2016, n. 17531, tutte in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it).

<sup>37</sup> Sebbene l’universalità risulti temperata, ad esempio, dalla variabilità del *quantum* in relazione all’età. Ad esempio, nel Regno Unito, è prevista una soglia di £ 3.79 dai 16 ai 18 anni, di £ 5.13 dai 18 ai 21, di £ 6.50 a partire dal 21° anno di età. In Germania sono state escluse dall’ambito di applicazione della nuova legge alcune categorie di lavoratori tra i quali i giovani fino a diciotto anni, gli apprendisti, nonché i disoccupati da più di un anno limitatamente ai primi sei mesi dall’assunzione. V. M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*, cit., p. 760.

<sup>38</sup> Tra gli altri, P. Ichino, *Le conseguenze dell’innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *RIDL*, 4, 2017, p. 539.

all'art. 36 della Costituzione, secondo cui la retribuzione deve essere «in ogni caso sufficiente», interpretando tale espressione non solo come comunque, ma anche come dovunque, ritenendo possibile la realizzazione di siffatto principio solo attraverso l'istituzione di un *minimum* universale. D'altra parte, si sostiene che la previsione legale di un compenso orario minimo uguale per tutti fornirebbe una risposta solo dal punto di vista della sufficienza e trascurerebbe quello della proporzionalità, entrambi corollari del concetto di giusta retribuzione<sup>39</sup>. Determinare per legge il livello di sufficienza della retribuzione significherebbe non esaltare la qualità del lavoro, risultando essa unica per tutti i lavoratori a prescindere dalle variabili e dai differenti interessi che connotano i sistemi produttivi. A ciò si aggiunga la composizione variegata del livello retributivo italiano, caratterizzato da numerose voci variabili (basti pensare alle mensilità aggiuntive, al trattamento di fine rapporto, alle ferie, ai permessi retribuiti, a tutta la retribuzione variabile di tipo premiale) che devono necessariamente essere considerate, selezionate ed esplicitate nell'ottica dell'individuazione del valore fisso salariale da determinare per legge.

4. Illustrata brevemente la questione salariale italiana, torna utile analizzare lo stato dell'arte in ambito europeo.

In generale, su ventotto Stati che compongono l'Unione europea, ventidue sono dotati di un sistema legale di fissazione dei minimi salariali<sup>40</sup>. Privi, oltre all'Italia, la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, l'Austria e Cipro, Paesi tendenzialmente contraddistinti da una significativa forza sindacale o, come l'Italia, da un'intensa opera di valorizzazione giurisprudenziale.

A livello sistematico, il salario minimo non è riconosciuto nel diritto primario e secondario dell'Unione europea. Basti pensare che l'art. 153 par. 5, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (da ora TFUE per brevità) esclude espressamente il tema della retribuzione dalle competenze dell'Unione<sup>41</sup>. Il mancato intervento dell'Unione europea è giustificato – almeno formalmente - dal fatto che il costo della vita e così anche i livelli salariali si diversificano nei rispettivi contesti europei. D'altra parte, l'eventuale fissazione europea dei livelli salariali potrebbe riflettersi negativamente sulla competitività delle imprese e sull'occupazione, come anche affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel quartetto di sentenze noto

---

<sup>39</sup> P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., p. 152.

<sup>40</sup> Il “*Minimum Wage Report*” del WSI Institute of Economic and Social Research (2019) fornisce elementi che aiutano a definire la diffusione di questo istituto nei vari Paesi dell'Unione Europea. Testo disponibile al sito: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_46e\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf).

<sup>41</sup> S. Bellomo, *Art. 36*, in G. Amoroso – V. Di Cerbo – A. Maresca (a cura di), *Diritto del lavoro*, I, 3 ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 125 ha invece ravvisato un riconoscimento implicito del diritto ad una retribuzione minima all'interno dell'art. 31.1 della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea, laddove si sancisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. In particolare, il riferimento alla dignità delle condizioni di lavoro è stato interpretato come allusione alla congruità del trattamento economico.

come "*Laval quartet*"<sup>42</sup>, che, affrontando in particolare il caso *Rüffert*<sup>43</sup>, ha chiarito come i livelli salariali costituiscano fattori di competitività irrinunciabili soprattutto nei settori c.d. di *labour intensive*, per i Paesi a più bassa produttività del lavoro.

A ben guardare, l'incertezza dell'Unione europea sui salari praticati a livello nazionale si è rivelata tale solo sulla carta. Al di là di ogni formale dichiarazione di «rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali»<sup>44</sup>, infatti, si è assistito negli scorsi anni ad uno stringente condizionamento connesso alla rilevanza strategica delle dinamiche salariali intese, soprattutto nell'ottica della flessibilità verso il basso, come uno tra i principali strumenti di aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Si scorge infatti, tra gli obiettivi fissati nel Patto Euro Plus del 2011 a sostegno della solidità fiscale e della competitività dei vari Paesi membri aderenti, quello affidato a ciascuno Stato di monitorare, per livellare gli squilibri macroeconomici in ambito Ue, «i costi unitari del lavoro», poiché «aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività». Ulteriore fattore che, in aggiunta a precarietà del lavoro, diminuzione di ore lavorate per crisi economica, incremento delle diseguaglianze e ed emersione del fenomeno dei *working poors*, ha dato vita ad una nuova "questione salariale", questa volta europea<sup>45</sup>.

5. Non sorprende allora che la Commissione europea sia intervenuta, seppur con intenti diversi rispetto a quelli degli anni addietro, dando il via ad una prima fase di consultazione<sup>46</sup> delle parti sociali per comprendere se esse ritengano necessaria un'azione specifica a livello europeo per assicurare salari minimi equi a tutti i lavoratori dell'Unione<sup>47</sup>. L'iniziativa, da un lato, ha ottenuto il favore dei sindacati dei lavoratori che vogliono promuovere e salvaguardare la contrattazione collettiva anche attraverso l'incremento del suo tasso di copertura nei Paesi in cui essa sia inferiore al 70% e,

---

<sup>42</sup> Tra i tanti, v. S. Deakin, *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo "Laval"*, in *Lav. dir.* 2011, pp. 467 ss., che analizza le questioni di carattere istituzionale inerenti il rapporto tra il diritto comunitario e il diritto interno degli stati membri.

<sup>43</sup> Corte giust. CE 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Rüffert c. Land Niedersachsen*, disponibile al sito <http://adapt.it/adapt-indice-a-z/corte-di-giustizia-europea-causa-c-34606-caso-ruffert/> e con nota di V. Brino, *Gli equilibrismi della Corte di Giustizia: il caso "Ruffert"*, in *Riv. it. dir. lav.* 2008, II, pp. 479 ss.

<sup>44</sup> Il testo del Patto Euro Plus del 24-25 marzo 2011 è disponibile al sito: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf).

<sup>45</sup> Per un'ampia riflessione sulla crisi europea nella materia sociale v. P. Campanella, *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, pp. 183 ss. Testo disponibile al sito: <http://ojs.uniurb.it/index.php/cgdv/article/view/460/443>.

<sup>46</sup> Il testo della prima fase di consultazione, avviata il 14 gennaio 2020, è disponibile al sito: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_51](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_51)

<sup>47</sup> Non è un caso che nel programma europeo, presentato dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha dichiarato che nei primi 100 giorni del suo mandato avrebbe proposto uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori. Ursula von der Leyen è stata nominata Presidente della Commissione europea il 27 novembre 2019, 48 giorni prima dell'avvio della prima fase di consultazione, avvenuto il 14 gennaio 2020.

dall'altro, ha attratto l'ostilità delle organizzazioni datoriali che hanno manifestato la loro opposizione a qualsiasi forma di intervento europeo.

Se, analizzate le risposte fornite, «la Commissione riterrà di agire a livello europeo» – si legge nel testo della consultazione – «si darà avvio ad una nuova fase di consultazione delle parti sociali». E così è stato: il 3 giugno 2020 è stata avviata la seconda fase di consultazione<sup>48</sup>. La Commissione, dopo aver preso atto dell'incidenza del Covid-19 sui settori con una quota più elevata di lavoratori a basso salario come il commercio al dettaglio e il turismo, ha ribadito la rilevanza del ruolo giocato dai salari minimi in una fase di ripresa economica giacché intesi quale strumento in grado di salvaguardare posti di lavoro e competitività. Tra le modalità attraverso le quali l'Ue potrebbe intervenire, l'Esecutivo europeo ha menzionato la definizione di obiettivi generali e di azioni politiche che gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare, l'obbligo di consultazione delle parti sociali, l'implementazione degli organismi nazionali di controllo, come gli ispettorati del lavoro.

Al riguardo, gli interrogativi afferiscono in primo luogo alla compatibilità dell'intervento dell'Unione rispetto al TFUE che esplicitamente esclude, dalle competenze europee, la materia della retribuzione; tuttavia, come si legge nel testo della seconda fase consultiva, l'Unione farebbe leva sul combinato disposto degli artt. 153, par. 1, lett. b), e par. 2, TFUE. In particolare, la prima disposizione costituirebbe lo strumento «per sostenere e integrare le attività degli Stati membri» sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro; la seconda, invece, offrirebbe la possibilità di adottare una direttiva in materia di «condizioni di lavoro» per fissare requisiti minimi vincolanti per l'attuazione da parte degli Stati membri. In secondo luogo, alla luce delle differenze che si registrano nella determinazione del salario minimo all'interno dei Paesi dell'Unione europea sia da un punto di vista economico-sociale complessivo (costo della vita, produttività, competitività) sia a livello giuslavoristico (in relazione alle componenti della retribuzione e all'orario di lavoro), l'individuazione di criteri univoci, efficaci e congrui in tutta Europa appare di difficile realizzazione. Imporre criteri eguali per garantire salari equi potrebbe incidere negativamente sulle piccole e medie imprese, riducendone drasticamente la competitività soprattutto nei mercati internazionali. Concentrare lo sforzo europeo su uno strumento ben preciso potrebbe quindi non condurre ai risultati sperati; si rischierebbe di risolvere (forse) un problema a valle senza incidere sulle relative cause a monte, sulla base della constatazione che un'efficace strategia di lotta alla povertà potrebbe essere condotta operando nell'ambito della qualità del lavoro, in termini di sostegno alle politiche industriali e all'innovazione, alle politiche attive e della formazione, alle politiche sociali e fiscali.

---

<sup>48</sup> Il testo della seconda fase di consultazione è disponibile al sito: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI\\_COM:C\(2020\)3570](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2020)3570).

6. Come è stato affermato, «la determinazione del “prezzo minimo” del lavoro costituisce un atto di amministrazione dell'economia divenendo un fattore di rilevanza pubblica, nel senso di essere espressione dell'interesse pubblico-generale e non privato-collettivo»<sup>49</sup>. Dunque, occorre procedere con cautela all'individuazione dello strumento cui ricorrere per provare ad assicurare salari equi ai lavoratori, in vista degli interessi in gioco.

Fissare legalmente i minimi salariali potrebbe limitare le regole della libera concorrenza e della libertà contrattuale, ostacolare lo sviluppo qualitativo del mercato e della produzione e determinare una bassa produttività del lavoro. Analogamente, porre obiettivi e politiche comuni europei rivolti ad una platea assai differenziata dal punto di vista socio-economico, potrebbe rilevarsi assai pericoloso.

Tornando all'ambito nazionale, la soluzione più rispettosa delle fondamenta dell'ordinamento sindacale potrebbe individuarsi nell'attuazione dell'articolo 36 della Costituzione mediante il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Si preserverebbe, in tal modo, il ruolo giocato dalla contrattazione collettiva sin dalle sue origini, da sempre concepita come strumento di regolazione della concorrenza in grado di tutelare, da un lato, le imprese, impedendo la concorrenza sul costo del lavoro, e, dall'altro, i lavoratori, evitando che entrino in competizione tra loro per ottenere o conservare un rapporto di lavoro<sup>50</sup>. In tal senso, potrebbe prediligersi una normativa che, lontana dai dibattiti sulla precisa determinazione della somma da erogare al lavoratore, tuteli la concorrenza, proteggendo «nel mercato le imprese che applicano la contrattazione collettiva da quelle che non la applicano»<sup>51</sup>. In questo modo, se rispettata quanto meno nei trattamenti minimi inderogabili stabiliti, la contrattazione collettiva potrebbe utilmente trasformarsi in una modalità di prevenzione di *dumping* sociale, dunque di contrasto alla competizione al ribasso salariale e ai comportamenti opportunistici distorsivi<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Così V. Bavaro, *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, 2014. Testo disponibile al sito: <https://www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=53073#.XvsSL19xfDc>.

<sup>50</sup> M. Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 838 ss.

<sup>51</sup> Così D. Garofalo, *Problemi attuali in tema di corresponsività*, cit., p. 460.

<sup>52</sup> G. Ferraro, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, pp. 693 ss.; P. Ichino, *La nozione di «giusta retribuzione» nell'art. 36 della Costituzione*, ivi, pp. 719 ss.