

Il salario minimo e il dialogo tra le fonti

Gandolfo Maurizio Ballistreri

1. Introduzione

«In realtà i due strumenti, contrattazione erga omnes e legge sul salario minimo, non sono incompatibili, anzi si combinano utilmente, come risulta dall'esperienza di molti paesi» (Caruso-Del Punta, Treu 2000, 57).

Il dibattito sul salario minimo legale avrebbe dovuto essere affrontato utilizzando il fecondo metodo comparato, che ha dato un contributo fondamentale all'evoluzione degli studi in materia giuslavoristica in Italia, a partire da Gino Giugni (Wedderburn 2007, 375), contestualizzando il tema nella prospettiva definita dall'ordinamento lavoristico italiano, in cui l'istituto della retribuzione è stato storicamente espressivo del dialogo tra Costituzione, autonomia collettiva e giurisprudenza (Zoppoli 2019).

2. Il panorama comparato

Il salario minimo legale, con diverse soglie connesse alle singole economie nazionali, è previsto in 21 paesi su 27 dell'Unione Europea e anche negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, come istituto paradigmatico del diritto del lavoro nei paesi capitalistici più avanzati.

In Europa alla più antica tradizione francese risalente al 1950 dello SMIG, si sono uniti altri Stati, introducendo il salario minimo per legge, da ultima la Germania a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Gandolfo Maurizio Ballistreri, University of Messina, Italy, gandolfo.ballistreri@unime.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Gandolfo Maurizio Ballistreri, *Il salario minimo e il dialogo tra le fonti*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8.04, in William Chiaromonte, Maria Luisa Vallauri (edited by), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, pp. 49-60, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0507-8, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8

Il tema venne affrontato nel novembre 2017, a Göteborg in Svezia, dove i capi di Stato e premier dei paesi aderenti all'Ue hanno tentato di recuperare il tema dell'«Europa sociale» e del contrasto al *dumping sociale* (Fontana 2016; Ballistreri 2019), proprio partendo dalla promozione di livelli adeguati di salari minimi, sostenendo la contrattazione collettiva e migliorando l'accesso effettivo alla protezione sociale dei lavoratori non solo subordinati, ma anche economicamente dipendenti, a partire da quelli della *Gig Economy*; tema quest'ultimo di particolare rilievo in ragione dell'esigenza non più rinviabile, di approntare tutele oltre il perimetro della subordinazione (Perulli, Treu 2022).

In questa prospettiva il 25 ottobre scorso, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, è stata pubblicata la direttiva sul salario minimo legale n. 2022/2041.

Ma se l'utilizzo del metodo comparato evidenzia come il salario minimo legale sia un istituto espressione del catalogo dei diritti sociali europei, è la realtà della condizione salariale nel nostro Paese ad evidenziare la necessità di introdurre l'istituto nel nostro ordinamento lavoristico.

3. Sottosalario e «lavoro povero»

Nel Mezzogiorno un lavoratore su quattro guadagna meno di 9 euro l'ora. Su tre milioni di dipendenti al di sotto della soglia minima indicata nel disegno di legge promosso dalle forze di opposizione, un milione vive al Sud.

Se i salari italiani tra pandemia e inflazione hanno perso il 7,5% contro il 2,2% della media Ocse, nel Mezzogiorno si è scivolati fino a una perdita in termini reali dell'8,4%, ponendo ai sindacati ma anche alle imprese, considerato che la diminuzione del potere d'acquisto dei lavoratori deprime la domanda, una evidente «questione salariale».

E la nuova «questione salariale» è parte costitutiva del tema del lavoro povero, inteso come crescita esponenziale di aree del lavoro dove la retribuzione non è sufficiente, generando drammatici fenomeni di povertà (Saraceno 2015), che è all'attenzione della dottrina, delle istituzioni pubbliche, dei sindacati.

Il tema, in verità, era stato già acutamente analizzato sin dagli anni Ottanta del '900, allorquando venne proposta la questione della determinazione del salario in funzione alle strategie di contrasto alla povertà (Roccella 1986, 21), ma che oggi si deve inquadrare oltre il perimetro della subordinazione, includendo anche i lavori non ricompresi nella nozione classica di dipendenza, ma, tuttavia, privi di tutele e per questo segnati anch'essi dal fenomeno dell'impoverimento, che ha avuto una significativa espansione in Italia nella fase pandemica (Ministero del Lavoro 2021)¹ e nella esponenziale diffusione del lavoro in piattaforma (Chiaromonte 2021). È in corso un epocale cambiamento tecnologico e produttivo, che sta comportando effetti di generale trasformazione sul lavoro e sulla sua concezione tradizionale (Del Punta 2021).

¹ Si veda la *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Ministero del Lavoro, novembre 2021.

In questo quadro appaiono non adeguati i tradizionali schemi giuridici definitivi del lavoro subordinato e di quello autonomo e, con essi, gli strumenti di tutela legislativa, poiché le nuove tecnologie stanno generando di continuo forme nuove di organizzazione del lavoro, che hanno caratteri propri sia del lavoro dipendente che di quello autonomo, si pensi in primo luogo ai «*platform workers*», che si collocano in una sorta di «zona grigia», in cui la tradizionale *summa divisio* del '900 appare sempre più difficilmente applicabile e, comunque, ormai inadeguata al nuovo contesto produttivo e tecnologico (Garofalo 2017).

È di tutta evidenza, infatti, che la diffusione del lavoro povero, come osservato in ambito euro-unitario, già prima della diffusione del Covid-19 (ESPN 2019)², aggravata dal dramma della pandemia, ha rapidamente accentuato il fenomeno non soltanto nell'area della subordinazione (Garbuio 2021), ma oltrepassando i confini delle zone grigie della parasubordinazione, per dilagare anche nei territori del lavoro autonomo genuino, quello di professionisti con alti livelli di specializzazione, ma basse prospettive di reddito (Lassandari 2019, 91).

E proprio quelli che vengono definiti «nuovi lavori», fuori quindi dalla nozione tradizionale di lavoro, come quelli «digitali», hanno tutte le caratteristiche del «lavoro povero» – a causa delle poche ore lavorate e degli esigui compensi – e generano «povertà da lavoro», che in molti casi è anche professionale (De Simone 2019, 644).

Nel nostro Paese, ad esempio, emergono progressivamente nuove povertà nel mondo del lavoro, determinate dalla scarsa qualità dei percorsi di carriera e dall'inefficiente sostegno pubblico al funzionamento del mercato del lavoro (Lucifora 2019, 427).

La definizione in termini concettuali del «lavoro povero» si è imposta nel dibattito dottrinale, anche in ragione delle veloci e tumultuose trasformazioni del lavoro standardizzato, che per il diritto del lavoro e, più in generale, per le scienze sociali, era identificato con il rapporto di subordinazione a tempo indeterminato e a full time, nonché per tutta la vita lavorativa (Barbieri 2019, 5).

Un lavoro tutelato dai sistemi di *social security*, attraverso l'ordinamento lavoristico, la contrattazione collettiva, il *Welfare State* del modello Keynes-Beveridge, con la crescita delle retribuzioni anche in funzione di reddito familiare: il *family wage* ford-keynesiano.

Ma l'avvento della globalizzazione sull'onda delle politiche economiche neolibériste, ha imposto non solo un'inversione di tendenza nei confronti della crescita salariale e del reddito disponibile per le famiglie, con una ripartizione della ricchezza verso i profitti soprattutto finanziari, ma ha generato anche un crescente processo di deregolazione giuridica del lavoro, collocando ai margini del mercato del lavoro molte persone, con una vasta area di lavoratori, in gran parte fuori dal perimetro della subordinazione, segnata da precarizzazione, svalorizzazione e sotto-remunerazione del lavoro, nel quadro di una generale insicurezza, con un

² European Social Policy Network (ESPN) 2019.

precariato divenuto ormai una caratteristica stabile di generazioni di cittadini ormai non più giovani, come fenomeno non soltanto italiano (Ponthieux 2010).

In altri termini, mentre nel '900, imperante la fase fordista di produzione, aveva centralità il lavoro garantito, anche per effetto dei processi di partecipazione e mobilitazione dei sindacati, con una crescita delle tutele e dei diritti del *Welfare*, imperniati sul «salario familiare» proprio in funzione anti-povertà, al nostro tempo la situazione è profondamente mutata.

Debolezza sul mercato del lavoro, dequalificazione e persistente incertezza, segnano non solo il lavoro subordinato, ma anche molte attività lavorative autonome o parasubordinate, in un generale contesto di insicurezza sociale (Benassi, Morlicchio 2021).

Il lavoro povero, quindi – che genera anche il «lavoro rifiutato» – come conseguenza del cambio di paradigma economico e sociale, con la prevalenza della visione mercatistica, che ricade particolarmente in Italia sulle fasce sociali più vulnerabili (le donne, i giovani, i migranti) e le aree territoriali più deboli, il Mezzogiorno e le periferie extra-urbane, determinando anche una barriera all'accesso alla formazione e al sapere, con conseguenze quasi irreversibili sulla mobilità professionale e sociale dei lavoratori.

4. Il salario minimo in Italia

Da questo quadro scaturisce l'esigenza del salario minimo legale, che appare necessario nel nostro Paese (Magnani 2010), in quanto finalizzato a garantire a tutti i lavoratori italiani un minimo salariale inderogabile, prevedendo anche che la copertura riguardi quelle figure di lavoro che non rientrano nella nozione tradizionale di subordinazione e che subiscono gravi fenomeni di sfruttamento, meritevoli, quindi, di tutele sul piano retributivo, oltre che su quelli della sicurezza sul lavoro e sul *Welfare*.

A fronte dell'ampio ventaglio di posizioni dottrinali da tempo espresse sull'introduzione del salario minimo legale (Vallebona 2008; Bavaro 2014; Ichino 2014; Bellavista 2014; Biasi 2015; Guarriello, Magnani; Prosperetti, tutti in Carinci 2015; Spattini 2015; Speciale 2015; Tosi 2022; Ballistreri 2019), si devono registrare posizioni politiche e sindacali di netta contrarietà, che ritengono sufficiente sul tema il ruolo dell'autonomia collettiva, sottintendendo che devono essere i contratti collettivi a garantire i minimi salariali, senza però, alcuna motivazione giuridica considerata l'inesistenza di riserve di competenza fra legge e contratto, in quanto destinatari di un medesimo sostegno costituzionale, con l'esclusione che i rapporti fra le fonti si possano definire sulla base di schematiche delimitazioni di sfere di intervento. Niente autorizza a sostenere che l'intervento legislativo debba operare solo in via sussidiaria alla contrattazione, secondo la configurazione tradizionale della normativa sui minimi, cioè limitatamente alle categorie dove i salari siano eccezionalmente bassi per l'assenza o per la particolare debolezza della contrattazione (Ballistreri 2021) e che, comunque, se la grande parte del lavoro subordinato è formalmente coperta dall'autonomia collettiva (Esposito et al. 2023), un'area significativa ne è esclusa per la pratica del dumping sociale.

5. Il diritto vivente come 'via italiana' ai minimi retributivi?

È stata la giurisprudenza, a fronte della mancata attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost. sull'efficacia generale dei contratti collettivi nazionali di categoria, a provvedere già prima della «Legge-Vigorelli», attraverso l'interpretazione dell'art. 36 Cost. anche di recente, a risolvere la questione delle garanzie ai lavoratori del minimo salariale, definito come «minimo costituzionale».

L'art. 36 Cost. è stato da tempo qualificato dalla giurisprudenza come precettivo nel nostro ordinamento (Pugliatti 1950, 189), anche se autorevoli settori dottrinali hanno qualificato come «falso problema» l'alternativa tra precettività e programmaticità della norma in questione (Scognamiglio 1951, 352), a causa dell'eterogenesi dei fini dell'articolo, il quale concepito quale norma programmatica si tramutò nell'interpretazione generale in norma precettiva, funzionale a risolvere il vuoto legislativo conseguente all'inattuazione dell'art. 39 Cost.³

In questa prospettiva la retribuzione si è venuta a configurare come un «diritto sociale di rango costituzionale fortemente intrecciato con i valori personalistici di cui è ricca la normativa costituzionale», che lo rende «inviolabile da qualsiasi altra fonte anche legale (compreso il diritto dei contratti) e lo colloca, in quanto diritto inviolabile della persona sul lavoro, tra i diritti fondamentali» (Zoppoli 1991, 282)⁴.

Già a partire dal 1952, con la «storica» sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 461 del 21 febbraio 1952, la giurisprudenza ha provveduto a sanare il diritto dei lavoratori, prescindendo dalla loro iscrizione o meno ai sindacati stipulanti i contratti collettivi di diritto privato, all'applicazione dei minimi retributivi degli stessi, con un'operazione giuridica così ampia da far configurare un modello generale di tutela che trascende dal valore singolo del giudicato (Mazzotta 2011, 5), consentendo la teorizzazione di un «salario minimo costituzionale» (Ricci 2011, 638).

Un minimo costituzionale elaborato dalla giurisprudenza che ha interpretato la retribuzione equa prevista dall'art. 36 Cost. secondo i minimi salariali dei contratti collettivi nazionali di categoria, per assicurare così, la coincidenza tra precetto costituzionale e salario (Persiani 1998, 31), conferendo in questo modo alla contrattazione collettiva di categoria, fondata sull'autonomia privata, efficacia soggettiva *erga omnes*, con il richiamo all'art. 2099 c.c., comma 2, confermando, in definitiva, la scelta di dottrina e giurisprudenza in materia retributiva lungo due assi: il primo relativo al rapporto tra legge e autonomia collettiva; l'altro fondato sul raccordo tra i diversi livelli contrattuali, nel continuo divenire tra centralizzazione e decentramento del sistema di contrattazione collettiva (Niccolai 1998, 350), anche in considerazione dell'evoluzione del quadro dei sistemi retributivi.

³ Tesi espresse da Giugni 1971, e riprese da Ichino 2010.

⁴ Zoppoli 1991, 282 che definisce la retribuzione quale «diritto sociale di cittadinanza, o diritto di cittadinanza sociale».

In questa prospettiva si deve ricordare come la Suprema Corte di Cassazione, a partire dal 25 marzo 1960, con la n. 636, ha sviluppato costante giurisprudenza di legittimità favorevole al controllo giudiziale *ex art. 36 Cost.*, delle tabelle retributive derivanti dalla contrattazione collettiva⁵.

Sul piano giurisprudenziale, è stato rilevato un diritto soggettivo immediatamente azionabile, poiché derivante da norma costituzionale a carattere precettivo, procedendo di volta in volta a dichiarare nei casi dedotti in giudizio, l'inadeguatezza della retribuzione corrisposta al lavoratore e la sua rideterminazione alla luce dell'equità prevista nel 2099 c.c.: «la natura precettiva ed imperativa dell'art. 36 Cost. ha favorito il ricorso all'art. 2099 c.c. in quanto ha consentito ai giudici di rendere esplicito il condizionamento che l'autonomia dei contraenti riceve dalla norma costituzionale, la quale, se fatta fermare alla funzione di rendere nulla la clausola contraria ai precetti in essa contenuti, avrebbe generato un 'vuoto' nel regolamento contrattuale difficilmente sostituibile da differenti fonti» (Gagnoli, Palladini 2011, 25).

Il potere equitativo del giudice – senza un univoco ed esclusivo ricorso, in caso di ritenuta non conformità al precetto costituzionale del *quantum* erogato dal datore di lavoro ed eccepito dal lavoratore, ai minimi di trattamento retributivo delle tabelle dei contratti collettivi nazionali di categoria – ha individuato varie soluzioni, sino a tecniche giurisprudenziali diverse dal ricorso al combinato disposto fra artt. 36 Cost. e 2099 c.c. (Nogler 2009, 41), fondate sulla consapevolezza della precettività della norma costituzionale, attraverso una sua evoluzione espressiva del diritto vivente (Mengoni 1996, 141).

La giurisprudenza in materia di art. 36, comma 1, Cost. ha costituito dunque, una delle pietre angolari del giuslavorismo dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948, attenta, al tempo stesso, a non produrre effetti legali di aggiramento della norma costituzionale sull'*erga omnes* dei Ccnl.

La mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e l'obsolescenza dei minimi retributivi definiti *ex lege* n.741/1959⁶ hanno reso strutturale nel passato la funzione di «supplenza» della giurisprudenza in materia di individuazione della retribuzione *ex art. 36 Cost.* (Bellomo 2002) in combinato disposto con l'art. 2099, c. 2, c.c., anche a seguito della diffusione, negli anni Settanta e Ottanta del secolo trascorso, della contrattazione collettiva favorita dalla crescita del potere sindacale e dalla legislazione promozionale nei suoi confronti, contenuta nello Statuto dei lavoratori, rendendo marginale la prospettiva di una legislazione sui minimi salariali. È stato, però, opportunamente evidenziato (Magnani 2015), che il rinvio ai contratti collettivi da parte della giurisprudenza, attraverso l'applicazione del principio-precetto dell'art. 36 della Costituzione, non è una strumentazione d'estensione *erga omnes* della contrattazione collettiva.

⁵ Una posizione storicamente favorevole in Pera 1953, 113 in cui l'A., sottraendosi alla contrapposizione tra precettività e programmaticità dell'art. 36 Cost., affronta il tema del salario minimo nella dimensione collettiva. Visione dottrinale che Pera ribadisce in Pera 1961.

⁶ Sulla «Legge-Vigorelli» si rinvia per tutti a Pera 1960, 331 sgg.

5.1. La sentenza della Cassazione n.27711/2023 e il «salario costituzionale»

Più recente giurisprudenza ha ripetutamente eccepito anche i trattamenti retributivi base dei Ccnl, pur se stipulati dalle organizzazioni sindacali c.d. «comparativamente più rappresentative», sulla base della violazione dei principi di proporzionalità e sufficienza *ex art. 36 Cost.*

È il caso della sentenza del 2 ottobre 2023 n. 27711 della S.C., che sembra volere riprendere il tema del «salario costituzionale»,

esistente nel nostro Paese a livello costituzionale, con i requisiti pure essi giuridici di sufficienza e di proporzionalità espressi al massimo grado dell'ordinamento, in relazione a cui andava effettuato dal giudice di appello un corretto giudizio di sussunzione... l'art. 36, 1° co., Cost. garantisce due diritti distinti che, tuttavia, nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda: quello ad una retribuzione proporzionata garantisce ai lavoratori una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata; mentre quello ad una retribuzione sufficiente dà diritto ad una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo, ovvero ad una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

E sul valore della soglia di povertà assoluta, la Corte ha ricordato che

è noto che esso viene calcolato ogni anno dall'Istat relativamente ad un paniere di beni e servizi essenziali per il sostentamento vitale differenziandolo in ragione dell'età, dell'area geografica di residenza del singolo e dei componenti della famiglia; mentre i concetti di sufficienza e proporzionalità mirano a garantire al lavoratore una vita non solo non povera ma persino dignitosa, orientando il trattamento economico non solo verso il soddisfacimento di meri bisogni essenziali ma verso qualcosa in più che la recente Direttiva UE sui salari adeguati all'interno dell'Unione n. 2022/2041 individua nel conseguimento anche di beni immateriali.

Inoltre, la Corte ha fatto riferimento alla verifica della sufficienza della retribuzione in concreto corrisposta, per pervenire sempre alla determinazione del *quantum* del c.d. «salario costituzionale». Si tratta di una nozione fondata su di un'interpretazione dell'art. 36 per una retribuzione obbligazione sociale, funzionale a garantire anche l'attuazione di politiche di genere in materia (Fili 2024, 48-60).

5.2. L'ipotesi erga omnes per i Ccnl

La diffusione dei c.d. «contratti-pirata» (Pera 1997, 381) però, ha reso più problematico l'intervento giurisprudenziale a garanzia di minimi retributivi, rispondenti alle previsioni dell'art. 36 Cost.

D'altronde, l'attuale scenario delle relazioni sindacali registra la messa in discussione del monopolio rappresentativo, fondato sull'«ordinamento intersindacale» delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori c.d. «storiche» (Giugni 1960, 90-91)⁷ inteso quale «governo semi-autonomo» poggiate sulla contrattazione collettiva e dotato di regole di funzionamento e strumentazione di autotutela (Sciara 2009, 165.) e la crisi dello stesso modello di relazioni socio-istituzionale di tipo neocorporativo (Albi 2017, 12)⁸, con la rapida diffusione di contratti collettivi stipulati da associazioni datoriali e sindacati dei lavoratori diversi dalle organizzazioni «storiche» in regime di reciproco riconoscimento (Garilli 2014).

L'introduzione del salario minimo legale, quindi, dovrebbe essere uno strumento di garanzia contro una condizione strutturale di sottosalario che, come ha sollecitato da tempo l'ILO, abbia adeguati strumenti sanzionatori (ILO 1992), i quali sottraggono molti lavoratori alla copertura della contrattazione collettiva, con i fenomeni di destrutturazione del sistema dei diritti e delle tutele sociali e di svalorizzazione del lavoro, anche in Italia nel settore privato non meno che in quello pubblico (Barbieri 2018, 64)⁹.

⁷ L'importante elaborazione della teoria dell'ordinamento intersindacale in Italia, a partire dall'opera di Giugni 1960. Si deve ricordare che l'A. giammai configurò nei suoi studi l'ordinamento intersindacale in termini di indifferenza rispetto alla norma statuale, ma al contrario «... la perfetta autonomia della valutazione normativa statuale. Che non tende a specchiare la natura delle cose, ma, semmai, a modificarla, o ad assimilare nel proprio sistema ciò che dall'esperienza istituzionale dei gruppi è assumibile come contributo al bene comune, e che appare coerente con la particolare funzione tecnico-organizzativa di cui lo Stato, in un sistema di valutazioni e autolimitazioni, si è investito nei confronti dei soggetti alla propria sovranità», 90-91.

⁸ Come opportunamente osserva Albi 2017: «mantenere un approccio culturale di tipo neocorporativo sarebbe un errore fatale per la rappresentanza, o almeno per i grandi soggetti della rappresentanza. Si pensi alle relazioni sindacali. Sono venute meno le condizioni economiche di contesto che erano state in grado di garantire la crescita. In quella cornice, le decisioni concordate portavano benefici al governo ma anche alle parti sociali: i sindacati garantivano nel tempo vantaggi per i loro iscritti in termini salariali e difendevano posti di lavoro; le associazioni imprenditoriali, a loro volta, potevano contare sulla stabilità del quadro di riferimento, mettevano in sicurezza investimenti e profitti a fronte di stabili impegni dei governi e dei sindacati. Interi settori sociali si sentivano – e di fatto erano – soddisfacentemente rappresentati e tutelati, anche proiettando le loro aspettative nel medio periodo. Oggi quelle condizioni di crescita economica non esistono più, purtroppo, e l'orizzonte temporale è divenuto breve ed incerto nei suoi confini. A ciò si aggiungano gli effetti derivanti dalla crescita dei fenomeni di globalizzazione e la concorrenza internazionale che evidenziano asimmetrie nella crescita dei settori e delle imprese», 270.

⁹ Barbieri 2018 in cui l'A. giustamente afferma: «nella fase attuale, di degrado illimitato delle condizioni del lavoro pubblico come, sebbene in forme talvolta diverse, di quello privato, è mia convinzione che nell'uno e nell'altro caso la deriva del legislatore verso il ritorno a forme protocapitalistiche di sfruttamento che fanno a meno persino della mercificazione, non riconoscendo un prezzo al lavoro, il diritto civile, come anche ad altro proposito ho sostenuto, sia un Katechon, una forza frenante aggiuntiva a quella offerta dalle norme costituzionali, e nel caso che ci occupa dall'art. 36, co. 1 Cost., e che dunque il riconoscere pienamente, sul piano teorico e delle conseguenze pratiche, il carattere contrattuale, oneroso e sinallagmatico del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – almeno del lavoro erogato a seguito di rapporti contrattuali – costituisca una operazione sistematica necessaria e di rilevante valore».

L'alternativa deriva dall'altra indicazione contenuta nella direttiva dell'Unione europea, di conferire cioè alla contrattazione collettiva efficacia generale, senza però il richiamo a quella dei c.d. «sindacati comparativamente più rappresentativi» e alla presunta autosufficienza dell'ordinamento intersindacale.

Sul tema è stato opportunamente osservato che la legge sarebbe «più dignitosa e conforme alla costituzione formale e materiale, rispetto all'espedito di subordinare l'inclusione nel sistema contrattuale di questo o quell'organizzazione dei lavoratori all'adesione alle regole fissate da altri, espedito di dubbia legittimità ed efficacia» (Zoppoli 2014).

L'autoregolamentazione degli istituti della rappresentanza, rappresentatività (Preteroti 2009) e stipula dei contratti collettivi, secondo lo schema del «sistema sindacale di fatto», con l'inibizione nei confronti di ogni intervento eteronomo (Ballistreri 2016, 82-91), appare non più rispondente al diffuso pluralismo sindacale e dell'associazionismo datoriale.

Certo, un'eventuale attuazione – attraverso il diritto vivente (Mengoni 1996) per un equilibrio tra autonomia e intervento legislativo – dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 della nostra Carta fondamentale (De Luca Tamajo 2018), è una tematica controversa, a tal punto che autorevole dottrina ha definito la norma costituzionale in questione «una presenza storicamente ingombrante» (Rusciano 2003, 9), non solo per la registrazione e il conferimento della personalità giuridica alle organizzazioni dei lavoratori, ma, soprattutto, per l'inversione dei ruoli tra «categoria» e «sindacato»: la prima quale *prius*, il secondo come *posterius* (Mancini 1963, 140-142), con sullo sfondo una peculiarità storica del diritto sindacale post 1948, quella di essere «... creato, se non in piccola parte dal legislatore» (Tarello 1973), con la volontà delle parti sociali di privilegiare l'autonomia collettiva rispetto alla legge (Carinci 2014).

E, sicuramente, nella eventuale prospettiva di attuazione dei commi successivi al primo dell'art. 39 Cost. (Di Stasi 2016), un ruolo fondamentale potrà essere svolto da un'interpretazione evolutiva della norma costituzionale (D'Antona 1998), anche teleologicamente orientata a rilanciare valori e principi del diritto del lavoro:

Il diritto del lavoro si è sempre fatto portatore di un universalismo etico, centrato sul valore del lavoratore come persona e non come merce, che, proprio per tali sue caratteristiche, non può pretendere coerentemente di considerare il lavoratore come un essere diverso dagli altri. Sempre di più, insomma, il valore che viene in risalto è quello che impone di garantire la cittadinanza sociale, e questo riguarda i lavoratori al pari di altre classi di soggetti deboli, al di là del fatto che, per i lavoratori, esso possa essere declinato in modo diverso. (Del Punta 2022, 24-25)

Riferimenti bibliografici

Albi, P. 2017. "A proposito di rappresentanza datoriale." *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* 154: 12.

Albi, P. 2017. "A proposito di rappresentanza datoriale." *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* 154: 270.

Ballistreri, M. 2016. *Sindacato: autonomia e legge*. Milano: Giuffrè.

- Ballistreri, M. 2019. "Compenso minimo legale, subordinazione e contrattazione collettiva." *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 3.
- Ballistreri, M. 2021. "Il salario minimo legale. Le buone pratiche del Portogallo e i ritardi italiani." *Minerva Revista de Estudos Laborais* 4.
- Barbieri, M. 2018. "Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni." Relazione al Congresso AIDLASS, Palermo, 17-19 maggio, 64.
- Barbieri, M. 2018. "Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni." Relazione al Congresso AIDLASS, Palermo, 17-19 maggio, 64.
- Barbieri, P. 2019. "Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di Contrasto." *Lavoro e Diritto* 1:5.
- Bavaro, V. 2014. "Il salario minimo legale e le relazioni industriali." In www.ildiariodellavoro.it.
- Bellavista, A. 2014. "Il salario minimo legale." *Diritto delle relazioni Industriali* 3.
- Bellomo, S. 2002. *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*. Torino: Giappichelli.
- Benassi, D., Morlicchio, E. 2021. "Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa." *Sociologia del lavoro* 161.
- Biasi, M. 2015. "Il salario minimo legale nel «Jobs Act»: promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?" In *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*. IT 241.
- Carinci, F. 2014. "Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal Titolo III dello Statuto dei lavoratori al testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)." *Diritto delle Relazioni Industriali* 2.
- Caruso, B., Del Punta, R., Treu, T. (a cura di). 2020. *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione. Valori, attori, regolazione*. Bologna: Il Mulino.
- Chiaromonte, W. 2021. *Lavoro (povero) tramite piattaforme digitali, rappresentanza e tutela collettiva fra sindacalismo informale e sindacalismo tradizionale*. Firenze: University Press.
- D'Antona, M. 1998. "Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi." *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali* 78.
- De Luca Tamajo, R. 2018. "Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa." *RIDL* 2.
- De Simone, G. 2019. "La dignità del lavoro e della persona che lavora." *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali* 164.
- Del Punta, R. 2021. "A proposito di «Lavoro: la grande trasformazione»", a cura di E. Mingione. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.
- Del Punta, R. 2022. "I valori del diritto del lavoro." In *Valori e tecniche del diritto del lavoro*, a cura di R. Del Punta, 24-5. Firenze: Firenze University Press.
- Dell'Arringa, C. 2006. "Salario minimo e contrattazione collettiva." *Rivista di Politica Economica* luglio-agosto, 111.
- Di Stasi, A. 2016. "L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto." *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Atti del convegno, Roma, 13 aprile.
- Esposito, M. et al. 2023. *Diritto del lavoro e sindacale*. Torino: Giappichelli.
- European Social Policy Network (ESPN). 2019. *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, a cura di R. Peña-Casas, D. Ghailani, S. Spasova and B. Vanhercke. Bruxelles: Social Europe.
- Fili, V. 2024. "Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale." *Diritto delle Relazioni Industriali* 1.
- Fontana, G. 2016. "La Carta Sociale Europea e il diritto del lavoro oggi." *W.P. Massimo D'Antona - INT* 132.

- Garbuio, C. 2021. "Proposta di direttiva sul salario minimo ed equo compenso: il caso del lavoro autonomo professionale, le tariffe professionali e regole della concorrenza." *Diritto delle Relazioni Industriali* 4.
- Garilli, A. 2014. "Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)." *Argomenti di Diritto del Lavoro* 13.
- Garofalo, D. 2017. *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative. Relazione alle giornate di studio AIDLASS*, Cassino, 18-19 maggio, www.aidlas.it.
- Giugni, G. 1960. *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*. Milano: Giuffrè.
- Giugni, G. 1971. Prefazione. In M.L. De Cristofaro, *La giusta retribuzione*. Bologna: il Mulino.
- Gragnoles, E., Palladini, S. (a cura di). 2011. "I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale." *La retribuzione*, 25. Torino: Utet.
- Guarriello, F. 2015. "Verso l'introduzione del salario minimo legale?" In *La politica del lavoro del Governo Renzi*, a cura di F. Carinci, ADAPT Labour Studies e-Book series, 40.
- Ichino, P. 2010. "La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione." *RIDL I*: 719 sgg.
- Ichino, P. 2010. "La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione." *RIDL I*: 719.
- Ichino, P. 2014. "Minimum wage: perché non piace ai sindacati." In www.pietroichino.it.
- ILO. 1992. *Minimum wages: wage-fixing machinery, application and supervision*, Report III, International Labour Conference, 79th Session, Ginevra.
- Lassandari, A. 2019. "Oltre la grande dicotomia? La povertà tra subordinazione e autonomia." *Lavoro e Diritto* 1:91.
- Lucifora, C. 2019. "Working poor e politiche per l'occupazione." In *Inclusione, produttività, crescita. Per una crescita inclusiva*, a cura di C. Dell'Aringa, P. Guerrieri, vol. 12, 427, Bologna: il Mulino.
- Magnani, M. 2010. "Il salario minimo legale." *RIDL I*.
- Magnani, M. 2015. "Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano." *Giurisprudenza Italiana*.
- Magnani, M. 2015. "Salario minimo." In *La politica del lavoro del Governo Renzi*, a cura di F. Carinci, ADAPT Labour Studies e-Book series, 40.
- Mancini, F. 1963. "Il problema dell'art. 39 (Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»)." *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile* 140-42.
- Mazzotta, O. 2011. "La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti." *Questione lavoro* 5.
- Mengoni, L. 1996. "Il diritto vivente come categoria ermeneutica." In L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, 141 sgg. Milano, Giuffrè.
- Ministero del Lavoro. 2021. *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, novembre.
- Niccolai, A. 1998. "Retribuzione variabile, minimi salariali e autonomia individuale." *Lavoro e Diritto* 2: 350.
- Nogler, L. 2009. "Sub art. 36." In *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, a cura di M. Grandi, G. Pera, 41. Padova: Cedam.
- Pera, G. 1953. "La Giusta retribuzione nell'art. 36 Cost." *Diritto del Lavoro I*: 113.
- Pera, G. 1953. "La Giusta retribuzione nell'art. 36 Cost." *DL I*: 113 sgg.
- Pera, G. 1960. *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*. Milano: Feltrinelli.

- Pera, G. 1961. "La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice." *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro* 416 sgg.
- Pera, G. 1961. "La determinazione della retribuzione giusta e sufficiente ad opera del giudice." *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro* 416.
- Pera, G. 1997. "Note sui contratti collettivi «pirata»." *RIDL* I: 381.
- Persiani, M. 1998. "La retribuzione tra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale." *Quaderni di Argomenti di Diritto del lavoro* 2: 31.
- Perulli, A., Treu, T. 2022. *In tutte le sue forme e applicazioni*. Torino: Giappichelli.
- Ponthieux, S. 2010. "Assessing and Analyzing In-work Poverty Risk." In *Income and Living Conditions in Europe*, a cura di A.B. Atkinson, E. Marlier, Luxembourg.
- Preteroti, A. 2009. *La rappresentanza sindacale in azienda*. Roma: Partenone.
- Prosperetti, G. 2015. "I minimi salariali: il problema dell'erga omnes." In *La politica del lavoro del Governo Renzi*, a cura di F. Carinci, ADAPT Labour Studies e-Book series, 40.
- Pugliatti, S. 1950. "La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione." *Rivista Giuridica del Lavoro* I: 189.
- Ricci, G. 2011. "La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul salario minimo." *Lavoro e Diritto* 4: 638.
- Roccella, M. 1986. *I salari*. Bologna: Il Mulino.
- Rusciano, M. 2003. *Contratto collettivo e autonomia sindacale*. Torino: Utet.
- Saraceno, C. 2015. *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Bologna: Il Mulino.
- Sciarra, S. 2009. "Post positivista e pre globale. Ancora sull'anomalia del diritto del lavoro italiano." *Giornale di Diritto del Lavoro* 121: 165.
- Scognamiglio, R. 1951. "Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore." *Foro civile* 352.
- Spattini, S. 2015. "Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa." In www.bollettinoadapt.it.
- Speziale, V. 2015. "Il salario minimo legale." *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.IT.
- Tarello, G. 1973. *Teorie e ideologie del diritto sindacale*. Milano: Giuffrè.
- Tosi, P. 2022. "L'adeguamento delle categorie merceologiche e l'autoregolamentazione delle parti contraenti." *Lavoro Diritti Europa* 2.
- Vallebona, A. 2008. "Sul c.d. salario minimo garantito." *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro* 5.
- Wedderburn, A. 2007. "Dopo Giugni e Kahn-Freund quale strada per il diritto del lavoro comparato?" *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* 357.
- Zoppoli, L. 1991. *La corrispettività nel contratto di lavoro*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Zoppoli, L. 2014. "Contrattazione collettiva le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico." *RIDL* 2.
- Zoppoli, L. 2019. "La retribuzione tra Costituzione e contrattazione collettiva: contro l'incertezza delle regole." In *Studi in memoria di Sergio Magrini. Un discorso sullo stato del diritto del lavoro*, AA.VV. Torino: Giappichelli.