



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SEMINARIO

“SALARIO MINIMO E COSTITUZIONE”

**INTRODUZIONE AL DIBATTITO**

1. Il tema del salario minimo è tornato al centro del dibattito pubblico e accademico. L'interesse è ritornato ad agitare le discussioni specialmente in connessione al fenomeno del cd. *lavoro povero*, formula che è associata sia al fenomeno della riduzione dei salari tale da non permettere di superare la soglia di povertà (si trovano in questa condizione circa 5 milioni di lavoratrici e lavoratori, secondo i dati Istat 2023), sia al più generale processo di impoverimento dei salari avvenuto dagli anni '90 in poi in Italia (unico Paese Ocse all'interno del quale le retribuzioni, invece che aumentare, negli ultimi 30 anni, sono diminuite). Si tratta, insomma, del venir meno, per una grossa parte della popolazione lavoratrice, di un rapporto equilibrato e sostenibile tra salario, reddito e vita dignitosa.

Le ragioni macroscopiche di questa tendenza, in Italia come anche in altri Paesi a capitalismo avanzato, sono variegata e interconnesse. Fra queste, solo per accennarne qualcuna, rientrano: il cambiamento dei modelli produttivi, la globalizzazione economica e giuridica, uno sbilanciamento eccessivo verso logiche concorrenziali, fenomeni di finanziarizzazione dell'economia, l'indebolimento di istanze pubbliche redistributive e una certa apertura alla libera circolazione dei fattori produttivi. A queste, poi, si accompagnano anche rilevanti processi di disintermediazione, *in primis* riguardanti i partiti e i sindacati, che hanno portato ad un indebolimento sia del sistema di relazioni industriali sia del recepimento, da parte dei poteri pubblici, di domande redistributive. In un senso più generale, si potrebbe quindi dire che il *lavoro povero*, in Italia (ma non solo), si fa strada di pari passo alla crisi progressiva e diffusa dello Stato sociale.

2. Quantomeno nel periodo de *Les Trentes Glorieuses* e del modello di *Welfare State* della società fordista, il rapporto salario-reddito-vita dignitosa era considerato quasi “naturale” grazie anche all'importante ruolo di “autorità salariale” che era riconosciuto ai sindacati e alla contrattazione collettiva.

In questo contesto, le decisioni per l'attuazione all'art. 36 Cost. partivano proprio dalla centralità dei sindacati nel sistema delle relazioni industriali. Questa centralità veniva valorizzata riconoscendo la diretta precettività della norma costituzionale, tramite l'individuazione dei contratti collettivi come indici di riferimento per il giudice del lavoro per il calcolo di quello che è stato chiamato il *salario minimo giurisprudenziale*. Questa, in fondo, è stata l'*italian way* alla garanzia di un salario dignitoso per la classe lavoratrice italiana, che si è retta su



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

due capisaldi: (a) una robusta copertura della contrattazione collettiva, (b) l'attuazione giudiziaria della norma costituzionale. Tale sistema ha rappresentato un equilibrio tra le istanze della *produzione* e quelle di *redistribuzione* e, per una lunga fase delle relazioni industriali italiane, ha retto. Dagli anni Novanta in poi, invece, quell'equilibrio ha lasciato il posto alla crisi del sindacato e della contrattazione collettiva (per la pressione dei sindacati non confederali e dei cd. contratti pirata).

3. Tra le principali ragioni di questa crisi si ritrovano: (a) il forte abbassamento del tasso di sindacalizzazione del mondo del lavoro e (b) la fuoriuscita dal paradigma classico del lavoro subordinato nel modello post-fordista. Questa crisi comporta, da una parte, una "fatica" del sindacato a "coprire" tutto il campo dei nuovi lavori precari, in cui di rimando la contrattazione collettiva *non* esiste o è molto spesso colonizzata da "contratti pirata". Dall'altra, il sindacato stenta a recuperare, nei campi in cui la contrattazione stessa c'è ma non incide a sufficienza, quell'unità di rappresentanza degli interessi del lavoro che conduce alla fissazione del salario come unità di reddito congrua per vivere una vita dignitosa in relazione al contesto economico nazionale di riferimento. Con una postilla – che postilla in realtà non è – relativa alla sovrapproduzione, in questi ultimi anni, della contrattazione collettiva in tutti i settori, che riporta in auge il problema della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. e dell'assenza di una legge sulla rappresentatività dei sindacati.

Si ri-tematizza la questione della *crisi di rappresentanza* del sindacato, a causa di una nuova e diversa composizione del mondo del lavoro e della contestuale frammentazione degli interessi, che ha portato con sé sia la venuta meno della contrattazione collettiva come sede maestra in cui si manifestava la massima "autorità salariale", sia dell'*italian way* che si era assestata con il *salario minimo giurisprudenziale*. Non è difficile dimostrare, infatti, che il riconoscimento dell'art. 36 Cost. come norma direttamente precettiva si reggeva su di un sistema di relazioni industriali in cui il sindacato confederale godeva di un altissimo grado di rappresentanza. Come pure è facilmente spiegabile il perché siano sempre più all'ordine del giorno pronunce giudiziali (tra cui da ultima Cass. Sez lavoro, n. 3711 del 2023) che rompono, in nome di una tutela "effettiva" ex art. 36 Cost., con il legame storico alla contrattazione collettiva, anche se prodotta dagli stessi soggetti confederali. La motivazione alla base di questo nuovo orientamento, che non nasce di certo ora ma che assume oggi un valore diverso rispetto al passato, si ritrova in una difficoltà crescente dei contratti collettivi a fornire gli indici di riferimento esclusivi per la determinazione di un salario "adeguato" e "sufficiente", indicazioni normative, queste ultime, provenienti direttamente dalla stessa Costituzione.



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

4. In questo contesto si colloca la questione del *salario minimo legale*. La possibilità dell'introduzione di una legge che disciplini la materia va letta, pertanto, da un lato, come la risposta ad un bisogno sociale di regolamentazione in contrapposizione al dilagare del *lavoro povero*, dall'altro, come il contrattare di quella di crisi di rappresentanza dei sindacati (e della parallela crisi della contrattazione) in un ordine costituzionale che – per ribadirlo retoricamente – fonda la Repubblica sul principio lavorista.

Attorno al tema dell'introduzione di un *salario minimo legale* in Italia le macroquestioni potrebbero essere, in definitiva, due: il *se* e il *come*. Da una parte, valutare *se* il salario minimo stabilito per legge sia la risposta adeguata per recuperare quel nesso tra salario-reddito-vita dignitosa; da un'altra parte, se si risponde affermativamente alla prima domanda, interrogarsi sul *come* la legge debba essere scritta per inserirsi al meglio nell'ordinamento costituzionale. I piani da cui provare a intavolare queste due questioni sono diversi e intrecciano trasversalmente diverse discipline: il diritto del lavoro, il diritto costituzionale, il diritto europeo e il diritto comparato.

5. Poniamo alcune domande, partendo dal *se*. È realmente necessaria una legge che intervenga a regolamentare la disciplina sul salario minimo? Quali conseguenze essa avrebbe sulla sfera di autonomia sociale che fino a ieri era ritenuta, salvo alcune eccezioni, nella piena disponibilità delle parti sociali?

Già a questo livello del dibattito, si presenta la prima polarizzazione tra chi, più in linea anche con la tradizione delle relazioni industriali italiane, sostiene che un intervento “per legge” sarebbe controproducente, e chi, invece, registra un mutamento di contesto tale da spingere ad un ripensamento in senso positivo sul ruolo della legge come strumento sociale di intervento sull'autonomia collettiva. I punti di scontro si giocano sull'impatto che la normazione potrebbe avere sul ruolo dei sindacati, come anche sulle dinamiche salariali. Da un lato, vi sono coloro che pensano che la legge potrebbe rilanciare l'azione della contrattazione collettiva, dall'altro, coloro i quali sostengono che un intervento eteronomo aggraverebbe la crisi di rappresentanza e potrebbe incentivare ad una cd. “fuga” dal contratto collettivo, in cui oltre ai minimi retributivi trovano regolamentazione anche tutta una serie di disposizioni sul rapporto a tutela del lavoratore. Questa tesi più radicale, in opposizione all'introduzione del *salario minimo legale*, è stata sostenuta fino a poco tempo fa dagli stessi sindacati confederali, da cui, solo recentemente, si sono registrate chiare aperture, da parte di alcuni - e non ancora di tutti - all'introduzione di una legge sul salario minimo. La risposta, infatti, che viene spesso data a chi si oppone al salario minimo legale è che il contrasto al *lavoro povero* si può fare solo rafforzando l'azione dei



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

sindacati attraverso una legge che regoli la rappresentatività, in attuazione dell'art. 39 della Costituzione.

Sempre rimanendo sul piano del *se*, un secondo interrogativo è il seguente: l'introduzione del salario minimo legale potrebbe essere concepita come uno strumento per rilanciare un rinnovato modello di Stato sociale?

Da una parte, si pone la tesi che guarda ad una legge sul salario minimo come una risposta adeguata alla *deregulation* e alla crisi della legislazione sociale, nella quale la prevalenza di logiche di mercato ha assunto un portato egemonico tale da rendere i poteri pubblici incapaci di intercettare la questione sociale. In quest'ottica, una legge sul salario minimo permetterebbe una redistribuzione orizzontale diretta tra capitale e lavoro, evitando che i costi della diseguaglianza presente nella società italiana siano scaricati sulle spalle dello Stato, in termini di aiuti sociali alle fasce più deboli, finanziati per lo più a debito.

Dall'altra parte, invece, si colloca un'opposta interpretazione che sostiene l'erroneità della diagnosi alla base della legge sul salario minimo e che ritiene che le cause del *lavoro povero* andrebbero trovate altrove. Secondo questa linea, infatti, le dinamiche delle relazioni industriali, come più in generale le dinamiche di mercato, non andrebbero mai artificialmente modificate con un intervento legislativo, il quale rischierebbe di alterare il rapporto di incontro naturale tra domanda e offerta di lavoro, creando così disoccupazione. Infine, secondo questo approccio, una legge sul salario minimo rischierebbe di "trascinare" verso il basso la restante parte dei salari che verrebbero interessati, dunque, da un processo di livellamento verso quello minimo.

6. Spostandoci sul piano del *come*, una prima questione deriva dall'ordine costituzionale: in che termini un tale intervento normativo si dovrebbe porre in rapporto all'art. 39 Cost.?

È nota la giurisprudenza costituzionale sull'art. 39 Cost., sia in senso positivo sulla libertà sindacale e sui suoi spazi costituzionalmente garantiti, come anche in senso negativo, cioè sul divieto di aggiramento dell'inattuato comma 4 dell'art. 39 Cost, che prevede, a determinate condizioni, l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. I problemi, dunque, sarebbero quelli, da una parte, di non inficiare la sfera costituzionalmente riconosciuta all'autonomia collettiva e al pluralismo sindacale e, dall'altra, quello di non conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi tramite il recepimento *de plano* con legge, al di fuori della procedura stabilita dall'art. 39 Cost. e in contrasto con la nota giurisprudenza costituzionale sui cd. *Decreti Vigorelli* (Corte cost. sent. 106 del 1962). Questo sarebbe un ulteriore aspetto da dover considerare e che, se si segue fino in fondo la traiettoria della giurisprudenza, riguarderebbe non tanto l'opportunità politica della legge, quanto proprio la sua stessa legittimità costituzionale.



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

In secondo luogo, quale sarebbe il rapporto della legge sul salario minimo con la contrattazione collettiva?

Le alternative paiono essere queste: si potrebbe immaginare un intervento della legge in chiave *sostitutiva* della contrattazione collettiva, vale a dire un'appropriazione, da parte degli organi politici nazionali, della determinazione delle dinamiche salariali; oppure - e questa è l'ipotesi più accreditata - l'intervento legislativo si dovrebbe integrare nel tessuto della contrattazione collettiva, limitandosi ad estendere l'efficacia dei contratti collettivi là dove non ci sono, o a fissare un tetto minimo al di sotto del quale la contrattazione collettiva stessa non potrebbe scendere. Su questo secondo versante, si concentra la maggiore convergenza delle forze politiche e sociali favorevoli ad un *salario minimo legale* e, seppur nelle diverse sfumature, le diverse proposte di legge depositate alle Camere delineano modelli in cui il ruolo della legge sarebbe *a sostegno* della contrattazione collettiva, e non in sostituzione o in contrasto con essa. Si tratterebbe, quindi, secondo queste proposte, di costruire un modello *integrato* tra legge e contrattazione collettiva, che superi l'esclusività del solo *salario minimo giurisprudenziale*.

La terza questione, che rientra nella sfera del *come* è: a chi spetta la decisione sull'introduzione di una legge sul salario minimo?

Domanda solo apparentemente banale. Nella discussione italiana, il tema è stato circoscritto al dibattito politico e condizionato dal Cnel che, come noto, con il suo rapporto commissionato dal Governo, ha espresso parere negativo ad un intervento legislativo sulla materia. Il tema diventa di interesse, perché in passato questa materia sembrava essere completamente rimessa alle dinamiche industriali e all'autonomia collettiva, vale a dire alle relazioni tra i sindacati dei lavoratori e i datori di lavoro, e su cui gli organi politici sembravano svolgere un ruolo prevalentemente di ricezione. Oggi, al contrario, anche alla luce di un diverso contesto materiale e costituzionale, tornano alla ribalta gli attori politici - in una forma, rispetto ad altre stagioni, maggiormente propositiva e autonoma nel rapporto con i sindacati - come anche gli organi tecnici - di cui il Cnel potrebbe rappresentare una peculiare manifestazione - i quali provano a dire la loro e a sottrarre ai sindacati spazi di agibilità se non proprio l'ultima parola sull'opportunità politica e sulle modalità attraverso cui un determinato intervento legislativo dovrebbe realizzarsi. Su questo fronte, poi, non è nemmeno da sottovalutare il rinato attivismo giudiziario sul tema, come testimoniato dalla sopracitata sentenza della Cassazione. Questa pronuncia, che si inserisce in un più largo orientamento giurisprudenziale, infatti, potrebbe essere letta come un tentativo, da parte del potere giudiziario, di dare nuovo vigore al *salario minimo giurisprudenziale*, in una forma diversa e alternativa rispetto al passato e,





ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

quantomeno in apparenza, in una modalità più slegata dai contratti collettivi e maggiormente valorizzante la discrezionalità giudiziale *tout court*.

7. Sempre sul piano del *come*, il tema non è più solo interno: vi sono aspetti di diritto europeo e di diritto comparato che paiono rilevanti.

Sul piano del diritto europeo, occorre chiedersi se la direttiva UE sul “salario minimo adeguato” rappresenti o meno un punto fermo da cui partire. La direttiva, infatti, non fissa un livello di salario minimo specifico che gli Stati membri devono raggiungere, né impone un modello unico di attuazione di tipo legale o basato sulla sola contrattazione collettiva, ma riconosce il salario minimo adeguato come una variabile decisiva su cui far operare una convergenza degli Stati membri. Siamo di fronte ad una legislazione di tipo sociale europea, che va considerata anche per la sua natura simbolico-politica di maggiore sensibilità sovranazionale verso le tematiche redistributive? Siamo davanti ad un cambio di paradigma, da un modello di *laissez-faire* a uno di *fairness*?

A questo riguardo, inoltre, sarebbe interessante confrontare la compatibilità delle varie legislazioni nazionali sul salario minimo, risultanti dall’approvazione della direttiva, con i principi generali alla base del Mercato unico, sanciti dal diritto primario europeo, specie considerando che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, non si è ancora registrato un affievolimento della natura assoluta e trasversale che caratterizza le quattro libertà e che, però, si pone, almeno astrattamente, in contrasto con la legislazione sociale.

Sul fronte comparato, altri Paesi come Francia, Germania, Spagna e Grecia si sono dati una legge sul salario minimo. Anche se i modelli sono diversi, come differenti sono le storie delle relazioni sindacali, conoscere quelle soluzioni potrebbe aiutare a comprendere: (1) quale paradigma prediligere nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva, (2) se e come introdurre un tetto minimo legale al di sotto del quale la contrattazione collettiva non può andare, (3) come rispondere a quelle posizioni scettiche che leggono l’introduzione del *salario minimo legale* come un freno alla crescita dell’economia nazionale e di indebolimento del ruolo dei sindacati. Cosa ci possono insegnare, insomma, esperienze costituzionali omogenee alla nostra in cui una legge sul salario minimo già esiste?

8. Quelle indicate sono solo alcune traiettorie di ricerca e, soprattutto, alcune domande preliminari che il tema del salario minimo pone all’interprete. Il cambio di contesto delle relazioni industriali rispetto agli anni d’oro dello Stato sociale in Italia e la crisi della rappresentanza dei sindacati pongono gli studiosi di scienze sociali – e i giuristi, in particolare – di fronte alla necessità di confrontarsi con questo tema che ha urgenza di ricevere risposte. Tuttavia, a fronte di questi



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

cambiamenti di contesto industriale, ma anche politico-economico, non è cambiato l'art. 36 Cost., ovvero la direttrice costituzionale che si sostanzia nell'esigenza, costituzionalmente imposta, di garantire un salario degno a tutte le lavoratrici e a tutti i lavoratori di questo Paese. Quello che sta dietro al dibattito sul salario minimo legale è, in altri termini, il problema, oramai endemico in Italia, del *lavoro povero* e dell'esigenza di recuperare un rapporto equilibrato e sostenibile tra salario-reddito-vita dignitosa. Tutto ciò, oggi, è reso più urgente ancora dalla "transizione ecologica" che impone alle relazioni industriali una *just transition*, ben centrata negli studi e nella prassi del diritto del lavoro. Una prospettiva questa che, dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. (l.cost. n. 1/2022), riceve una cornice costituzionale più sicura e feconda quanto a prospettive e sviluppi teorico-dogmatici.

9. In questo Seminario interdisciplinare abbiamo chiesto di approfondire la tematica, dal proprio punto di vista e secondo la propria sensibilità, a una costituzionalista, la Prof.ssa Camilla Buzzacchi, e a un giuslavorista, il Prof. Massimiliano Delfino. A partire dalle loro introduzioni si svolgerà il dibattito al quale sono invitati i colleghi e le colleghe oggi presenti. Quali sono i nodi di fondo che il diritto costituzionale e il diritto del lavoro individuano? È possibile impegnarci insieme per costruire una riflessione comune? C'è ancora spazio per una riflessione scientifica che possa contribuire a formulare soluzioni utili per gli organi politici e gli attori sociali cui spetta la decisione sul salario minimo?

Bologna, 3 novembre 2023

Andrea Morrone  
Francesco Medico