

## Il lavoro povero e l'annosa questione salariale\*

### *In-work poverty and the long-standing wage issue*

**Gianni Toscano**

*Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Messina*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. La persistente esigenza di una legge sulla rappresentatività sindacale. – 3. Contrasto al lavoro povero e salario minimo legale. – 4. La legge delega in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva tra luci (poche) e ombre (molte). – 5. Riflessioni conclusive.

*Sinossi:* Il contributo muove dai risultati dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del PRIN PNRR 2022 "Youth Employment Strategy" (YES) e si interroga sul progressivo aumento del lavoro povero, indagandone le cause e i possibili strumenti di contrasto. In tale prospettiva, particolare attenzione è riservata alla questione salariale, che si configura come uno snodo cruciale nel contrasto al lavoro povero e allo sfruttamento lavorativo.

*Abstract:* This contribution builds on the findings of the research activity carried out within the framework of the PRIN PNRR 2022 project "Youth Employment Strategy" (YES) and examines the progressive increase in in-work poverty, investigating its underlying causes and the possible instruments to address it. From this perspective, particular attention is devoted to the wage issue, which emerges as a pivotal nexus in combating in-work poverty and labour exploitation.

**Parole chiave:** Lavoro povero – Retribuzione – Contrattazione collettiva – Rappresentatività sindacale – Salario minimo

---

\* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Messina (CUP J53D23018860001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

**Keywords:** In-work poverty – Remuneration – Collective bargaining – Trade union representativeness – Statutory minimum wage

## 1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo trae spunto dai risultati dell'attività svolta dall'unità di ricerca dell'Università di Messina nell'ambito del PRIN PNRR 2022 "YES - Youth Employment Strategy". In particolare, nella poliedricità dei temi affrontati nel Progetto (dal lavoro in agricoltura a quello mediante piattaforme digitali, solo per citarne alcuni), è emerso un elemento ricorrente particolarmente allarmante, rappresentato dal progressivo incremento del lavoro povero<sup>1</sup>, che nei casi più gravi, specie in taluni settori, è degenerato in vero e proprio sfruttamento lavorativo. Muovendo da tale comune denominatore, si intende procedere a un'analisi più approfondita del fenomeno, volta a individuarne le cause strutturali e a delineare possibili linee di intervento idonee ad assicurare ai lavoratori interessati condizioni di vita effettivamente libere e dignitose. I bassi salari e la crescita dei *working poor*, in verità, rappresentano fenomeni di non recente emersione, ma che oggi risultano accentuati dalle crisi che negli ultimi anni hanno reso più fragile il nostro sistema produttivo (e non solo)<sup>2</sup>: da quella economica del 2008 a quella derivante dai focolai di guerra e dalle persistenti tensioni geopolitiche, passando per l'emergenza Covid, i cui effetti negativi sono ancora tangibili nel tessuto economico e potrebbero protrarsi ancora a lungo, con inevitabili ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle condizioni dei lavoratori<sup>3</sup>. Il problema dei bassi salari, che peraltro si riflette sull'effettività delle tutele sociali<sup>4</sup>, risulta dunque «essenzialmente legato a debolezze del sistema paese e di scarsa competitività del sistema produttivo»<sup>5</sup>, peraltro accentuate, specie in alcune aree geografiche del Paese, dall'atavica arretratezza in termini di infrastrutture e di innovazione tecnologica e dalle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Sul tema, in particolare, LASSANDARI-VILLA-ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in VTDL, Num. Straord., 2022.

<sup>2</sup> Di recente, in un denso e suggestivo saggio sul tema, è stato sagacemente osservato che alle difficoltà politiche di realizzare riforme in grado di restituire centralità valoriale e dignità al lavoro, «si aggiungono ora le nuove priorità e i nuovi problemi derivanti dalla "economia di guerra" e dalla crisi su larga scala che ne è il risvolto più drammatico, obiettivamente inconciliabili con una politica di equità sociale e di sostegno alle classi meno abbienti» (FONTANA, "Economia di guerra", crisi e diritto del lavoro. Note critiche, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, 160).

<sup>3</sup> In argomento, GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio. Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Giappichelli, 2020. Per una disamina dell'impatto delle recenti crisi sul complesso rapporto tra fonti eteronome e fonti autonome, MIRACOLINI, *Legge e contrattazione collettiva nel tempo delle crisi*, Giappichelli, 2022.

<sup>4</sup> D'ONGHIA, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, 309 s.

<sup>5</sup> PROIA, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in DRI, 1, 2020, 3.

<sup>6</sup> Risultano emblematiche, al riguardo, le riflessioni di GARILLI, *Il lavoro e la mafia. Un'analisi giuridica del mercato del lavoro in Sicilia*, Giappichelli, 1994; ID., *Il lavoro nel sud. Profili giuridici*, Giappichelli, 1997. In argomento, altresì RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, 29 ss.; M. MARINELLI,

L'aumento delle disuguaglianze e delle nuove povertà<sup>7</sup> impone pertanto di verificare la funzione stessa della retribuzione<sup>8</sup>, come garanzia della sufficienza del reddito<sup>9</sup>, oltreché l'efficacia delle sue attuali fonti regolative. Una sfida che, come autorevolmente osservato, «mette in primo piano la funzione della retribuzione come strumento di prevenzione e di contrasto della povertà avvicinandola agli istituti tipici del *welfare*»<sup>10</sup>.

In questa verifica, un primo dato da prendere in considerazione è rappresentato dal fatto che la Costituzione ha individuato due punti fermi (proporzionalità e sufficienza) in materia retributiva, senza però prendere posizione sugli strumenti necessari per garantire i minimi salariali: non esclude infatti un possibile intervento legislativo, ma non prevede neppure una riserva in favore della contrattazione collettiva<sup>11</sup>, sebbene negli anni quest'ultima abbia rivestito il ruolo di autorità salariale<sup>12</sup>.

Senonché, con il passare del tempo, complici alcuni significativi fattori, quali la crisi dei sistemi di relazioni industriali e la incapacità di resistere alle pressioni dei mercati, il sindacato e la contrattazione collettiva hanno progressivamente manifestato delle difficoltà a svolgere tale ruolo<sup>13</sup>.

Ne è conseguita una lenta crescita dei salari, in alcuni casi quasi impercettibile, le cui cause sono comunque in gran parte riconducibili alle debolezze strutturali del sistema, caratterizzato da insufficienti investimenti, da un tessuto produttivo composto in prevalenza da imprese di ridotte dimensioni, da manodopera poco qualificata e da un elevato tasso di disoccupati e inoccupati.

Le criticità appena descritte hanno inoltre favorito una progressiva proliferazione della contrattazione collettiva, sovente di dubbia rappresentatività. Invero, già nel vigore del Protocol-

*Livelli retributivi e sviluppo del mezzogiorno*, in BELLAVISTA-GARILLI (a cura di), *Mezzogiorno sviluppo lavoro*, Giappichelli, 2012, 218.

<sup>7</sup> BALLISTRERI, *Il lavoro povero e il salario minimo: legge, contrattazione e diritto vivente*, in *DLM*, 3, 2023, 438.

<sup>8</sup> ROMA, *Le funzioni della retribuzione*, Cacucci, 1997.

<sup>9</sup> Come rimarcato a più riprese dalla giurisprudenza, la sufficienza è da intendersi quale 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» (in questi termini, *ex multis*, Cass., 10 ottobre 2023, n. 28323, in *Banca dati DeJure*). In argomento, PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Giappichelli, 2024, 172 s., la quale ritiene che «una strategia di accesso effettivo alla sufficienza salariale, e più ampiamente di contrasto al lavoro povero, andrebbe [...] considerata come una priorità non solo assiologica ma anche strategica, rimettendo il tema dei bassi salari al centro delle attenzioni del decisore politico, degli attori del sistema di *enforcement* e delle parti sociali». In dottrina, altresì BELLOMO, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, 2002 e, più di recente, MARCHI, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna University Press, 2025.

<sup>10</sup> TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP D'Antona, It.*, n. 386/2019, 3. Il contributo è pubblicato anche in *DRI*, 3, 2019, 767 ss.

<sup>11</sup> Come già da tempo affermato da C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, in *Banca dati DeJure*.

<sup>12</sup> DELL'OLIO, *La retribuzione*, in SACCO-DE NOVA (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, XV, Utet, 1986, 467; F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, 1985, 214.

<sup>13</sup> In argomento, CORAZZA, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, in *DRI*, 4, 2021, 1087 ss.

lo del 23 luglio 1993<sup>14</sup>, sul finire del secolo scorso, si era assistito ad allarmanti fenomeni di contrattazione collettiva al ribasso, sottoscritta da soggetti collettivi, specie sul fronte datoriale, poco rappresentativi<sup>15</sup>. La situazione è tuttavia degenerata negli ultimi anni, caratterizzata da un'ipertrofia negoziale senza precedenti<sup>16</sup>, al punto da far parlare di una vera e propria «giungla contrattuale»<sup>17</sup>. Quest'espressione, certamente suggestiva, riesce a rappresentare efficacemente lo scenario con il quale il sistema di relazioni industriali è chiamato a confrontarsi e che ha creato effetti distorsivi nella concorrenza tra imprese e tra gli stessi sindacati. Sotto il primo aspetto, si pensi alla possibile concorrenza sleale tra imprese, segnatamente tra coloro che conseguono evidenti risparmi sul costo del lavoro ricorrendo alla contrattazione collettiva di dubbia rappresentatività e coloro che, al contrario, rimanendo fedeli alla contrattazione degli attori storicamente più rappresentativi, non godono di questo risparmio e, nonostante ciò, devono mantenersi competitivi nel mercato.

Sul fronte sindacale, non possono invece trascurarsi gli allarmanti fenomeni di *dumping* contrattuale derivanti dalla concorrenza tra le numerose fonti salariali<sup>18</sup>, specie nei settori merceologici a basso valore aggiunto, in cui si registra un'elevata percentuale di esternalizzazioni dei processi produttivi e una massiccia presenza di lavoratori migranti, donne e giovani. Non a caso, come emerso nel corso della ricerca, i casi più frequenti di caporalato e sfruttamento lavorativo coinvolgono, in larga parte, proprio i contesti a basso valore aggiunto come quelli agricolo, domestico, della logistica, solo per citarne alcuni.

Accanto alla proliferazione della contrattazione collettiva, sovente di dubbia rappresentatività, un ulteriore fattore di crisi da non trascurare è rappresentato dai frequenti ritardi nei rinnovi contrattuali<sup>19</sup>, i cui effetti negativi per i lavoratori, specie in tempi recenti, sono stati

<sup>14</sup> Protocollo 23 luglio 1993 tra governo e parti sociali - Politica dei redditi e dell'occupazione, assetti contrattuali, politiche del lavoro e sostegno al sistema produttivo.

<sup>15</sup> In argomento, LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.

<sup>16</sup> Secondo i più recenti dati forniti dal CNEL, negli ultimi tre semestri si è verificato un incremento del numero di CCNL per i dipendenti del settore privato depositati. In particolare, si è passati da 992 CCNL depositati al 30 giugno 2024 a 1.038 CCNL depositati al 30 giugno 2025. Sul punto, *Archivio nazionale dei contratti di lavoro. Il quadro alla luce dei depositi tra gennaio e giugno 2025*, in *www.cnel.it*. Per una panoramica della contrattazione collettiva vigente e depositata nell'Archivio CNEL, si rinvia altresì al 21° *Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL*, in *www.cnel.it*, che contiene un aggiornamento al 30 giugno 2025. Come già evidenziato dal CNEL in un'altra occasione, occorre però tener presente che, di questi contratti, solo una minima parte (211 su 977, secondo le stime dell'epoca) risulta sottoscritta dai sindacati di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL (CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023, 23).

<sup>17</sup> TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 18, il quale osserva che essa «è un riflesso fra l'altro di un'anomala frammentazione delle rappresentanze sia sindacali sia datoriali». BELLAVISTA, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in SANTONI-TINCANI (a cura di), *Organizzazione e lavoro nel settore dei trasporti tra generalità e specialità. Il contratto di logistica*, Giappichelli, 2024, 202, parla emblematicamente di «*Far West* contrattuale». Sul tema, tra gli altri, CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2, 2020, 185 ss.

<sup>18</sup> BAVARO, *Il giusto salario e la giurisprudenza italiana. Note critiche*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 62.

<sup>19</sup> S. LEONARDI, *La direttiva europea sul salario minimo adeguato e le sue ripercussioni nel quadro italiano*, in *GDLRI*, n. 181-182, 1-2, 2024, 94 s.

accentuati dalla forte spirale inflattiva che ha interessato il Paese, che comunque risulta in calo negli ultimi anni rispetto alle stime precedenti<sup>20</sup>.

In questa prospettiva, non può infine sottacersi un ulteriore elemento di incertezza che ha rivestito un ruolo tutt'altro che marginale sull'attuale ipertrofia negoziale e che investe, più nel dettaglio, i tradizionali confini delle categorie merceologiche, sempre più labili e di difficile classificazione rispetto al passato. Incertezza che ha portato anche alla diffusione di contratti collettivi aventi una sfera di applicazione piuttosto trasversale<sup>21</sup>, così come trasversale è in tal caso l'apporto dei sindacati, anche di quelli dotati di riconosciuta rappresentatività, con trattamenti economici e normativi meno favorevoli rispetto a quelli previsti nella contrattazione della specifica categoria di riferimento.

Per il momento, può dunque affermarsi che, in un contesto d'incertezza sulla rappresentatività e sui perimetri categoriali<sup>22</sup>, il pluralismo sindacale, da valore costituzionale, si è in alcuni casi tradotto in dis-valore sociale in grado di ampliare la platea dei *working poor*, facendo registrare un aumento della povertà<sup>23</sup> nonostante il lavoro<sup>24</sup>. Una situazione che diventa maggiormente critica nei settori più deboli e a scarso indice di sindacalizzazione, nei quali i livelli salariali sono già di per sé notevolmente ridotti rispetto a quelli di altri settori e, più in generale, le condizioni lavorative risultano talvolta tutt'altro che dignitose.

## 2. La persistente esigenza di una legge sulla rappresentatività sindacale

Nel percorso così delineato, considerata l'inattuazione del precetto costituzionale previsto nella seconda parte dell'art. 39 Cost.<sup>25</sup>, appare quantomai necessaria l'individuazione di

<sup>20</sup> Secondo i dati ISTAT, nel mese di settembre 2025, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, evidenzia una variazione del -0,2% su base mensile e del +1,6% su base annua (come nel mese precedente). Nel mese di settembre 2022, il medesimo indice registrava un aumento dello 0,3% su base mensile e dell'8,9% su base annua. I dati sono disponibili sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>21</sup> Si pensi, tra gli altri, al CCNL multiservizi o a quello relativo ai servizi fiduciari e di vigilanza, il cui campo di applicazione è decisamente ampio e sfugge alle tradizionali logiche di categoria.

<sup>22</sup> CIUCCIOVINO, *Salario minimo, salario dignitoso, salario giusto: temi per un dibattito sul futuro della contrattazione collettiva*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 26, 2023, VIII.

<sup>23</sup> Secondo i più recenti dati ISTAT, riferibili al 2024, si stima che siano oltre 2,2 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta – l'8,4% delle famiglie residenti – per un totale di 5,7 milioni di individui, il 9,8% dei residenti (entrambe le quote risultano stabili rispetto al 2023, quando erano pari rispettivamente a 8,4% e 9,7%). Sul punto, si rinvia a *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2024*, in [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>24</sup> Sul tema, sono emblematiche le riflessioni contenute nel *focus* su *La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità*, in *LDE*, 1, 2022, e nel numero monografico di *LD*, 1, 2019, su *La povertà nonostante il lavoro*. In argomento, si segnala altresì il recente contributo monografico di ROCCISANO, *Studio sull'adeguatezza della retribuzione come strumento di regolazione del mercato. Dall'art. 36, co. I, Cost., alla direttiva europea 2022/2041*, Giappichelli, 2025, spec. 9 ss.

<sup>25</sup> Il progetto costituzionale, infatti, «intende(va) designare un sindacato con poteri di rappresentanza legale per risolvere i problemi di efficacia dell'azione contrattuale» (RICCI, *Autonomia privata collettiva e art. 39 Cost.: per un continuum dialettico tra dimensione autonoma ed eteronoma*, in *ADL*, 1, 2025, 15).

criteri oggettivi volti a verificare la rappresentatività degli attori negoziali al fine di mettere ordine nella contrattazione collettiva e garantire maggiori tutele (anche sul piano retributivo) ai lavoratori.

La questione della definizione dei perimetri contrattuali, ossia dell'ambito di applicazione di ogni singolo contratto collettivo, e della conseguente misurazione della rappresentanza sindacale e datoriale, pare infatti di vitale importanza per il futuro di milioni di lavoratori<sup>26</sup>. In assenza di regole che definiscano detti elementi, il *dumping* contrattuale sembra infatti destinato a proliferare, alimentando fenomeni di concorrenza al ribasso tra contratti collettivi e, di riflesso, tra imprese. Per contrastare efficacemente questi fenomeni, appare dunque ineludibile l'approvazione di una legge sulla rappresentanza e sulla misurazione della rappresentatività dei soggetti collettivi<sup>27</sup>.

Invero, non sono mancati, soprattutto in tempi relativamente recenti, tentativi delle parti sociali di individuare criteri di selezione della contrattazione sulla base della soglia di rappresentatività dei relativi attori. Risultano emblematici, tra gli altri, l'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014, meglio noto come T.U. sulla rappresentatività<sup>28</sup>, e il più recente accordo del 9 marzo 2018 (c.d. "Patto della fabbrica")<sup>29</sup>. In entrambi i casi, però, l'apprezzabile tentativo dei sottoscrittori di individuare criteri di selezione, sconta il limite della natura privatistica di tali intese e, dunque, della loro limitata efficacia soggettiva, circoscritta alle sole parti stipulanti<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Sul tema, si registrano numerosi contributi in dottrina, tra i quali, a titolo indicativo, si segnalano: PROSPERETTI, *Il problema della rappresentatività sindacale*, in *DML*, 2, 2021, 257 ss.; DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *RIDL*, 3, 2020, 377 ss.; TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRI*, 2, 2020, 453 ss.; MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2, 2018, 1 ss.; A. ZOPPOLI, *Rappresentanze sindacali e rappresentatività, le insidie del tempo*, in *DLM*, 2, 2018, 351 ss.; R. PESSI, *Rappresentanza e contrattazione collettiva: prospettive ricostruttive e possibili interventi del legislatore*, in *DML*, 2, 2017, 167 ss.; PERSIANI, *Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacali tra legge e contratto collettivo*, in *ADL*, 3, 2017, 531 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *GDLRI*, n. 153, 2017, 81 ss.; SANTONI, *Rappresentatività sindacale e conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *RIDL*, 3, 2004, 319 ss. Con riferimento al settore pubblico, DI STASI, *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico*, in *LPA*, 4, 2019, 48 ss.

<sup>27</sup> ALBI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., XIX, il quale osserva che «nella situazione italiana, il metodo più efficace per affrontare il tema della giusta retribuzione è quello di intervenire sul versante della misurazione della rappresentatività in modo da operare una accurata selezione degli agenti negoziali e, per questa via, contrastare efficacemente i fenomeni di *dumping* contrattuale che sono certamente in atto».

<sup>28</sup> Al Testo Unico del 10 gennaio 2014 sono dedicati numerosi contributi dottrinali, tra i quali si segnalano: DI STASI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 stipulato da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil. Una riflessione critica*, in *RGL*, 3, 2014, 631 ss.; DEL PUNTA, *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, in *DRI*, 3, 2014, 673 ss.; SCARPELLI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, *ivi*, 686 ss.; LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale e gli assetti della contrattazione collettiva dopo il Testo unico sulla rappresentanza del 2014: spunti di riflessione*, in *RIDL*, 2, 2014, 237 ss.; F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *DRI*, 2, 2014, 309 ss.; CARUSO, *Testo Unico sulla Rappresentanza*, in *WP D'Antona, It.*, n. 227/2014, 1 ss.

<sup>29</sup> In argomento, tra gli altri, RICCI, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in *ADL*, 6, 2018, 1392 ss.; MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2, 2018, 3 ss.; DI NOIA, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali. Rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'accordo interconfederale 28 febbraio 2018*, in *ADAPT WP*, n. 7/2018, 4 ss.

<sup>30</sup> Come infatti osservato da autorevole dottrina, questo tipo di accordo, sebbene concordato tra le maggiori organizzazioni, «esprimerebbe un indubbio effetto di deterrenza, ma non sarebbe in grado di precludere comportamenti devianti da parte

Per affrontare compiutamente il tema della rappresentatività, risulta pertanto imprescindibile un diretto coinvolgimento del legislatore, attraverso il quale garantire efficacia *erga omnes* alle regole individuate dalle parti sociali. L'apertura a un intervento legislativo è peraltro già presente nell'accordo del 2014, in cui però si riconosce alla legge un ruolo piuttosto marginale e meramente recettivo di quanto negozialmente stabilito dalle parti. Il "Patto della fabbrica" del 2018, dal canto suo, per scongiurare il *dumping* salariale, «recupera il modello a suo tempo tracciato dall'art. 2070 c.c.»<sup>31</sup> e attribuisce maggior peso al CNEL, al quale affida il compito di effettuare una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria e dei soggetti stipulanti i contratti nazionali dei diversi settori per verificare l'effettiva rappresentatività sulla base di dati oggettivi. Ma anche in tal caso, ai buoni propositi dei sottoscrittori, non hanno fatto seguito concrete azioni sul versante della rappresentatività e della sua effettiva misurazione. Il tema senza dubbio non è dei più agevoli poiché concerne il complesso rapporto, prefigurato dall'art. 39 Cost., tra libertà, pluralismo sindacale e unicità del contratto collettivo con efficacia per tutti i lavoratori di una specifica categoria.

In tal senso, a meno di un'improbabile abrogazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.<sup>32</sup>, con rinvio alla legislazione ordinaria per la definizione dei criteri di maggior rappresentatività, non rimane che tentare di individuare delle soluzioni in grado di garantire certezza alla rappresentatività degli attori negoziali, senza incorrere in possibili violazioni del dettato costituzionale. Nel far ciò, sul piano del metodo, appare imprescindibile un'ampia condivisione con le forze sindacali<sup>33</sup>, soprattutto quelle storicamente più rappresentative, senza trascurare l'apporto che potrebbe essere fornito dal CNEL, quale depositario dei contratti collettivi e, dunque, in grado di avere un quadro completo della contrattazione collettiva presente all'interno dell'attuale variegato panorama negoziale. Al contempo, prima di valutare possibili criteri per la misurazione della rappresentatività degli attori negoziali, sarà necessario definire i perimetri contrattuali, ossia delineare l'ambito di applicazione di ogni contratto collettivo e, di riflesso, lo spazio entro cui misurare la rappresentatività dei soggetti collettivi legittimati a partecipare alla negoziazione di tale contratto. Solo una volta definiti i perimetri, si potrà infatti procedere all'individuazione di criteri certi e affidabili per la misurazione della rappresentatività.

---

di associazioni o gruppi dissenzienti, ipotesi non improbabile specie in settori a bassa sindacalizzazione come le piccole imprese, molti settori di servizi e della logistica». Di conseguenza, a giudizio dell'A., «una intesa del genere, per avere piena effettività, richiederebbe di essere accompagnata da una normativa di sostegno» (COSÌ, TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP D'Antona, It.*, n. 456/2022, 7).

<sup>31</sup> MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019, 74.

<sup>32</sup> Sulla possibile abrogazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. si era già espresso F. CARINCI, *La via italiana all'istituzionalizzazione del conflitto*, in *PD*, 1, 1983, 428 s.

<sup>33</sup> In assenza di una forte condivisione sindacale, eventuali interventi legislativi in materia rischierebbero infatti «di veicolare nel sistema più problemi che soluzioni» (MARTONE, *Austerità e retribuzione. Tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, in *GDLRI*, n. 163, 3, 2019, 514).

Al riguardo, una possibile soluzione coerente con l'assetto costituzionale potrebbe essere rappresentata dall'integrazione delle regole individuate dal T.U. sulla rappresentanza del 2014, incentrate su un sistema misto (associativo ed elettorale), con quanto previsto all'interno del "Patto della fabbrica" del 2018, che ha previsto la verifica anche della rappresentatività delle associazioni datoriali<sup>34</sup>. Considerata la complessità della tematica e la rilevanza degli interessi coinvolti, l'adozione di un insieme di regole già oggetto di specifiche intese tra le parti stipulanti rappresenterebbe un chiaro segnale di apertura al dialogo da parte del legislatore, specie in un momento storico segnato da profonde fratture anche all'interno del mondo sindacale. Ecco perché, in un simile scenario, partire da una base condivisa, da arricchire con il contributo costruttivo di tutti gli attori coinvolti, costituirebbe verosimilmente il necessario punto di partenza per individuare un sistema di regole in grado di assicurare certezze alla contrattazione collettiva e maggiori garanzie ai lavoratori.

### 3. Contrasto al lavoro povero e salario minimo legale

L'indagine sul lavoro povero non può prescindere da alcune riflessioni sul salario minimo legale, al fine di comprenderne l'ammissibilità rispetto al nostro sistema ordinamentale e l'efficacia in termini di contrasto al lavoro povero.

Il tema del salario minimo e dei soggetti deputati alla sua determinazione, in realtà, non rappresenta una questione di recente emersione<sup>35</sup>. Basti considerare che già in seno ai lavori dell'Assemblea costituente si era posto il problema dell'individuazione del soggetto che avrebbe dovuto darne concreta attuazione attraverso l'indicazione del giusto salario<sup>36</sup>. Senonché, dalla seconda metà del Novecento, grazie all'unità di azione delle sigle sindacali storiche, l'ordinamento sindacale di fatto (secondo la nota definizione di Giugni<sup>37</sup>), pur con qualche crepa, ha apportato un decisivo contributo sul versante della tutela delle condizioni di lavoro. E questa prerogativa sindacale, pur sempre esercitata sotto il vigile sguardo della giurisprudenza, è rimasta tendenzialmente immutata sino ai giorni nostri,

<sup>34</sup> RICCI, *Autonomia privata collettiva e art. 39 Cost.: per un continuum dialettico tra dimensione autonoma ed eteronoma*, in *ADL*, 1, 2025, 23.

<sup>35</sup> Le origini del dibattito sul salario minimo legale sono ben delineate da MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 4, 2010, 769 ss. Sulla dimensione europea del salario minimo, FABOZZI, *Il salario minimo legale tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, Cacucci, 2020, 11 ss.

<sup>36</sup> GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Futura Editrice, 2015.

<sup>37</sup> GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960, anche in riferimento alla altrettanto nota teoria dell'ordinamento intersindacale come sistema originario, successivamente richiamata anche in Id., *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *RTDPC*, 1970, 391 s. Sull'eredità intellettuale di Gino Giugni risultano estremamente significativi i contributi di LISO, tra i quali si segnalano: LISO, *Appunti su Gino Giugni, riformista. Dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori*, Cacucci, 2025; Id., *Gino Giugni: appunti per la storia di un progetto di modernizzazione mancato*, in *GDLRI*, n. 157, 1, 2018, 1 ss.; Id., *Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni '50 allo Statuto dei lavoratori*, in *WP D'Antona, It.*, n. 316/2016. In dottrina, tra le voci più autorevoli, ROMAGNOLI, *Gino Giugni, l'ultimo giurista weimariano*, in *QFSPM*, 39, 2010, 901 ss.; TREU, *In ricordo di Gino Giugni*, in *DRI*, 1, 2010, 1 ss.

sebbene nel tempo si siano registrati alcuni tentativi di intervento da parte del legislatore (come avvenuto ad esempio con la c.d. “legge Vigorelli”<sup>38</sup>).

Da qualche anno, si sono però riaccessi i riflettori sull'introduzione di un salario minimo legale, complici il progressivo affievolimento dell'unità di azione delle sigle storiche, l'emersione di nuove organizzazioni sindacali, talvolta di dubbia rappresentatività, e la conseguente proliferazione della contrattazione collettiva che ha attualmente raggiunto dimensioni ipertrofiche.

In questo scenario, si fa pertanto sempre più strada l'idea di un intervento del legislatore in materia retributiva, attraverso l'introduzione di un salario minimo legale, ritenuta da alcuni come un'esigenza «ragionevole e persino indefettibile»<sup>39</sup>.

Ancor prima di interrogarsi sulla necessità od opportunità di una sua introduzione<sup>40</sup>, occorre però verificare la possibilità di procedere in tal senso, alla luce dei principi costituzionali che regolano la materia retributiva. Per un compiuto ragionamento attorno al complesso tema del salario minimo legale, si deve infatti dapprima comprendere se un intervento per mano legislativa sia in grado di superare la prova di resistenza costituzionale e, solo in caso di esito positivo, valutare in che termini potrebbe incidere tale strumento rispetto all'annosa questione salariale e alle problematiche legate al fenomeno dei *working poor*.

Sul piano delle fonti, si è già osservato che la Costituzione non esclude un possibile intervento legislativo in materia di minimi retributivi, ma non prevede neppure una riserva in favore della contrattazione collettiva. Ciò significa che, astrattamente, non è preclusa al legislatore la possibilità di determinare i minimi salariali<sup>41</sup>, come peraltro sin da subi-

<sup>38</sup> L. 14 luglio 1959, n. 741, recante «Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori», che delegava il Governo a emanare «norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria» (art. 1). La Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 8 della l. 14 luglio 1959, n. 741, trattandosi di un provvedimento normativo che assume il significato e compie la funzione di una legge «transitoria, provvisoria ed eccezionale». Nell'occasione, ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 1 della l. 1° ottobre 1960, n. 1027 («Modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741, contenente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori»), che estendeva il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre 1959 e ne allargava l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È stato infatti affermato che, «anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo» (C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, cit.). In dottrina, su tutti, PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960.

<sup>39</sup> MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2023, 98, il quale, ad ogni modo, sottolinea che la concreta adozione del salario minimo non si presenta come «risolutiva o scevra da ogni aspetto di problematicità». Di questo avviso anche MENEGATTI, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad “impatto zero”*, in *GI*, 3, 2015, 762, il quale considera comunque il salario minimo come «un argine di garanzia e l'unico strumento con effetti immediati affinché i lavoratori più deboli non sprofondino nella povertà e affinché la divergenza tra i redditi subisca una qualche riduzione».

<sup>40</sup> In tal caso, infatti, «occorre tenere in considerazione le interconnessioni di un'eventuale normativa in materia con le altre previsioni dell'ordinamento statale e analizzarne gli effetti sull'ordinamento intersindacale» (COSÌ, DELFINO, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2019, 15).

<sup>41</sup> Il riferimento è ai minimi salariali poiché un'eventuale sostituzione della legge alla contrattazione collettiva nella determinazione di tutti gli elementi retributivi risulterebbe in contrasto con l'art. 39 Cost. In tal caso, infatti, la contrattazione collettiva verrebbe privata della possibilità di determinare il trattamento economico che, com'è noto, costituisce parte integrante della funzione normativa del contratto collettivo.

to messo in rilievo dalla Consulta<sup>42</sup>, che ha escluso l'esistenza di una riserva normativa o contrattuale a favore della contrattazione collettiva nella determinazione del salario nell'attuale ordinamento costituzionale, a maggior ragione considerato lo stato di mancata attuazione dell'art. 39 Cost.

Più controverso appare invece il ruolo da riconoscere alle parti sociali nel percorso che condurrebbe all'introduzione di un salario minimo legale. Un intervento per mano legislativa non potrebbe infatti prescindere da un confronto con le parti sociali<sup>43</sup>, non soltanto per evidenti ragioni di opportunità, legate alla visuale privilegiata di cui godono tali soggetti rispetto allo stato di salute del sistema produttivo e del mercato del lavoro, ma anche per i possibili profili di contrasto con gli artt. 36 e 39 Cost. che potrebbero emergere. L'effettivo coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale consentirebbe infatti di ridurre il rischio di contrasto tanto con il principio di proporzionalità *ex art. 36 Cost.*<sup>44</sup>, quanto con la libertà sindacale *ex art. 39 Cost.*, considerato che, in relazione a tale ultima disposizione, una legge sui minimi salariali che escludesse gli attori sociali potrebbe mettere in crisi la contrattazione collettiva, «rischiando così di minare alle fondamenta la libertà sindacale»<sup>45</sup>. Significative indicazioni, in tal senso, provengono anche dalla direttiva (UE) 2022/2041, relativa ai salari minimi adeguati<sup>46</sup>, sulla quale si tornerà a breve, ma che per il momento è utile richiamare per sottolineare che anche il legislatore europeo ha posto l'accento sul necessario coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione dei salari minimi legali. L'art. 7 della direttiva prevede infatti un coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali, invitando gli Stati membri ad adottare misure che prevedano una partecipazione volontaria alle discussioni e durante l'intero processo decisionale<sup>47</sup>. Può dunque affermarsi che il riconoscimento alle parti sociali di un ruolo attivo nella determinazione del salario minimo legale, prescritto anche a livello europeo, rappresenti per il legislatore una vera e propria necessità, al fine di scongiurare quanto più possibile eventuali profili di contrasto del meccanismo legale di fissazione dei minimi salariali con norme di rango superiore.

<sup>42</sup> C. cost., 19 dicembre 1962, n. 106, cit.

<sup>43</sup> In tal senso, CNEL, *Osservazioni e proposte sul tema Istituzione del salario minimo orario (A.S. 658 e A.S. 310)*, 27 marzo 2019, 7, in cui si afferma che «nella materia dei minimi salariali si ritiene che la via maestra debba essere sempre quella del dialogo sociale; pertanto, ogni iniziativa legislativa dovrebbe essere anticipata da un profondo e significativo coinvolgimento e confronto con le parti sociali».

<sup>44</sup> GRECO, *Il salario minimo legale e i rischi di destrutturazione delle relazioni sindacali*, in PERULLI (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2015, 115.

<sup>45</sup> DELFINO, *Salario legale contrattazione collettiva e concorrenza*, cit., 26.

<sup>46</sup> Dir. (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea. Già la proposta di direttiva sul salario minimo aveva alimentato il dibattito in dottrina. Sul punto, BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *DRI*, 2, 2021, 387 ss.; TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *ivi*, 1, 2021, 1 ss.; PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, *ivi*, 26 ss.

<sup>47</sup> Art. 7, dir. (UE) 2022/2041, rubricato «Coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali».

L'intesa tra Governo e parti sociali sulla determinazione dei minimi salariali per mano legislativa, tuttavia, sarebbe tutt'altro che agevole da raggiungere. Non a caso, tutti i tentativi nel recente passato di introdurre un salario minimo legale sono naufragati anche in ragione del dissenso manifestato dalle parti sociali, persino da coloro che – evidentemente *melius re perpensa* – oggi lo invocano a gran voce. È quanto avvenuto, per esempio, all'epoca del Governo Renzi, allorquando all'interno della legge delega sul c.d. “Jobs Act” è stata inserita anche un'apposita disposizione sul salario minimo legale<sup>48</sup>. Previsione che, tuttavia, in un clima di tensione e di elevata conflittualità tra Governo e parti sociali, specie sul fronte sindacale, è rimasta lettera morta anche in ragione del ridimensionamento del ruolo delle parti sociali (meramente consultivo) contenuto nella delega.

Va comunque osservato che, negli anni successivi, nonostante la ripresa del dialogo tra gli attori istituzionali, la situazione non è mutata sul versante salariale. Le successive proposte presentate in Parlamento non sono infatti mai giunte all'approvazione definitiva, facendo riemergere tutte le difficoltà soprattutto nel mettere d'accordo Governo e parti sociali in una materia così delicata<sup>49</sup>. Ad un'attenta analisi, il principale limite che accomuna tutte le proposte sin qui presentate e che costituisce, di fatto, anche il principale ostacolo per acquisire il consenso e garantire un'effettiva partecipazione delle parti sociali nella determinazione legislativa dei minimi salariali, è rappresentato dall'assenza di una legge in grado di misurare, in ogni settore produttivo, la capacità rappresentativa delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni datoriali alle quali affidare il compito di determinare il parametro salariale di riferimento con efficacia *erga omnes*. In mancanza di una legge sulla rappresentatività degli attori sociali, qualunque provvedimento normativo che legittimasse solo alcuni di essi, potrebbe infatti porsi in contrasto con il principio di libertà sindacale *ex art. 39 Cost.* La già auspicata legge sulla rappresentatività sindacale apporterebbe dunque, anche sotto tale profilo, un notevole contributo per uscire dall'*impasse* in materia salariale. Rimane però ora da chiedersi se l'introduzione nel nostro ordinamento del salario minimo legale, con il necessario coinvolgimento delle parti sociali<sup>50</sup>, possa rappresentare un efficace strumento di contrasto al lavoro povero<sup>51</sup>. Anche in tal caso, alcuni significativi spunti

<sup>48</sup> Il riferimento è all'art. 1, comma 7, lett. g), l. n. 183/2014, il quale prevedeva l'introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, «del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

<sup>49</sup> Ad una prima proposta di istituzione di un sistema di salario minimo legale a firma del senatore del Partito Democratico Laus (d.d.l. n. 310/2018), fortemente avversata dalle organizzazioni sindacali, hanno fatto seguito le proposte a firma dell'onorevole del Movimento Cinque Stelle Catalfo (d.d.l. n. 658/2018) e a firma del senatore del Partito Democratico Nannicini (d.d.l. n. 1132/2019), che ha peraltro assorbito la precedente proposta del collega di partito Laus. Per un'analisi di tali proposte, PORCHEDDU, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, ADAPT e-Book, n. 87/2020.

<sup>50</sup> SANTUCCI, *L'appalto e il lavoro: interessi e tecniche di tutele*, in PROIA (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Giappichelli, 2022, 139.

<sup>51</sup> Sul tema, risultano quantomai attuali le accurate riflessioni di ROCCELLA, *I salari*, il Mulino, 1986; ID., *Il salario minimo legale*, in PD, 2, 1983, 231 ss.

possono trarsi dalla richiamata direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, che si inserisce nel più ampio contesto delle rinnovate politiche sociali di matrice europea.

Dopo anni di interventi legislativi caratterizzati da una marcata impronta neoliberalista, per di più nel segno dell'*austerità* imposta da esigenze di bilancio, si è infatti registrata una progressiva inversione di rotta del legislatore europeo sul versante delle politiche sociali<sup>52</sup>. Un percorso che ha avuto avvio con l'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>53</sup>, al cui interno hanno trovato spazio anche la garanzia di retribuzioni minime adeguate e il contrasto alla povertà lavorativa<sup>54</sup>. Sotto tale profilo, può dunque apprezzarsi la linea di continuità tra il Pilastro europeo e la direttiva (UE) 2022/2041, adottata proprio al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, con particolare riferimento all'adeguatezza dei minimi salariali.

Per quanto concerne il contenuto della direttiva, al netto del dibattito sorto in relazione alla base giuridica di tale intervento, essenzialmente incentrato sull'esclusione della materia retributiva dalla sfera di competenze dell'Unione<sup>55</sup>, ciò che preme sottolineare rispetto alla prospettiva indagata è innanzitutto la circostanza che il legislatore europeo, per realizzare l'adeguatezza salariale, non ha imposto agli Stati membri alcun obbligo di fissare per legge il salario minimo adeguato<sup>56</sup> o di stabilire un meccanismo vincolante per l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi<sup>57</sup>.

Invero, rispetto all'obiettivo di fondo perseguito, la direttiva lascia presagire una tendenziale preferenza per la soluzione contrattuale rispetto a quella legislativa, sebbene venga posto l'accento tanto sulla promozione della contrattazione collettiva, quanto sulla determinazione e sull'aggiornamento dei salari minimi legali. Due strade apparentemente alternative, ma che in realtà possono coesistere<sup>58</sup>. Questa impostazione è dovuta alla circostanza che il meccanismo di determinazione dei salari, a livello europeo, non è uniforme. Non tutti gli Stati membri possiedono infatti un elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva, così come non tutti hanno previsto un salario minimo legale. L'Italia è, per esempio, uno dei

<sup>52</sup> D'ASCOLA, *Genesi (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 97 ss.

<sup>53</sup> Proclamato solennemente il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione quale pilastro europeo dei diritti sociali.

<sup>54</sup> L'art. 6, lett. b), del Pilastro, rubricato «Retribuzioni», prevede infatti che «sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta».

<sup>55</sup> Sul punto, in particolare, SGROI, *L'Europa sociale a processo: la direttiva sui salari minimi adeguati e il problema della base giuridica*, in WP FARI, 7, 2025, 1 ss. Il problema della base giuridica necessaria a sostenere un intervento dell'Unione in materia di salario minimo era già stato affrontato da LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in LD, 3, 2020, 543 ss.

<sup>56</sup> Cfr. art. 1, par. 4, lett. a), dir. (UE) 2022/2041.

<sup>57</sup> Cfr. art. 1, par. 4, lett. b), dir. (UE) 2022/2041.

<sup>58</sup> È quanto avviene ad esempio in Francia, Germania e Spagna.

pochi Stati membri a non aver ancora introdotto il salario minimo legale<sup>59</sup>, ma possiede un tasso di copertura della contrattazione collettiva tra i più elevati in Europa<sup>60</sup>. Si stima infatti che la percentuale di copertura sia superiore all'ottanta per cento, con picchi che superano addirittura il novanta per cento in alcuni settori produttivi<sup>61</sup>. Da qui la conformità (formale) dell'Italia rispetto ai vincoli stabiliti dalla direttiva<sup>62</sup>. Il legislatore europeo ha infatti prescritto specifici interventi in materia salariale per gli Stati membri con un tasso di copertura contrattuale inferiore a una soglia dell'80 %<sup>63</sup> e per quelli in cui sono previsti salari minimi legali<sup>64</sup>. Occorre tuttavia comprendere se l'elevato tasso di copertura della contrattazione collettiva, nei termini individuati dalla direttiva, possa considerarsi di per sé sufficiente a garantire l'adeguatezza dei minimi salariali. La risposta avrebbe potuto essere positiva, senza particolari esitazioni, in presenza di un sistema di contrattazione collettiva solido e di qualità. Non può invece giungersi alle medesime conclusioni guardando all'attuale condizione in cui versa il nostro sistema di contrattazione collettiva, caratterizzato da un'ipertrofia negoziale, sovente al ribasso, e da conseguenti fenomeni di *dumping* contrattuale. Ciò dimostra che l'adeguatezza salariale non può valutarsi in termini puramente quantitativi, dovendosi piuttosto privilegiare una valutazione che guardi alla qualità complessiva dell'offerta negoziale<sup>65</sup>. Sono però proprio questi punti di debolezza del sistema di contrattazione collettiva che lasciano intravedere possibili spazi per l'introduzione nel nostro ordinamento di un salario minimo legale. La fissazione di un minimo legale potrebbe infatti arginare la deriva salariale che origina da comportamenti opportunistici di imprese e di attori sociali poco rappresentativi che, salvo deroghe concesse dalla legge, non potrebbero in tal modo più negoziare livelli inferiori ai minimi legali.

<sup>59</sup> Tra gli Stati membri dell'UE, soltanto Italia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia non hanno previsto un salario minimo legale.

<sup>60</sup> CALVELLINI-LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 4, 2023, 577 ss.

<sup>61</sup> Secondo quanto riferito dal CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., 14, «i dati a disposizione indicano, al riguardo, un tasso di copertura della contrattazione collettiva che si avvicina al 100 per cento». Nell'occasione, è stato inoltre evidenziato che «rispetto ai dati disponibili è noto il contratto collettivo applicato al 95 per cento dei lavoratori dipendenti in Italia» e che tale informazione «è estrapolata dalle denunce mensili rese dai datori di lavoro all'INPS per mezzo del flusso Uniemens che copre tutti i settori del lavoro privato con la rilevante eccezione dei lavoratori dipendenti agricoli (flusso PosAgri) e dei lavoratori domestici». È stato tuttavia osservato che «in Italia il tasso di copertura dei contratti risultante dall'archivio del Cnel nei principali settori è in effetti superiore alla soglia indicata dalla direttiva. Ma in altri settori non è così» (CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *«Manifesto». Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo «oltre» il manifesto*, in *www.csdlle.lex.unict.it*, 2023, 99).

<sup>62</sup> La conformità rispetto ai vincoli stabiliti dalla direttiva è stata evidenziata anche dal CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, cit., 14. Nel documento, approvato con una decisione assunta a maggioranza (con voto contrario di CGIL, UIL e USB), la contrattazione collettiva è considerata come «la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precepto costituzionale, concorrere alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medie imprese, di un livellamento verso il basso delle retribuzioni» (così, a p. 31).

<sup>63</sup> In particolare, art. 4, par. 2, dir. (UE) 2022/2041.

<sup>64</sup> In particolare, art. 5, par. 1, dir. (UE) 2022/2041.

<sup>65</sup> VITALETTI, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della Direttiva sull'ordinamento italiano*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 131 ss.

Rimane tuttavia aperto il problema della concreta determinazione del valore minimo da attribuire al salario, considerato che la sua fissazione ad un livello inferiore rispetto ai minimi tabellari previsti dalla principale contrattazione collettiva potrebbe produrre degli effetti distorsivi al sistema di contrattazione<sup>66</sup>. È stato infatti sottolineato il possibile spiazzamento derivante dai minimi legali sull'occupazione dei lavoratori a basso salario, unitamente al timore che un minimo fissato per legge possa ulteriormente indebolire la contrattazione collettiva<sup>67</sup> e incentivare le imprese a uscire dal sistema contrattuale nazionale<sup>68</sup>. Secondo questa impostazione, le imprese potrebbero in tal modo decidere di pagare semplicemente il minimo legale e di concentrare di fatto gran parte dei lavoratori sui livelli tabellari più bassi, contribuendo a erodere l'efficacia della contrattazione collettiva, senza risolvere il problema del *dumping* contrattuale e del lavoro povero. Sussiste inoltre il timore che l'aumento della soglia salariale minima per i livelli più bassi, comportando un avvicinamento a quella dei livelli immediatamente superiori, potrebbe determinare uno schiacciamento dei livelli retributivi, con conseguenti problemi di proporzionalità tra livelli e retribuzione<sup>69</sup>. Risulterebbe però parimenti problematico anche un salario minimo più elevato rispetto ai minimi previsti dalla principale contrattazione collettiva<sup>70</sup>. In tal caso, si correrebbe infatti il rischio di spiazzare la domanda di lavoro per le fasce più deboli, specialmente giovani e persone con bassa qualificazione, con possibili effetti negativi anche sulla struttura contrattuale, che potrebbero contribuire all'indebolimento dell'utilità del contratto di categoria, soprattutto nelle categorie più deboli<sup>71</sup>.

Simili perplessità appaiono in gran parte condivisibili, non potendosi allo stato escludere il pericolo di una fuga dalla contrattazione collettiva e di un ridimensionamento del ruolo delle parti sociali che l'introduzione del salario minimo legale potrebbe innescare. Tuttavia, l'obiettivo di un più efficace contrasto al lavoro povero<sup>72</sup> induce a percorrere strade alternative, valutando la possibilità di un intervento legislativo in materia di minimo salariale più specifico e mirato, limitato a quei settori in cui tale strumento potrebbe effettivamente contribuire quantomeno ad arginare il fenomeno dei *working poor*. Ed è proprio

<sup>66</sup> Di diverso avviso il CNEL, *Osservazioni e proposte sul tema Istituzione del salario minimo orario (A.S. 658 e A.S. 310)*, cit., 6, per il quale l'eventuale fissazione del salario minimo legale anche ad un livello nominalmente inferiore ai minimi tabellari dei principali CCNL, potrebbe comunque garantire – in virtù di una maggiore forza prescrittiva – una protezione più efficace nei confronti dei bassi salari, riducendo in tal modo la discrezionalità e gli abusi nella determinazione dei livelli retributivi.

<sup>67</sup> LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la mossa del cavallo (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, 1, 2014, 57.

<sup>68</sup> BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2, 2014, 177, il quale osserva altresì che, in questa fase delle relazioni industriali, il salario minimo legale «darebbe oggettivamente una spinta alla contrattazione aziendale per la semplice ragione che sarebbe il solo ambito in cui poter contrattare salario» (così, a p. 179).

<sup>69</sup> FRAIOLI, *Pluralismo sindacale, individuazione della categoria e salario minimo*, in *RIDL*, 3, 2023, 430.

<sup>70</sup> G. FERRARO, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *RDSS*, 4, 2023, 722, il quale osserva che «un importo troppo alto può essere depressivo della contrattazione collettiva e dei processi di partecipazione sindacale».

<sup>71</sup> TREU, *Il salario minimo: limiti della supplezza giurisprudenziale e prospettive*, in *GI*, 3, 2015, 748.

<sup>72</sup> In argomento, si segnala LASSANDARI, VILLA, ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *VTDL*, 2022.

guardando ai possibili destinatari della tutela che forse può individuarsi lo spazio per non archiviare il discorso sul salario minimo legale.

Le più elevate percentuali di lavoro povero sono infatti riconducibili a settori marginali privi di una contrattazione collettiva di riferimento o con una contrattazione non riconducibile ad organizzazioni comparativamente più rappresentative<sup>73</sup> e comunque al di sotto del tasso di copertura contrattuale richiesto dalla direttiva sui salari minimi adeguati<sup>74</sup>. Per tale ragione, perlomeno rispetto a tali settori, potrebbe prospettarsi l'introduzione di un salario minimo legale realizzato attraverso un'estensione per legge dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale<sup>75</sup>. In tal caso, per evitare che questi stessi contratti prevedano trattamenti economici troppo bassi, potrebbe seguirsi il suggerimento di introdurre «un apparato amministrativo di vigilanza e che fornisca indicazioni prescrittive sulle soglie minime orarie da rispettare»<sup>76</sup>, concertato con le parti sociali. Con quest'applicazione selettiva, da concertarsi con le parti sociali, verrebbero preservati gli equilibri del sistema contrattuale e, verosimilmente, si finirebbe con il favorire l'azione sindacale nei settori di riferimento. Tale meccanismo risulterebbe peraltro vantaggioso per i lavoratori interessati, dal momento che verrebbe riconosciuto loro il c.d. “minimo costituzionale” ex art. 36 Cost., senza la necessità di ricorrere ad iniziative giudiziarie piuttosto onerose e pur sempre aleatorie. Seguendo tale ragionamento, si potrebbe nondimeno prospettare l'irragionevolezza di un riconoscimento *ex lege* del solo “minimo salariale” piuttosto che del complessivo trattamento economico previsto dalla contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative<sup>77</sup>, che senza dubbio assicurerebbe ai lavoratori interessati una più incisiva tutela salariale. Pur non potendo in tale sede sviluppare adeguatamente tale prospettiva, che esula dal perimetro di questa specifica indagine, essa appare comunque utile ai nostri fini in quanto consente di mettere in luce la limitata incisività di

<sup>73</sup> BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *DRI*, 3, 2014, 748.

<sup>74</sup> L'accertamento di tali settori dovrebbe essere condotto, con il coinvolgimento delle parti interessate, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dall'INPS e dal CNEL, anche attraverso l'istituzione di un'apposita commissione. Potrebbe inoltre essere previsto un meccanismo di certificazione sulla base dei dati in possesso di tali enti. Sul punto, TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, cit., 11.

<sup>75</sup> PASCUCCI, SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *GDLRI*, n. 172, 4, 2021, 768.

<sup>76</sup> BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *DRI*, 2, 2021, 428. L'A. è tornato sul tema, con una puntuale analisi che tiene conto anche dei rapporti tra la futura direttiva e l'ordinamento italiano, in *Id.*, *Il problema del salario minimo e la proposta di direttiva europea*, in *DML*, 3, 2021, 565 ss.

<sup>77</sup> Sul punto (e non solo), è di assoluto interesse il dibattito alimentato dalla pubblicazione di CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *www.csdlle.lex.unict.it*, 2020, spec. 56 s. In particolare, si segnalano le autorevoli riflessioni di F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 5, 2020, 1048. Più di recente, si segnala altresì CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *“Manifesto”. Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, cit., spec. 96 ss., con il quale gli A. hanno inteso «replicare ai numerosi interventi che si sono confrontati direttamente con il documento» e «andare oltre le tesi ivi contenute sia come naturale evoluzione delle originarie riflessioni, sia come occasione per tener conto dei veloci cambiamenti istituzionali, sociali e politici nel frattempo intervenuti» (così, a p. 2).

un intervento legislativo di rinvio ai soli minimi salariali. Una limitata incisività che però, si badi bene, non equivale a inutilità. Un effetto migliorativo sulla condizione di povertà in cui versano i lavoratori interessati verrebbe infatti prodotto, sebbene in termini contenuti. Va peraltro considerato che un meccanismo incentrato solo sui minimi potrebbe incontrare una maggiore condivisione tra gli attori sociali rispetto ad un intervento di portata più estesa. Si tratta di un aspetto tutt'altro che marginale, specie alla luce della tradizionale refrattarietà dimostrata dal nostro legislatore nel prevedere meccanismi di determinazione legale dei minimi salariali<sup>78</sup>. Ecco perché appare preferibile, almeno in una fase iniziale, adottare un approccio graduale, evitando sconvolgimenti “traumatici” in una materia attraversata da interessi molteplici e di difficile componimento.

Alla luce di tali considerazioni, sembra ora possibile rispondere all'interrogativo iniziale, affermando che l'introduzione del salario minimo legale, nei termini prospettati, non sarebbe risolutiva di tutte le criticità emerse sul versante salariale<sup>79</sup>, ma potrebbe comunque costituire un primo (ma incisivo) passo per arginare il fenomeno del lavoro povero nei settori più deboli e marginali.

#### **4. La legge delega in materia di retribuzione dei lavoratori e contrattazione collettiva tra luci (poche) e ombre (molte)**

La recente entrata in vigore della l. 26 settembre 2025, n. 144, contenente «Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione»<sup>80</sup>, sollecita ulteriori riflessioni volte a valutare l'impatto che l'attuazione della delega potrà esercitare sulla questione salariale e, segnatamente, sul tema del contrasto al lavoro povero.

Prima di entrare nel merito delle deleghe conferite al Governo, è necessario ripercorrere, sia pur sinteticamente, il lento e travagliato cammino parlamentare che ha portato all'approvazione del testo definitivo, emblema della complessità del tema e delle tensioni che lo attraversano.

L'iniziativa legislativa era stata originariamente assunta, il 4 luglio 2023, da alcune forze di opposizione, con la presentazione di una proposta di legge diretta all'istituzione di un

<sup>78</sup> PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., 268 ss.

<sup>79</sup> Risultano emblematiche, al riguardo, le parole di TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, cit., 2 s., il quale osserva che «la eventuale introduzione di qualche strumento di salario minimo non può essere considerata risolutiva. Per questo non va caricata di aspettative né di polemiche eccessive, come invece appare sovente nel dibattito non solo politico, ma anche fra gli osservatori esperti, giuristi e non».

<sup>80</sup> Pubblicata nella G.U. n. 230, serie generale, del 3 ottobre 2025.

salario minimo legale<sup>81</sup>. Senonché, nel corso dell'*iter* parlamentare<sup>82</sup>, la proposta è stata integralmente modificata, già nel titolo, dalla maggioranza, al punto che i deputati proponenti<sup>83</sup> hanno espressamente disconosciuto la paternità del testo definitivamente approvato dal Senato il 23 settembre 2025.

Il contenuto originario della proposta delle forze di opposizione, che prevedeva un trattamento economico minimo orario (TEM) di 9 euro lordi<sup>84</sup> e un trattamento economico complessivo orario (TEC)<sup>85</sup> non inferiore a quello garantito dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore di riferimento, è stato infatti stravolto dalle previsioni introdotte dalla maggioranza. A seguito di tali interpolazioni, la legge delega, tutt'altro che agevole da interpretare e attuare<sup>86</sup>, ha abbandonato la prospettiva della fissazione di un salario minimo legale, optando per un modello incentrato sul rinvio al trattamento economico complessivo minimo previsto dalla contrattazione collettiva maggiormente applicata<sup>87</sup>.

Alla luce delle considerazioni già svolte in tema di salario minimo legale, la scelta della maggioranza può considerarsi condivisibile. Maggiori perplessità sorgono tuttavia in relazione al criterio selettivo individuato dal legislatore delegante, non incentrato sulla maggiore rappresentatività delle organizzazioni stipulanti<sup>88</sup>, ma sulla maggiore applicazione del contratto «*in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti*»<sup>89</sup>. Una simile scelta, invero, si presta a strumentalizzazioni e distorsioni applicative, in quanto «la diffusione delle adesioni a un dato contratto può essere favorita da condizioni retributive e di lavoro particolarmente convenienti per le imprese, anche a scapito della qualità e del rispetto degli *standard* costituzionali»<sup>90</sup>.

<sup>81</sup> Proposta di legge 4 luglio 2023, n. 1275, dal titolo «*Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*». In dottrina, DE LUCA TAMAJO, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattuale-collettiva*, in RIDL, 3, 2023, 71 ss.

<sup>82</sup> La legge è stata approvata dalla Camera il 6 dicembre 2023 e dal Senato il 23 settembre 2025.

<sup>83</sup> Tra i quali si segnalano i deputati Schlein, Conte, Fratoianni e Bonelli, *leader* dei principali partiti di opposizione.

<sup>84</sup> Su questo aspetto, la proposta era stata criticata, tra gli altri, anche da TIRABOSCHI, *Alcune precisazioni tecniche sulla proposta di legge per un salario minimo legale di 9 euro lordi*, in *Boll. Adapt*, n. 27/2023. Sulla proposta, si segnala anche *Boll. Adapt speciale*, n. 5/2023.

<sup>85</sup> Comprensivo del TEM, dell'*ex* indennità di contingenza e della tredicesima.

<sup>86</sup> Come osservato da TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica*, in *Boll. Adapt*, n. 34/2025, la difficoltà di interpretare e attuare la delega la «si comprende del resto anche da taluni dubbi sollevati da attori sociali, di maggiore e anche minore rappresentatività, rispetto ai quali il Governo non pare indifferente».

<sup>87</sup> Le disposizioni contenute nella legge delega, ad ogni modo, non si applicano «*ai lavoratori dipendenti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e ai contratti collettivi ad essi applicabili*» (art. 4, l. n. 144/2025).

<sup>88</sup> Sul tema della maggiore rappresentatività comparata, da ultimo, cfr. Trib. Campobasso, 10 aprile 2024, in *Boll. Adapt*, n. 26/2024.

<sup>89</sup> Cfr., art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 144/2025. Secondo ICHINO, *Retribuzioni: quanto c'è di buono nella legge delega*, in *Lavoro.info*, 30 settembre 2025, «appare davvero poco probabile che la disposizione possa superare il vaglio di costituzionalità, in riferimento all'articolo 39 della Carta».

<sup>90</sup> TREU, *Dopo una lunga inerzia, in Gazzetta la Legge delega su contrattazione collettiva e salari*, in *www.lavorosi.it*, 6 ottobre 2025.

Nella condizione di ipertrofia negoziale illustrata in precedenza, la circostanza che un contratto collettivo risulti maggiormente applicato non può infatti essere assunta, di per sé, quale indice di qualità. Potrebbe infatti accadere - evenienza tutt'altro che remota - che un contratto al "ribasso", proprio perché vantaggioso per le imprese, trovi una diffusione tale da divenire quello di maggiore applicazione<sup>91</sup>.

Pare dunque evidente che un simile criterio non risulti adeguato ad assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi, secondo quanto prescritto dalla legge delega<sup>92</sup>. Come già osservato, sarebbe stato preferibile prevedere l'estensione del trattamento economico minimo dei contratti sottoscritti da soggetti collettivi comparativamente più rappresentativi, i quali offrono maggiori garanzie per i lavoratori rispetto ai contratti riconducibili ad attori negoziali di dubbia rappresentatività.

Le perplessità, ad ogni modo, non si esauriscono nel solo criterio di selezione del contratto collettivo da applicare, ma riguardano anche gli strumenti di misurazione dei contratti maggiormente applicati, che la legge delega individua nei dati presenti nei flussi telematici Uniemens.

Va considerato, in proposito, che il codice del CCNL è indicato nei flussi per calcolare il minimale contributivo, basato per legge sui contratti delle organizzazioni più rappresentative<sup>93</sup>. Potrebbe pertanto accadere - ed è anch'essa un'ipotesi tutt'altro che remota - che un datore di lavoro dichiari un CCNL per fini contributivi e successivamente ne applichi uno diverso, magari per lui più vantaggioso e con minori tutele per i lavoratori. Il riferimento al CCNL indicato nei flussi Uniemens risulta pertanto fuorviante o comunque non idoneo a misurare l'effettiva applicazione dei contratti collettivi<sup>94</sup>.

Resta poi perplessità la prevista possibilità di un intervento in via provvisoria da parte del Ministero del lavoro in materia salariale, da operarsi attraverso l'adozione di misure necessarie concernenti esclusivamente i trattamenti economici complessivi minimi per i settori non coperti da contrattazione collettiva o per quelli il cui contratto collettivo sia scaduto e non sia stato tempestivamente rinnovato. Questa forma di intervento sussidiario

<sup>91</sup> Secondo CAIROLI, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2025, 5, permane infatti il rischio che il criterio della maggiore applicazione «possa legittimare pratiche di *dumping*, più che contrastarle».

<sup>92</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 144/2025.

<sup>93</sup> L'art. 1, comma 1, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con modificazioni dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389, prevede infatti che «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo». Sul "minimale contributivo" si registra una copiosa giurisprudenza. Da ultimo, cfr. Cass., 14 maggio 2025, n. 12974, in *www.rivistalabor.it*, 3 agosto 2025, con nota di DUL, *Il minimale contributivo non può essere derogato nemmeno per accordi individuali o flessibilità convenzionali*.

<sup>94</sup> Il sistema basato sui dati Uniemens è già stato criticato da BAVARO, *Note sull'autorità degna per un salario giusto*, in CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, *QRGL*, 10, 2024, 97, il quale ha efficacemente osservato che «il dato Uniemens rischia di oscurare il problema che tutti conosciamo e che si chiama *dumping* contrattuale, a cominciare dalla disciplina salariale».

del Ministero del Lavoro appare, infatti, già *prima facie*, potenzialmente lesiva degli spazi di autonomia contrattuale delle parti sociali e rischia pertanto di porsi in contrasto con l'art. 39 Cost.

Non meno problematica appare l'intenzione di favorire il progressivo sviluppo della contrattazione collettiva di secondo livello con finalità adattative<sup>95</sup>. L'adeguamento della retribuzione all'aumento dei costi della vita «*anche su base territoriale*»<sup>96</sup>, affidato a tale forma di contrattazione, sembrerebbe infatti preludere al ritorno del meccanismo delle c.d. “gabbie salariali”, già da tempo archiviato in ragione degli effetti negativi che aveva prodotto sulle condizioni dei lavoratori e che peraltro aveva ampliato il divario fra nord e sud del Paese<sup>97</sup>. Non sembrano infine prive di criticità le previsioni in materia di appalti e subappalti, che evidenziano una potenziale regressione sul fronte delle tutele attualmente riconosciute ai lavoratori. L'art. 29, comma 1-*bis*, d.lgs. 276/2003, in particolare, individua il criterio della maggiore rappresentatività comparata come parametro per la determinazione del trattamento economico da attribuire al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto. Il riferimento della delega ai contratti maggiormente applicati, per le ragioni evidenziate, rappresenterebbe dunque un arretramento nella tutela dei lavoratori impiegati negli appalti e subappalti. L'art. 29, comma 1-*bis*, cit., costituisce infatti una previsione che, nell'ottica del contrasto al *dumping* contrattuale, sembra destinata a generare effetti positivi sul fronte della tutela dei lavoratori, mostrandosi idonea a contenere la tendenza delle imprese a risparmiare sul costo del lavoro attraverso l'esternalizzazione di talune attività all'interno del ciclo produttivo. L'attuazione della delega rischierebbe pertanto di vanificare tale obiettivo, con conseguenti effetti pregiudizievoli per i lavoratori coinvolti. Di contro, si possono tuttavia segnalare alcuni elementi positivi presenti nella delega, riguardanti in particolare il perfezionamento della disciplina dei controlli e lo sviluppo di procedure di informazione pubbliche e trasparenti in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva. Si tratta di aspetti di indubbio rilievo nel contrasto al lavoro povero, che vanno pertanto accolti con favore, pur in attesa di comprendere in che termini troveranno concreta attuazione.

Alla luce di quanto illustrato, il bilancio complessivo sui possibili effetti della legge delega non può definirsi positivo. Va peraltro considerato che i limiti imposti dall'art. 76 Cost. non consentono di confidare nell'introduzione di correttivi in sede di attuazione che siano tali da superare le criticità riscontrate.

<sup>95</sup> Art. 1, comma 2, lett. d), l. n. 144/2025. Sulla c.d. “aziendalizzazione” nel sistema giuridico dei rapporti di lavoro, in particolare, si segnalano le ampie riflessioni di BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012.

<sup>96</sup> Art. 1, comma 2, lett. d), l. n. 144/2025.

<sup>97</sup> Le c.d. “gabbie salariali”, introdotte il 6 dicembre 1945 a seguito di accordo sottoscritto tra la Cgil e Confindustria, prevedevano infatti un meccanismo di adeguamento della retribuzione su base territoriale, strettamente collegato con il costo della vita. A seguito di una serie di proteste sindacali, le gabbie salariali vennero abolite il 18 marzo 1969, anche se la definitiva soppressione è avvenuta il 1° luglio 1972.

## 5. Riflessioni conclusive

L'insieme delle considerazioni sin qui svolte sembra rafforzare l'idea, emersa e consolidata anche nel corso della ricerca, secondo cui il contrasto al lavoro povero non può prescindere da un deciso intervento sul versante salariale.

A tal proposito, meritano di essere richiamati gli allarmanti fenomeni di *dumping* contrattuale derivanti dalla concorrenza tra le numerose fonti salariali, registratisi soprattutto nei settori merceologici a basso valore aggiunto, caratterizzati da un'elevata percentuale di esternalizzazioni dei processi produttivi e una massiccia presenza di lavoratori migranti, donne e giovani.

Per contrastare efficacemente tali fenomeni, attesa la persistente inattuazione del precetto costituzionale di cui alla seconda parte dell'art. 39 Cost., appare dunque indispensabile offrire una regolamentazione più rigorosa della contrattazione collettiva e garantire maggiori tutele (già sul piano retributivo) ai lavoratori, anche mediante l'approvazione di una legge sulla rappresentatività degli attori negoziali. In assenza di regole che definiscano i perimetri contrattuali e la rappresentatività degli attori negoziali, il *dumping* contrattuale sembra infatti destinato a espandersi, alimentando una concorrenza al ribasso tra contratti collettivi e, di riflesso, tra imprese.

In tale contesto, la fissazione di un minimo legale potrebbe contribuire a contenere la deriva salariale generata da comportamenti opportunistici di imprese e di attori sociali poco rappresentativi. Tuttavia, come già osservato, l'intervento legislativo dovrebbe essere circoscritto ai settori più deboli e marginali e realizzato attraverso un'estensione per legge dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. È evidente che una simile misura non risolverebbe tutte le criticità emerse sul versante salariale, ma senza dubbio potrebbe costituire un utile strumento per arginare il fenomeno del lavoro povero quantomeno nei settori che ne risultano maggiormente esposti. In definitiva, appare indispensabile superare la logica degli interventi frammentari ed episodici a cui il legislatore ci ha fin qui abituato e che, al di là dei giudizi di merito, risultano strutturalmente incapaci di incidere sulle cause più profonde del lavoro povero. In quest'ottica, si rende pertanto necessario un ripensamento più articolato e sistematico delle politiche salariali, al fine di contrastare efficacemente il fenomeno del lavoro povero e garantire condizioni lavorative dignitose e di qualità.