SALARIO MINIMO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: SCENARI NORMATIVI EUROPEI E CRITICITÀ ITALIANE

scritto da goal | 21 Agosto 2025



di Luisella Fontanella *

Introduzione
La questione della giusta retribuzione, strettamente legata al concetto di salario minimo, è al centro di un dibattito giuridico e politico che affonda le sue radici tanto nei trattati internazionali quanto nella nostra Carta costituzionale. Due strumenti cardine in materia, le Convenzioni OIL n. 26/1928 e n. 117/1962, delineano le basi normative internazionali per la fissazione dei salari minimi, mentre l'art. 36 della Costituzione italiana definisce un principio di tutela sociale assai più avanzato. Questo articolo intende analizzare il percorso giuridico e storico della retribuzione minima in Italia, fino ai giorni nostri, ponendo in relazione le fonti sovranazionali e la normativa interna.

Le Convenzioni OIL: strumenti internazionali per la tutela salariale

Convenzione OIL n. 26 del 1928
Rappresenta uno dei primi tentativi sistematici di disciplinare i salari minimi, soprattutto nei settori industriali e artigianali non coperti dalla contrattazione collettiva. L'intervento statale è previsto

solo in mancanza di un regime efficace, e condizionato alla consultazione obbligatoria delle parti sociali.
Adottata in un periodo storico segnato da profonde disuguaglianze sociali si proponeva di introdurre o conservare meccanismi nazionali per la fissazione di salari minimi nelle industrie, con particolare attenzione a quelle a domicilio, ove mancasse una regolazione efficace attraverso la contrattazione collettiva. L'obiettivo era evitare retribuzioni eccessivamente basse, prevedendo la consultazione obbligatoria delle parti sociali prima dell'applicazione dei metodi retributivi.

Convenzione OIL n. 117 del 1962
Più moderna e articolata introduce un modello duale: privilegia la fissazione dei salari minimi tramite contratti collettivi liberamente negoziati, limitando l'intervento statale ai soli casi in cui non vi siano accordi adeguati. Anche qui è centrale il coinvolgimento delle parti sociali, non solo nella fase consultiva, ma anche nell'informazione e nel controllo sull'effettiva applicazione delle tariffe salariali minime. L'art. 10 stabilisce anche il diritto del lavoratore sottopagato a ottenere il recupero delle differenze retributive.

Convenzione OIL n. 131 del 1970 (non ratificata dall'Italia)
Con una chiara svolta verso un approccio più statalista, la Convenzione n. 131 impegna gli Stati a stabilire salari minimi legali per tutti i gruppi di lavoratori che necessitino di protezione, subordinando tale intervento alla consultazione delle parti sociali.
Stabilisce l'obbligo di applicazione vincolante e introduce sanzioni in caso di inadempimento. L'Italia non ha ratificato questa convenzione, condividendo con altri Stati europei – come la Svezia – una forte preferenza per la regolazione salariale tramite contrattazione collettiva piuttosto che attraverso una legge sul minimo salariale. La mancata ratifica da parte dell'Italia e di molti altri paesi europei riflette

l’adesione a modelli fondati sulla contrattazione collettiva piuttosto che su minimi legali generalizzati.

L’art. 36 della Costituzione: un principio ambizioso

Il principio espresso dall’articolo 36 della Costituzione italiana va oltre la mera fissazione di un minimo salariale. Esso attribuisce a ogni lavoratore il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, e comunque sufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia. In questo senso, il dettato costituzionale introduce una nozione qualitativa di giustizia retributiva che si fonda sul valore sociale del lavoro.

Come osservato da Norberto Bobbio, i diritti sociali, tra cui la giusta retribuzione, non possono essere definiti in astratto, ma devono essere concretamente determinati in relazione al contesto storico e sociale.

Questo comporta una continua operazione di bilanciamento tra il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), la produttività del sistema economico e l’esigenza di non creare esclusioni o disuguaglianze sociali, come avverrebbe imponendo livelli retributivi troppo elevati rispetto alla produttività marginale.

Le fonti sovranazionali: tra equità e standard minimi

La Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori (1989) riconosce il diritto a una retribuzione equa e a condizioni di vita dignitose. Pur non imponendo norme rigide su come ciascuno Stato membro dovesse attuarle, lascia una certa libertà agli Stati di definire le modalità operative in base alle proprie tradizioni giuridiche. L’obiettivo è quello di rispettare la diversità nazionale, pur mirando a garantire il rispetto di standard minimi condivisi.

La Carta Sociale Europea (1991) prosegue su questa scia, con un focus più marcato sull’equità salariale.

In particolare, l’articolo 4 di questa Carta ribadisce il diritto a una retribuzione che non solo garantisca un livello

di vita soddisfacente per il lavoratore, ma che vada a beneficio anche della sua famiglia. Questo riconoscimento fa un passo ulteriore nella tutela del benessere sociale, sottolineando che il salario deve essere sufficiente a coprire i bisogni di base e a garantire la dignità del lavoratore.
Nel 2000, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea amplia ulteriormente il concetto di retribuzione giusta. Gli articoli 31 e 33 introducono una dimensione più articolata del concetto di "giustizia retributiva", mettendo in luce che la retribuzione non deve essere valutata solo in base al suo valore economico, ma anche alla sua capacità di tutelare la dignità del lavoratore. Inoltre, l'idea di conciliare il lavoro con la vita familiare e privata diventa un principio centrale, riconoscendo che il benessere del lavoratore dipende non solo da quanto guadagna, ma anche da come può gestire il proprio tempo e le proprie responsabilità personali.
Infine, con l'adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017), l'Unione Europea segna un ulteriore passo avanti nel garantire una retribuzione dignitosa per tutti i lavoratori. Al punto 6, il Pilastro afferma il principio di una retribuzione che deve essere non solo giusta, ma anche adeguata. L'obbligo per gli Stati membri di garantire salari minimi adeguati viene formalizzato, ed è chiaramente sottolineato che tale
obbligo non dipende dalla forza dei sindacati o dal tasso di sindacalizzazione, ma deve essere garantito in ogni caso. Inoltre, il Pilastro enfatizza l'importanza che le imprese rispettino i contratti collettivi, rafforzando la necessità di un'effettiva applicazione delle normative esistenti, per evitare che le disuguaglianze salariali si accentuino.

L'attuazione in Italia: dal "trentennio glorioso" alla moderazione salariale

1945-1975: la stagione della tutela forte
Nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale si afferma

una visione del diritto del lavoro fortemente improntata alla protezione dei lavoratori.
In questa fase si sviluppa l'istituto della scala mobile, che garantiva un adeguamento automatico delle retribuzioni all'inflazione tramite la "indennità di contingenza", assicurando così il mantenimento del potere d'acquisto reale.
Questa fase, conosciuta come il trentennio glorioso, è contrassegnata da una lettura dell'art. 36 Cost. autonoma rispetto ai vincoli macroeconomici, in linea con l'idea di una retribuzione giusta come diritto soggettivo e inalienabile.

1975-2005: crisi economica e cambio di paradigma
Con la crisi economica degli anni '70, il paradigma cambia radicalmente. Ha inizio una fase di moderazione salariale, nella quale la retribuzione viene sempre più considerata come una componente di costo da contenere. Questo cambio di approccio culmina nel Protocollo sul costo del lavoro e le politiche dei redditi del 1993, che sancisce l'abolizione della scala mobile.
In questa fase assume centralità il ruolo della Corte Costituzionale, chiamata a bilanciare il diritto alla giusta retribuzione con l'autonomia contrattuale e le esigenze delle politiche economiche emergenziali mediando tra esigenze economiche e principi costituzionali. Il principio costituzionale viene interpretato alla luce del contesto produttivo e della sostenibilità aziendale.

La Direttiva UE 2022/2041: contenuti, finalità e i dubbi di legittimità
Adottata nell'ottobre 2022, rappresenta un tentativo dell'Unione europea di promuovere **salari minimi adeguati** in tutti gli Stati membri. Essa **non impone un salario minimo legale**, ma prevede che gli Stati garantiscano retribuzioni minime adeguate, tramite **legge o contrattazione collettiva**, promuovendo un modello di **"convergenza sociale verso l'alto"**.
Si tenta per la prima volta un salto di qualità, ponendo obblighi concreti a carico degli Stati membri, pur nel

rispetto delle specificità nazionali.
La direttiva introduce obblighi riguardanti:

- **la promozione della contrattazione collettiva (art. 4);**
- **la determinazione trasparente e oggettiva del salario minimo legale (art. 5);**
- **il monitoraggio, la pubblicità e le sanzioni (artt. 10-13);**
- **il diritto al ricorso in caso di violazione (art. 12).**

La direttiva tiene conto di parametri quali c**osto della vita, soglia di povertà, panieri nazionali di beni e servizi** e consente l'utilizzo di **indicatori ISTAT o equivalenti** per valutare l'adeguatezza salariale.
Il termine per il recepimento era fissato al **15 novembre 2024**, ma al momento molti Stati membri sono ancora in fase di attuazione. Alcuni – come Romania, Lituania, Ungheria – hanno già approvato leggi specifiche. Altri, come Francia e Spagna, pur avendo un salario minimo legale già conforme ai requisiti della direttiva, non hanno ancora attivato nuove misure legislative.
L'Italia, priva di un salario minimo legale, non è obbligata a recepire il Capo II della direttiva.
Tuttavia, anche in relazione all'art. 4 (promozione della contrattazione collettiva), non risulta un intervento normativo imminente, in quanto il tasso **di copertura contrattuale supera il 90%**, ben oltre la soglia dell'80% indicata come minima.
Nel gennaio 2025, **l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia UE** ha presentato parere favorevole **all'annullamento della direttiva** (Causa C-19/23), accogliendo il ricorso presentato dalla Danimarca e sostenuto dalla Svezia. Le motivazioni principali si fondano **sull'art. 153, par. 5, TFUE**, che esclude espressamente **la materia delle retribuzioni** dalla competenza dell'Unione. Secondo l'Avvocato Generale, la direttiva, pur non imponendo livelli salariali specifici, **interferisce nella sfera di autonomia nazionale**, in violazione del principio di sussidiarietà e del riparto delle competenze.

La decisione finale della Corte è attesa entro fine 2025 e potrebbe avere impatti rilevanti sull'architettura sociale dell'Unione.

L'Italia sotto la media UE – contraddizioni interne e fenomeni distorsivi

Nel panorama del lavoro europeo, la misurazione delle retribuzioni attraverso il Purchasing Power Standard (PPS) rappresenta uno strumento chiave per analizzare il reale potere d'acquisto dei lavoratori, indipendentemente dalla valuta nazionale. Si tratta infatti di un'unità di misura artificiale che consente di comparare il valore reale dei salari tra Paesi diversi, compensando le differenze nei livelli di prezzo. Mille
PPS in Italia equivalgono dunque, in termini di beni e servizi acquistabili, a mille PPS in Svizzera o in Germania.

Il potere d'acquisto reale degli italiani, misurato **in PPS (Purchasing Power Standards)**, è inferiore del 15% rispetto alla media UE, posizionando l'Italia ultima tra i grandi Paesi in termini di reddito netto per lavoratori single.

Secondo i dati 2023, nell'Unione Europea un lavoratore single senza figli ha percepito in media 27.500 PPS di retribuzione netta. In Italia la cifra si ferma a circa 24.000 PPS, segnalando un gap significativo, che non si può più ignorare nel dibattito pubblico e sindacale.

l'Italia mostra **evidenti criticità:**

• **lavoro povero** diffuso in settori come turismo e ristorazione, dove le retribuzioni giornaliere sono mediamente inferiori del 40% rispetto
alla media nazionale;

• **precarietà e part-time involontario**, con oltre il 50% dei lavoratori del turismo coinvolti e punte dell'80% in settori come le mense;

• **contratti pirata e frammentazione contrattuale**, con oltre 900 CCNL censiti dal CNEL, ma solo una minoranza stipulati da soggetti realmente rappresentativi, che alimenta l'instabilità

della contrattazione collettiva;
• **ritardi nei rinnovi contrattuali e erosione del potere d'acquisto** per effetto dell'inflazione non compensata;
• uso crescente di **welfare aziendale e fringe benefits** come strumenti sostitutivi dell'aumento salariale.

Contrattazione collettiva: proliferazione e complessità della disciplina vigente
Secondo il CNEL, nel settore privato sono attualmente attivi 946 contratti collettivi nazionali, ma solo circa il 20% è stato stipulato da soggetti rappresentativi della maggioranza dei lavoratori.
Questa proliferazione dei contratti genera un doppio effetto distorsivo:

1. Contratti "pirata": firmati da sigle sindacali poco rappresentative, tendono a contenere condizioni peggiorative rispetto ai CCNL principali, generando dumping salariale e giuridico.
2. Frammentazione negoziale: la contrattazione non si svolge più su scala settoriale ampia, ma si riduce a comparti o singole imprese, con ricadute negative sull'uniformità delle condizioni di lavoro. Tale frammentazione indebolisce il ruolo della contrattazione come strumento di regolazione del lavoro, ostacolando la coesione salariale e la mobilità interna tra settori.
3. Salari stagnanti, inflazione crescente: negli ultimi anni l'aumento dell'inflazione ha eroso significativamente il potere d'acquisto dei salari. Il mancato o ritardato rinnovo dei contratti – molti dei quali risultano scaduti da tempo – impedisce un adeguamento tempestivo delle retribuzioni all'andamento del costo della vita. Questo divario è aggravato dalla crescente diffusione di strumenti extracontrattuali, come fringe benefit, misure di welfare aziendale o bonus statali, che, se da un lato tamponano le difficoltà, dall'altro rischiano di sostituire le rivendicazioni

salariali strutturali.

Il fenomeno del lavoro povero, ovvero la condizione di chi lavora ma rimane in una situazione di disagio economico, è in forte crescita in Italia, specie nel settore terziario. I dati della Filcams-CGIL mostrano una realtà drammatica nel turismo e nella ristorazione:
le retribuzioni giornaliere si aggirano tra i 55 e i 60 euro lordi, contro una media generale di oltre 96 euro.
A ciò si aggiunge l'elevata incidenza del part-time involontario: il turismo presenta un tasso del 52%, con picchi del 70-80% negli appalti. Gli orari ridotti – spesso inferiori alle 20 ore settimanali – comportano stipendi mensili da 200 a 400 euro, insufficienti a garantire una vita dignitosa.

Strategie europee: il caso Portogallo
All'estero alcuni governi stanno introducendo politiche coraggiose per attrarre e trattenere lavoratori, soprattutto giovani. In Portogallo, dal 1° gennaio 2025 entrerà in vigore un potenziamento dell'iniziativa Irs Jovem, con esenzioni fiscali sui redditi da lavoro per i residenti under 35, inclusi i lavoratori stranieri: 100% di esenzione nel primo anno, scalando progressivamente fino al 25% entro il decimo anno.
Un'azione di politica fiscale orientata all'occupazione giovanile, che evidenzia il contrasto con l'approccio frammentario e poco strutturale dell'Italia.

Conclusioni: verso un nuovo equilibrio?
Il diritto a una retribuzione giusta non è soltanto un parametro economico, ma una misura di civiltà giuridica e democratica. L'evoluzione normativa dimostra che la sua attuazione non può prescindere dal coinvolgimento delle parti sociali, dal contesto economico e dai vincoli di produttività, ma neppure può arretrare sul fronte della tutela della dignità del lavoro.
Il percorso italiano nella regolazione del salario minimo dimostra l'intreccio tra principi costituzionali, strumenti

internazionali e dinamiche
socioeconomiche. Se da un lato la nostra Costituzione enuncia un principio di giustizia retributiva fortemente orientato alla dignità della
persona, dall'altro, gli strumenti internazionali come le Convenzioni OIL forniscono una cornice procedurale e di garanzia partecipativa, fondamentale nei contesti in cui la contrattazione collettiva non riesce a garantire condizioni eque.
Il confronto tra le fonti costituzionali, internazionali e comunitarie mostra come la questione salariale sia oggi al crocevia tra diverse esigenze: tutela della dignità, sostenibilità economica, inclusività sociale e flessibilità produttiva. Se da un lato la tradizione italiana, fondata sull'autonomia collettiva, ha finora escluso il salario minimo legale, dall'altro le spinte europee – Pilastro Sociale in primis – indicano un possibile cambio di paradigma.
Il dibattito sul salario minimo legale in Italia si inserisce dunque in un contesto più ampio, nel quale il principio di una retribuzione giusta e
proporzionata deve coniugarsi con l'equilibrio macroeconomico, il rispetto delle libertà sindacali e l'effettiva inclusione lavorativa. Giuslavoristi, economisti e decisori politici sono chiamati oggi ad interrogarsi su quale sia, concretamente, una retribuzione "giusta", che tenga conto della produttività, ma senza rinunciare all'orizzonte di una piena inclusione sociale.

*ODCEC Torino