

*Lavorare*

**PARI**



ASSOCIAZIONI  
CRISTIANE  
LAVORATORI  
ITALIANI  
aps

**PACE**

**LAVORO**

*e dignità*

25 APRILE  
PRIMO MAGGIO  
2 GIUGNO  
2023

**PROPOSTE**  
**TRA SALARIO MINIMO**  
**GARANTITO E GUADAGNO**  
**MASSIMO CONSENTITO**

PRIMO MAGGIO 2023

Analisi condotta da Area Lavoro ACLI  
in collaborazione con il CAF AcLI e l'IREF

### **Premessa. Un nuovo dibattito sul c.d. “salario minimo”**

Di fronte ai temi e al vissuto del lavoro il nostro pensiero va innanzitutto alle PERSONE con più fragilità, alle situazioni di maggiore svantaggio, a chi è meno tutelato nei propri diritti o non ha occupazione. Va al POPOLO di persone e famiglie che vivono o fuggono da guerre, dittature e povertà spesso in cerca di un posto qui o che già sono qui, ma sono discriminate. Da qui si parte alla ricerca di dignità per tutti.

L'Unione Europea ha adottato la direttiva sul salario minimo europeo proposta dalla Commissione nel 2020 al Consiglio e al Parlamento europeo<sup>1</sup>. L'obiettivo è quello di stabilire un quadro per fissare salari minimi adeguati ed equi e rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva, anche attraverso un'indicazione di metodo fondamentale: i livelli minimi dei salari – indipendentemente dal fatto che vengano definiti direttamente dal legislatore o tramite un rinvio ad alcuni contratti collettivi – non possono essere “calati dall'alto” *una tantum*, ma devono essere definiti e periodicamente aggiornati grazie a una procedura di concertazione e coinvolgimento delle parti sociali.

La direttiva europea, nello specifico, contiene una serie di disposizioni che, nel rispetto delle tradizioni nazionali, fanno salva la competenza dei singoli Stati membri di stabilire il livello dei salari minimi, attraverso la fissazione di un importo per legge, l'accesso ai salari stabiliti nei contratti collettivi o entrambi tali meccanismi. Sul fronte della contrattazione collettiva, invece, essa prevede, in particolare, un quadro di regole volte, al contempo, a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, a garantire l'adeguatezza dei salari minimi stabiliti per legge (ove esistenti), nonché a favorire l'effettivo accesso dei lavoratori al salario minimo, sia esso legale o contrattuale. Le disposizioni contenute nella direttiva trovano, quindi, applicazione nei confronti dei singoli Stati membri, e saranno oggetto di recepimento, in ragione del sistema di determinazione dei salari minimi esistenti<sup>2</sup>.

Come Acli, non possiamo che accogliere con favore questo passo in avanti dell'Unione Europea; formulando **una nostra proposta che possa fornire basi per una serena riflessione.**

---

<sup>1</sup> «Salari minimi adeguati nell'UE», Consiglio europeo, 6 ottobre 2022.

<sup>2</sup> XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, Cnel, 14 dicembre 2022.

La Costituzione, all'articolo 36, stabilisce che il lavoratore deve ricevere una retribuzione **proporzionata** alla "qualità e quantità del suo lavoro", ma anche e soprattutto **sufficiente** "ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Questo è il traguardo da perseguire, in un contesto non certo privo di criticità, anche a causa dell'inflazione e della crisi perdurante, causata dall'emergenza sanitaria prima e dalla guerra in Ucraina poi. Il lavoro povero, infatti, non è un'eccezione, ma la punta di un *iceberg* di un fenomeno ampiamente funzionale al nostro sistema economico e alle sue catene di produzione e filiere; una realtà quotidiana che zavorra il futuro del Paese, riguardando circa il 12% dei lavoratori italiani<sup>3</sup>.

In Italia – unico Paese tra i 27 dell'Unione Europea che ha subito una riduzione del salario medio dal 1990 a oggi – come evidenzia una nostra indagine sui dati CAF ACLI, tra i 30 e i 34 anni il 30,7% delle persone, peggio se donne (40,9%), pur in condizione lavorativa, ha redditi complessivi prossimi alla soglia di povertà e di vulnerabilità, ovvero a rischio di povertà.

Ne consegue oggi un Paese con meno risorse pubbliche e con un'economia spesso trasandata e che certo non compete sulla qualità e il merito, ma sulla furbizia e le protezioni. Se non si affronta questa realtà anche i tanto auspicati (in più se timidi) tagli al cuneo fiscale rischiano di essere solo un giocare in difesa.

E questo impoverimento, queste disparità, che colpiscono soprattutto le donne, di fatto in questi anni hanno impoverito e bloccato il Paese da tanti punti di vista. Tutto ciò ha significato e significa spreco di passione e intelligenza umana (con l'impiego delle donne che rischia di essere il lavoro di serie b della famiglia), contribuzioni insufficienti per pagare le pensioni e scarso gettito fiscale per sostenere soprattutto il sistema di welfare e gli investimenti in nuove politiche pubbliche e in nuove politiche industriali.

Questo quadro radicatosi negli anni ha certamente già fortemente compromesso la possibilità di invertire la tendenza demografica, nonostante si debba e si possa fare molto di più in politiche per l'infanzia, sulla non autosufficienza e per le famiglie. Infatti, in questi decenni la crescita della vulnerabilità già ha contribuito a far sì che i trentenni - e la generazione di donne che può avere figli – si siano ridotti numericamente scendendo (dati ISTAT) all'incirca ai 2/3 dei trentenni di 20 anni fa (che già fecero pochi figli), e alle mamme straniere si deve già 1/5 delle nascite (19,9% nel 2021, il 30% in alcune regioni del nord – dati Ministero della Salute). Serve assolutamente più welfare e lavoro dignitoso, ma senza una regolare politica di accoglienza di persone migranti le pensioni e la stessa popolazione in età da lavoro, calata di 670.000 persone solo negli ultimi 3 anni, sono destinati a crollare, insieme ai tanto citati risparmi delle famiglie italiane visto che sono in maggioranza, più o meno direttamente, riconducibili al "mattoncino", ovvero abitazioni e non solo, che inevitabilmente calando la popolazione, e quindi la domanda, perdono di valore.

Serve allora andare a rimuovere le disuguaglianze dove si creano.

Il salario minimo, il rinnovo dei contratti e la contrattazione collettiva *erga omnes* sono dunque misure essenziali per ristabilire eguaglianza e inclusione sociale, insieme al rinnovo dei contratti. Innanzitutto è necessario intervenire sulla piaga dei *working poor*, i "lavoratori poveri"; quindi, arrestando la proliferazione dei c.d. "contratti pirata", il cui esito certo è quello di creare lavoratori di serie A e

---

<sup>3</sup> «Contrasto alla povertà lavorativa in Italia, presentata la Relazione del Gruppo di lavoro», Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 18 gennaio 2022.

lavoratori di serie B, che arrivano a guadagnare un terzo in meno rispetto a chi gode di contratti migliori per il medesimo impiego.

Del resto, la ricerca realizzata dalla Fondazione Di Vittorio, *“La contrattazione collettiva, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori interessati nel 2022”*, il totale dei contratti del settore privato è di 894, dei quali soltanto 207 sono sottoscritti dalle principali organizzazioni sindacali – Cgil, Cisl, Uil – mentre 687 sono firmati da altre sigle sindacali. A testimonianza della proliferazione incontrollata dei contratti collettivi, anche il dato temporale: in appena dieci anni, si è passati da 551 accordi tra settore pubblico e privato a 1.053, con un incremento di oltre 500 contratti<sup>4</sup>.

### **Lo stato degli atti. I disegni di legge attualmente depositati alla Camera**

Al momento, presso il nostro Parlamento sono depositati – ormai da alcuni anni – diversi disegni di legge<sup>5</sup>, ciascuno dei quali ha in sé punti di forza e debolezza, che possiamo qui sintetizzare:

- **DDL n. 2187/2021** (che supera il precedente ddl 658/2018) a prima firma dell’On. Catalfo che propone una soglia minima uguale per tutti pari a 9 euro all’ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali. La proposta istituisce, inoltre, una Commissione tripartita composta da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da un rappresentante dell’INPS, da un rappresentante dell’ISTAT, da un rappresentante dell’Ispettorato nazionale del lavoro e dalle parti sociali maggiormente rappresentative che avrà il compito di controllare e aggiornare l’osservanza di un trattamento economico minimo orario proporzionato e sufficiente.  
Secondariamente, la proposta prevede una norma diretta a contrastare la pratica dei c.d. “contratti pirata”: si prevede infatti che in caso di “pluralità di contratti collettivi” prevalga il trattamento economico complessivo previsto dai contratti nazionali stipulati dai sindacati più rappresentativi sulla base dei criteri stabiliti dal Testo Unico sulla rappresentanza sottoscritto da Cgil-Cisl-Uil e Confindustria. Infine, stabilisce, in via residuale, che il salario orario **non può comunque essere inferiore a 9 euro**, al lordo dei contributi previdenziali. Infine, è prevista una detassazione degli incrementi retributivi dei CCNL;
- **DDL n. 1132/2019** (che supera il precedente ddl 310/2018) a prima firma dell’On. Nannicini, che propone di introdurre un salario minimo di garanzia solo nei settori non coperti dal CCNL. Questa proposta vorrebbe costituire un importante strumento a complemento della contrattazione collettiva potendo innescare un aumento anche dei minimi contrattuali previsti nei settori coperti dal CCNL. A ciò si aggiunga che l’art. 2 della proposta prevede un sistema di *governance* conforme alle norme della direttiva europea e in grado di garantire una certa stabilità a detto intervento normativo. Prevede l’istituzione di un “salario minimo di garanzia” da applicarsi ai soli lavoratori subordinati il cui rapporto di lavoro non sia già disciplinato dalla Contrattazione Collettiva Nazionale. L’importo di quest’ultimo verrebbe poi successivamente determinato da una nuova **commissione istituita presso il CNEL**, composta

---

<sup>4</sup> N. Giangrande, «La contrattazione collettiva, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori interessati nel 2022», *Fondazione Giuseppe Di Vittorio*, aprile 2023.

<sup>5</sup> Indichiamo qui i principali, senza alcuna pretesa di esaustività.

pariteticamente dai rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali e datoriali e presieduta dal presidente del CNEL stesso. La proposta in esame demanderebbe inoltre a questa commissione di “definire i settori della contrattazione collettiva nazionale, con l’obiettivo di ridurre il numero; di indicare i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese; di stabilire i rapporti tra i diversi livelli contrattuali in un’ottica di coordinamento”. Questa previsione sarebbe finalizzata, anche in questo caso, a porre fine ai cosiddetti “contratti pirata”. Spetterebbero poi alla commissione stessa eventuali aggiornamenti periodici del salario minimo di garanzia, ma anche di individuare i settori nei quali quest’ultimo può essere applicato poiché non coperti dalla CCNL. Questa proposta, che indubbiamente sposa maggiormente le preoccupazioni delle organizzazioni sindacali, in un’ottica di una strategia integrata fra più strumenti, prevede poi **un meccanismo di sanzioni nei confronti del datore di lavoro inadempiente dai 1.000 ai 10.000€** (oltre al ristoro del danno economico dei lavoratori). La proposta Catalfo non presenta invece nessun esplicito meccanismo sanzionatorio;

- **Proposte di altre forze politiche:** Nel novembre 2021, *“Possibile”*, il movimento politico guidato da Giuseppe Civati, lancia la proposta di legge di iniziativa popolare sul salario minimo a cura di Davide Serafin. La proposta di Possibile, mira a fissare un salario minimo legale di 8,50 euro lordi orari, da rivedersi ogni tre anni sulla base delle rilevazioni ISTAT e che si fisserebbe dunque dopo il primo triennio nel 60% del salario mediano rilevato dall’Istituto. Il salario minimo proposto da Possibile, inoltre, si applicherebbe anche ai parasubordinati, come nel caso del DDL Catalfo, andando così ad interessare un più ampio settore di popolazione che ad oggi non è tutelato dalla contrattazione collettiva nazionale. Nella proposta di Possibile, inoltre, vengono previste sanzioni per i datori di lavoro da 1.500 a 9.000 euro per ogni lavoratore e per ogni mese retribuito in misura inferiore al salario minimo, destinando gli introiti delle sanzioni al **potenziamento dell’ispettorato del lavoro** e prevedendo come **sanzione accessoria per il datore di lavoro/committente l’esclusione dagli appalti pubblici per due anni dalla rilevazione dell’infrazione**. La proposta si conclude prevedendo infine una delega al governo per la realizzazione di un periodo transitorio di tre anni in cui operare, su base progressiva, un taglio del cuneo contributivo per le imprese. A favore dell’introduzione del salario minimo si dice poi Sinistra Italiana di Nicola Fratoianni, a sua volta favorevole a un riordino dei contratti collettivi nazionali e ad una nuova legge sulla rappresentanza. Per questa forza politica, il salario minimo dovrebbe inoltre essere fissato a 10 euro l’ora e dovrebbe riguardare anche i co.co.co.;
- Nel corso della **XIX legislatura**, invece, sono state presentate quattro proposte: una da parte del gruppo del Movimento 5 Stelle, che introduce una soglia minima inderogabile di 9 euro all’ora; due, invece, da parte del Partito Democratico, depositate da Mauro Laus e Debora Serracchiani, che prevedono l’estensione di un salario minimo garantito in quei settori che non risultano essere coperti dalla contrattazione collettiva; infine, la proposta di Alleanza Verdi Sinistra, presentata anche nelle scorse legislature, punta invece a fare sì che il trattamento economico minimo orario stabilito dal contratto collettivo nazionale non possa

essere inferiore ai 10 euro lordi<sup>6</sup>. Dunque, tutte le proposte fatte durante la legislatura tutt'ora in corso, sono a firma di gruppi di opposizione.

### **Il problema della rappresentanza e l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Torniamo all'art. 39 della Costituzione.**

A queste proposte, come sottolineato già lo scorso Primo Maggio, nel nostro [documento della Direzione "Pace, lavoro e dignità"](#), si aggiunge il richiamo espresso da più parti alla necessità che la retribuzione minima prenda come riferimento il contratto nazionale maggiormente rappresentativo, atteso che l'articolo 39 della Costituzione parla di efficacia obbligatoria dei contratti collettivi nazionali per tutta la categoria. Purtroppo deve essere portato a pieno compimento un sistema riconosciuto che accerti per ogni categoria quale sia il contratto maggiormente rappresentativo, per poi estenderlo appunto con efficacia obbligatoria a ogni categoria.

L'annosa questione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali – che pur trovando un *minimum* di riferimento nella l. 389/89 per quanto attiene ad alcuni profili non risulta ancora definita – deputate alla stipula degli atti di autonomia collettiva che periodicamente si ripresenta sotto vesti diverse, a ben vedere, potrebbe risolversi dando finalmente attuazione a tutto l'art. 39 della nostra Costituzione.

La diffidenza verso quell'unico obbligo della "registrazione" previsto dal testo costituzionale dovrebbe, al giorno d'oggi, poter esser superata dalla prospettiva di guadagnare – in termini premiali – un posto al tavolo dei contratti con efficacia *erga omnes*.

Il presente documento vuole pertanto costituire un'occasione per invitare le parti sociali e il legislatore a una riflessione comune, per dare finalmente attuazione a questa previsione costituzionale che semplificherebbe per ovvie ragioni il quadro, cercando di tradurre al meglio l'onere formale che viene richiesto come requisito per dotare i contratti collettivi di quella efficacia.

#### **La nostra proposta:**

##### **DIGNITA' DEL RAPPORTO DI LAVORO:**

- 1. Più e migliori controlli;**
- 2. Arrivare alla definizione di un indice del lavoro libero e dignitoso per annullare i contratti pirata (art. 36 Costituzione);**
- 3. Rendere obbligatoria l'efficacia dei contratti, in attesa che si definiscano quali siano i più rappresentativi (art. 39 Costituzione);**
- 4. Scala mobile temporanea per i contratti scaduti da oltre 3 anni.**

##### **DIGNITA' DELL'ECONOMIA:**

- 5. Premiare aziende e filiere "collaborative";**
- 6. Pretendere la responsabilità solidale dei committenti, delle multinazionali e della Pubblica Amministrazione;**

---

<sup>6</sup> A. Gagliardi, «Salario minimo, cosa prevedono le proposte che uniscono le opposizioni ma hanno il no del governo», *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2023.

**7. Introdurre il Guadagno Massimo Consentito (l'altra parte non applicata dell'articolo 36).**

**DIGNITA' DEL PRE-LAVORO:**

- 8. Un'altra scuola è possibile: centralità dell'educazione e ruolo non secondario della formazione professionale;**
- 9. Un piano straordinario per l'occupazione femminile;**
- 10. Formazione permanente e politiche attive per l'occupazione e l'occupabilità, innanzitutto delle persone che vivono più fragilità o difficoltà.**

La filosofia, ovvero la strategia della nostra proposta, risiede in un duplice dato di realtà: da un lato occorre un'attività legislativa che sappia agire per riconoscere e far crescere la democrazia nella sua socialità, nella capacità di assumersi responsabilità e corresponsabilità. Serve rafforzare e ravvivare, per non dire rigenerare, il pilastro costituzionale dell'autonomia delle formazioni sociali. Dall'altro lato, invece, lo Stato non può rischiare di far parte eguali tra diseguali, non può stare a guardare l'oggettivo indebolimento della voce del lavoro o, per dirla con Warren Buffet, non prendere atto che *"c'è una lotta di classe, è vero, ma è la classe mia, la classe ricca, che sta facendo la guerra, e la stiamo vincendo"*. Per questo è indispensabile che lo Stato non si sostituisca al ruolo della contrattazione e delle relazioni industriali, ma agisca per rafforzarne la capacità di intervento, - di organizzazione e di rappresentanza dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori tutti, e non solo.

**1. Più e migliori controlli**

Il tema è molto ampio: più informazione e formazione non solo dei lavoratori, ma dei datori di lavoro, e in generale fin dalla scuola, sulla sicurezza e non solo. E' venuta meno una cultura e conoscenza popolare diffusa dei contratti e dei diritti, e, per contro, paiono spesso tollerate le situazioni al limite, il sommerso, il finto part time (anche su questo molte nostre province e sedi di Patronato stanno diffondendo iniziative ad hoc). Complessivamente, sembra essere passata una cultura o meglio una sottocultura diffusa nella società che, concentrando l'attenzione prioritaria sull'impiego, sull'aver un lavoro, tollera o meno si preoccupa delle condizioni di lavoro e del rispetto delle regole.

A ciò si unisce un numero ancora ridotto di personale deputato ai controlli, nonostante gli investimenti del precedente governo. Serve anche arrivare a un uso più intelligente delle nuove tecnologie realizzando in alcuni casi sistemi di controllo da remoto e lo studio e messa in comune dei dati per geolocalizzare e meglio monitorare contesti e settori maggiormente a rischio. E' chiaro, tuttavia, che le difficoltà derivano anche dalla babele di contratti di lavoro, anche nelle loro sovrapposizioni, e dal prevalere spesso nell'economia del nostro Paese della scorciatoia della bassa qualità, del cinico "massimo ribasso", del forzare lavoratori e fornitori a prestazioni sottocosto, dell'affermarsi stesso di un'economia trasandata molto incline e intrecciata con un consenso sociale volto a tollerare o a venire a patti con il sommerso e con situazioni e contesti in cui la legalità resta sospesa per il falso alibi di "non bloccare il lavoro".

**2. Un indice del lavoro libero e dignitoso per annullare i contratti pirata (art. 36 Costituzione): per una nuova definizione "oggettiva" di una retribuzione sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa.**

Indipendentemente dalla via che si sceglierà è fondamentale chiarire che cosa rappresenti “*un’esistenza libera e dignitosa*” e quale retribuzione, tenuto conto che oggi non è solo la retribuzione a garantirla, ma concorrono anche altri aspetti non necessariamente monetizzabili e oggetto della Contrattazione collettiva, come per esempio gli orari e i tempi di lavoro, l’accesso o meno ad alcune tutele e garanzie.

Del resto, l’impoverimento del lavoro si lega spesso a una pluralità di fattori, come la mancanza di rinnovi contrattuali, la stipulazione di contratti pirata, la presenza di un esteso *part time* involontario (imposto in particolare alle donne), un diffuso ricorso da parte della Pubblica Amministrazione e di tante aziende del pubblico al criterio del massimo ribasso, la preponderanza di grandi gruppi che dominano i mercati imponendo prezzi eccessivamente bassi e obbligano al lavoro sottocosto le aziende fornitrici (tanto che in alcuni settori come l’agricoltura si sta tentando di garantire prezzi minimi).

L’esatta portata e definizione dell’enunciato dell’art. 36 della nostra Costituzione, in realtà, non è mai stata delineata in sede legislativa, ma è stata spesso “demandata” tramite di ricorsi individuali alle determinazioni del giudice del caso concreto, che di volta in volta<sup>7</sup>, ha cercato di circoscrivere il perimetro della “sufficienza” del singolo salario a garantire quell’esistenza “libera e dignitosa” che ci prescrive – appunto – la Carta Costituzionale, ora appellandosi alle dimensioni di povertà (relativa o assoluta) ora parametrandone i livelli ai Contratti collettivi nazionali ritenuti più convenienti, nel caso specifico.

Alla luce di quanto evidenziato, è evidente che dovremmo trovare riferimenti consolidati e condivisi per definire una volta per tutte cosa significa “*un’esistenza libera e dignitosa*”, concetto che potrebbe travalicare la mera “sussistenza” e magari considerare anche un minimum di risparmio per il futuro, la garanzia di livelli di assistenza e tutela indipendenti dalla retribuzione, l’accesso a servizi di *welfare* che possano garantire la serenità e il benessere psico-fisico: in questo, potremmo peraltro trovare un collegamento con la lettura ampia che l’OMS ha dato della salute.

Le ACLI, in collaborazione con IREF, il proprio istituto di ricerca, si propongono di avviare un progetto sperimentale di ricerca per definire un indice – basato su indicatori empiricamente misurabili – per valutare una definizione di esistenza libera e dignitosa e poter contribuire così al confronto sulla sufficienza di una data retribuzione/salario capace di garantirla.

Un tale contributo vorrebbe aprire un percorso che induca alla definizione e al riconoscimento ufficiale di un indice da valutare e aggiornare sotto l’egida dell’ISTAT, più ampio e complesso di una soglia di povertà, in modo tale che, come primo intervento, si possano facilmente invalidare quella parte di contratti che non raggiunge il livello di retribuzione e tutele codificato, proprio perché non rispondenti all’articolo 36 della Costituzione.

### **3. Una via sperimentale e temporanea per l’efficacia obbligatoria dei contratti, aspettando l’individuazione di quelli più rappresentativi (art. 39 Costituzione).**

Il realismo politico impone di notare che, nonostante i recenti progressi dovuti all’introduzione del codice di identificazione dei contratti, non si avrà a breve un accordo sulla misurazione dei contratti

---

<sup>7</sup> Si v.no, a tal fine, *ex multis* Trib. Milano n. 1977/16 e 1885/17, Trib. Torino n. 1128/19 etc.



maggiormente rappresentativi, col rischio di continuare a disattendere l'articolo 39 stesso e, con esso, l'efficacia obbligatoria per tutti i lavoratori e le lavoratrici di una categoria pregiudicando con ciò la via italiana al salario minimo.

Dato per appurato quanto già abbiamo detto, dobbiamo però constatare da un lato come in taluni settori, anche la contrattazione collettiva nazionale stipulata dagli attori principali (o maggiormente rappresentativi) talvolta non sia riuscita, a garantire livelli di retribuzione adeguati. Dall'altro, nel caso di altri settori specifici, una contrattazione collettiva nazionale proprio non esiste.

Perché non immaginare allora **una soluzione – sperimentale e temporanea - per settori specifici caratterizzati da un maggior rischio o da una minor tutela che possa contemperare in talune situazioni la previsione di una soglia legale minima oraria di garanzia con riferimento all'applicazione temporanea di contratti collettivi nazionali che – anche per analogia – prevedano per il settore considerato tutele migliori e salari maggiori, incaricando una commissione paritetica, composta da sindacati, associazioni datoriali, tecnici e politici (presso il CNEL) di valutare annualmente l'intervento ed eventualmente di aggiornare, adeguandole, le soglie di riferimento.**

**D'altronde sono già più d'uno i riferimenti e suggerimenti che, in tal senso, in giurisprudenza e nella più recente legislazione ci autorizzano ad ipotizzare interventi – siano essi di carattere legislativo o, meglio, attraverso la concertazione – che possano in qualche modo tradurre l'obiettivo dell'art. 36 della nostra Costituzione. Si pensi, solo a titolo di esempio, a:**

- sentenza n. 51/2015 della Corte Costituzionale che ha avallato la possibilità (e dunque la compatibilità con la Costituzione) di un intervento legislativo per definire i confini dei limiti retributivi minimi per determinate categorie di lavoratori (in questo caso, cooperative);
- La riforma del Terzo Settore, all'art. 16, facendo riferimento all'art. 51 del D. lgs. 81/2015, fa riferimento a livelli contrattuali minimi ripresi dai contratti collettivi maggiormente rappresentativi
- Il Codice degli Appalti (nella sua vecchia formulazione) faceva riferimenti ai c.d. "contratti leader" della categoria come riferimento per appaltatori e subappaltatori per il riconoscimento di una retribuzione minima ai propri lavoratori.

#### **4. Scala mobile temporanea e temperata per i contratti scaduti da oltre 3 anni**

Senza alcuna velleità nostalgica di ritorno alla scala mobile e al mondo pre-1992, constatiamo che quell'accordo non è bastato a salvare il Paese se oggi ci ritroviamo in questa situazione. E' vero che esiste l'indennità di vacanza contrattuale, ma ormai specie questa fase di forte inflazione innescata dai costi energetici (e mantenuta dalla speculazione) dimostra di aver bisogno anche di altro, e certamente di una tappa forzata per i troppi contratti scaduti da tempo. Così come non sono bastati gli sforzi fatti per non impoverire il lavoro visto che oggi l'Italia è l'unico Paese europeo in cui i salari si sono ridotti in trent'anni (variazione tra la media degli stipendi del 1990 e quelli del 2020 – fonte OCSE)

Ecco allora la proposta provocatoria di mettere una soglia di salvaguardia alla deriva del non rinnovo dei contratti: immaginare (studiare e mettere a punto) una scala mobile temporanea e temperata che oltre un certo periodo di scadenza (3 anni?) preveda progressivamente un parziale (non totale) adeguamento degli stessi all'inflazione, in attesa che il rinnovo contrattuale avvenga e ripristini valori

adeguati. Questo per rendere i ritardi nei rinnovi contrattuali non un dato di realtà sfavorevole solo a lavoratrici e lavoratori. “Temperata” significa che deve sfavorire i ritardi, ma non essere più conveniente di un futuro adeguamento.

Le nostre proposte non mirano a stabilire delle verità, ma a immaginare e animare una politica che abbia l’umiltà di non caricare lo Stato e le leggi di un protagonismo che la Democrazia prevede non gli sia assegnato in esclusiva, specie nella nostra Costituzione antifascista che bene ha cercato di sedimentare nella società adeguati contropoteri e responsabilità e, insieme, l’inquietudine di vedere che la lotta per la libertà è tutt’una con quella per la giustizia sociale; giustizia sociale ampiamente violentata se sempre più il lavoro, specie per donne e giovani, non dà più futuro, non apre a progetti di una vita migliore, ma solo al correre per tenersi la povertà appena dietro le spalle.

##### **5. Premiare aziende e filiere “collaborative”**

Un unico intervento non è sufficiente. Serve una strategia integrata e più generale. Come già evidenziato nella relazione frutto del lavoro del Gruppo coordinato da Andrea Garnero<sup>8</sup> su indirizzo del Ministro Orlando, il problema del c.d. “lavoro povero” non è risolvibile attraverso una singola misura o intervento. Ciò che occorre è, invece, una strategia integrata costituita da più strumenti diversificati, ma collegati fra loro.

Indubbiamente, in primo luogo, uno degli interventi principali deve essere costituito dalla **rimodulazione dei livelli salariali** tramite il rinvio ad alcuni contratti collettivi. Questo però non basta: da tempo ormai appare chiaro che la povertà è una dimensione in cui non influisce soltanto il mero dato retributivo-monetario, ma anche **l’accesso a determinati servizi e tutele**.

Abbiamo già visto poi, come alcune proposte in materia già presentate, prevedano anche un **sistema di sanzioni per quei datori di lavoro che violassero la norma di riferimento**. A questo, va certo collegato come già scritto – come già evidenziato dal Gruppo di Garnero – un **nuovo sistema di controlli**, presieduto dall’Ispettorato del lavoro – da potenziare ulteriormente anche da un punto di vista informativo - specificatamente finalizzato alla verifica dei livelli dei salari e delle tutele applicate nelle singole imprese.

Ma, al contempo, potremmo immaginare **sistemi premiali per quelle imprese** che promuovono una logica collaborativa e migliorativa dei contratti di lavoro, investendo in conciliazione, parità di genere, formazione permanente, partecipazione dei lavoratori e del territorio alle decisioni aziendali, giustizia ambientale, e che non pagano le imposte altrove. Queste realtà ci sono già e vanno aiutate e sostenute contro la concorrenza sleale, anche perché è in questi contesti che cresce maggiormente la qualità dei prodotti e la produttività stessa. È in questa economia civile che il Paese trova le risposte a due pilastri dello sviluppo: la domanda aggregata e la produttività.

##### **6. Pretendere la responsabilità solidale dei committenti, delle multinazionali e anche della Pubblica Amministrazione**

---

<sup>8</sup> La relazione integrale del gruppo di lavoro è consultabile [qui](#).

La cosiddetta legge Biagi (d. lgs. n. 276/2003) aveva introdotto il principio per cui il committente è obbligato in solido con l'appaltatore e con i subappaltatori al rispetto dei contratti di lavoro. Questo principio è stato più volte messo in discussione. A testimonianza di come lo Stato per primo con una mano voglia sanare, ma poi con l'altra finisce sempre per dare spazio alle lobby e a lasciare che qualcuno si faccia le regole che vuole.

Quel principio va invece difeso ed esteso, come dovrebbe fare l'*iter* in corso per una legge europea sulla *due diligence* delle aziende ([impresa-2030](#)), a tutte le filiere per pretendere il rispetto dei diritti dei lavoratori, dei diritti umani e dell'ambiente.

Non solo quel principio va esteso alla Pubblica Amministrazione e alle sue filiere. Perché le forme attraverso le quali non si conformano le tariffe agli adeguamenti contrattuali o si pratica largamente il ricorso al massimo ribasso, o si fa uso di fornitori con contratti pirata o cooperative spurie, sono diffuse.

## **7. Introdurre il Guadagno Massimo Consentito (l'altra faccia dell'articolo 36)**

Il lavoro impoverito da che cos'è impoverito? Non è stata una fatalità, o la crisi finanziaria prima e poi pandemica e bellica dopo a colpire il lavoro. L'impovertimento del lavoro anzi è alla radice della crisi finanziaria del 2007 nella quale lavoratori poveri non potevano sostenere a lungo la bolla dei mutui sulla casa.

Certo, le altre crisi accelerano ed evidenziano questo percorso, ma non ne sono la causa scatenante. Allo stesso modo, pesa anche la dittatura della domanda, una selvaggia corsa all'abbassare il prezzo di ogni cosa. Ma vi sono altri fattori legati al prevalere di un'economia senza regole, un'economia dell'avidità, la *greed economy*, che sempre più la fa da padrona. Di fronte a *manager* pagati 300 o mille o diecimila volte quanto un lavoratore o a tanti speculatori, finanziari o meno, riaffermiamo come scritto nel documento della [Direzione nazionale Acli](#) che "Oggi che la guerra annuncia tempi duri per il costo della vita, nonché per il nostro export, diventa sempre più urgente distribuire e ridistribuire ricchezza. Specie toccando la super ricchezza di pochissimi (500 persone in un anno hanno aumentato i propri salvadanai di 1000 miliardi di dollari). Innanzitutto, con una vera tassazione dei redditi, di tutti i redditi, equa perché progressiva e "sartoriale"; nonché una riforma della finanza e accordi che mettano al bando paradisi fiscali, dumping fiscale ed evasione, altrimenti sarà recessione."

In particolare, ci chiediamo fino a che punto tanta ricchezza che domina il mondo, e arricchisce e concentra potere in tante oligarchie, russe o meno, è ricchezza guadagnata. Nessuno sogna un qualche egualitarismo che neghi il merito, ma qui ormai il merito lo fa la ricchezza e non più il contrario. Se hai potere e ricchezza passi anche come imprenditore sociale e dal volto umano, anche se le tasse le porti via dal tuo Paese e prendi casa nei paradisi fiscali, in luoghi dove si mescolano nell'ombra riciclaggio mafioso, terrorismo, mercenari e dittature. La ricchezza fa il merito e non più il contrario: per questo i giovani con merito spesso sono i primi a cercare altrove.

L'articolo 36 della Costituzione anche in questo caso può venirci in aiuto appunto perché, affermando che il lavoro ha diritto a una retribuzione proporzionata alla sua quantità e qualità, di fatto sancisce un'etica civile che prevede che non si abbia diritto a ciò che va oltre qualcosa di non guadagnato, ovvero di sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del proprio lavoro. E siccome per l'articolo 4 il lavoro non è solo quello dipendente, ma un dovere universale, è più che legittimo porre un limite

alla ricchezza non guadagnata, perché questa ricchezza, oltre certi limiti proporzionati, toglie ricchezza al legittimo compenso dei più, sempre più impoveriti non dalle fatalità, ma dalla logica della forza di posizione, di *lobby*, di pochissimi. Il lavoro è un atto collettivo di produzione di ricchezza e anche della sua distribuzione. Se una parte infinitesimamente piccola, i “turbo” ricchi, si porta a casa la fetta di torta più grande, sproporzionata rispetto al resto, è ovvio che l’economia sia sempre meno legata a un mercato libero e sempre più assoggettata alla dittatura di chi i prezzi può permettersi di farli, dando un ultimo prezzo anche al lavoro di miliardi di persone.

Di fronte a questo quadro allora chiediamo che si studino indici e sistemi di calcolo di una soglia di **Guadagno Massimo Consentito**, da applicare in qualche modo non solo ai *top* manager, ma anche ai meccanismi speculativi, perché la ricchezza è presa dall’economia reale o a prestito, spesso salato, dalle future generazioni.

#### **8. Un’altra scuola è possibile: centralità dell’educazione e ruolo diffuso e non secondario della formazione professionale;**

E’ urgente dirsi che un’altra Scuola è possibile rimettendo al centro educazione, logiche di apprendimento cooperativo, un accompagnamento e orientamento personalizzati. E un ruolo non secondario e diffuso - non solo al nord - della formazione professionale, senza la quale non è possibile puntare come si dovrebbe sul contratto di apprendistato di primo livello come forma privilegiata di apprendimento e inserimento per molti giovani, a scapito di troppa precarietà e di troppe aperture a una flessibilità che finisce sempre per costare meno e non, come dovrebbe, di più dei contratti stabili, oltre ad essere un altro modo per aggirare il rinvio a tutele e garanzie dei contratti collettivi.

Alla Scuola, nella e con la Scuola, non serve l’ennesima riforma, ma forse una rivoluzione dal basso. Ma il mandato solo “istruttivo” e fatto di lezioni solo frontali della Scuola non risponde all’attualità. Basti dire che se si rilegge “Lettera a una professoressa di don Milani” la si trova, dopo oltre mezzo secolo, ancora drammaticamente attuale nella sua denuncia. Basti pensare che dopo due anni di pandemia e 1 giovane su 8 con disagio psicologico, ci sono state classi la scorsa primavera che non hanno potuto fare la gita per indisponibilità di personale, basti pensare alla rarità del tempo pieno, alle classi pollaio o a un’alternanza scuola lavoro non personalizzata e senza che vi siano figure di accompagnamento personalizzato specificatamente preparate.

Una larga fetta del fenomeno dei NEET o dell’oltre mezzo milione di giovani che si sono fermati alla terza media sottolineano la necessità di una profonda revisione della scuola secondaria (di primo e di secondo grado). Occorre un’attenzione educativa specifica per ogni studente. Inoltre, citando Edgar Morin, la pianificazione scolastica guarda più a quante “teste ben piene” si riempiono che non ad aiutare tutti ad avere “teste ben fatte”. Lavoro e Scuola devono tornare ad avere in comune l’essere luoghi dove l’esistenza libera e dignitosa prende progressivamente forma e sostanza, dove in qualche modo sboccia, dove la vita fiorisce e cresce. Non solo la vita individuale, ma anche quella collettiva, del “noi insieme nel mondo”.

L’educazione, correttamente intesa, è indispensabile per la crescita della democrazia, questa idea che nessuno educa più nessuno ha fatto danni al tessuto civile: ha visto tante culture politiche inchinarsi all’idea liberista che la società non esiste, esistono solo i singoli individui.

Si iscrive qui anche la necessità di collocare l'esperienza di tanti enti non profit della formazione professionale dentro il sistema di istruzione, riscattandola da una logica spesso solo emergenziale e da una presenza diffusa solo al nord. La formazione professionale, complemento necessario e urgente dell'istruzione, tassello ineludibile per quella specializzazione che spesso manca, è nella nostra esperienza, quella della rete Enaip, parte integrante di una vocazione educativa centrata sull'accompagnamento personalizzato a un proprio percorso professionale.

Il tema dell'apprendistato duale deve trovare la sua collocazione e diffusione ovunque dentro questa visione, promuovendo una co-programmazione di un suo piano di estesa diffusione e di implementazione insieme agli enti che da decenni formano ai mestieri. A quel punto se ne potrà efficacemente fare il veicolo principale di ingresso nel mondo del lavoro.

### **9. Un piano straordinario per l'occupazione femminile.**

I dati Istat relativi all'ultimo trimestre 2022, confermano una contrazione dell'occupazione femminile, dopo il recupero post-pandemia. L'ultimo rapporto sul BES, presentato il 20 aprile scorso dall'Istat, conferma l'aumento della componente precaria del lavoro e il peggioramento della sua qualità, con particolare riferimento alla componente femminile. Siamo il Paese con il tasso di occupazione più basso di tutti, che non investe in servizi educativi per l'infanzia gratuiti, che ha i servizi meno attrezzati per assistenza e ad anziani e disabili e che ha una distanza tra donne con e senza figli sul tasso di occupazione molto elevata.

Anche nei ragionamenti sul salario minimo, la dimensione di genere ha una notevole rilevanza: non aver mai messo veramente al centro delle politiche la crescita dell'occupazione femminile – sviluppando cioè interventi e servizi integrati in ambito sociale, economico, culturale oltre che lavorativo e organizzativo – sta già cominciando a mostrare un esito sul versante previdenziale, dove il già consistente differenziale retributivo tra i generi si sta proiettando in misura amplificata. Avremo a breve, una popolazione anziana – quella che finora ha sostenuto e ancora sostiene, in parte, le famiglie e il welfare – povera; e, per quanto riguarda le donne, ancora più povera. Considerando poi il fatto che le donne hanno una speranza di vita più lunga di quella maschile ma peggiori condizioni di salute, avremo a breve una popolazione anziana non autosufficiente sotto il profilo economico e sotto quello fisico. Si tratta di una previsione di cui la politica è già stata abbondantemente avvertita e che rischia di configurare una vera catastrofe sociale.

### **10. Formazione permanente e politiche attive per l'occupazione e l'occupabilità, anche dei più fragili.**

Innanzitutto la formazione permanente. Noi la proponiamo da tempo come diritto, fin dai tempi, 20 anni fa circa, di una lezione del compianto Prof. Luciano Gallino a un nostro incontro nazionale di studi, lezione poi divenuta un libretto molto letto: "Il costo umano della flessibilità".

Urge soprattutto entrare nella logica che la Scuola non riguarda più solo i giovani e che serve una nuova epoca delle storiche 150 ore per milioni di lavoratori, prima ancora che insorgano problemi e crisi aziendali. perché il divario tra innovazione e livelli di formazione, specie in un paese anziano, è sempre più profondo, anche in termini culturali. Va rivoltata come un calzino l'ottica che la formazione segua e accompagni il cambiamento per aiutare le persone ad adeguarsi e sempre più spesso rincorrerlo. Serve tornare a investire in una logica che vede nella formazione le persone e le stesse

organizzazioni che anticipano e orientano il cambiamento, la formazione come motore di innovazione autentica e anticorpo verso un'innovazione negativa, solo tecnologica, alienante e priva di anima.

Lascia poi perplessi che in un Paese dove un freno forte allo sviluppo viene, oltre che da tanta burocrazia ed eccesso di norme, da servizi e infrastrutture spesso carenti affidate anche a tanto privato for profit, un mondo non-profit competente e capace, con una lunga esperienza in tema di politiche attive del lavoro, non possa essere misurato sul gestire o cogestire, dentro una programmazione o, meglio, coprogrammazione pubblica, forme innovative di centri per l'impiego. Non ci si vuole portare via il pallone, non si pensa a esternalizzazioni, ma a un riconoscimento effettivo di quanto già si è, che permetta di aprire un campo di innovazione per un welfare che fa rete con le comunità, tra pubblico statale e pubblico sociale.

Serve riconoscere pienamente la sussidiarietà, quella vera, e in particolare il ruolo e le competenze presenti in molte organizzazioni di Terzo settore e del non profit. La sussidiarietà non è privatizzare, ma non è neanche continuare ad essere trattati da soggetti di serie b o solo chiamati in causa quanto le cose non funzionano. C'è un mondo di Terzo settore che realizza quotidianamente un intervento pubblico sociale, che si misura sul coinvolgere la società, che non è privatizzazione, ma neanche essere meri fornitori della Pubblica Amministrazione. In questo Paese si danno concessioni pubbliche a un privato for profit che ha dimostrato spesso di dare servizi pessimi, alimentando diseguaglianze a condizioni profittevoli e non si può pensare che i centri per l'impiego, interpretandoli come Case del Lavoro, non li possano animare tanti soggetti che dal secolo scorso fanno politiche attive in modo per nulla profittevole, riducendo le diseguaglianze e dando servizi ottimi? Gli stessi patronati che incontrano migliaia di persone in cerca di occupazione per politiche passive è assurdo che non vengano sostenuti attivamente nell'affiancare ad esse immediatamente quelle politiche attive, per quelle realtà che già da tempo dimostrano di saperle gestire.

Non ultimo, nell'indotto pubblico va diffusa una forma di clausola sociale per far sì che anche le concessioni possano essere occasioni di creazione o sviluppo di imprese sociali di inserimento lavorativo per persone svantaggiate, cominciando dalle gare sugli stabilimenti balneari.

La Costituzione dà del lavoro una definizione alta e positiva, chiede che, di fatto, garantisca a tutti un'esistenza libera e dignitosa e vi è ancora il progresso autentico, spirituale e materiale, delle persone e del pianeta. Ripartiamo dal vedere in essa non solo un riferimento di principi, ma un piano strategico che indica nello sviluppo civile il terreno che determina lo sviluppo economico e la sua giusta destinazione.