

**La sfida del salario minimo per un'esistenza "libera e dignitosa".
Una lettura di Giorgio La Pira per gli attuali scenari del mondo del lavoro**

di Valerio Martinelli* e Antonio Zizza**

7 settembre 2023

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'occupazione e la centralità della persona lavoratrice nel pensiero di Giorgio La Pira. – 3. La Pira alla Costituente: il contributo personalista sui principi del lavoro umano. – 4. La necessità di una *governance* comunitaria sul salario minimo. – 5. La direttiva europea n. 2022/2041 e l'attuale questione salariale in Italia. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio, le molteplici crisi - da quella economica a quella umanitaria - hanno visto un acuirsi della miseria: soltanto nel nostro Paese, oltre cinque milioni e mezzo di persone vivono una condizione di povertà assoluta, con ripercussioni finanziarie, sociali, educative e occupazionali.

Il lavoro appare essere l'unico strumento capace di contrastare la miseria e permettere così l'edificazione di un'autentica *civitas humana*.

Tuttavia, è bene osservare che, in periodo recente, il mercato del lavoro - aggravato dalla pandemia, dai conflitti internazionali e dall'impennata nel costo delle materie prime - ha patito mutamenti sotto l'aspetto tecnico, economico, sociale, giuridico e morale. L'esigenza di una maggiore flessibilità ed il ricorso a nuove politiche manageriali hanno prodotto esiti negativi sulla persona, causando un aumento delle disuguaglianze. Difatti, negli ultimi tempi, il problema che interessa il nostro Paese non è tanto quello della disoccupazione, che pure è rilevante, soprattutto nel

* Ricercatore presso la Fondazione Bruno Visentini e Research Fellow presso il Policy Observatory della School of Government della Luiss Guido Carli, dove è Cultore della Materia in Politiche dell'Unione Europea. Ha curato i paragrafi 4, 5 e 6 del presente lavoro.

** Ricercatore in Storia delle Dottrine Politiche presso il Centro Universitario Cattolico. Ha curato i paragrafi 1, 2 e 3 del presente lavoro.

Mezzogiorno e fra le giovani generazioni, quanto piuttosto la diffusione di un lavoro “atipico” e di un salario che non sempre corrisponde ad un tenore di vita dignitoso.

Con riferimento al lavoro “atipico”, immaginiamo tutte quelle categorie contrattuali non capaci di offrire le stesse garanzie di un contratto *standard*; fra essi: quelli parziali, stagionali e comunque a tempo determinato. È chiaro che, in un ordinamento fondato sulla stabilità, l'elemento del precariato determina conseguenze in *peius* sulla persona umana¹.

Con l'espressione “lavoro povero”, ai più nota anche come *working poor*, intendiamo, invece, quei contesti in cui gli individui, pur svolgendo una regolare attività remunerata, non riescono, ad ogni modo, a superare la soglia di povertà². Come osservato da Rossini, il lavoro povero è «simbolo di un sistema economico che non “vede” tutta la persona, ma che si limita a retribuire un fattore della produzione secondo la legge del mercato»³.

Il lavoro atipico e quello povero conseguono, in termini di protezione sociale, ripercussioni tanto sul singolo individuo, quanto su tutto il sistema economico e sociale del Paese.

Per tali motivi, già a questo livello della discussione, è possibile riflettere sull'importanza della dignità della persona lavoratrice, a cominciare proprio dall'insegnamento della Dottrina Sociale della Chiesa e dalla Costituzione Italiana, a 75 anni dalla sua entrata in vigore.

Questo studio prende ispirazione da un visionario del primo Novecento, Giorgio La Pira. L'obiettivo è quello di condividere un modello di civiltà inclusiva fondata sulla massima occupazione e che tenga conto del soggetto persona, più che dell'unità lavorativa. In tale analisi, occorre aver chiaro, come scritto da Felice, che «l'inclusione sociale può avvenire solo sul terreno del riconoscimento formale della pari opportunità a partecipare al momento strategico, a quello decisionale e a quello operativo»⁴; serve altresì favorire la possibilità, per ciascun lavoratore, di raggiungere posizioni più vantaggiose, per mezzo del cosiddetto ascensore sociale⁵.

¹ Per un approfondimento si rimanda a INAPP, *Trasformazione del mercato del lavoro e rischi per la protezione sociale*, in “Lavoro e formazione. L'Italia di fronte alle sfide del futuro. Rapporto Inapp 2022”, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2022, pp. 177-182.

² Cfr. INAPP, *Trasformazione del mercato del lavoro*, cit., pp. 183-195. Si veda anche F. D'ALESSIO, *Meridionale, giovane, donna: in Italia è povero un lavoratore su tre*, disponibile sul sito “MicroMega”, in www.micromega.net, 28 novembre 2022.

³ R. ROSSINI, *Fraternità e cooperazione. Ricostruire fiducia e istituzioni inclusive*, in F. FELICE, R. ROSSINI, *Laburismo cattolico. Idee per le riforme*, Scholé, Brescia, 2022, p. 199.

⁴ F. FELICE, *Libertà, solidarietà e sussidiarietà. Il modello della democrazia inclusiva*, in F. FELICE, R. ROSSINI, *Laburismo cattolico*, cit., p. 178.

⁵ S. NUTI, A. GHIO, *Obiettivo mobilità sociale: sostenere il merito per creare valore nel sistema del paese*, Il Mulino, Bologna, 2016.

2. L'occupazione e la centralità della persona lavoratrice nel pensiero di Giorgio La Pira

La Pira è convinto che la causa principale della povertà sia l'assenza di un lavoro dignitoso e dunque proporzionato al costo della vita: attraverso il lavoro, ciascuna persona è chiamata a concorrere ad un benessere materiale e spirituale di una comunità. Ragion per cui, chi ha un'occupazione avrà anche il pane, una casa e quei denari necessari a garantire la circolazione di moneta; per questi motivi nell'*Introduzione all'Attesa della Povera Gente*, uno dei testi più autorevoli del visionario Sindaco di Firenze, si individua l'urgenza di «eliminare la disoccupazione e la sottoccupazione; espandere la produzione industriale e quella agricola; elevare i redditi sino al livello della sufficienza [...]; dare a tutti un minimo di sicurezza sociale»⁶.

Il Sindaco della povera gente, facendo proprio il pensiero cristiano⁷, è convinto che la questione sociale possa risolversi all'interno di una comunità di lavoratori. Una città inclusiva, infatti, è una casa comune che parte dalla centralità della persona e ne promuove il più alto valore⁸.

Nella prospettiva lapiriana, il lavoro è inteso come un atto libero e creativo, secondo cui «si ha necessità di lavorare perché la struttura dell'essere umano è così fatta da non potersi espandere e perfezionare se non lavorando»⁹. Il lavoro, perciò, non si compone solo dall'elemento finanziario, ma anche di quello personale, morale, spirituale: esso «ha un valore quasi sacro: nessuno può quindi, in base ad una visione tecnicamente sbagliata e moralmente pagana dell'economia, violare impunemente ed arbitrariamente questo valore umano così alto che è oltretutto anche la base del nostro edificio costituzionale, sociale e politico»¹⁰.

Ciononostante, a fronte di una cultura che tenta di impoverire la dimensione personalista del lavoro, si avverte la necessità di una politica che miri, più che a garantire l'esercizio di una mera prestazione, ad incentivare quella naturale inclinazione

⁶ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 1978, p. 13.

⁷ Secondo la prospettiva cristiana, cristallizzata all'interno della Dottrina Sociale della Chiesa, che va dalla *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII alla *Fratelli Tutti* di Papa Francesco, il lavoro non è inteso semplicemente come un atto doveroso in quanto finalizzato nel provvedere alla propria sopravvivenza, ma come atto creativo della persona che, umanizzandola, la rende più vicina a Dio, proprio in ragione dell'essere creata a sua immagine e somiglianza. Cfr. G. ZICHI, *Lavoro e dottrina sociale*, in *Theologica & Historica. Annali della Pontificia Facoltà Teologica della Sardegna*, 22 (2013), pp. 447-480; M. DOLDI, *Il lavoro, priorità umana, priorità cristiana: prospettive per la teologia*, in *Theologica & Historica. Annali della Pontificia Facoltà Teologica della Sardegna*, 27 (2018), pp. 7-18; G. BASSETTI, *Il lavoro, una missione che Dio ha affidato all'uomo*, in *Teologia*, 43 (2018), pp. 139-148. Per un approfondimento sull'interpretazione del Vangelo, da parte di La Pira, si veda A. ZIZZA, «*I poveri li avete sempre con voi*» (Mc 14,7). *L'interpretazione di un "santo" fra i poveri*, Giorgio La Pira, in "L'Ancora nell'Unità di Salute", 2 (2022), 140-152; ID., «*Don Luigi Sturzo e Giorgio La Pira. La testimonianza di due apostoli al servizio delle sofferenze umane*», in "L'Ancora nell'Unità di Salute", 3 (2022), pp. 223-235.

⁸ Per un approfondimento si veda A. ZIZZA, *La persona umana: anima vivente della città. Riflessioni guidate dal pensiero di Giorgio La Pira*, in *L'Ancora nell'Unità di Salute*, 6 (2022), pp. 514-524.

⁹ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 62.

¹⁰ ID., *Telegramma al Cardinal Dalla Costa*, riportato in G. SPINOSO, C. TURRINI, *Giorgio La Pira: i capitoli di una vita*, Firenze University Press, Firenze, 2022, p. 1108.

dell'uomo all'attività lavorativa. Bisogna assicurarsi, per utilizzare le parole del "Sindaco Santo", che ognuno abbia una casa, un pasto caldo, un lavoro dignitoso. Le classi dirigenti, perciò, a cominciare dalle Amministrazioni locali, debbano concorrere a edificare un tessuto giuridico, sociale ed economico capace di assicurare condizioni occupazionali piene, eque e giuste.

A tal proposito, vada compreso che il lavoro, spiega Francesco Vito, costituisce un fattore produttivo *sui generis* in quanto, pur rispondendo alla dinamica della domanda e dell'offerta, non può essere paragonato ad una merce, ovvero «è una merce che non si lascia immagazzinare»¹¹; questo si spiega perché, essendo «impersonificato nell'uomo, soggetto dell'economia e fine della produzione»¹², è uno strumento necessario a completare l'integralità individuale e collettiva.

Il lavoro nella sua dimensione personale ha il fine di concedere all'uomo «il senso del diritto all'esistenza e alla partecipazione dei beni sociali»¹³. Non è possibile perciò immaginare una città, o una qualsiasi comunità lavorativa, che sia separata dall'elemento personale e spirituale di ognuno: dietro ogni ruolo, dallo studente all'artigiano, troviamo sempre l'uomo¹⁴.

Partendo dalla testimonianza di La Pira, l'obiettivo di ogni buon governo, ovvero Amministratore locale, appare essere quello di favorire una integrazione lavorativa, capace di considerare la prestazione *actus personae*. Si badi bene: non bisogna limitarsi a garantire una mera occupazione, ma un'occupazione dignitosa: occorre, cioè, che essa sia finalizzata ad assicurare un salario ovvero una remunerazione proporzionata alle proprie inclinazioni e al soddisfacimento della vita privata e familiare. Nella prospettiva del Sindaco di Firenze, la stella polare in questo compito oneroso consiste nel «dar lavoro a tutti, dare il pane quotidiano a tutti»¹⁵ affinché ognuno abbia un minimo di sicurezza sociale.

Contrariamente, la disoccupazione è antipersonale, antisociale e antieconomica, perché «è un consumo senza corrispettivo di produzione: è, perciò, uno sperpero di forze produttive (oltre che essere un disastro morale e spirituale della persona)»¹⁶. In tal senso, la disoccupazione può essere interpretata come «causa di lucro cessante e di danno emergente»¹⁷ poiché, da un lato rappresenta la forza lavoro che gli inoccupati potrebbero garantire alla società, dall'altra – dovendo essi vivere – avranno un costo per lo Stato e, più in generale, per il popolo intero. La via maestra, perciò, è quella di costruire una città che permetta una reale "circolazione" di lavoro e dunque di capitale:

¹¹ F. VITO, *Economia Politica. Il prezzo e la distribuzione*, II, Giuffrè Editore, Milano, 1951, p. 278.

¹² *Ivi*, p. 275.

¹³ L. STURZO, *La Vera Vita. Sociologia del Soprannaturale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2005, p. 152.

¹⁴ Per un approfondimento sul valore di una città inclusiva per l'uomo si rimanda ad A. ZIZZA, *Il valore della città. Alcune considerazioni ispirate al pensiero di don Luigi Sturzo e Giorgio La Pira*, in "Riscontri", 1 (2023), pp. 41-61.

¹⁵ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 18.

¹⁶ *Ivi*, pp. 19-20.

¹⁷ *Ivi*, p. 69.

l'uomo che lavora, infatti, non solo vive meglio insieme alla propria famiglia, ma genera a sua volta altro lavoro e, quindi, permette ad altrettanti soggetti di raggiungere l'obiettivo di una vita dignitosa: è questo il cosiddetto fenomeno del "moltiplicatore".

La Pira è tormentato dalle attese della «povera gente»¹⁸; si chiede come sia possibile che, malgrado strade, case e opere pubbliche da costruire, la società non sia poi così in grado di garantire a ciascuno un lavoro, come pure un pasto a fine giornata, un tetto sotto il quale ripararsi o un salario adeguato per potersi realizzare. Dinanzi alla volontà di chiudere la Pignone, la Fonderia delle Cure e tante altre aziende, il Sindaco di Firenze non si dà tregua affinché – invocando un intervento diretto ed immediato dello Stato – venga garantito il pane a dieci, cento o mille famiglie in più. È un interrogativo che segna tutta l'esperienza sociale e politica del "Sindaco Santo" e che ancora oggi, di fronte alle persone in cerca di occupazione, continua ad interpellarci.

Altra questione che interessa questo studio è la remunerazione, ovvero la possibilità di percepire un salario proporzionato al costo della vita. Non è sufficiente, infatti, che si abbia un lavoro, ma che questo tenga conto dei bisogni reali della persona calata all'interno di una specifica città. A riguardo, occorre osservare come, malgrado una certa stabilità nell'ultimo semestre, nel periodo compreso tra il 2021 e il 2022 si è verificato un vero e proprio *shock* nei prezzi delle materie prime (a cominciare dalle forniture di luce e gas) il quale ha inevitabilmente impattato sui costi dei beni alimentari e, di conseguenza, sulla qualità della vita delle persone. Tutto ciò non ha ancora trovato riscontro con un adeguamento equo dei salari¹⁹. Interpretando il pensiero di La Pira sulla necessità di garantire un'occupazione dignitosa, una famiglia può rinunciare ai beni secondari, ma non può astenersi da quelli primari, come il pane o il pagamento del canone di locazione. Per tali ragioni, l'aumento dei salari – vedremo meglio più avanti – si rivela particolarmente necessario, oltre che urgente.

Altresì, è bene notare che, parimenti all'incremento dei salari per il personale dipendente, occorre tener conto anche dei lavoratori indipendenti: pensiamo ai piccoli imprenditori agricoli, agli artigiani, ai commercianti, etc.; costoro, pur godendo di uno *status* occupazionale, percepiscono una remunerazione inferiore rispetto alle proprie attese.

Uno studio della Cia-Agricoltori Italiani osserva che per ogni 100 euro spesi in media da una famiglia italiana per l'acquisto di prodotti alimentari, si può misurare, semplificando, la remunerazione dell'impresa agricola e di conseguenza verificare il

¹⁸ In un articolo pubblicato su *Cronache Sociali* il 30 dicembre 1949, la Pira si domanda quali fossero le attese della povera gente e, in questa lista concreta di risposte, dove riporta l'esigenza del pane e della casa, la stabilità e la pace, sottolinea che il perno delle attese umane è proprio il lavoro. Cfr. G. LA PIRA, *Il governo delle cose possibili*, in P. ROGGI (cur.), *L'attesa della povera gente. Giorgio La Pira e la cultura economica anglosassone*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, p. 129.

¹⁹ Citando l'ultimo Rapporto dell'Istat si osservi che, nonostante la gran parte dei contratti lavorativi siglati ovvero rinnovati nel 2022, hanno registrato un incremento «più in linea con l'evoluzione dell'inflazione», mostrano comunque un numero marginale, rappresentando «meno del 10 per cento dei dipendenti complessivi e hanno, pertanto, un impatto limitato sulla dinamica totale». ISTAT, *Rapporto Annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma 2023, p. 25.

suo "peso economico" all'interno della filiera. Ad esempio, la catena del valore dei prodotti agricoli freschi [...] mostra che su 100 euro di spesa, 6,8 euro sono stati orientati all'acquisto di prodotti esteri. Dei restanti 93 euro, solo 22 euro sono "ritornati" come valore aggiunto ai produttori agricoli (al netto dei contributi e delle imposte). Una volta sottratti gli importi destinati a coprire gli ammortamenti e i salari, il residuo per l'imprenditore agricolo è solo di 6 euro²⁰.

Le condizioni sopra descritte, tanto nei confronti dei dipendenti quanto per gli autonomi, generano interessanti ripercussioni sulla vita privata e sociale delle persone. La necessità di incrementare sempre di più le ore giornaliere, ad esempio, incide sulla salute psico-fisica del lavoratore, così come sulla famiglia, sulla città, sull'inverno demografico.

In queste circostanze, che si verificano maggiormente in tempi di crisi, La Pira richiama l'esempio Evangelico del buon Samaritano, esortando coloro che detengono responsabilità politiche nel «"piegarsi" urgentemente, amorosamente e organicamente verso questa sofferenza»²¹ umana, al fine di elevare ogni lavoratore alla sua piena dignità.

Per tali motivi, la testimonianza di Giorgio La Pira si rivela di fondamentale importanza. Egli impegna tutto il suo "apostolato" sociale e politico coll'obiettivo di costruire una società ispirata a principi cattolici, capaci cioè di assicurare una piena occupazione e, attraverso di essa, un salario sufficiente a condurre una vita equa e dignitosa. Questi principi che, come si espone in seguito, sono integralmente recepiti all'interno della Carta costituzionale e possono essere considerati ancora oggi una guida fondamentale per il legislatore contemporaneo.

3. La Pira alla Costituente: il contributo personalista sui principi del lavoro umano

La testimonianza di Giorgio La Pira e la sua peculiare attenzione alla persona lavoratrice è conosciuta - non solo fra le cattedre universitarie o nelle Giunte Comunali di Firenze - quanto piuttosto fra gli interventi e le relazioni all'Assemblea costituente. I contenuti, d'ispirazione cristiana e di matrice personalista e pluralista, non sono pochi, né tantomeno insignificanti, soprattutto con riferimento ai diritti fondamentali della persona, ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa, come pure alla funzione della Repubblica. In questo, il contributo laburista di La Pira alla Costituente potrebbe ai più sembrare irrisorio, quando in verità, come si vuole dimostrare in questa sede, risulta fondamentale nell'edificazione *post*-bellica di una società capace di garantire la pace a ciascun membro della famiglia umana.

²⁰ CIA - AGRICOLTORI ITALIANI, *Agricoltura al centro. Reddito, clima, aree rurali, infrastrutture*, IX Conferenza Economica, Roma 2023, p. 5.

²¹ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 11.

Giorgio La Pira si presenta alla Costituente come un professore di Diritto romano profondamente innamorato dell'Evangelo e della «povera gente»²², con l'obiettivo di ricercare le linee costitutive di un "edificio" capace di superare la crisi costituzionale e che valorizzasse la piena dignità della persona. Lui sostiene che «costruire una società cristianamente significa costruirla in guisa che essa garantisca a tutti il lavoro, fondamento della vita, e, col lavoro, quel minimo di reddito necessario per il "pane quotidiano" (cioè, vitto, alloggio, vestiario, combustibile, medicine per sé e per la propria famiglia)»²³. La nuova Carta costituzionale deve, per questo, poggiare sul fondamento del lavoro, avendo la finalità di eliminare ogni possibile forma di miseria.

Il servizio di La Pira alla Costituente si presenta come un'architettura intenzionata a superare le barriere dell'individualismo e del totalitarismo: occorre elevare «un edificio costituzionale non in crisi, non sproporzionato alla natura umana ed alla struttura reale del corpo sociale»²⁴.

Tuttavia, in questo percorso è bene precisare che, malgrado dalla penna, dalla mente e dal cuore di La Pira escono solo alcuni fra gli articoli fondamentali della Costituzione Italiana, la sua impronta personalista è percepibile in tutta la Carta²⁵. In questo studio, come noto, si prendono in esame solo quei pochi interventi di La Pira riguardo la tematica del lavoro e, più nello specifico, della persona lavoratrice, un essere spirituale e ontologicamente irripetibile.

Chiamato ad interessarsi, all'interno della prima Sottocommissione, dei diritti e doveri del cittadino, le intenzioni del professore sono chiare sin dal principio: «Il lavoro è fondamento di tutta la struttura sociale, e la sua partecipazione, adeguata negli organismi economici, sociali e politici, è condizione del nuovo carattere democratico»²⁶. L'articolo proposto, come sappiamo, non viene recepito²⁷, ma il suo

²² Nell'elaborazione dei Principi fondamentali, a quali La Pira è chiamato direttamente al ragionamento e alla stesura, è evidente l'influenza cristiana nei diversi articoli, soprattutto per quanto riguarda l'attenzione integrale alla persona. Per tali ragioni, è lo stesso La Pira nel proporre di iniziare il testo costituzionale con la seguente dicitura: «In nome di Dio, il popolo Italiano si dà la presente Costituzione». Il testo, per quanto apprezzato dall'ala cattolica, venne ritirato perché divisivo, ma l'impegno di Giorgio La Pira, assieme a quello di altri cattolici, è fondante nella Costituzione, tale che come osserva il Presidente Giovanni Leone, «ogni suo intervento era uno sprizzo di spiritualità». G. LEONE, *Testimonianza*, in N. AMODEO, *Giorgio La Pira Costituente*, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo, Roma, 1991, p. 83.

²³ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 16.

²⁴ ID., *Premesse Della Politica e Architettura di uno Stato democratico*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 2004, p. 212.

²⁵ Cfr. G. ALFANO, *Giorgio La Pira. Un domenicano alla Costituente*, Solfanelli, Chieti, 2016.

²⁶ G. LA PIRA, *Intervento del 16 ottobre 1946*, in N. GIORDANO (cur.), *Giorgio La Pira e la Costituzione. Relazioni e interventi nell'Assemblea Costituente*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze, 2016, p. 79.

²⁷ La discussione riguardante l'art. 1 ha visto la partecipazione di diversi intervenuti, tra cui Togliatti, Mancini, Cevolotto e Dossetti. L'on. Togliatti, pur esprimendo soddisfazione per la proposta avanzata da La Pira, solleva dubbi riguardo alla formulazione dei concetti di "partecipazione" e "adeguatezza", suggerendo, in alternativa, la seguente dicitura: «Il lavoro e la sua partecipazione prevalente o decisiva negli organismi economici, sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana». In seguito, dopo una precisazione dell'on. Dossetti in cui si chiarisce che l'espressione «il lavoro è fondamento di tutta la struttura sociale» debba essere intesa come un «dato costitutivo» dell'ordinamento stesso, la Prima

contributo costituisce indubbiamente la comune volontà dei Padri che scrivono l'art. 1, co. 1 Cost.: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro».

La novità della Carta Costituzionale, dunque, non è tanto l'elemento democratico, quanto piuttosto l'aver posto le fondamenta della Repubblica sul lavoro: è questo elemento ad introdurre il macro-tema della libertà. Di fatti, all'intervento dell'on. Mancini nel sostituire la parola "fondamento" con una del tipo "essenza", La Pira risponde: «ritengo più appropriata la parola "fondamento". Come i muri maestri di una casa poggiano sulle fondamenta, così la struttura sociale della democrazia italiana poggia sul fondamento del lavoro»²⁸.

Nella concezione lapiriana, stabilire nel lavoro il fondamento della Repubblica significa riconoscere la radice antropologica e spirituale della vocazione umana, per la quale ogni persona, qualunque siano le proprie capacità ed aspirazioni, è chiamata a partecipare responsabilmente nell'edificazione della casa comune e, per farlo, deve esercitare il "dono" del lavoro. Ne consegue che «se il lavoro è il fondamento di una società cristiana, la disoccupazione è anticristiana, e si trasforma in schiavitù quando impedisce il libero sviluppo della personalità dei singoli»²⁹.

Riguardo alla centralità del lavoro, è lo stesso La Pira, a dichiarare di essere stato «animato da un principio che deve essere alla base della nuova Costituzione, cioè che in uno Stato di lavoratori [...] il lavoro, sia manuale che spirituale, è il fondamento della struttura sociale. Tutti gli istituti elaborati nella presente Costituzione si riconnettono appunto a questo principio»³⁰.

L'art. 4 al co. 1, Cost. recita: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto». Essendo il lavoro un elemento propriamente umano, la Repubblica non può fare altro se non riconoscere tale diritto ed impegnarsi affinché ogni persona, non solo possa essere libera di scegliere l'occupazione più idonea, ma sia soprattutto tutelata nello svolgimento di un'attività. In altre parole, come osserva Amorth in uno dei primi commentari della Costituzione Italiana, la Repubblica deve garantire ai lavoratori non semplicemente quella sicurezza e dignità di vita, ma «il posto che loro spetta nella composizione sociale-politica della comunità»³¹.

Sottocommissione, in data 18 ottobre 1946, approva l'articolo proposto dall'on. Togliatti con i suggerimenti degli onorevoli Tipini e La Pira, giungendo a formulare la seguente dicitura: «Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici, sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana». Anche qui, dopo una discussione ulteriore sul concetto di democrazia, si giunge ad una formulazione finale dell'art. 1, co. 1 Cost., così come è conosciuto oggi. Cfr. G. ALFANO, *Giorgio La Pira*, cit., pp. 71-75.

²⁸ G. LA PIRA, *Intervento del 18 ottobre 1946*, in N. GIORDANO (cur.), *Giorgio La Pira e la Costituente*, cit., p. 81.

²⁹ ID., *Una testimonianza cristiana*, in G. SPINOSO, C. TURRINI, *Giorgio La Pira*, cit., p. 868

³⁰ ID., *Intervento del 18 ottobre 1946*, in N. GIORDANO (cur.), *Giorgio La Pira e la costituente*, cit., p. 80.

³¹ A. AMORTH, *La Costituzione Italiana. Commento sistematico*, Giuffrè Editore, Milano, 1948, p. 38.

Tutelare integralmente le persone lavoratrici significa riconoscergli che «il diritto al lavoro non è un'espressione puramente simbolica o anche soltanto giuridica e politica: è una insopprimibile esigenza religiosa, metafisica, epperò ontologica, della persona umana»³².

A tale diritto, come si legge dal co. 2 dell'art. 4 Cost., corrisponde un dovere del cittadino: quello di svolgere «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Una delle caratteristiche della città è l'elemento pluralistico del lavoro, secondo cui ogni *cives* è chiamato ad essere “costruttore responsabile” della casa comune in cui è posto³³. Per questo La Pira, se da un lato incentiva l'intervento diretto dello Stato nel favorire la massima occupazione, dall'altro richiama al dovere di ogni persona nel partecipare, anche spiritualmente, al benessere sociale.

In merito, si osservi che in sede Assembleare fu suggerito dall'on. Togliatti il concetto secondo cui ognuno è chiamato, mediante il proprio lavoro, a compiere un'attività “socialmente utile”: essendo questa dicitura restrittiva – in quanto escluderebbe alcune categorie di persone (sacerdoti, ricercatori, archeologi, filosofi, etc.) che, pur svolgendo un'attività, non riuscirebbero a dimostrarne la produttività sociale – la proposta non trova accoglimento in sede assembleare³⁴; di contro, è proprio l'on. La Pira a indicare una visione più ampia, sostituendo o aggiungendo alla parola “attività” quella di “funzione”³⁵. Egli, richiamando altri ordinamenti moderni, osserva che «ci sono tante funzioni sociali di natura manuale ed intellettuale che si possono identificare con il lavoro»³⁶.

Altresì, parlare di diritto al lavoro, come abbiamo visto sopra, significa anche riconoscere e tutelare quei diritti sociali che ne derivano: primi fra tutti il diritto ad una retribuzione (salario o stipendio) proporzionata alla qualità ed alla quantità dell'opera prestata, seguito poi dal diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali; in breve, parliamo di quei diritti che - presumendo una evoluzione della società, come sottolinea l'on. La Pira³⁷ - vengono recepiti nell'art. 36 Cost. e meglio chiariti nei paragrafi successivi.

³² G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 64.

³³ Cfr. A. ZIZZA, *Il valore della città. Alcune considerazioni ispirate al pensiero di don Luigi Sturzo e Giorgio La Pira*, in “Riscontri”, 1 (2023), pp. 41-61.

³⁴ In particolare, l'on. Moro ritiene indispensabile chiarire il concetto di “attività socialmente utile”, includendo esplicitamente il lavoro domestico all'interno del disposto normativo, precisazione che l'on. Togliatti ritiene quasi implicita nella formulazione dell'articolo proposto. Per un breve approfondimento sul dibattito costituzionale si rimanda a G. ALFANO, *Giorgio La Pira. Un domenicano alla Costituente*, cit., p. 87.

³⁵ Cfr. G. ALFANO, *Giorgio La Pira. Un domenicano alla Costituente*, cit., p. 87.

³⁶ G. LA PIRA, *Intervento del 4 ottobre 1946*, in N. GIORDANO (cur.), *Giorgio La Pira e la Costituzione*, cit., p. 66.

³⁷ Cfr. ID., *Intervento sul comma 1 dell'art. 36*, in G. ALFANO, *Giorgio La Pira*, cit., p. 137.

Da ultimo, vorremmo fare qualche cenno sull'attenzione solidale che la Carta offre nei confronti di chi è impossibilitato dallo svolgere un'attività: pensiamo ai disoccupati involontari ovvero agli invalidi civili.

Avendo l'individuo «necessità di lavorare perché la struttura dell'essere umano è così fatta da non potersi espandere e perfezionare se non lavorando»³⁸, sarebbe improprio, oltre che ingiusto e immorale, che una Costituzione cristianamente ispirata non tenesse particolarmente conto di chi, per una ragione o per un'altra, sia impossibilitato a svolgere un'attività lavorativa. È lo stesso La Pira, in un intervento alla Costituente del 9 ottobre 1946, a dire che «dopo aver parlato del lavoro, del diritto al lavoro, della retribuzione del lavoro, si consideri anche il diritto all'esistenza per gli inabili e gli invalidi, come un diritto proprio del lavoratore e non sotto l'aspetto di assistenza o previdenza, parole queste che ormai non hanno più il significato di beneficenza»³⁹.

Da tali osservazioni scaturisce l'art. 38 Cost. che - mediante organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato - si garantisce ad ognuno di questi soggetti una tutela particolare, per mezzo di indennità, sussidio, pensione, etc.; in una società poco attenta agli anziani, agli inabili o agli ammalati, la Carta si presenta rivoluzionaria.

In definitiva, le proposte elaborate durante il periodo costituente divengono oggetto di attuazione da parte di La Pira, sia durante il suo breve mandato presso il Ministero del Lavoro, che nella sua funzione amministrativa all'interno della città. In particolare, nella veste di Sindaco di Firenze, dimostra una profonda consapevolezza riguardo il concetto di lavoro dignitoso, ritenuto essenziale per lo sviluppo del singolo e dell'intera comunità, da quella familiare a quella cittadina.

Tuttavia, egli è altresì consapevole che talvolta il lavoro possa essere compromesso dalla presenza di salari iniqui, che generano forme di sottoccupazione e squilibri sociali. Per tale ragione, dedica l'interezza della sua vita ad un impegno costante nell'edificazione di una società inclusiva, capace cioè di "immaginare" uno spazio di realizzazione per ciascun individuo⁴⁰.

4. La necessità di una *governance* comunitaria sul salario minimo

La definizione di un'occupazione realmente dignitosa, come si è visto, non può prescindere dalla sua corrispettiva remunerazione. Ciò non significa ridurre l'equazione tra lavoro e dignità a un mero rapporto proporzionale tra salario e lavoro, che stabilisce l'importanza e il prestigio di un certo impiego dalla paga che esso comporta. Al

³⁸ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 62.

³⁹ ID., *Intervento del 9 ottobre 1946*, in N. GIORDANO (cur.), *Giorgio La Pira e la Costituzione*, cit., p. 70.

⁴⁰ Per un approfondimento sull'impegno del Sindaco La Pira nel garantire a tutti un'occupazione dignitosa si rimanda a U. DE SIERVO, GIANNI GIOVANNONI, GIORGIO GIOVANNONI (curr.), *Giorgio La Pira Sindaco. Scritti, discorsi e lettere*, 3 Voll., Cultura Nuova Editrice, Firenze, 1989.

contrario, si tratta di ricondurre ogni mansione lavorativa, quale essa sia, all'interno dell'alveo della nostra Carta costituzionale, che indica come la retribuzione del lavoratore debba essere «proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro» e che, in ogni caso, sia «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa», così come recita l'art. 36, co. 1 Cost.

Diventa questa una questione rilevante, soprattutto se teniamo conto delle conseguenze che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sui tessuti economici e sociali a livello globale⁴¹, compresi gli Stati membri dell'Unione Europea. Una simile crisi, innescata da quella sanitaria, ha indotto questi ultimi e, nello specifico, le istituzioni europee, a interrogarsi e riflettere sullo strumento del salario minimo.

Poco prima della pandemia, nel 2017, in ambito comunitario, la tematica dei salari era già stata trattata con la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali⁴². Oltre a ribadire il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa, in grado di offrire un tenore di vita dignitoso, il principio relativo ai salari afferma che dovranno essere 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 lavoro⁴³.

Ai fini di questo articolo, comunque, rileva il percorso relativo alla proposta di specifica direttiva da parte della Commissione Europea⁴⁴ che, in seguito è stata prima accolta favorevolmente dal Parlamento, con votazione del 14 settembre 2022, e quindi anche dal Consiglio dell'Unione Europea, il 4 ottobre del medesimo anno⁴⁵. Tale percorso si è concluso con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Direttiva (UE) n. 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

In questo contesto, occorre sin da subito, sgomberare il campo dalle possibili interpretazioni sin troppo estensive. In termini assoluti, il salario minimo è la più bassa remunerazione o paga oraria, giornaliera o mensile, che i datori di lavoro devono corrispondere ai propri lavoratori per una specifica previsione di legge. Con riferimento alla direttiva della Commissione Europea, però, essa non ha l'obiettivo di stabilire, *erga omnes*, il livello delle retribuzioni all'interno degli Stati membri, né tantomeno armonizzare tra loro i salari minimi che, in alcuni Paesi, sono già presenti per legge.

⁴¹ Cfr. A. VENTO, *Gli effetti economici e sociali della pandemia*, in «Scienze & Pace Magazine», Centro interdisciplinare "Scienze per la Pace" dell'Università di Pisa, 1° marzo 2021.

⁴² Cfr. *Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione*, 26 aprile 2017, sul Pilastro europeo dei diritti sociali, § 6.

⁴³ Cfr. G. BRONZINI (cur.), *Verso un pilastro sociale europeo*, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2018.

⁴⁴ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Il Consiglio adotta la legislazione UE in materia di salari minimi adeguati*, disponibile sul sito del Consiglio dell'Unione Europea, in www.consilium.europa.eu, consultato il 23 aprile 2023. Si veda anche A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in "Lavoro e Diritto", 2020, pp. 539 ss.

⁴⁵ Cfr. A. BELLAVISTA, *Il problema del salario minimo e la proposta di direttiva europea*, in "Diritto del Mercato del Lavoro", 23 (2021), pp. 565 ss.

Il panorama comunitario nel quale si inserisce la direttiva è infatti variegato e vede 22 Paesi membri nei quali è già presente il salario minimo legale, ossia quello stabilito dalla legge o da altre disposizioni giuridiche vincolanti; nei restanti 5 Paesi, tra cui l'Italia, il salario minimo è disciplinato soltanto dalla contrattazione collettiva. In merito, si rileva come, secondo le ultime statistiche riportate da Eurostat, tra i 22 Paesi con salario minimo legale si registrano notevoli differenze in relazione all'importo minimo previsto: al 1° gennaio 2023, i salari minimi mensili variavano dai 399 euro in Bulgaria ai 2.387 euro in Lussemburgo⁴⁶.

Tornando alla direttiva, essa non obbliga, come detto, a introdurre un salario, ma al contrario, si concentra sulla *governance* dello stesso, «in particolare per rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali, sul monitoraggio e raccolta dati e sull'applicazione dei minimi salariali»⁴⁷. Del resto, facendo riferimento al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, è evidente come la materia salariale rimanga di stretta competenza nazionale: per questo, imporre l'introduzione di un salario minimo o di una «soglia minima europea» non rientra nelle prerogative della Commissione⁴⁸.

La finalità della direttiva, quindi, è quella di migliorare le condizioni di vita e di salute dei lavoratori mediante prescrizioni minime a livello europeo, tanto per garantire l'adeguatezza dei salari, quanto per potenziare l'effettivo accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sia esso sotto forma di salario minimo legale, laddove esista, o di salario minimo determinato dalla contrattazione collettiva. Infatti, la volontà che emerge dal testo è di garantire salari minimi adeguati e, allo stesso tempo, difendere il ruolo delle parti sociali, «nonché il loro diritto a negoziare e concludere contratti collettivi»⁴⁹.

In definitiva, l'Italia, insieme ad Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia, non è dotata di alcun dispositivo legislativo concernente il salario minimo. Pertanto, non si tratterà di un «vincolo esterno» posto dall'Unione Europea per l'introduzione fattiva di un salario minimo, quanto, piuttosto, l'obbligo futuro di svolgere un monitoraggio sull'applicazione dei minimi.

Si tratta di un ambito nel quale il nostro Paese, secondo le stime dell'INPS, non eccelle particolarmente; difatti, anche nel miglior scenario possibile, capace cioè di considerare un salario orario con ultra mensilità e Tfr, occorre comunque rilevare che, attualmente, sono 2 milioni i lavoratori che recepiscono meno di 9 euro orari, soglia di riferimento che accomuna le proposte di legge depositate sino a marzo 2023 in Commissione Lavoro alla Camera dei deputati, provenienti dai gruppi parlamentari di

⁴⁶ Cfr. EUROSTAT, *Minimum Wages Statistics*, gennaio 2023, disponibile sul sito di Eurostat, www.ec.europa.eu, consultato il 14 giugno 2023.

⁴⁷ A. GARNERO, *Direttiva sul salario minimo: in Italia cambia poco*, in "lavoce.info", 15 dicembre 2022.

⁴⁸ Cfr. INAPP, *L'introduzione del salario minimo legale in Italia. Una stima dei costi e dei beneficiari*, Nota per il Presidente della XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, 21 giugno 2019.

⁴⁹ G. BONANOMI, *Suggerimenti (non richiesti) per il recepimento della direttiva europea sui salari minimi adeguati*, in "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", 30 (2022), 16 novembre 2022, p. 42.

minoranza⁵⁰. Se consideriamo, invece, un salario orario senza tredicesima e quattordicesima, il numero di lavoratori sotto questa soglia sale a 4,5 milioni⁵¹.

Indipendentemente dall'obbligatorietà o meno dell'introduzione del salario minimo nel nostro Paese, la direttiva europea ha scatenato un certo dibattito pubblico che, in passato, anche nei giorni successivi alla prima proposta della Commissione Europea, non aveva mai ottenuto tale risonanza, né aveva coinvolto le forze politiche in maniera così intensa⁵². Ciò è testimoniato, appunto, dalla succitata presenza di quattro disegni di legge depositati in Commissione Lavoro alla Camera e che, pur con differenze reciproche, introducono il tema del salario minimo garantito per legge⁵³. Un tema particolarmente sentito e divenuto cruciale nel dibattito politico del nostro Paese proprio negli ultimi giorni, tanto che è stata firmata congiuntamente da Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Sinistra Italiana, Azione, Europa Verde e +Europa un testo unitario per la proposta di legge depositata presso la Camera dei deputati che fissa la soglia retributiva a 9 euro lordi all'ora e l'applicazione a tutte le tipologie di lavoro, anche alle collaborazioni e dunque non solo il rapporto subordinato⁵⁴.

Una convergenza verso l'istituzione di questo strumento che, al di là delle specifiche del minimo salariale, declinato in vari modi, denota una certa urgenza di agire in questa direzione per contrastare gli evidenti problemi che gravano sull'occupazione in Italia.

5. La direttiva europea n. 2022/20241 e l'attuale questione salariale in Italia

Ancora con riferimento all'articolo 36 della Costituzione, l'attuazione del salario minimo, indipendentemente da come esso sia poi concretamente formulato o articolato, può essere uno strumento efficace per contrastare quei fenomeni che mettono a repentaglio il dettato costituzionale dell'esistenza «libera e dignitosa» che dev'essere garantita tanto al lavoratore, attraverso la sua retribuzione, quanto alla sua famiglia. In questo senso, è esemplare il fenomeno dei cosiddetti *working poor*, di cui già abbiamo fatto qualche cenno in precedenza e che, «in ragione di redditi di lavoro particolarmente

⁵⁰ Cfr. A. GAGLIARDI, *Salario minimo, cosa prevedono le proposte che uniscono le opposizioni ma hanno il no del governo*, in "Il Sole 24 Ore", 16 marzo 2023.

⁵¹ Cfr. M. DAMIANI, *Il salario minimo in Italia c'è già. Ma non si vede*, in "Italia Oggi", 13 giugno 2022.

⁵² Cfr. F. LOMBARDO, *Così è (se vi pare): il dibattito sul salario minimo al confronto con i dati Istat*, in "Bollettino ADAPT", n. 20, 29 maggio 2023.

⁵³ Per un riferimento complessivo alle proposte relative all'introduzione del salario minimo legale, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. SERVIZIO STUDI, *Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo A.C. 141, A.C. 210, A.C. 216, A.C. 306, A.C. 432, A.C. 1053*, dossier n° 75, Terza edizione, 18 aprile 2023.

⁵⁴ Per una panoramica del testo, cfr. V. RICCIARDI, "Salario minimo, ecco il testo della proposta di legge dell'opposizione", *Domani*, 4 luglio 2023. Per il testo integrale della proposta di legge, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*, A.C. 1275, presentata il 4 luglio 2023.

limitati»⁵⁵ si pongono in evidente contrasto con quanto prescritto dalla Carta Costituzionale.

Un fenomeno difficile da quantificare e misurare, come dimostrato dalla letteratura⁵⁶, ma che, facendo riferimento ai parametri utilizzati allo scopo da Eurostat⁵⁷, non è per niente trascurabile: esso, infatti, tra il 2019 e il 2022, riguarderebbe con una certa costanza numerica poco meno del 12% dei lavoratori italiani, che tenendo conto dei 22,4 milioni di occupati nel 2022, equivarrebbe a quasi 3 milioni di lavoratori in stato di povertà⁵⁸. In particolare, questo fenomeno, spesso legato anche alle varie forme di irregolarità del lavoro cosiddetto “sommerso”⁵⁹, si concentra su fasce sociali più vulnerabili, come donne, giovani e migranti, e in particolare in alcune aree dell'Italia, con prevalenza del Meridione⁶⁰.

In questo contesto, brevemente, occorre anche sottolineare come il fenomeno, seppur in deciso aumento negli ultimi anni, non sia del tutto nuovo: per esempio, nel 2015 si trovavano in condizioni di povertà relativa, ovvero con redditi inferiori ai due terzi delle mediane per i dipendenti, “circa 582.000 lavoratori”, ovvero circa il “20% degli autonomi senza dipendenti”⁶¹.

Alcuni studi, in effetti, sostengono l'efficacia dell'introduzione del salario minimo sul mercato del lavoro, sfatando il presupposto per cui l'imposizione di un certo livello salariale sia alla base di nuova disoccupazione⁶².

Uno studio già citato di INAPP⁶³, che ha simulato l'introduzione di un salario minimo legale in Italia basato su una retribuzione oraria di 9 euro lordi, dunque uguale

⁵⁵ M. BAVARO, *Working Poor, tra salari bassi e lavori intermittenti*, in “lavoce.info”, 1° ottobre 2021.

⁵⁶ Cfr. C. LUCIFORA, V. FERRARIS, “Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà”, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2017-2018*, pp. 63-77, 2018; T. TREU, “La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva”, *Diritto delle relazioni industriali*, 386, 2019, pp. 767-809; M. FAIOLI, *Fratellanza e lavoro. Contributo agli studi in materia di insegnamento sociale della Chiesa cattolica*, in “Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo”, 7 (2021), 10 marzo 2021; A. BRANDOLINI, P. CIPOLLONE, P. SESTITO, *Earnings dispersion, low pay and household poverty in Italy, 1977-1998*, in “Temi di discussione del Servizio Studi Banca d'Italia”, n. 427, novembre 2001, pp. 225-264.

⁵⁷ Per Eurostat, un lavoratore è considerato “povero” se somma su di sé quattro diverse condizioni: deve avere un'età tra i 18 e i 64 anni; deve essere occupato al momento della rilevazione dei dati; deve aver lavorato per almeno sette mesi nell'anno di riferimento; e, in un anno, deve avere un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia della cosiddetta “povertà relativa”, fissata a un valore del 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente. Si veda EUROSTAT, *EU statistics on income and living conditions (EU-SIL) methodology - in-work poverty*, disponibile sul sito di Eurostat, www.ec.europa.eu, consultato il 14 giugno 2023.

⁵⁸ Cfr. C. CANEPA, *È vero che oltre 3 milioni di lavoratori in Italia sono poveri?*, in “Pagella Politica”, 16 marzo 2023.

⁵⁹ T. TREU, “Il lavoro povero: radici strutturali e rimedi”, *Welforum. Osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 15 novembre 2019.

⁶⁰ M. FAIOLI, “Lavoro povero: un approccio giuridico”, *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa. Le cose nuove del XXI secolo*, fascicolo gennaio-marzo 2021.

⁶¹ C. LUCIFORA, “Working poor e politiche per l'occupazione”, in *Inclusione, produttività, crescita*, in C. Dell'Aringa (cur.), P. Guerrieri, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 427 ss.

⁶² Cfr. D. CARD, A.B. KRUEGER, *Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: reply*, in “The American Economic Review”, 5 (2000), pp. 1397-1420.

⁶³ Cfr. INAPP, *L'introduzione del salario minimo legale in Italia*, cit.

a quella indicata dalle principali proposte di legge in materia attualmente depositate, stabilisce come gli effetti potenziali dell'adozione di uno strumento simile andrebbero a beneficio di 2,6 milioni di lavoratori. Di questi, circa 1,9 milioni sarebbero lavoratori a tempo pieno, ovvero il 18,4% del totale dei dipendenti a tempo pieno; a questi, si aggiungerebbero circa 680.000 lavoratori a tempo parziale, ovvero quasi un terzo dei dipendenti *part-time* in Italia. Un numero che, seppur sia complicato da collegare a quello relativo ai potenziali *working poor* nel nostro Paese, appare quantomeno speculare allo stesso sopraccitato.

Per altri, l'introduzione del salario minimo, a fronte di un mercato del lavoro asfittico e stagnante come quello italiano, è subordinata o per lo meno non rilevante tanto quanto una riforma più strutturale, che persegua l'ammodernamento del mercato occupazionale attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro. Seguendo questo ragionamento, anziché concentrarsi solamente sul salario minimo, occorrerebbe ripensare il sistema della contrattazione collettiva per rendere le tante regole sui minimi retributivi che già esistono, più coerenti con la dinamica della produttività delle imprese⁶⁴.

Lo schema della direttiva europea, proprio in quest'ottica, colloca il salario minimo all'interno di un sistema che agisce anche sulla proliferazione dei cosiddetti "contratti pirata", spesso alla base degli impieghi non retribuiti in maniera dignitosa, il cui esito, prevalentemente, è quello di «creare lavoratori di serie A e lavoratori di serie B», radicalmente distinti sul piano della retribuzione, tanto che i secondi arrivano a guadagnare «un terzo in meno rispetto a chi gode di contratti migliori per il medesimo impiego»⁶⁵.

Contestualmente, essa fornisce una serie di regole che, oltre ai minimi, promuove la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari che, nei Paesi in cui non è previsto per legge un salario minimo, resta lo strumento più efficace per garantire l'accesso dei lavoratori a questa tutela retributiva. Pertanto, la direttiva dispone che sia intrapreso un piano d'azione negli Stati membri in cui il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore alla soglia minima dell'80%⁶⁶.

In merito, il XXIV Rapporto del CNEL porta a compiere alcune riflessioni sulla direttiva, collegate, nello specifico, all'ambito oggettivo e soggettivo del calcolo del tasso di copertura della contrattazione collettiva nazionale⁶⁷.

In riferimento al primo aspetto, richiamando quanto sancito all'art. 2 della direttiva in merito all'individuazione dei soggetti a cui la stessa si applica, il succitato studio rileva che «la determinazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro si fonda sui fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non sul modo in cui le parti descrivono

⁶⁴ Cfr. F. DEVICIENTI, B. FANFANI, *Perché il salario minimo non basta*, in "lavoce.info", 28 giugno 2019.

⁶⁵ ACLI, *Lavorare pari. Proposte tra salario minimo garantito e guadagno massimo consentito*, analisi condotta da Area Lavoro Acli in collaborazione con il Caf Acli e Iref, 1° maggio 2023, pp. 2-3.

⁶⁶ Cfr. G. BONANOMI, *Suggerimenti (non richiesti) per il recepimento della direttiva europea*, cit.

⁶⁷ Cfr. CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO, *XXIV Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*, disponibile sul sito del Cnel, www.cnel.it, 2022.

il rapporto»; ciò, prosegue il CNEL, potrebbe far rientrare nell'ambito di applicazione i lavoratori a *voucher*, i tirocinanti, i lavoratori atipici e i lavoratori a nero che, solitamente, sono esclusi dalla stima per la determinazione della copertura. Ciò ridurrebbe notevolmente il tasso di copertura della contrattazione collettiva in Italia⁶⁸.

Con riferimento, invece, all'ambito oggettivo, si presentano due diverse questioni. Innanzitutto, la direttiva parla di «livello nazionale», facendo presumere che la percentuale dell'80% debba riguardare un tasso medio di copertura generale e non per singoli settori o aree del Paese: in questi casi, le percentuali potrebbero essere al di sotto della soglia. L'articolo 10 della direttiva, infatti, impone agli Stati membri l'invio alla Commissione Europea dei dati relativi alla contrattazione collettiva nazionale non solo a livello generale, ma anche per settori e dimensioni delle realtà esaminate. In relazione a questo aspetto, sorge un dubbio: *potrebbe la Commissione richiedere la predisposizione e l'integrazione di un piano di azione laddove dalle verifiche effettuate ritenga che singoli settori o territori presentino un tasso di copertura inferiore all'80%*? Il Rapporto CNEL non esclude questa possibilità.

In secondo luogo, può sorgere il dubbio su quali contratti collettivi nazionali dovranno essere presi in considerazione ai fini della direttiva e, nello specifico, nel calcolo della valutazione della copertura. Questo costituisce di certo un aspetto assai rilevante nel nostro Paese, dove si è assistito a una "continua proliferazione" dei contratti collettivi nazionali di lavoro⁶⁹; costituendone, inoltre, una definizione piuttosto centrata, vista anche la crescita esponenziale degli stessi nel volgere di meno di quindici anni: dal 2008 al 2021, infatti, l'Archivio nazionale dei contratti collettivi depositati presso il CNEL è passato da circa 400 contratti collettivi nazionali depositati, a poco meno di 1000⁷⁰. Anche in questo caso, si legge nel Rapporto CNEL, sarà necessario che nella norma di recepimento sia specificato che il riferimento è ai soli contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentativi a livello nazionale nella categoria di riferimento.

Per quanto riguarda il nostro Paese, come detto, i contratti censiti sono circa 936, di cui soltanto 300 risultano firmati dai sindacati rappresentativi. L'allineamento tra la banca dati del CNEL, dell'INPS e del Ministero del Lavoro in corso d'opera consentirà di avere un quadro più chiaro rispetto al tasso di copertura, comunque considerato superiore all'80% e, a seconda della banca dati utilizzata, prossimo al 100%; mentre, sui livelli retributivi effettivi, estremamente variabili nella stessa categoria di riferimento, il quadro rimane piuttosto ambiguo⁷¹.

⁶⁸ Cfr. M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in "Lavoro Diritti Europa", 2 (2022).

⁶⁹ Cfr. S. CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei CCNL: un'esigenza indifferibile*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 157 (2018), pp. 227-231.

⁷⁰ Cfr. G. BONANOMI, *Suggerimenti (non richiesti) per il recepimento della direttiva europea*, cit.

⁷¹ Cfr. L. CALAFÀ, *Salario minimo legale: Spagna, Italia e Unione Europea*, in "Il Mulino", 20 marzo 2023.

Appaiono, insomma, evidenti le non poche difficoltà che l'attuazione della direttiva europea incorrerà nel nostro Paese. I dati e le circostanze sopraelencate tratteggiano sommariamente un quadro che, di per sé, non sembra particolarmente ricettivo delle indicazioni date dalla Commissione Europea. Ciò, però, non può e non deve portare alla conclusione per la quale il problema citato dei *working poor* sia inaggirabile.

Se il salario minimo così com'è stato presentato all'interno della direttiva europea non trova uno sbocco immediato nel nostro Paese, occorre comunque dare inizio a un percorso che consenta di contrastare efficacemente la povertà diffusa tra i lavoratori italiani e che, simultaneamente, possa dare concreta attuazione al dettato costituzionale che garantisce il diritto a un'esistenza «libera e dignitosa»; la quale, come vedremo, non può essere confinata esclusivamente nell'alveo della retribuzione.

6. Conclusioni

Questo percorso si fonda sulla necessità di garantire migliori tutele, una maggiore dignità e maggior sicurezza e stabilità ai lavoratori. Ad aprile dello scorso anno, secondo i dati Istat su occupati e disoccupati nel nostro Paese, l'occupazione precaria ha raggiunto un *record* negativo che non veniva superato addirittura dal 1977: nonostante un anno di forte crescita economica dopo le gravi conseguenze della pandemia da Covid-19, i lavoratori precari hanno toccato quota 3,16 milioni⁷². Non è difficile concordare con quanto riportato dalla stessa Commissione Europea nel 2012, quando l'istituzione associò ai contratti di lavoro a termine e *part-time*, tra i principali strumenti dell'occupazione precaria, una maggior esposizione al rischio di povertà⁷³.

Del resto, nel corso degli anni della grande crisi finanziaria ed economica del 2008, come sostenuto da alcuni⁷⁴, l'Italia ha rappresentato un vero e proprio esperimento – una sorta di “funzione laboratoriale” – per la normalizzazione della precarietà su larga scala. Proprio per questo, per invertire la rotta e immaginare così nuove soluzioni a sostegno del lavoro e della sua dignità, occorrono scelte e politiche più coraggiose e radicali, che non si limitino dunque alla mera gestione dell'esistente, quanto piuttosto ad innovare il mercato del lavoro.

Sulla scorta di una ricerca già citata e realizzata dall'Area Lavoro delle Acli, in collaborazione con il Caf Acli e Iref, una proposta di particolare rilievo può essere quella dell'attuazione nella sua totalità dell'articolo 39 della Costituzione, rendendo

⁷² Cfr. F. FAMMONI, *3 milioni 166 mila precari, il nuovo record negativo dal 1977. Commento ai dati Istat occupati e disoccupati Aprile 2022*, in “Fondazione Giuseppe Di Vittorio”, 1° giugno 2022.

⁷³ Cfr. E. BETTI, *Precari e precarie: una storia dell'Italia repubblicana*, Carocci Editore, Roma, 2019, p. 193.

⁷⁴ Cfr. A. FUMAGALLI, *Dal lavoro precario al lavoro gratuito. La nuova frontiera della sussunzione del lavoro al capitale*, in F. COIN (cur.), *Salari rubati. Economia, politica e conflitto ai tempi del lavoro gratuito*, Ombre Corte Edizioni, Verona, 2017, pp. 44-60.

obbligatoria *erga omnes* l'efficacia dei contratti collettivi nazionali, in attesa poi della definizione di quali siano, settore per settore, i più rappresentativi. Occorrono altresì maggiori controlli negli ambienti di lavoro al fine di garantirne la sicurezza e la salubrità.

A monte, invece, una maggior riflessione meriterebbero anche l'ambito della formazione professionale e gli strumenti di conciliazione tra domanda e offerta di lavoro, con l'obiettivo di progressivo azzeramento del *mismatch* occupazionale. Quest'ultimo, ormai, è una zavorra connaturata al nostro sistema di formazione e di impiego: come evidenziato da Unioncamere-ANPAL, attraverso il sistema informativo Excelsior, da gennaio 2022 a gennaio 2023, la difficoltà di intercettare i profili adeguati alle posizioni lavorative effettivamente richieste è passata dal 38,6% al 45,6%, pari a circa 230mila assunzioni⁷⁵.

In quest'ottica, a mo' di caso di studio, potrebbe essere particolarmente interessante il progetto Virtus Lab, promosso dalla Fondazione "Antonio Emanuele Augurusa" e finalizzato a supportare i giovani alla ricerca di un lavoro con un particolare riguardo alla formazione professionale sulle competenze richieste dalle aziende, in modo da far incontrare concretamente domanda e offerta di lavoro. Tra il 2016 e il 2020 la Fondazione ha promosso più di 80 corsi di formazione coerenti con i profili più richiesti nel mercato del lavoro, coinvolgendo circa 1.500 partecipanti, dei quali l'80% ha già trovato un impiego⁷⁶. Potrebbe essere questo un esempio virtuoso di successo in formazione e inserimento nel mondo del lavoro che, riprodotto in alcuni contesti locali – ultimo dei quali, per esempio, l'Emilia-Romagna – potrebbe essere un riferimento e un modello da riproporre anche a livello nazionale. D'altronde, lo stesso Giorgio La Pira, indica la formazione giovanile, da lui definita anche con l'espressione «addestramento professionale»⁷⁷, una via maestra nel favorire un'occupazione libera e dignitosa.

In conclusione, al di là di quella che sarà la strada scelta e da percorrere per quanto riguarda la direttiva europea sul salario minimo e i suoi assunti sulla contrattazione collettiva, una base di partenza può essere rappresentata dalla elaborazione di un indice dell'esistenza libera e dignitosa, composto da più domini ed indicatori. Ovvero: una nuova definizione quanto più oggettiva dei fattori che contribuiscono a rendere un'esistenza «libera e dignitosa» come da dettato costituzionale. Tra questi, vi è sicuramente la retribuzione ed il reddito, ma non possiamo limitarci a questo. Dovremmo, ad esempio, prendere in considerazione e monitorare i risparmi, l'accesso ai servizi di base, la distanza geografica di scuole e ospedali, il benessere psico-fisico solo per citarne alcuni. Questo indice, potrebbe aiutarci a parametrare

⁷⁵ Cfr. C. TUCCI, *A gennaio il mismatch sale al 45,6%*, in "Il Sole 24 Ore", 4 gennaio 2023.

⁷⁶ Cfr. M.C.B., *Lavoro: Ucid Giovani e Fondazione Augurusa ricevuti dal Sottosegretario Durigon. 'Virtus lab' è un modello per l'occupazione giovanile*, in "Servizio Informazione Religiosa", in www.agensir.it, 27 gennaio 2023.

⁷⁷ G. LA PIRA, *L'attesa della povera gente*, cit., p. 29.

“scientificamente”, se vogliamo, il riferimento quali-quantitativo per una possibile introduzione del salario minimo, sia esso per via legale o per via contrattuale.

Questa proposta, anch'essa ricompresa nello studio portato avanti dall'Area Lavoro Acli in collaborazione con il Caf Acli e Iref, dovrebbe essere affrontata nel dibattito pubblico ancor prima delle discussioni sulle possibili modalità di attuazione della direttiva europea sul salario minimo: in qualche modo, potrebbe rappresentarne una precondizione necessaria, sulla quale strutturare una riflessione.

In questo contesto, dunque, sulla scia tracciata da Giorgio La Pira nel raggiungimento di una piena occupazione, conforme alle esigenze personali e comunitarie dell'individuo, il salario minimo è senz'altro uno strumento rilevante per quanto sopra è stato riportato, in particolare per alcuni settori più critici, dove può essere sperimentato anche per via legale. Allo stesso tempo, però, l'attuazione dell'articolo 36 della Costituzione passa da una più ampia e coraggiosa riforma del mondo del lavoro e del *welfare* e, pertanto, da una più ampia considerazione dei diritti sociali nel loro insieme.