

# Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza

## *In-work poverty, minimum wage and citizenship income*

Andrea Lassandari

*Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna*

---

### ABSTRACT

Nel saggio per un verso è indagato il profilo della adeguatezza delle retribuzioni, con approfondimento della prospettiva, in Italia oggetto di dibattito, della introduzione del salario minimo legale; per l'altro viene analizzato, anche criticamente, l'istituto del reddito di cittadinanza, invece già presente da alcuni anni, in tal modo affrontando il tema, alla luce della disciplina esistente, delle risorse a disposizione dei nuclei familiari.

L'autore conclude per la necessaria coesistenza, al fine di contrastare il lavoro povero, sia di eque retribuzioni che di strumenti in grado di intervenire, quando il reddito acquisito nei nuclei familiari risulti comunque insufficiente.

*On the one hand, the essay investigates the issue of the adequacy of wages, taking into consideration the introduction of a legal minimum wage, which is currently debated in Italy; on the other hand, the essay analyses, from a critical point of view, the institution of basic income, which has been introduced in 2019, thus dealing with the topic of how much families have at their disposal.*

*In conclusion, the author maintains that, in order to tackle in-work poverty, a two-fold approach is needed, in which support for minimum wages and for low-income families coexist.*

---

### SOMMARIO:

1. Strategie di contrasto del lavoro povero. Il rilievo di due istituti. – 2. Alla ricerca di una adeguata retribuzione: l'introduzione del salario minimo legale. – 2.1. Segue. La crisi della contrattazione collettiva. – 2.2. Segue. Il dibattito e le proposte di legge. – 3. La funzione del reddito di cittadinanza. – 3.1. Segue. Nella (ambigua) disciplina nazionale. – 4. Una necessaria combinazione?

## 1. Strategie di contrasto del lavoro povero. Il rilievo di due istituti

Nel volume sono già state date indicazioni sul dibattito concernente la nozione di “lavoratore povero”<sup>1</sup>. È in questo modo emerso – senza dare peraltro ora rilievo ai punti di vista che valorizzano anche elementi non collegati al mero ed esclusivo profilo pecuniario-economico<sup>2</sup> – come la dimensione del reddito familiare assuma al riguardo un ruolo molto importante, se non decisivo.

Appare evidente infatti che il compenso acquisito dal singolo, come corrispettivo dell’attività di lavoro svolta, anche se modesto, non renda il prestatore povero, ove quest’ultimo si collochi appunto in un contesto familiare agiato. Al contrario potrebbe accadere che un reddito da lavoro elevato, se inserito in ambito familiare assai problematico, non basti a sottrarre neanche quel prestatore alla povertà.

Tuttavia è ferma convinzione di chi scrive che un buon reddito da lavoro costituisca il primo fondamentale – ed ineliminabile – tassello, nella strategia volta a fronteggiare il fenomeno investigato in questo volume. Mentre un approfondimento che, pur tenendo fermo il riferimento al “lavoratore”, allarghi lo sguardo anche al “lavoro”, non può prescindere dal concentrare l’attenzione sulla retribuzione, nel rapporto di lavoro subordinato, così come sul compenso riconosciuto al lavoratore autonomo<sup>3</sup>.

Specie in un contesto come il nazionale, dove gli artt. 1, 2, 3 e 4 del testo costituzionale, innanzitutto, fanno del lavoro – anche ad intenderlo nella accezione più vasta e tecnicamente neutra, come appunto fa l’art. 4, comma 2: e cioè come «attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» – l’elemento cardine di configurazione sociale, sviluppo economico, realizzazione della personalità individuale. Oltre che appunto di acquisizione del reddito.

Ebbene sono molteplici ed oramai risalenti i dati che mostrano come in Italia – ma lo sguardo potrebbe essere rivolto all’insieme dei Paesi occidentali –

---

<sup>1</sup> Vedi l’introduzione e il saggio di C. ZOLI, in questo fascicolo.

<sup>2</sup> Vedi P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del “lavoro povero” sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lav. dir.*, 2019, 5 ss. e 29 ss. Vedi pure P. AUVERGNON (a cura di) *Droit social et travailleurs pauvres* 2013). Edition Bruylant, Bruxelles, 2013.

<sup>3</sup> Il lavoro subordinato ed autonomo sono oggi peraltro lungi dall’esaurire le forme giuridiche presenti ed impiegate nel mercato del lavoro. Si pensi al lavoro “associato”. Anche alle assai curiose figure che, secondo la legge, «non costituiscono rapporti di lavoro», a partire dai tirocini di formazione ed orientamento nonché dalle prestazioni ricadenti nel volontariato.

si stia consolidando la presenza di persone che non ricavano dall'attività di lavoro svolta un reddito adeguato<sup>4</sup>. Da intendere e valutare – si ritiene – in relazione ad elementi e bisogni di carattere oggettivo: e cioè della capacità che il medesimo ha di far acquisire ai lavoratori beni e servizi così come di soddisfare in generale le loro esigenze. Mentre approcci che si limitino a registrare ad es. il rapporto percentuale tra remunerazioni più e meno elevate, in un determinato Paese, non sempre risultano attendibili: non quando l'insieme delle retribuzioni è contenuto o anche invece accade l'opposto<sup>5</sup>.

In effetti, citando ora i primi due commi dell'art. 38, a proposito rispettivamente dell'assistenza e della previdenza, sistemi in effetti chiamati ad operare proprio in carenza delle risorse acquisite tramite il lavoro, una «esistenza libera e dignitosa» (comma 2) – ma non di rado lo stesso «mantenimento» (co. 1) – sono obiettivi lungi dall'essere acquisiti da un numero sempre più elevato di prestatori in Italia. Mentre l'attuale complicatissima contingenza, dominata prima dalla pandemia e poi dal conflitto bellico in Ucraina, con tutta probabilità condurrà ad un ulteriore sviluppo della tendenza.

Se si parla d'altra parte da decenni di lavoratori poveri, a proposito della vastissima platea impiegata con contratti “atipici”, precari o flessibili<sup>6</sup>, non è oramai inconsueto né recente registrare la presenza, in questo ambito, pure di prestatori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato; anche operanti in imprese non piccole o piccolissime; al cui rapporto di lavoro sono non di rado applicati contratti collettivi. Oppure di numeri crescenti di lavoratori autonomi (o comunque non subordinati): anche ove esercitino professioni intellettuali e siano iscritti negli albi professionali<sup>7</sup>.

Il complesso di questi rilievi rende in effetti visibile quella che appare una vera e propria emergenza concernente l'insieme dei redditi da lavoro e quindi

---

<sup>4</sup> Sul significato di “adeguato”, in prospettiva costituzionale, rinvio a A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, 2019, 80 ss.

<sup>5</sup> Vedi invece *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology – in work poverty*, in [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILC\)\\_methodology\\_in-work\\_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_in-work_poverty). Qui ci si riferisce a lavoratori a rischio di povertà e cioè «with an equivalized disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national medium equivalized disposable income (after social transfer)». Cfr. pure il *National report on in-work poverty: Italy*, elaborato all'interno del progetto “working yet poor”, parte dei cui risultati sono pubblicati in questo volume.

<sup>6</sup> Vedi il saggio di E. VILLA, in questo fascicolo. Cfr. inoltre A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. dir.*, 2019, 103 ss.

<sup>7</sup> Vedi A. LASSANDARI, *op. cit.*, 91 ss.

delle condizioni dei prestatori: con situazioni più drammatiche, secondo osservazioni non controverse, a proposito delle lavoratrici, dei prestatori più giovani, degli stessi migranti<sup>8</sup>.

In connessione (anche o soprattutto) alla descritta problematica in Italia ci si è allora interrogati sulla opportunità di introdurre due istituti.

Si tratta, in ordine di apparizione in sede normativa, del salario minimo legale nonché del reddito di cittadinanza.

Di fatto è poi stato tuttavia regolamentato – e quindi più volte modificato – solo il secondo. Mentre del salario minimo legale, pure menzionato nella legge delega n. 183/2014, cui non è stata data sotto questo profilo attuazione, oggetto di più disegni di legge in Parlamento (anche in contesti politici che vedevano disponibilità ed interesse di parte dell'Esecutivo come delle forze politiche di maggioranza), in qualche modo “dimenticato” durante la pandemia, si è tornati a ragionare da ultimo. Anche per la concomitanza con l'approvazione di una direttiva dell'Unione europea “on adequate minimum wage in the European Union”<sup>9</sup>.

I ragionamenti tuttavia sono bruscamente terminati con la caduta dell'Esecutivo e la fissazione delle elezioni politiche in settembre.

## 2. *Alla ricerca di una adeguata retribuzione: l'introduzione del salario minimo legale*

Sono molteplici e variegati gli effetti positivi che si può ipotizzare derivino dalla presenza di elevati – o quantomeno adeguati – redditi da lavoro.

Si consideri l'incidenza, in termini di incoraggiamento, sull'ingresso nel mercato del lavoro e sugli stessi tassi di occupazione<sup>10</sup>; sull'accumulo delle

---

<sup>8</sup>Cfr. il saggio di G. MARCHI, in questa rivista, nonché A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 173 ss.; L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Cacucci, Bari, 2012 e M.M. BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2017. Vedi pure A. LASSANDARI, *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, I, 335 ss.

<sup>9</sup>Cfr. il saggio di L. RATTI, in questo fascicolo. Cfr. pure V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 414 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2021, 749 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2.

<sup>10</sup>Vedi gli studi sulla connessione tra salari minimi e tassi di occupazione, di David Card economista canadese che ha ottenuto il premio Nobel nel 2021.

risorse necessarie per ottenere idonee prestazioni previdenziali, in particolare in un sistema che connette queste in modo sempre più stretto ai versamenti contributivi; in generale sullo sviluppo economico, sull'equilibrio sociale, sul benessere delle persone.

Va inoltre da sé che, per le ragioni già indicate, equi e buoni compensi individuino una decisiva “barriera”, nel contrasto del “lavoro povero”.

Non è possibile tuttavia contemporaneamente dimenticare o sottovalutare che diffusione e importanza abbiano modelli politici, “socio-economici” e culturali del tutto differenti, armonici con il dominio trentennale della c.d. “globalizzazione” di impronta “neo-liberale”<sup>11</sup>, che vedono, esattamente all'opposto di quanto ora auspicato, basse retribuzioni scientemente assicurate ai lavoratori, a fronte però di una capillare offerta di beni e servizi a bassissimo costo (e corrispondente qualità). Così da escludere le persone dal “sogno”/condizionamento consumistico, in verità divenuto compulsivo, solo in caso di povertà estrema.

Ebbene si tratta approcci che andrebbero completamente rivisti ed anzi rovesciati. Cosa tuttavia oggi ipotizzata pressoché solo nella riflessione sulla tutela dell'ambiente, peraltro ancora lontana dal condurre ad incisive svolte<sup>12</sup>.

Poi certo si pone anche il tema degli effetti che remunerazioni più elevate potrebbero avere sul sistema delle imprese. Soprattutto in Italia, dove hanno sempre avuto notevole diffusione modalità di competizione nel mercato fondate su ridotti costi del lavoro. Tendenza per inciso ampiamente assecondata, in modo particolarmente evidente in questo secolo, dal legislatore; ed a mio avviso non ostacolata dalle regole del sistema di contrattazione collettiva<sup>13</sup>.

In tal modo però, ferme le retribuzioni oramai all'incirca da trenta anni<sup>14</sup>, neanche la produttività delle imprese si è incrementata<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Questa mostra, secondo alcuni, elementi di difficoltà e crisi. Vedi L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *Lav. dir.*, 2021, 19 ss. Cfr. pure A. LASSANDARI, *Il diritto del lavoro tra realtà, razionalità e felicità*, in questa *Rivista*, 2022, 41 ss.

<sup>12</sup> Vedi P.J. CRUTZEN, A. PARLANGELI, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori, Milano, 2005; S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *Il pianeta umano. Come abbiamo creato l'Antropocene*, Einaudi, Torino, 2019. Si menzionano i recentissimi due volumi di *Lavoro e diritto*, numeri 1 e 2 del 2022, dedicati a *Lavoro e ambiente nell'Antropocene*, a cura di S. BUOSO, A. LASSANDARI, F. MARTELLONI.

<sup>13</sup> Si veda il paragrafo successivo.

<sup>14</sup> Si vedano i più recenti dati OCSE pubblicati nel 2022. Cfr. pure i dati riportati da A. MIGALE, N. CICALA, *Poveri salari*, Ediesse, Roma, 2014, 77 nonché in più generali rilievi in L. GIASANTI, *L'attuale capacità del contratto collettivo di salvaguardare i livelli retributivi*,

Sembrerebbe allora opportuno indirizzare il sistema economico verso scelte che costringano piuttosto a concentrarsi sull'innovazione e la ricerca appunto per competere. Mentre il vincolo di garantire idonee remunerazioni potrebbe rappresentare un formidabile stimolo in quella direzione.

### 2.1. *Segue. La crisi della contrattazione collettiva*

La disciplina del trattamento retributivo in Italia è nei tratti fondamentali espressione del sistema di contrattazione collettiva. Un ruolo storicamente molto meno significativo è invece stato svolto dalla legge, cui si devono comunque la regolamentazione di alcune importanti voci, a partire dal trattamento di fine rapporto; inoltre interventi di “indirizzo”, nelle varie fasi storiche più o meno incisivo – e talora come noto traumatico, anche per le reazioni suscitate – sulle stesse dinamiche contrattuali<sup>16</sup>.

Una assai rilevante funzione d'altra parte spetta pure alla giurisprudenza, soprattutto attraverso il risalente orientamento sulla interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione. L'indirizzo tuttavia, come ben noto, ha finito con il sancire il centrale rilievo del contratto collettivo, in particolare nazionale di categoria, come “autorità salariale”<sup>17</sup>.

Ebbene questo sistema, tutto sommato funzionante nella seconda metà del ventesimo secolo, ha mostrato progressive e rilevanti difficoltà, divenute manifeste negli ultimi dieci quindici anni, che sono state fundamentalmente provocate dall'indebolimento nonché dalla delegittimazione del contratto nazionale di categoria così come della contrattazione collettiva in generale.

La tendenza si deve a molteplici fattori, il primo dei quali è però probabilmente rappresentato proprio dai condizionamenti negativi, per l'azione sindacale, derivanti dalla “globalizzazione” delle relazioni economiche di cui si diceva.

Infatti in tale contesto il sindacato dei lavoratori, il cui intervento è invece

---

*qualche riflessione in un confronto tra Italia e Stati Uniti*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di) *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bup, Bologna, 2017, 292.

<sup>15</sup> Cfr. L. COSTABILE, *Glossario dell'economista per il giuslavorista*, in *Riv. giur. lav.* 2009, I, 175 ss. e M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019.

<sup>16</sup> Il più noto ed importante di tali episodi è probabilmente rappresentato dal c.d. decreto di San Valentino del 14 febbraio 1984, quando l'Esecutivo intervenne con decreto legge sulla disciplina contrattuale di regolamentazione della indennità di contingenza.

<sup>17</sup> Vedi il saggio di C. ZOLI, in questa rivista. Cfr. pure G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 274 ss.

rimasto esclusivamente ancorato al territorio nazionale, ha mostrato crescenti difficoltà nello svolgere le proprie storiche attività di rappresentanza e tutela dei prestatori. Mentre proprio il contratto collettivo, di qualunque livello, si è rivelato palesemente non più in grado di perseguire la funzione che fin dalle origini ad esso è stata riconosciuta<sup>18</sup>.

Il contratto nazionale di categoria ha evidenziato pertanto difficoltà sempre più grandi nei rinnovi; inoltre incapacità di evolvere adeguatamente, in connessione alle innovazioni dei contesti e processi produttivi, soddisfacendo i bisogni dei lavoratori, a partire dalla previsione di adeguate retribuzioni.

Le indicate radicali novità derivanti dagli assetti materiali si sono d'altra parte ovviamente proiettate sulle regole, in Italia pattizie, concernenti il sistema di contrattazione collettiva, dove risulta da tempo dominante una dinamica definita di “decentramento”.

Già con l'accordo del luglio 1993 in effetti si impone nel nostro Paese un modello, poi non più messo in discussione nei tratti fondamentali, secondo cui incrementi reali del salario potevano/dovevano avvenire – e sono in effetti in concreto avvenuti<sup>19</sup> – solo grazie al contratto collettivo di secondo livello. Che viene così pertanto posto, allora senza particolare enfasi, al centro del sistema<sup>20</sup>.

A ciò è poi seguito il massivo intervento della legge, soprattutto nel nuovo secolo, che ha individuato nel contratto collettivo aziendale, piuttosto che nazionale, la sede privilegiata di riferimento della regolamentazione per i propri rinvii<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Come noto G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.* 1904, I, 458 ss. e poi in G. MESSINA, *Scritti giuridici. IV. Scritti di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1948, 19, individua nel contratto collettivo il «mezzo che permette alle coalizioni operaie di dominare il mercato del lavoro».

<sup>19</sup> Ci si riferisce ovviamente alla sole previsioni della regolamentazione collettiva. Cui sono esterne i (sempre più?) frequenti riconoscimenti economici individuali, da parte del datore. Vedi E. GRAGNOLI, *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, Torino, 2012, 2 ss.

<sup>20</sup> Appare sufficiente in effetti osservare come i parametri individuati nell'accordo del luglio 1993 per determinare la retribuzione al livello nazionale di categoria, pur non escludendo la possibilità di incrementi oltre l'inflazione, realizzassero soprattutto una composizione tra «salvaguardia del potere d'acquisto» e «tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro» (per lunghi intervalli non favorevoli). E come a ciò sia coerentemente conseguito che gli aumenti salariali previsti dai contratti nazionali sovente non abbiano raggiunto le percentuali di «inflazione effettiva» e molto raramente le abbiano oltrepassate. Nello stesso tempo le principali (di fatto esclusive) voci retributive, da cui era stabilito derivassero incrementi reali, venivano regolamentate appunto al livello aziendale. Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 212 ss.

<sup>21</sup> In molteplici provvedimenti legislativi – e con portata ed ambizione di carattere sistema-

Il punto è però che, fermo il progressivo indebolimento del contratto collettivo nazionale, non si è in alcun modo realizzato un corrispondente incremento di applicazione della regola collettiva individuata dal contratto di secondo livello, aziendale o territoriale che sia. Per cui l'espressione decentramento della contrattazione collettiva è risultata ingannevole, se non mistificante, posto che in Italia, per restare in questo ambito<sup>22</sup>, si è piuttosto assistito alla crisi ed implosione della contrattazione collettiva, di qualunque livello essa fosse.

Ecco allora che l'insieme tendenzialmente unitario e condiviso di regole sulla contrattazione collettiva, configurato nel lontanissimo 1993, viene meno a partire dal gennaio 2009, con l'accordo "separato" che ha un importante ruolo storico esclusivamente per ciò che ha eliminato<sup>23</sup>.

Mentre le relazioni tra organizzazioni sindacali storiche sono divenute sempre più problematiche. Anche, se non soprattutto, tra le numerose associa-

---

tico, nell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, – i diversi livelli contrattuali sono in effetti dal legislatore pienamente equiparati. Cfr. I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, Napoli, 2018; S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Giuffrè, Milano, 2017, 181. Vedi pure i contributi in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di) *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, cit. Mentre l'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148, attribuisce importanza prevalente, nei confronti appunto del contratto collettivo nazionale come anche della legge – sia pure non per quel che concerne la materia della retribuzione, secondo interpretazione prevalente – al contratto aziendale nonché territoriale, denominato «di prossimità». Cfr. in materia R. DEL PUNTA, *Cronaca di una transizione confusa*, in *Lav. dir.*, 2012; 31 ss.; L. MARIUCCI, *Un accordo e una legge contro l'accordo*, in *Lav. dir.*, 2011, 451 ss.; A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione d'agosto" del diritto del lavoro*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 132, 2011. È d'altra parte paradigmatico, perché rappresentativo di un indirizzo allora non riferibile alla sola specifica vicenda nazionale, quanto precisato nella lettera inviata il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio italiano e firmata da Jean Claude Trichet nonché da Mario Draghi, allora rispettivamente presidente e futuro presidente della BCE. Qui si menziona, tra le «misure» ritenute «essenziali» appunto per l'Italia, anche «l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi di livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione».

<sup>22</sup> Cfr. con una prospettiva comparata F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, 97. Vedi pure i contributi in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2021.

<sup>23</sup> Solo recentemente nuove disposizioni sull'assetto contrattuale sono poi state con fatica introdotte: all'interno però di molteplici accordi, i quali hanno in tal modo legittimato ben differenti assetti, in precaria convivenza uno con l'altro. Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione*, cit., 218 ss.

zioni di rappresentanza dei datori, spesso indebolite da considerevoli perdite di iscritti; inoltre insidiate da molteplici nuovi soggetti, pure formati nel proprio seno; in concorrenza comunque sempre più esasperata e drammatica (risultando in gioco talora la sopravvivenza) le une con le altre.

Questi processi hanno in effetti condotto pure varie importanti organizzazioni dei datori ad auspicare/evocare (al momento non molto di più) interne verifiche di rappresentatività<sup>24</sup>.

Ancora il numero di contratti collettivi nazionali è transitato in un decennio da circa quattrocento a più di novecento. Si tratta, come noto, di contratti almeno per due terzi sottoscritti da “nuovi soggetti”: tra di essi organizzazioni scarsamente rappresentative o addirittura prive di genuinità sindacale; anche però portatrici di specifici e distinti interessi, di cui sono significativi referenti.

Ebbene la pressoché totalità di questi contratti prevede clausole che, con differenti tecniche più o meno sofisticate nonché rispettose delle norme, risultano meno onerose per i datori di quelle stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici dei lavoratori e datori.

Nel contempo però anche a proposito di questi ultimi si assiste a vicende del tutto inedite e preoccupanti. Accade così che più contratti nazionali virtualmente operino per i medesimi lavoratori, a fronte di individuazione di ambiti di applicazione in parte sovrapposti: ciò permettendo alle imprese di selezionare il contratto “più conveniente” piuttosto che quello più vicino alle attività svolte. Con concorrenza quindi ora interna ai c.d. “contratti leader”.

Mentre alcuni tra di essi hanno individuato trattamenti retributivi così modesti, da essere stati ritenuti, secondo alcune recenti sentenze di merito, addirittura non conformi all’art. 36 della Costituzione<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Sulle problematiche concernenti le organizzazioni dei datori di lavoro, tema all’attenzione della dottrina da non molti anni, cfr. L. BELLARDI, *L’associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 403 ss.; M. FORLIVESI, *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento* in *Lav. dir.*, 2018, 521 ss.; A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali* e M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, 2 ss., e 49 ss.; M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell’ordinamento statale e intersindacale*, W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT-376. 2018; M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour Law Issue*, 2018, n. 2; I; V. PAPA, *L’attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>25</sup> Vedi Trib. Torino, 9 agosto 2019; Trib. Torino, 18 novembre 2019, n. 1412; App. Milano, 28 dicembre 2017; Trib. Milano, 30 giugno 2016, n. 1977. Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”*, cit., 90 ss. Cfr. pure M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario*

L'insieme di questi considerevoli problemi, per la credibilità ed il funzionamento stesso del sistema di contrattazione collettiva, ha non a caso dato impulso ad un dibattito sull'intervento legislativo<sup>26</sup>.

## 2.2. *Segue. Il dibattito e le proposte di legge*

A fronte di questo scenario e delle problematiche indicate viene dunque ritenuto opportuno, nell'obiettivo di porre rimedio alla inadeguatezza dei compensi, introdurre il salario minimo legale<sup>27</sup>.

L'ipotesi ha condotto a radicali e contrapposte polarizzazioni. Credo invece imponga riflessioni soprattutto sul *quomodo* della regolamentazione, prendendo innanzitutto atto, anche in termini di metodo, di alcuni aspetti non sempre considerati.

Innanzitutto occorre avere consapevolezza del fatto che in molteplici occasioni il salario minimo legale è stato introdotto nell'obiettivo – evidentemente mai dichiarato – di mantenere i salari bassi. Questo vale per la gran parte dei Paesi del sud-America ad es., dove il salario minimo legale è molto diffuso; anche però – si ha l'impressione – per la gran parte dei Paesi dell'est-Europa, oggi parte dell'Unione europea, dove pure appunto il salario minimo legale è pressoché universalmente presente.

Pure sulla prima norma introdotta in Italia in materia, contenuta nella legge

---

*minimo legale*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 9 nonché G. CENTAMORE, *Contratti collettivi "qualificati" e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor*, 2017, 234.

<sup>26</sup> Cfr. gli interventi in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, Rivista giuridica del lavoro, Ediesse, Roma, 2016. Vedi pure S. CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, 227 ss.; V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 479 nonché *La contrattazione collettiva nazionale oggi: caratteri, metamorfosi e criticità. Temi per un dibattito*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*; L. ZOPPOLI, *Una nuova costituzione per il sistema sindacale italiano? Riflessioni introduttive*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2014, 11.

<sup>27</sup> Si vedano al riguardo M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, cit.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2019; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratto di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018. Vedi da ultimo gli interventi di P.G. ALLEVA, G.M. BALLISTRERI, M. BARBIERI, V. BAVARO, A. BELLAVISTA, D. GAROFALO, M. MAGNANI, M. MARTONE, E. MENEGATTI, G. PROIA, O. RAZZOLINI, R. SANTUCCI, T. TREU, P. TULLINI, A. TURSI, in *Lav. dir. eur.*, 2/2022.

delega n. 183/ 2014, di cui già si diceva, non erano d'altra parte pochi né sembravano peregrini i dubbi di questo tipo.

Nonostante poi i limiti mostrati dalla contrattazione collettiva più di recente, non solo in Italia, è quest'ultima a costituire indubbiamente il presidio decisivo per la tutela, salariale e non, dei prestatori. Nel senso che – per essere ancora più espliciti – a mio avviso è indiscutibilmente più tutelato il prestatore di lavoro nelle Nazioni dove opera in modo diffuso esclusivamente la contrattazione collettiva, ciò avvenendo per inciso solo se sono stipulati contratti nazionali<sup>28</sup>, di quanto accada dove invece è presente solo la legge. Come appunto è facilmente verificabile per i Paesi citati, che mostrano quest'ultima situazione; anche però, al contrario, lasciando per ora da parte l'Italia, per i pochi Paesi dell'Unione europea caratterizzati dalla prima<sup>29</sup>.

Esistono comunque anche Nazioni – in verità le più significative per l'Italia, considerata l'esistenza di molteplici profili di vicinanza<sup>30</sup> – dove la contrattazione collettiva ed una legge sul salario minimo convivono: tra di esse Francia, Germania e Spagna.

In Spagna e Francia i contratti collettivi hanno però ovvero acquisiscono normalmente efficacia “*erga omnes*”. Mentre in Italia, come ben noto, questo non accade: cosicché un imprenditore, a fronte dell'introduzione di un vincolo legale a garantire un certo importo minimo orario (per es.) ai prestatori, ben potrebbe decidere di sottrarsi invece alla regolamentazione contrattuale. Con decisivo (ulteriore) indebolimento e delegittimazione di quest'ultima.

In tal modo generandosi conseguenze negative, per la protezione dei lavoratori, salariale e non, a mio avviso ben superiori all'ipotetico beneficio che l'intervento della legge assicurerebbe.

Proprio quest'ultima situazione risulta d'altra parte presente per un numero sempre più grande di contratti collettivi nella Germania federale. Dove in effetti, a fronte di una crisi della contrattazione collettiva, per qualità e anche diffusione di applicazione delle clausole, che certo precede l'introduzione del salario minimo legale<sup>31</sup>, alcuni segnali di possibili impatti negativi – o co-

---

<sup>28</sup> Nei Paesi senza livello nazionale la presenza ed applicazione della contrattazione collettiva risulta infatti nel complesso del tutto modesta. Vedi A. LASSANDARI, *Oltre il “decentramento contrattuale”: un programma di ridimensionamento delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva*, in M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, 131 ss. in particolare 137 ss.

<sup>29</sup> A parte l'Italia, si tratta di Austria, Danimarca, Finlandia, Svezia.

<sup>30</sup> Quanto a grandezza del Paese come dell'economia di riferimento, popolazione, più forti vicinanze e connessioni culturali e politiche.

<sup>31</sup> Cfr. C. CARTA, *La crisi della contrattazione collettiva in Germania*, in *Lav. dir.*, 2019, 648 ss. e M. BORZAGA, *Un riparto “istituzionalizzato” nella formazione volontaria delle nor-*

munque non positivi – sulle dinamiche di contrattazione collettiva sembrano affiorare<sup>32</sup>.

Ciò rende in ogni caso probabilmente la Germania – nonostante non manchino differenze tra sistemi economici, pur oggi fortemente connessi, ordinamenti, culture e prassi di gestione dei rapporti tra “capitale” e “lavoro” come delle relazioni industriali – il Paese più interessante e significativo, per effettuare valutazioni e confronti con la prospettiva e vicenda italiana.

A fronte allora dei primi disegni di legge, dove ci si limitava ad individuare una cifra oraria minima da assicurare ai lavoratori<sup>33</sup>, come avvenuto appunto in Germania, per le ragioni già indicate i sindacati dei lavoratori e non pochi studiosi, pure interessati ad un incremento dei salari e della protezione riconosciuta ai prestatori, si sono espressi in modo negativo.

Nei più importanti disegni di legge successivi invece, acquisita probabilmente consapevolezza di tali criticità, sono state individuate tecniche differenti.

Qui non si intende – né questa è la sede giusta per – analizzare in dettaglio le soluzioni proposte, anche perché si tratta di testi più volte ed in più punti modificati. Stando però a quelli che paiono gli elementi fondamentali, i due più significativi disegni di legge hanno un elemento in comune: si tratta della previsione di un rinvio, per individuare il salario minimo da assicurare, alle clausole dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi (secondo la formula poi preferita)<sup>34</sup>.

La legge in certo qual modo così riproponendo il meccanismo già validato ed ampiamente applicato dalla giurisprudenza costituitasi in applicazione dell’art. 36 della Costituzione. Anche se con alcune positive acquisizioni, fondamentalmente dovute a maggiore certezza ed omogeneità nella individuazione dei parametri di riferimento come anche forse ad un incremento di diffusione della concreta applicazione. Ancora ad un aumento delle somme riconosciute ai prestatori, laddove nella norma di legge si consideri un insieme di

---

*me collettive di lavoro: l’esperienza tedesca tra Tarfvertrag e Betriebsvereinbarung*, in M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, 87. Vedi pure M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, 637 ss.

<sup>32</sup> Vedi V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 13.

<sup>33</sup> Così ad es. il d.d.l. n. 310, presentato al Senato della Repubblica il 3 maggio 2018, di iniziativa di Laus ed altri del gruppo parlamentare del Partito democratico.

<sup>34</sup> Cfr. ora il d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica il 12 luglio 2018, di iniziativa di Catalfo ed altri del gruppo parlamentare del Movimento cinque stelle; inoltre il d.d.l. n. 1132, presentato al Senato della Repubblica l’11 marzo 2019, di iniziativa di Nannicini ed altri, ancora del gruppo parlamentare del Partito democratico. Una rassegna completa dei disegni di legge presentati in M. BARBIERI, *Europa/Italia*, cit., 9 ss.

voci retributive più vasto di quello normalmente preso in considerazione dai giudici, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione<sup>35</sup>.

Senza problemi comunque ora di delegittimazione della fonte collettiva.

In tal modo però i descritti, molteplici problemi della contrattazione collettiva, irrisolti, rischierebbero di ripresentarsi pure in sede normativa. Introducendo elementi di incertezza sulla stessa riuscita ed utilità dell'operazione effettuata.

In effetti la legge dovrebbe in tal caso innanzitutto individuare un meccanismo in grado di selezionare efficacemente tra i molteplici contratti collettivi esistenti; plausibilmente affrontando il tema, mai risolto nel settore privato, della definizione del concetto di rappresentatività sindacale, sia per le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori che dei datori, a proposito delle quali il dibattito sulla verifica di rappresentatività è appena cominciato<sup>36</sup>, nonché della conseguente individuazione di procedimenti e strumenti di misurazione della medesima<sup>37</sup>.

Finendosi però poi in tal modo con il legittimare anche quei trattamenti che, pur previsti da contratti collettivi siglati dalle organizzazioni storiche, sono risultati così intollerabilmente bassi, da aver provocato, come già riportato, una inedita reazione negativa della giurisprudenza.

Ebbene proprio per ovviare a quest'ultimo problema un disegno di legge prevede, accanto al rinvio appunto al contratto collettivo nazionale di categoria sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi, anche una soglia minima oraria, pari a 9 euro<sup>38</sup>. Soluzione che risulta peraltro oggettivamente in grado di sdrammatizzare pure l'altra questione: nel senso che molti dei contratti "diversi" da ultimo sottoscritti, c.d. "pirata" e non, verrebbero in tal modo di fatto delegittimati ed esclusi. Accanto però appunto anche a qualche contratto collettivo sottoscritto dai sindacati protagonisti nella storia della Repubblica!

---

<sup>35</sup> Come ad es. avverrebbe se nella norma di legge si rinviasse all'intera retribuzione stabilita dal contratto collettivo nazionale: stando a quanto stabilito nel c.d. "patto della fabbrica", accordo sottoscritto tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria il 9 marzo 2018, il c.d. "Tec" ("trattamento economico complessivo").

<sup>36</sup> Si veda la nota 24.

<sup>37</sup> Previa individuazione degli ambiti di riferimento per effettuare le misurazioni. Cfr. V. LECCESE, *La contrattazione collettiva*, op. cit. Non a caso la Cgil, proprio cercando di ovviare ai molteplici problemi indicati, ha qualche anno addietro avanzato una proposta, poi divenuta disegno di legge, volta a dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. Cfr. AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, *Rivista giuridica del lavoro*, cit.

<sup>38</sup> Si tratta del d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica, su cui vedi la nota 34.

Un ultimo punto comunque merita oggi attenzione.

Appare decisivo, al fine di far crescere le retribuzioni con la previsione di un intervento legislativo, pure il fatto che la cifra individuata come minimo non sia modesta. In un contesto di inflazione tornata elevata occorre allora prestare la massima attenzione pure al meccanismo di adeguamento della stessa.

Questo, a ben considerare, porta d'altra parte con sé un altro tema delicato. Una volta che il legislatore interviene è difficile immaginare che in seguito “si ritiri”. In tal modo la relazione con l'indirizzo politico di volta in volta emergente risulterà decisiva.

### 3. *La funzione del reddito di cittadinanza*

Se comunque il salario minimo legale resta tuttora esclusivamente oggetto di dibattito – in sede politica (ma anche scientifica), con emersioni ed inabissamenti tipicamente “carsici”, potrebbe essere detto – l'ordinamento nazionale conosce oramai da quasi quattro anni il “reddito minimo di cittadinanza”<sup>39</sup>, altro istituto meritevole di grande attenzione nella riflessione sviluppata in questo volume.

In effetti appare esserci un'aria di familiarità” tra reddito di cittadinanza e salario minimo. Ad unirli è la comune ambizione di affrontare la questione dell'adeguatezza dei redditi di cui dispongono le persone, lavoratori compresi. Nello stesso tempo prendendo atto della debolezza di dinamiche, centrali nel secolo scorso ma oggi in crisi: quelle che hanno ad es. visto protagonisti il sindacato dei lavoratori, di cui già è stato detto; l'intervento pubblico; la stessa efficienza del mercato, nella capacità di creare piena e buona occupazione<sup>40</sup>.

D'altra parte, come già osservato, sono da tempo diffuse, se non dominanti, attività di lavoro ridotte e discontinue. Ed in questo contesto un minimo salariale, se connesso, come pare difficile evitare, alle ore effettive di lavoro, risulta per definizione insufficiente a risolvere i problemi, anche di sussistenza, di

---

<sup>39</sup> Istituto disciplinato dal d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019 e poi in seguito da numerosi ulteriori provvedimenti legislativi.

<sup>40</sup> Vedi A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la “mossa del cavallo” (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salari minimo)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 48 ss. Cfr. pure V. FERRANTE, *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 414 ss.

molte persone. Cosa che può essere sottolineata pure per l'intervento degli strumenti "classici" di sostegno del reddito dei prestatori<sup>41</sup>.

È proprio in relazione a tali aspetti che assume allora rilievo un confronto con il "reddito di cittadinanza". Pur dando subito conto delle notevoli ambiguità, soprattutto quanto alla funzione svolta, che l'istituto, nello scenario nazionale, reca con sé.

In effetti, per stare ai concetti elaborati soprattutto nel dibattito sviluppatosi in sede internazionale, il "reddito di cittadinanza" o reddito di base o *basic income* dovrebbe essere garantito a tutti gli appartenenti ad una comunità politica, all'interno di una prospettiva che guarda alla dimensione individuale e si presenta come autenticamente (e radicalmente) universale. Anche a beneficio pertanto dell'ormai noto "surfista di Malibù"<sup>42</sup>.

Con una profonda differenza con il c.d. "reddito minimo garantito", invece assicurato sul presupposto del "bisogno".

Precisando ancora che l'area del "bisogno" può a sua volta evidentemente essere misurata con diverse modalità, così da comprendere appunto pure un buon numero di prestatori precari e/o discontinui e/o sotto-remunerati, punto di riferimento di queste riflessioni; oppure, in alternativa, una area più ristret-

---

<sup>41</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 396 ss. Vedi pure A. ANDREONI, *Reddito di cittadinanza e retribuzione: quale rapporto?*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", organizzato da *Rivista giuridica del lavoro*, Futura, Cgil e FP/Cgil, tenutosi a Roma il 22 e 23 ottobre 2021, in <https://www.collettiva.it/copertine/welfare/2021/10/22/news/linee>.

<sup>42</sup> Cui si riferisce Philippe Van Parijs, probabilmente il più noto dei teorici del c.d. *basic income*, sostenendo appunto che pure i ricchi occidentali che fanno surf a Malibù debbano ricevere questa prestazione universalistica. Vedi P.V. PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed. The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1991, vol 20, n. 2, 101 ss. Cfr. pure P.V. PARIJS, Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, Università bocconi editore, Milano, 2006. Vedi inoltre i rilievi di S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *op. cit.*, 312, sulle positive connessioni con la tutela dell'ambiente. Nel dibattito italiano, sul testo normativo come sulla prospettiva teorica, vedi G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 190; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni gruppo abele, Torino, 2011 nonché *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 1 ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *W.P. Csdle "Massimo D'Antona".IT*, n. 401; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 573; E. INNOCENTI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Il Mulino, Bologna, 2020; F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giust-lavoristico: le interferenze con la disciplina del rapporto di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 189 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività*, Giappichelli, Torino, 2018. Cfr. pure i contributi, tutti menzionati di seguito, in *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 3, 311 ss.

ta, concernente solo persone in situazione di più acuta indigenza. In ogni caso ora però considerando plausibilmente l'insieme dei redditi ed eventualmente patrimoni presenti nei contesti, innanzitutto familiari, dove le persone si collocano<sup>43</sup>.

Non credo però esistano discipline nazionali che, raccogliendo le suggestioni emerse nell'elaborazione teorica, siano giunte a garantire una prestazione a tutti i cittadini del proprio Paese, se non addirittura a tutte le persone ivi residenti o domiciliate<sup>44</sup>.

Né penso siano frequenti, salvo errore, interventi volti a proteggere, accanto alle persone ai margini della società, pure una ampia parte della platea dei c.d. "lavoratori poveri", nelle diverse declinazioni esistenti. Pure al fine di consentire, come emerso nel dibattito, di "sottrarsi al ricatto" – e dunque rispondere negativamente – in caso di offerte di lavoro con remunerazione troppo bassa.

Per ragioni di sostenibilità finanziaria. Anche però di carattere politico-ideologico, se si torna a quanto già osservato sulla diffusa compresenza di salari bassi e prodotti e servizi "low cost" (ma non infrequentemente "junk", a partire dal cibo).

Invece sono assai frequenti negli ordinamenti le regolamentazioni a beneficio proprio ed esclusivamente delle persone più povere<sup>45</sup>.

Ebbene l'istituto disciplinato nel nostro ordinamento per un verso richiama il *basic income*, alla luce della denominazione prescelta; sotto altro profilo, guardando invece alle norme introdotte, si riferisce all'area di indigenza, non a

---

<sup>43</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea* nonché A. STIRATI, *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 269 e 73 ss.

<sup>44</sup> Sulla problematica connessione con il concetto di cittadinanza cfr. in effetti A. DE OTO, *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 63 ss.

<sup>45</sup> Non tuttavia in Italia, dove invece anche queste sono state a lungo carenti o inesistenti. Vedi L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione su risultati dell'applicazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 359. Vedi pure I. MADAMA, *Gli interventi di integrazione al reddito contro la povertà in Italia: le principali esperienze dal dopoguerra ad oggi*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit. Sul rilievo dell'istituto nel sistema regolativo dell'Unione europea nonché costituzionale cfr. rispettivamente A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, nonché A. D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 315 ss. e 332 ss. Vedi pure C. TRIPODINA, *I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, intervento al convegno sopra nominato.

caso misurata con riferimento al reddito e patrimonio familiare<sup>46</sup>. Scelta discutibile, non priva di effetti negativi e paradossali.

Con l'ulteriore straniante ed un po' surreale situazione, emersa in sede politica e ripresa costantemente da buona parte dei media nei mesi più recenti, che si è lamentato fosse concorrenziale con le retribuzioni – e dunque pericoloso per taluni settori del sistema produttivo e dei servizi – l'assegno di 780 euro massime, comprensivo come si vedrà delle somme connesse ad affitto o mutuo, riconosciuto ai più indigenti<sup>47</sup>.

Certo in tal modo non si fa altro che richiamare un «principio cardine» della legislazione ottocentesca inglese concernente i poveri, secondo cui «la prima e più importante di tutte le condizioni è che la situazione dell'individuo tutelato non sia resa realmente o apparentemente desiderabile quanto la situazione del lavoratore del più basso livello»<sup>48</sup>.

Tuttavia dichiarazione più chiara di questa – non di rado anche confessionaria – sul livello delle retribuzioni in Italia non poteva esserci.

### 3.1. *Segue. Nella (ambigua) disciplina nazionale*

Ai sensi della disciplina del “reddito di cittadinanza”, nella versione originaria, frutto del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, come modificato dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019, beneficiario risulta il nucleo familiare, in una connessione però alquanto intricata con caratteristiche ed impegni dei singoli membri. Infatti «al componente richiedente si riferiscono i requisiti di cittadinanza, residenza e fedina penale; al nucleo quelli reddituali; ai componenti quelli relativi al godimento di beni durevoli»<sup>49</sup>.

L'importo dell'«integrazione al reddito» riconosciuta, parte della quale è riservata a «residenti in abitazioni in locazione» o anche di proprietà ma gravate da mutuo, è così legato alla composizione del nucleo familiare (numero

---

<sup>46</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), viene infatti rivolta attenzione all'Isee, al patrimonio immobiliare e mobiliare, al reddito. Ciò ha condotto peraltro a non imprevedibili sturture in Italia, legate alla assai elevata evasione fiscale, per un verso, e a taluni comportamenti frodati e truffaldini, sotto altro profilo. Si ritiene comunque abbia inciso ben di più la prima.

<sup>47</sup> Si tratta di somma incrementabile, in relazione alla composizione del nucleo familiare. Nella media si tratta però di 548,52 euro «con valori minimi al nord (475,56 euro) e massimi nel Mezzogiorno (583,31 euro). La regione in cui il valore medio del trasferimento è più elevata è la Campania (619,94 euro)». Così L. PESENTI, *op. cit.*, 365.

<sup>48</sup> Così G.G. BALANDI, *op. cit.*, 194.

<sup>49</sup> Così G.G. BALANDI, *op. cit.*, 191.

di minori ma anche presenza di persone «in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza»: art. 2, comma 4)<sup>50</sup>.

La prestazione viene tuttavia «condizionata» al fatto che tutti i componenti maggiorenni del nucleo – salvo non siano «occupati» o «frequentanti un regolare corso di studio» – risultino tecnicamente disoccupati, attraverso «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro» (art. 4, comma 1 ss.).

Venendo conseguentemente stabilito che «i componenti del nucleo familiare beneficiari» siano «resi noti» ai centri per l'impiego oppure, in alternativa, ai comuni («che si coordinano a livello di ambito territoriale»), sulla base di condizioni e presupposti individuati dalla legge, per il tramite di una piattaforma digitale. In modo che nel primo caso siano convocati per stipulare «un patto per il lavoro» (art. 4, comma 5 ss.); nel secondo invece affidati «ai servizi competenti per il contrasto della povertà» (art. 4, comma 11 ss.).

Ferma peraltro restando la possibilità, sia su iniziativa dei centri per l'impiego che dei comuni, di rivedere tale originaria connessione (art. 4, comma 5-*quater* e comma 12). Ancora, laddove «il bisogno sia complesso e multidimensionale» – richiedendo dunque il coinvolgimento di centri per l'impiego, servizi sociali ed «altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza» –, di sottoscrivere invece un «patto per l'inclusione sociale» (art. 4, comma 12 ss.).

Ebbene sui percettori del reddito che hanno sottoscritto i patti, in particolare «per il lavoro», ricadono molteplici oneri di attivazione (art. 4, comma 8 ss.). Il principale dei quali è legato alla accettazione di una «offerta di lavoro congrua», come però ridefinita proprio ed esclusivamente per essi, in origine «anche con riferimento alla durata di fruizione del beneficio del Rdc e al numero di offerte rifiutate» (oggi «anche con riferimento al numero di offerte rifiutate»). Così che risultava in tal caso congrua una offerta di lavoro remunerato «858 euro al mese», trascorsi dodici mesi dal beneficio, «entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario»; in caso invece di «rinnovo del beneficio», «ovunque sia collocata nel territorio italiano»<sup>51</sup>.

L'insieme di misure volto a consentire e favorire l'inserimento al lavoro di queste persone appare invece ben poco sviluppato e convincente. Il tutto in definitiva limitandosi ad incentivi per i datori e per gli stessi prestatori (sicura-

---

<sup>50</sup> Comunque fino al limite massimo di «9360 euro annue moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza», connessa appunto alla composizione del nucleo di cui si diceva (art. 3, comma 4).

<sup>51</sup> Cfr. G.G. BALANDI, *op. cit.*, 198.

mente con il senno di poi) non adeguati (artt. 3, comma 8, e art. 8). Inoltre all’“assegnamento di ricollocazione” (art. 9), istituto rispetto al quale è emersa una distanza considerevole tra entusiasmo sollevato e capacità concreta di incidere<sup>52</sup>, già assai poco efficace per i percettori di Naspi, rivelatosi tale (a maggior ragione, occorre dire, considerata la difficoltà dell’inserimento professionale in questi casi) pure per chi ha fruito del reddito di cittadinanza.

Infine all’art. 7 un insieme draconiano ma anche in più casi irragionevole e contraddittorio di sanzioni, buona parte delle quali penali<sup>53</sup>, ha accompagnato gli ancora più numerosi specifici obblighi ricadenti sugli aventi diritto alla prestazione.

Nel contesto così sinteticamente descritto risulta tuttavia interessante segnalare che «il 13% degli individui che percepiscono il beneficio (pari a 259.217 persone) aveva un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato attivo al momento dell’attivazione della misura»<sup>54</sup>.

La legge in effetti garantisce una integrazione pure ai nuclei familiari dove è presente un prestatore di lavoro con un compenso ridotto al punto da non far superare i limiti di reddito individuati per la percezione della medesima.

Quest’ultimo potrebbe d’altra parte anche risultare tecnicamente disoccupato, posto che il d.l. n. 4/2019 ha ripristinato la “antica” nozione di disoccupazione, da sempre compatibile con redditi modesti di lavoro<sup>55</sup>. Infatti l’art. 4, comma 15-*quater*, stabilisce che «per le finalità di cui al presente decreto» – ma anche «ad ogni altro fine, la nuova nozione avendo dunque rilievo generale nell’ordinamento – «si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un’imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell’articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»<sup>56</sup>.

In tal modo una parte – sia pur ridotta – dei lavoratori di cui ci stiamo occupando ha potuto dunque godere del diritto all’integrazione qui stabilito.

---

<sup>52</sup> Cfr. B. CARUSO, *Tre domande e quattro risposte*, in *Lav. dir.*, 2016, 209 ss.; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>53</sup> Vedi P. COPPOLA, *Il sistema dei controlli applicabili al reddito di cittadinanza e il confronto con le altre misure fiscali di contrasto alla povertà*, intervento al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

<sup>54</sup> Così L. PESENTI, *op. cit.*, 366.

<sup>55</sup> È invece la “riforma Fornero”, legge n. 92/2012, ad eliminare questa possibilità.

<sup>56</sup> E dunque percepiscono non oltre 8.145 euro, svolgendo attività di lavoro subordinato, ovvero 4.800 euro, svolgendo attività di lavoro autonomo.

Mentre l'art. 2, comma 8, dispone che il reddito di cittadinanza sia compatibile con il godimento della Naspi, della Dis-coll e di «altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria». Somme che però, in questo come nei casi già riportati, vanno considerate nel reddito, ai fini della quantificazione dell'integrazione.

La misura beneficia in tal modo disoccupati già percettori, nell'anno precedente, di retribuzioni molto contenute. Anche però compensati con salari elevati, se con trascorsi lavorativi piuttosto lunghi: abbastanza cioè da godere del diritto alle prestazioni previdenziali, anche quando queste si riducono al punto tale da rendere possibile l'integrazione del reddito.

Certamente nel disegno legislativo il riferimento è comunque alla persona priva di occupazione, tecnicamente disoccupata o meno che sia, prima e piuttosto che al lavoratore povero.

Ebbene sono stati numerosi i rilievi critici formulati nei confronti dell'impianto come delle singole disposizioni di questo testo, anche da parte di sostenitori della misura come dell'opportunità di conservarla. In relazione a scelte consapevolmente fatte ma anche alle (non poche) confusioni e contraddizioni emerse.

A proposito delle (volute) restrizioni connesse alla cittadinanza e residenza, di sapore o carattere discriminatorio, ma anche ad altri profili, quanto ai criteri di accesso<sup>57</sup>. Inoltre della opzione volta a privilegiare il nucleo familiare rispetto al singolo individuo, per la verità incoerente, se non incomprensibile, nell'ottica del *basic income*, assai meno invece ove ci si intenda occupare di persone indigenti<sup>58</sup>; accompagnata in ogni caso da norme discutibili, quanto alla connessione tra comportamenti individuali e ricadute collettive<sup>59</sup>. Ancora della “scala di equivalenza”, in relazione ai componenti del nucleo familiare<sup>60</sup>, così come degli incentivi riconosciuti, per il datore ma anche il percettore del

---

<sup>57</sup> Vedi M. BARBIERI, *Sostegno al reddito e lotta alla povertà*, G. BRONZINI, *Il dibattito europeo ed internazionale sul reddito di base e le sperimentazioni in corso*, M. D'ONGHIA, *Problemi strutturali e applicativi del reddito di cittadinanza*, M. REITANO, *Reddito di cittadinanza e offerte di lavoro: quale relazione?*, C. SARACENO, *Criticità del reddito di cittadinanza e proposte di riforma*, interventi al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

<sup>58</sup> Vedi M. BARBIERI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, E. MORLICCHIO, *L'ombra lunga delle leggi inglesi sui poveri. Criteri di meritevolezza, condizionalità e “diritto di vivere”*. Cfr. però anche L. ZOPPOLI, *Il reddito di cittadinanza tra ideologie, ritardi e slanci riformatori*. Tutti interventi al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

<sup>59</sup> Così M. D'ONGHIA, *op. cit.*

<sup>60</sup> Vedi M. D'ONGHIA, *op. cit.* e C. SARACENO, *op. cit.*

reddito di cittadinanza, in caso di assunzione di quest'ultimo<sup>61</sup>, previsioni valutate come inadeguate.

Molti si sono d'altra parte soffermati sulle ambiguità connesse proprio alla individuazione dei destinatari dei benefici, in un contesto dove ci si riferisce ai poveri, parlando però appunto di "reddito di cittadinanza". Le severe misure di condizionalità – accompagnate peraltro da incongrue e limitate misure di politica attiva – sono sembrate inopportune, in riferimento ad una platea fondamentalmente costituita da persone molto bisognose e nel complesso esterne al mercato del lavoro<sup>62</sup>.

Se allora i centri per l'impiego ed in generale la "macchina" amministrativa, chiamata ad attuare in ogni caso una disciplina quantomai farraginoso, si sono dimostrati nel complesso inadeguati<sup>63</sup>, occorre anche consapevolezza del fatto che favorire l'inserimento al lavoro di molte delle persone beneficiarie del reddito di cittadinanza, pur stipulanti il "patto di lavoro" o "di inclusione", risulterebbe improbo anche per il più efficiente degli uffici del lavoro europei, pubblico o privato che sia.

Nel mentre la situazione così creata si ha rischiato di risultare esiziale pure per i servizi per l'impiego che con fatica hanno cominciato ad operare, con qualche risultato; "ristretta" (e relativa) eccellenza da far crescere e tutelare, che ha invece rischiato di essere a sua volta travolta, di fronte ad una sorta di "*mission impossible*"<sup>64</sup>.

Questi ed altri limiti sono comunque stati ben evidenziati da un comitato scientifico di valutazione costituito *ad hoc*.

L'Esecutivo ed il Legislatore tuttavia in seguito sono intervenuti con provvedimenti di segno ben diverso dalle proposte in quella sede formulate.

In termini estremamente sintetici sono stati infatti da ultimo rafforzati i

---

<sup>61</sup> Cfr. C. SARACENO, *op. cit.*

<sup>62</sup> Così soprattutto L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 372 ss. Vedi pure R. SALOMONE, *L'attivazione al lavoro nel processo di inclusione sociale: soggetti, strumenti ed esperimenti*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", nonché M. BARBIERI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, E. MORLICCHIO, *op. cit.*, C. SARACENO, *op. cit.*

<sup>63</sup> Cfr. G.G. BALANDI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, C. SARACENO, *op. cit.* Vedi però anche i rilievi di M. ESPOSITO, *L'attivazione al lavoro nel processo di inclusione sociale: soggetti, strumenti ed esperimenti*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit.

<sup>64</sup> Cfr. L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 392. Vedi anche A. LASSANDARI, *L'esigenza di un salario minimo per un corretto funzionamento degli interventi di inclusione e di sostegno del reddito*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit.

controlli e modificate le sanzioni, cercando di contrapporsi con maggiore efficienza ai comportamenti frodati emersi.

Si è però soprattutto molto insistito sugli oneri di attivazione del percettore di reddito di cittadinanza. Con la introduzione di un obbligo di presentazione almeno mensile presso i centri per l'impiego nonché la rimodulazione della nozione di "offerta di lavoro congrua", divenuta più stringente, in caso di seconda offerta di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, perché da accettare «ovunque collocata nel territorio italiano». Mentre ai sensi dell'art. 34-*bis* del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022, inserito dalla legge di conversione n. 91 del 15 luglio 2022, è stato introdotto un nuovo comma 9-*ter* nell'art. 4, secondo cui «le offerte di lavoro congrue di cui al presente decreto possono essere proposte ai beneficiari di cui al comma 7 del presente articolo direttamente dai datori di lavoro privati. L'eventuale mancata accettazione dell'offerta congrua da parte dei beneficiari di cui al medesimo comma 7 è comunicata dal datore di lavoro privato al centro per l'impiego competente per territorio, anche ai fini della decadenza dal beneficio».

Vedremo l'efficacia di questa disposizione, dietro cui si intravede un identico giudizio negativo sia per i "pigri" percettori del reddito di cittadinanza che per gli "inefficienti, disattenti o accomodanti" dipendenti dei servizi pubblici ("diversamente fannulloni", verrebbe da aggiungere).

Mentre si è curiosi pure di capire quanto l'obbligatoria frequenza mensile dei centri per l'impiego (ma anche, ai sensi dell'art. 4, comma 13, dei «servizi di contrasto alla povertà») rafforzi le possibilità occupazionali dei percettori del reddito di cittadinanza. Certi invece già ora del fatto che ciò complichino notevolmente l'attività di questi servizi pubblici; con ovvio conseguente pregiudizio dei disoccupati "classici"/"storici", almeno nei territori dove tali servizi concretamente esistono.

Le ambiguità di partenza, lungi dall'essere risolte o quantomeno attenuate, sembrano in effetti da ultimo considerevolmente accresciute.

#### 4. *Una necessaria combinazione?*

Gli interventi di politica attiva – e le stesse misure di condizionalità – apparirebbero invece ben più comprensibili, corrette ed utili, ove l'integrazione del reddito fosse prevista a vantaggio anche di numeri elevati di "lavoratori poveri". E comunque per questa platea di persone andrebbero senz'altro predisposti.

Questo in Italia tuttavia al momento non avviene.

A ben considerare invece dovrebbe accadere. Infatti appare difficile indivi-

duare una strategia di contrasto del c.d. “lavoro povero” ovvero di sostegno dei c.d. “lavoratori poveri” senza un istituto di tal fatta. Alla luce proprio le caratteristiche del “lavoro povero”, intimamente legate alla dimensione familiare, come già si diceva.

L’istituto dovrebbe però essere riformato, in modo da allargare considerevolmente le possibilità di accesso, rispetto a quanto oggi non accada nell’ordinamento nazionale a proposito del reddito di cittadinanza, per intercettare tali bisogni. Fino ad assumere la funzione di misura finale di tutela e salvaguardia, per quei nuclei familiari dove i redditi acquisiti, anche di lavoro, non risultino adeguati.

Accanto ad esso nel contempo, anche per ridurne le ipotesi di intervento, è tuttavia fondamentale siano predisposte misure per garantire retribuzioni o compensi, quanto ai rapporti di lavoro non subordinati, significativamente più elevati degli attuali. Eventualmente con ricorso al salario minimo legale, nelle forme e modalità in precedenza individuate, ove le dinamiche di mercato e le stesse relazioni collettive, comunque collocate in tale ambito, non permettano ciò accada.

Solo attraverso la compresenza di entrambi questi strumenti, adeguatamente configurati, appare in effetti possibile individuare reali forme di contrasto del lavoro povero.

Al fondo però il problema è probabilmente ancora più complesso, di quanto l’improbabile adesione – oggi, in sede politica, in particolare in Italia – alla ipotizzata prospettiva non lasci già supporre.

Perché ci si attivi davvero nella direzione indicata o in altre ritenute più idonee appare necessario tornare a conferire rilievo politico e culturale al lavoro. Se quest’ultimo non vale (più) nulla non è possibile stupirsi del fatto che, nella società delle merci, sia compensato così poco.

