



SOCIAL COHESION PAPER 1/2023



SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 1, 2023

Una questione politica (e di relazioni industriali): il salario minimo in Italia e in Europa

A cura di Matteo Jessoula, Università degli Studi di Milano



L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Matteo Jessoula

Professore Ordinario di Scienza Politica e Direttore del dottorato in Political Studies presso l'Università di Milano, è coordinatore del team italiano di European Social Policy Network e co-direttore di OCIS-Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione sociale. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi tra cui *La politica pensionistica* (Il Mulino 2009); *Labour market flexibility and pension reforms. Flexible today, secure tomorrow?* (a cura di, con K. Hinrichs, Palgrave 2012); *Alle radici del welfare all'italiana* (con M. Ferrera e V. Fargion, Marsilio 2012); *La mano invisibile dello stato sociale. Il welfare fiscale in Italia* (a cura di, con E. Pavolini, Il Mulino 2022)



Pablo Bustinduy

Assegnista di ricerca presso l'Università di Milano, ha insegnato corsi di Scienza Politica, Relazioni Internazionali e Filosofia presso il City College of New York, New York University, Columbia University e l'Università Pompeu Fabra. La sua ricerca copre diverse aree di politica sociale ed europea, la storia del pensiero politico e la filosofia della democrazia. Fra il 2015 e il 2019 è stato deputato al Congresso spagnolo, dove fu portavoce dei Comitati di Affari Esteri ed Unione Europea

Marcello Natili

Ricercatore in Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano, è membro del team italiano dello European Social Policy Network e del comitato scientifico dell'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione sociale (OCIS). I suoi interessi di ricerca vertono sull'analisi comparata dei sistemi di protezione sociale, con un'attenzione particolare a povertà e reddito minimo in ottica multilivello.

Luca Novelli

Ricercatore presso Fondazione Feltrinelli, si occupa di transizione ecologica, partecipazione democratica, politiche eco-sociali; come intern presso European Trade Union Institute ha lavorato su conflitti eco-sociali e labour environmentalism specie con riferimento al caso ex-Ilva di Taranto.

Orsola Razzolini

Professoressa associata in diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano. Insegna Istituzioni di diritto del lavoro e Human Rights at Work. E' autrice di due monografie e di numerosi contributi pubblicati su riviste nazionali e internazionali. E' stata associate professor presso l'Università del Lussemburgo e Visiting Professor presso l'Università dell'Illinois, Urbana-Champaign. I suoi interessi di ricerca si collocano nell'area del diritto del lavoro, anche comparato, e del diritto dell'Unione europea. Dal 2016 è membro della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Emanuela Struffolino

Ricercatrice in Sociologia Economica presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. È stata Guest Professor presso la Humboldt-Universität zu Berlin e Freie Universität Berlin. Nel 2021 è stata membro del Gruppo di lavoro "Interventi e misure



di contrasto alla povertà lavorativa" istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Si occupa di disuguaglianze, povertà e dinamiche del corso di vita.

Stefano Ronchi

PostDoc all'Università degli Studi di Milano. Ha conseguito il dottorato in Scienze Politiche presso le Università di Colonia e Duisburg-Essen ed è stato Max Weber Fellow all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Si occupa di disuguaglianza, politiche sociali e dimensione sociale dell'UE.

Tommaso Varieschi

Si occupa di salario minimo, politiche del lavoro, relazioni industriali; è laureando in *Economics and Political Science* presso l'Università degli Studi di Milano.



a cura di MATTEO JESSOULA



Una questione politica (e di relazioni industriali): il salario minimo in Italia e in Europa

- 1. Il salario minimo: Italia, Europa?** 1
Matteo Jessoula
- 2. Salario minimo: quel che resta della competizione Destra vs Sinistra?** 3
Matteo Jessoula, Tommaso Varieschi e Luca Novelli
- 3. Questione salariale in Italia e direttiva sui salari minimi adeguati. Molto rumore per nulla (o quasi)** 8
Orsola Razzolini
- 4. La direttiva europea sui salari minimi. L'Ue cambia rotta su salari e contrattazione collettiva** 12
Marcello Natili e Stefano Ronchi
- 5. Un mix di politiche per contrastare il lavoro povero** 18
Emanuela Struffolino (a cura di)
- 6. Il ritorno della competizione politica sulla politica dei redditi: il salario minimo in Spagna** 24
Pablo Bustinduy e Matteo Jessoula



Il salario minimo: Italia, Europa?

Matteo Jessoula, *Università degli Studi di Milano*

Il primo Quaderno OCIS del 2023 include una serie di contributi originali apparsi sulla testata online Welforum.it e raccolti poi ne *Il Punto* "Il salario minimo: Italia, Europa?"¹

Oggetto di intenso dibattito pubblico nell'ultimo quinquennio, nonché di diverse proposte di legge e, da ultimo, della commissione di esperti istituita dal ministro del lavoro Orlando, il salario minimo è oggi ai margini della discussione politica e non appare nell'agenda dell'esecutivo guidato da Giorgia Meloni. Il primo contributo del Quaderno, a cura di Jessoula, Varieschi e Novelli mostra, infatti, come la retribuzione minima e più in generale le politiche del lavoro rappresentino la principale linea di divisione e competizione tra i partiti del governo di centro-destra e le formazioni politiche che - pur con posizioni differenziate sul tema - si collocano alla sinistra di questo. Ciò emerge chiaramente nell'analisi tanto delle proposte di legge sull'istituzione di un salario minimo nazionale quanto dei programmi elettorali alle elezioni del 2022.

Tuttavia, se le probabilità di introdurre una retribuzione minima fissata per legge a livello nazionale sono oggi ridotte al minimo, è lecito aspettarsi che la questione del giusto minimo salariale non scompaia del tutto, nei prossimi anni, dalla discussione pubblica e politica.

In primo luogo perché, argomenta Razzolini nel secondo contributo di questo lavoro, "in Italia esiste una questione salariale", o più precisamente una "crisi della contrattazione collettiva come autorità salariale. La contrattazione collettiva nazionale non è più in grado di svolgere una delle sue principali funzioni: sottrarre i salari al gioco della concorrenza al ribasso tra imprese e tra lavoratori e determinare livelli retributivi conformi ai parametri della sufficienza e della proporzionalità stabiliti dall'art. 36 della Costituzione".

In secondo luogo, perché la recente direttiva UE sui "salari minimi adeguati" nei paesi dell'Unione – sostengono Natili e Ronchi nel terzo articolo della serie - delinea una serie di criteri e procedure che, se efficacemente recepiti nella legislazione nazionale, potrebbero consentire di rafforzare le retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali. È dunque plausibile che almeno attorno al dispositivo di recepimento della direttiva si riattivi un dibattito con il coinvolgimento non soltanto del governo e delle principali forze politiche, ma anche di sindacati e organizzazioni datoriali

Più in generale, il continuo incremento dell'*in-work poverty* in Italia lascia immaginare che la discussione attorno alle misure per contrastare il lavoro povero possa continuare, specialmente mettendo a fuoco – come mostra efficacemente Struffolino – che sono diverse le leve di policy che dovrebbero essere azionate per costruire una efficace "strategia di lotta alla povertà da lavoro".

¹ <https://www.welforum.it/il-punto/nuovo-punto-sul-salario-minimo/> .



Accanto a “politiche macroeconomiche e misure che incidano su struttura produttiva e partecipazione al mercato del lavoro”, sono infatti necessari interventi volti a sostenere i redditi individuali e familiari che aggrediscano uno o più degli anelli della catena di creazione di povertà e disuguaglianza: tra questi, non soltanto la garanzia dei minimi salariali ma anche l’introduzione di uno strumento di integrazione al reddito per i lavoratori poveri (in-work benefit).

L’ultimo contributo del Quaderno sollecita, infine, la riflessione sul caso italiano collocandolo in una prospettiva comparata sud europea. In Spagna, infatti, gli incrementi del salario minimo nazionale sono rimasti ben al di sotto dell’inflazione fino al termine della Grande Recessione, con un impatto significativo sul potere d’acquisto dei lavoratori a basso reddito. Nell’ultimo decennio, tuttavia - come illustrano Bustinduy e Jessoula - il salario minimo ha acquisito una centralità inedita sulla scena politica spagnola, e i provvedimenti di governi di diverso colore hanno registrato una chiara inversione di tendenza fino alla decisa azione del governo di coalizione PSOE-Unidàs Podemos che ha consentito di raggiungere al salario minimo legale i 1000€/mese, con un incremento del 45% rispetto al 2017.

Alla luce delle similitudini strutturali tra Italia e Spagna, v’è da chiedersi se (ed eventualmente quando) - è lecito attendersi un’analogha traiettoria di irrobustimento delle retribuzioni minime anche nel nostro paese o se, più verosimilmente, attori politici e parti sociali persisteranno nel non offrire risposte efficaci al problema del lavoro povero.



Salario minimo: quel che resta della competizione Destra vs Sinistra?

Matteo Jessoula, *Università degli Studi di Milano*

Tommaso Varieschi, *Università degli Studi di Milano*

Luca Novelli, *Università degli Studi di Milano*

1. Introduzione

Negli ultimi anni, pressioni funzionali e fattori politici hanno collocato il salario minimo tra i temi più caldi del dibattito pubblico nel campo delle politiche sociali e del lavoro.

Tra le prime, la diffusione del lavoro povero – nel 2019 era in condizione di povertà l'11,8% dei lavoratori in Italia, rispetto a una media europea del 9,2%² - complice un trentennio di limitato aumento dei salari – specie nella parte bassa della distribuzione dei redditi (Franzini e Raitano 2019) – e sostanziale diffusione dei contratti di lavoro “atipici” (specialmente part-time, ma anche a progetto e finte part-time IVA), nonché l'impatto della Grande Recessione prima e della crisi pandemica poi.

Tra i fattori politici, va menzionata la vivacità degli attori partitici nel formulare proposte di legge in parlamento, oltre all'istituzione, presso il Ministero del Lavoro, della Commissione sulla povertà lavorativa³ presieduta da Andrea Garnero nel 2021, nonché la Direttiva UE sui salari minimi adeguati, proposta alla fine del 2020 e approvata da Parlamento Europeo e Consiglio Europeo rispettivamente il 14 settembre e il 4 ottobre 2022⁴.

L'approvazione di tale direttiva dovrebbe mantenere il tema nell'agenda politica domestica anche nei prossimi mesi, nonostante il verdetto elettorale – con la vittoria della coalizione di Destra guidata da Giorgia Meloni – non lasci presagire sviluppi significativi nel settore. Come si mostrerà nel prosieguo, infatti, l'analisi dei programmi elettorali delle forze politiche presentatesi alle elezioni del 25 settembre 2022 rivela che proprio sul salario minimo – oltre che su regolazione del mercato del lavoro e politiche del lavoro - si coglie una marcata frattura lungo l'asse sinistra-destra. Tale frattura, e la relativa dimensione di competizione politica, ricalca peraltro le

² Relazione del Gruppo di Lavoro sugli Interventi e le Misure di Contrasto alla Povertà Lavorativa in Italia, 2021.

³ La denominazione formale è “Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia”, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia-presentata-la-Relazione-del-Gruppo-di-lavoro.aspx>.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/adequate-minimum-wages/>.



differenze che in tema di salario minimo erano già emerse tra i diversi partiti nella fase successiva alla grande crisi del 2008-14.

2. Un salario minimo nazionale: le proposte di legge

Nel periodo 2014-2020, sono state infatti formulate diverse proposte di legge sul salario minimo, che non hanno però mai raggiunto la fase di approvazione⁵. La prima in ordine temporale era già contenuta nel *Jobs Act* (legge delega n. 183/2014), ma non fece in tempo ad essere trasposta in decreto legislativo prima della caduta del governo Renzi nel 2016. Successivamente, tre proposte di legge in materia sono state presentate da membri del *Partito Democratico* e due da membri di *Liberi e Uguali*, tra il 2018 e il 2019, alla Camera e al Senato. Due di queste prevedevano l'introduzione di una soglia minima legale di 9 euro lordi l'ora, mentre le altre erano orientate all'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. Nel campo di centro-destra, invece, l'unica proposta di legge sul salario minimo venne formulata da deputato Rizzetto (*Fratelli d'Italia*) nel 2019: facendo riferimento all'art. 36 della Costituzione (*"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"*) e prevedendo l'istituzione di una commissione tripartita responsabile delle decisioni riguardanti il salario minimo, tale proposta fissa alcuni criteri per la determinazione del minimo legale che avrebbe dovuto essere differenziato per regione. È questa però l'unica proposta di marca centro-destra fino al 2019.

L'iniziativa più rilevante, attorno alla quale si è sviluppata buona parte del dibattito pubblico e politico è stata rappresentata dal disegno di legge delineato dall'ex ministro del Lavoro del *Movimento 5 Stelle* Nunzia Catalfo del 2018. Utilizzato come base per i successivi lavori parlamentari, la proposta prevedeva un salario minimo legale di 9 euro lordi l'ora, e da maggio 2022 era all'esame (con 93 emendamenti) della Commissione Lavoro del Senato.

La caduta del governo Draghi con la susseguente fine anticipata della legislatura rischiano però di arrestare definitivamente il processo decisionale su questo provvedimento.

3. Competizione partitica e salario minimo: le elezioni politiche 2022

Ma cos'hanno promesso agli elettori – su questo sfondo e sul tema salario minimo - i principali partiti in competizione nelle recenti elezioni del 25 settembre 2022? Vediamolo, analizzando i programmi elettorali lungo l'asse sinistra-destra.

⁵ Si tratta delle proposte di Legge: n. 310 del 3 maggio 2018, Senato (PD); n. 862 del 2 luglio 2018, Camera (Liberi & Uguali); n. 658 del 12 luglio 2018, Senato (M5S); n. 947 del 18 luglio 2018, Camera (PD); n. 1542 del 28 gennaio, 2019, Camera (FDI); n. 1132 del 11 marzo 2019, Senato (PD); n. 1259 del 30 aprile 2019, Camera (Liberi & Uguali).



Le forze tradizionalmente di sinistra nel sistema partitico italiano, nonché il rinnovato Movimento 5 Stelle di Giuseppe Conte che in campagna elettorale ha giocato la carta “left” per recuperare il terreno perduto, condividono un punto essenziale: la fissazione di un salario minimo nazionale per legge, con solo piccole variazioni d’importo tra una proposta e l’altra.

In particolare, **Unione Popolare** – guidata da De Magistris e fondata sull’alleanza tra Potere al Popolo Rifondazione Comunista – richiama già al primo punto programmatico la necessità di “mettere fine al lavoro povero” tramite l’istituzione di un salario minimo legale di 10 euro lordi l’ora (1.600 euro al mese), da rinnovare annualmente. Ciò dovrebbe accompagnarsi alla riduzione dell’orario di lavoro e all’incremento di tutti i salari anche come mezzo di politica industriale “per spingere le imprese verso produzioni a più alto valore aggiunto”.

Simile è la proposta dell’alleanza tra **Verdi e Sinistra Italiana**: un salario minimo legale di 10 euro l’ora), sotto cui non è possibile scendere, combinato con una “legge sulla rappresentanza nei luoghi di lavoro e l’estensione a tutte e tutti delle tabelle retributive previste per il settore dai sindacati maggiormente rappresentativi”. A fare da corollario, anche qui, la riduzione dell’orario di lavoro a parità di salario.

Il salario minimo nazionale definito per legge è, specialmente dopo l’adozione del Reddito di Cittadinanza, uno dei cardini della proposta politica del **Movimento 5 Stelle**, che come detto sopra aveva già elaborato un disegno di legge nel 2018, poi arenatosi alla commissione Lavoro del Senato. Alle elezioni del 2022 la proposta del partito guidato da Conte è di fatto la stessa della Legge Catalfo: salario minimo pari a 9 euro lordi l’ora per legge “per dire stop alle paghe da fame e dare dignità ai lavoratori che percepiscono meno”. Anche qui, in linea con quanto proposto da UP e Verdi-SI, è prevista la riduzione dell’orario di lavoro a parità di retribuzione.

Il quadro muta in maniera sostanziale considerando il programma del PD. Il **Partito Democratico** sottolinea infatti la necessità di combattere il precariato e il lavoro povero, affermando di voler “applicare al più presto in Italia il salario minimo previsto dalla Direttiva europea”. Ciò si traduce, per il PD, nella combinazione delle seguenti proposte: i) una legge che riconosca il valore *erga omnes* dei contratti collettivi firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative al fine di contrastare il fenomeno dei contratti-pirata; ii) l’introduzione di un salario minimo contrattuale “nei settori a più alta incidenza di povertà lavorativa”, con una soglia minima che deve essere “affidata alla proposta delle parti sociali e che comunque rispetti i parametri della direttiva Europea (secondo le stime per l’Italia pari a circa 9 euro lordi all’ora)”. Nessun salario minimo legale dunque, ma centralità della contrattazione collettiva e dell’autonomia delle parti sociali. Meno incisivo è anche il richiamo alla riduzione dell’orario di lavoro, affidato alla “promozione di progetti” ad hoc, a parità di salario.

Muovendoci verso il centro, si conferma l’assenza di una previsione di salario minimo nazionale per legge. La nuova alleanza tra **Azione e Italia Viva** colloca infatti al primo punto della sezione Lavoro l’introduzione di un salario minimo. Tuttavia, seguendo l’indirizzo tracciato dalla Direttiva Europea, il programma richiama la necessità di “garantire una retribuzione dignitosa, che deve passare attraverso una serie di azioni condivise con le parti sociali”, di una legge sulla



rappresentanza per contrastare i contratti-pirata, e della validità *erga omnes* dei contratti che assicurino “la massima copertura di ogni tipologia di lavoro residuale”. Inoltre si evidenzia come altri meccanismi – tra cui minimo esente e imposta negativa sul reddito - possano contribuire ad aumentare il reddito disponibile per i lavoratori poveri. Nessun accenno alla riduzione dell’orario di lavoro.

Più laconica, in ragione della matrice liberal-liberista delle formazioni guidate da Emma Bonino, è la proposta di **+Europa**, che promette di agire seguendo i dettami della Direttiva Europea e di introdurre quindi un “salario minimo mobile, definito in accordo tra le parti sociali e sulla base dei settori produttivi”, oltre che di attuare l’articolo 39 della Costituzione in materia di rappresentatività, al fine di affermare la centralità della contrattazione collettiva, specie di secondo livello in modo da intercettare gli andamenti di produttività.

Significativamente, spostandoci nel campo del **centro-destra**, il salario minimo scompare dall’agenda. Il programma comune della coalizione guidata da Giorgia Meloni non menziona infatti nemmeno il tema ed è opportuno ricordare che a giugno 2022, quando il provvedimento sul salario minimo legale giunse in Senato, i leader di tutte le forze della (futura) coalizione di centro-destra si dichiararono contrari a tale misura.

Solo limitatamente più articolata è la posizione delle singole forze politiche che hanno dato vita alla coalizione elettorale. Il programma della **Legha**, nella sezione Lavoro, non va oltre il riconoscimento “ai lavoratori di un salario minimo pari a quello stabilito dai CCNL più diffusi” assieme alla necessità di “rinnovo immediato di tutti i CCNL scaduti”. Tra le promesse elettorali di **Forza Italia** non v’è traccia di salario minimo, mentre nella sezione Giovani si propongono “salario e stipendio minimo di 1.000 euro per apprendistato, praticantato e lavoro a tempo determinato”. Infine, la proposta programmatica del partito vincitore delle elezioni, **Fratelli d’Italia**, non menziona specificamente il tema salario minimo, pur impegnandosi a “contrastare il lavoro povero e il divario retributivo di genere” tramite l’ampliamento dell’applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali, definiti “garanzia di salario equo e di tutele”. Accanto a questo, il sostegno va alla contrattazione di secondo livello.

In definitiva, la rassegna delle “promesse elettorali” in tema di salario minimo delle principali forze politiche alle recenti elezioni politiche evidenzia una chiara linea di competizione e conflitto lungo l’asse capitale-lavoro, che da sempre fonda la contrapposizione destra-sinistra: i partiti di destra e centro-destra non sembrano infatti avere alcun interesse a investire in simili politiche pre-distributive - vieppiù necessarie per costruire una società meno diseguale tramite il contrasto alla precarietà e la neutralizzazione delle spinte verso la disuguaglianza che si generano nel mercato del lavoro (Franzini 2022). Al contrario, le forze politiche di sinistra e di centro-sinistra convergono sulla necessaria tutela delle retribuzioni più basse, pur differenziandosi circa le soluzioni da mettere in atto, rispetto alle quali emerge infatti una distinzione tra la preferenza per il salario minimo legale (M5S, UP, SI-Verdi) e l’estensione *erga omnes* dei contratti collettivi in combinazione con una legge sulla rappresentanza (PD, Terzo Polo).



Bibliografia

Franzini, M. (2022), *Redistribuire non basta. Politiche pre-distributive per una società più giusta e meno diseguale*, OCIS Social Cohesion Paper 4.2022.

Franzini, M. e Raitano, M. (2019), *Earnings inequality and workers' skills in Italy*, in "Structural Change and Economic Dynamics", Vol. 51, Dic. 2019.



Questione salariale in Italia e direttiva sui salari minimi adeguati.

Molto rumore ma non per nulla (o quasi)

Orsola Razzolini, *Università degli Studi di Milano*

1. La crisi della contrattazione collettiva come «autorità salariale»: il problema della rappresentatività sindacale

Il 19 ottobre 2022 è stata pubblicata la direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati. L'Italia, insieme ad Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Svezia, appartiene ai paesi in cui il salario minimo non è determinato dalla legge, ma dalla contrattazione collettiva che, a parere della direttiva e dell'*Impact Assessment*, è maggiormente in grado di garantire salari minimi dignitosi in contesti caratterizzati da organizzazioni sindacali forti. Anche a fronte dell'elevata copertura della contrattazione collettiva, superiore all'80% e pari al 100% se nel dato si include la possibilità del lavoratore di ottenere i minimi tabellari previsti dai CCNL per via giudiziale¹, l'Italia dovrebbe dunque rappresentare un modello virtuoso.

Eppure, a dispetto delle schematizzazioni che circolano nelle istituzioni UE, in Italia esiste una "questione salariale": più specificamente, una crisi della contrattazione collettiva come "autorità salariale"². In altri termini, la contrattazione collettiva nazionale non è più in grado di svolgere una delle sue principali funzioni: sottrarre i salari al gioco della concorrenza al ribasso tra imprese e tra lavoratori e determinare livelli retributivi conformi ai parametri della sufficienza e della proporzionalità stabiliti dall'art. 36 della Costituzione. Le ragioni si possono così sintetizzare: 1) la frammentazione delle sigle sindacali e datoriali che, nel rispetto della libertà e del pluralismo, consente a sigle poco rappresentative di negoziare il prezzo del lavoro al ribasso, alimentando la concorrenza sleale e il *dumping* salariale (c.d. "contratti pirata"); 2) l'incontrollata moltiplicazione dei CCNL (992 nel 2021) e delle categorie contrattuali che determina sovrapposizioni e *dumping*. In sostanza, è in profonda crisi l'idea che l'ordinamento intersindacale possa funzionare da sé, rimanendo autonomo e autosufficiente rispetto all'ordinamento statale. Per tali ragioni, la maggior parte della dottrina concorda che è urgente affrontare almeno due questioni: 1) la misurazione della rappresentatività sindacale (ma anche delle associazioni datoriali) e la selezione dei sindacati maggiormente o comparativamente più rappresentativi; 2)

¹ V. i dati su "collective bargaining coverage" per gli anni 2000-2019 riportati dall'OECD e disponibili qui <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>.

² Per tutti, T. Treu, "La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva", in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, p. 767 ss.



l'individuazione dei contratti collettivi applicabili sulla base di criteri più oggettivi e meno discrezionali.

La questione della misurazione della rappresentatività è da tempo oggetto di numerosi esperimenti legislativi. Tra i casi più noti possono citarsi quello degli *appalti pubblici*: l'art. 30, co. 4 del d.lgs. 50/2016 prevede che al personale impiegato nell'appalto sia applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato «dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» e che risulti «strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto» (precisazione su cui si tornerà in seguito). Nonché il caso delle **cooperative**: in base all'art. 7, co. 4, d.l. n. 248 del 2007, in presenza di una pluralità di contratti collettivi applicabili alla medesima categoria, deve essere applicato un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dettato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale della categoria. Un meccanismo che la Corte costituzionale ha giudicato compatibile con l'art. 39 Cost. (v. sent. n. 51/2015) e che ha dato buona prova tanto che sia il DDL n. 1132/2019 a prima firma on. Nannicini sia il DDL n. 658/2018 a prima firma on. Catalfo ne hanno proposto la generalizzazione. Resta difficile misurare la maggiore rappresentatività comparata.

Nel settore privato, in mancanza di disposizioni normative simili a quelle previste dal d.lgs. n. 165 del 2001 per il lavoro pubblico e di un'effettiva generalizzata applicazione del TU del 2014 sulla rappresentanza sindacale, i criteri sono di elaborazione giurisprudenziale e fanno principalmente riferimento ad elementi quali la diffusione territoriale, il dato numerico associativo, il numero di CCNL stipulati³.

2. Il dogma della libertà contrattuale nell'individuazione del CCNL applicabile

La selezione delle associazioni sindacali e datoriali sulla base della loro effettiva rappresentatività non basta tuttavia a fronte di CCNL che, pur firmati da sigle rappresentative (Cgil, Cisl, Uil), contengono minimi retributivi ritenuti dal giudice non conformi all'art. 36 Cost. e persino al di sotto della soglia di povertà ISTAT. Si pensi al **CCNL vigilanza e servizi fiduciari**, che stabiliva un compenso orario lordo pari a 6,16 Euro⁴. Discorso analogo vale per il **CCNL multiservizi**, che prevede trattamenti economici complessivi piuttosto bassi con un ambito di applicazione molto ampio, che può estendersi dalla logistica all'industria alimentare, dall'edilizia all'igiene ambientale, facendo concorrenza al ribasso ai CCNL *leader* ivi vigenti, che sono in linea generale più onerosi per le imprese⁵.

³ V. Cass., 30 marzo 1998, n. 3341.

⁴ Trib. Torino, 9 agosto 2019, n. 1128; Trib. Milano, 25 febbraio 2020, n. 225.

⁵ Per avere un'idea di come, nell'igiene ambientale, il CCNL Multiservizi faccia concorrenza al ribasso al CCNL igiene ambientale leader Fise/Assoambiente, Utilitalia, può essere utile consultare il Rapporto Appalti e conflitto collettivo della Commissione di garanzia sciopero, 2021, disponibile qui <https://www.cgsse.it/appalti-e-conflitto-collettivo>.



Il problema su cui riflettere è dunque l'eccessivo appiattimento del sistema delle relazioni industriali sul dogma della libertà contrattuale. Tale dogma si traduce nel rispetto assoluto della volontà delle parti, e in particolare di quella del datore di lavoro, di scegliere il contratto collettivo persino quando esso risulti «innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell'impresa»⁶, con l'unico limite rappresentato dalla possibilità del lavoratore di invocare la non conformità del trattamento retributivo corrisposto all'art. 36 Cost. Stando così le cose, a fronte di 992 contratti collettivi nazionali esistenti (un numero che va tuttavia meglio analizzato e compreso)⁷, un datore di lavoro sceglie il contratto collettivo allo stesso modo in cui sceglie un prodotto al supermercato, innescando fenomeni di *law shopping* e *social dumping*. Una soluzione era prevista dall'art. 2070 c.c. secondo cui, per l'applicazione del contratto collettivo, si deve guardare al dato oggettivo dell'attività **effettivamente esercitata** dall'imprenditore. Altra soluzione si trova nell'art. 30, co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016: negli **appalti pubblici** il CCNL applicato deve risultare coerente con l'attività svolta dall'impresa. Resta comunque il problema del *multiservizi* che, a fronte della sua natura generale e trasversale, può risultare coerente con l'attività svolta da un'impresa operante nella logistica, nell'industria alimentare, nell'igiene ambientale. Si potrebbe allora precisare che non basta la semplice coerenza: in presenza di una pluralità di CCNL, il contratto applicato deve essere quello **maggiormente connesso** all'attività svolta. In questa direzione si muove, apprezzabilmente, il DDL Catalfo, che riferisce però tale connessione all'attività svolta dai lavoratori.

3. Il possibile contributo della direttiva

Nel contesto descritto, quale contributo offre la direttiva sul salario minimo adeguato rispetto alla questione salariale italiana? La direttiva è un importante passo avanti della politica sociale europea poiché chiarisce che la concorrenza nel mercato unico non può giocare sul *dumping* salariale, a lungo considerato dalle istituzioni UE un legittimo vantaggio competitivo delle imprese operanti in paesi caratterizzati da bassi livelli salariali come quelli dell'Est Europa⁷. Tuttavia, con specifico riferimento all'Italia, la direttiva rischia di essere quasi controproducente. Nell'affermare che il miglior strumento per elevare i salari è la contrattazione collettiva con elevata copertura, essa può divenire un facile alibi per non intervenire affatto e accantonare il dibattito sulla possibile introduzione di un [salario minimo legale](#). Per contro, tale dibattito deve continuare poiché è a tutti evidente che, **nonostante** la contrattazione collettiva, l'Italia ha i tassi di in-work poverty e disuguaglianza tra i più elevati d'Europa e le retribuzioni tra le più stagnanti.

Sotto un diverso e meno indagato profilo, la direttiva potrebbe però offrire un contributo significativo alla questione salariale in Italia offrendo la spinta per procedere a una giuridificazione minima del sistema della contrattazione collettiva che risulti compatibile con l'art. 39 Cost. In altri termini, lo Stato potrebbe finalmente intervenire per stabilire almeno *the*

⁶ V. Cass. SU 26.3.1997, n. 2665.

⁷ Emblematica la sentenza Cgue, 3 aprile 2008, C-346/06, Rüffert.



rules of the game: fare cioè in modo che sia meglio definito il perimetro di gioco (le categorie) e ben selezionati i giocatori. È l'art. 8 della direttiva, rubricato «Accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi legali», ad offrire una sponda in tal senso: gli Stati devono infatti garantire l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo legale attraverso l'adozione di una serie di misure, tra le quali il rafforzamento delle ispezioni sul lavoro e la previsione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. L'art. 8 si riferisce solo al salario minimo legale, ma leggendo il *provisional agreement*, l'art. 1 della direttiva che individua tra i propri obiettivi la garanzia "dell'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salari determinati da contratti collettivi o di un salario minimo legale", l'art. 12 in materia di sanzioni (una disposizione orizzontale) e facendo più in generale riferimento al principio di effettività e del primato del diritto UE, si comprende che ogni paese, a prescindere dal sistema adottato, deve garantire ai lavoratori un effettivo accesso al salario minimo adeguato anche prevedendo l'irrogazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in presenza di violazioni. Si tratta di un obiettivo che, senza una giuridificazione minima del sistema contrattuale, l'Italia non sarà in grado di realizzare. Come è possibile, infatti, prevedere un intervento degli ispettori sul lavoro e l'irrogazione di sanzioni se non ci sono norme di legge di cui deve essere accertata l'osservanza, se il contratto collettivo viene applicato su base interamente *volontaristica*, restando così esclusa la possibilità di imporre alle parti un determinato contratto collettivo?⁸ In definitiva, il principio dell'"accesso effettivo" al salario minimo adeguato è il cavallo di Troia attraverso cui l'Italia potrebbe essere costretta a dover predisporre una cornice legislativa minima del sistema contrattuale, affrontando finalmente i nodi irrisolti della questione salariale.

⁸ V. C. Santoro, La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro, Adapt University Press, 2018; M. Novella, "Effettività del diritto alla retribuzione e attività di vigilanza", in Riv. giur. lav., 2019, p. 288 ss.



La direttiva europea sui salari minimi.

L'Ue cambia rotta su salari e contrattazione collettiva

Marcello Natili, *Università degli Studi di Milano*

Stefano Ronchi, *Università degli Studi di Milano*

1. Introduzione

In seguito all'approvazione da parte del Parlamento europeo (505 voti favorevoli, 92 contrari, 44 astensioni), il 4 ottobre 2022 il Consiglio dell'Ue ha dato il via libera definitivo alla direttiva che promuove maggiore adeguatezza ed inclusività dei salari minimi, oltre a supportare un maggiore sviluppo della contrattazione collettiva nei Paesi dell'Unione¹. Gli Stati membri avranno due anni di tempo per recepirla. La proposta di una direttiva europea sui salari minimi fu lanciata esattamente due anni fa, nell'ottobre 2020, dalla Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen, la leader espressa dal Partito popolare europeo ed esponente di spicco dei Cristiano-democratici tedeschi, ovvero le stesse forze politiche che il decennio scorso si erano arroccate su posizioni pro-austerità, favorendo strategie di svalutazione piuttosto che di rafforzamento dei salari. Non a caso Torsten Müller e Thorsten Schulten, osservatori privilegiati dallo European Trade Union Institute e dall'Istituto di ricerca della Fondazione *Hans Böckler*, individuano nella direttiva sui salari minimi un [cambiamento paradigmatico](#) nella visione delle istituzioni Ue su lavoro e contrattazione collettiva. Ma cosa propone esattamente la direttiva? E come si è arrivati a questa svolta?

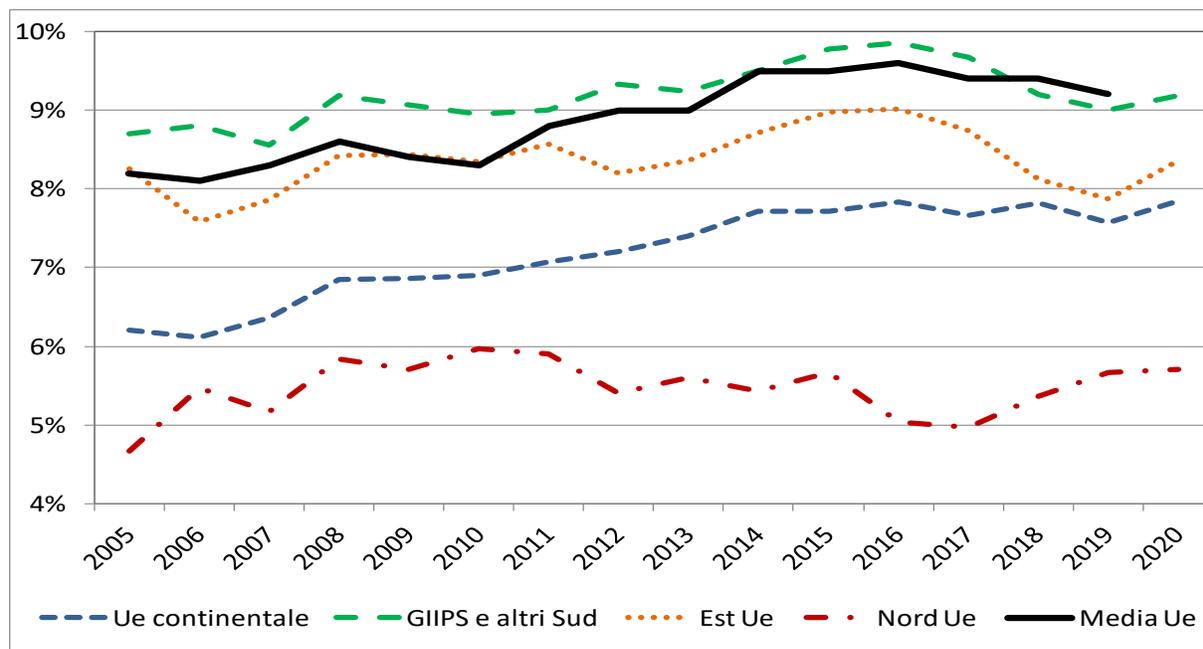
2. Il contesto: aumento della povertà lavorativa ed erosione della contrattazione collettiva

La direttiva europea arriva a seguito di un lungo periodo di erosione dei diritti e peggioramento delle condizioni sociali dei lavoratori in Europa, in particolare di quelli più vulnerabili. La figura 1 mostra l'andamento della povertà lavorativa nell'Ue dal 2005 al 2020. In media, la percentuale di lavoratori con redditi al sotto della soglia di povertà è salita da poco più dell'8% nel primo decennio al picco di 9,6% nel 2016, a seguito della crisi finanziaria globale e della crisi dell'Euro. La pandemia da Covid-19 prima, e crisi energetica ed inflazione oggi aprono prospettive ancora più grigie sul potere d'acquisto dei salari dei lavoratori vulnerabili. I livelli più alti di povertà lavorativa si sono registrati nei paesi cosiddetti GIIPS (Sud Europa + Irlanda), che furono colpiti in misura maggiore dalla crisi del decennio scorso, e in quelli dell'Est. Quello che sorprende è però il notevole incremento della povertà fra i lavoratori dei Paesi continentali (tra cui Germania



e Francia), meno esposti all'eurocrisi. Solo nel Nord dell'Ue (Danimarca, Finlandia, Svezia) la povertà lavorativa è rimasta sotto controllo.

Figura 1. La povertà lavorativa nell'Ue, dal 2005 al 2020.

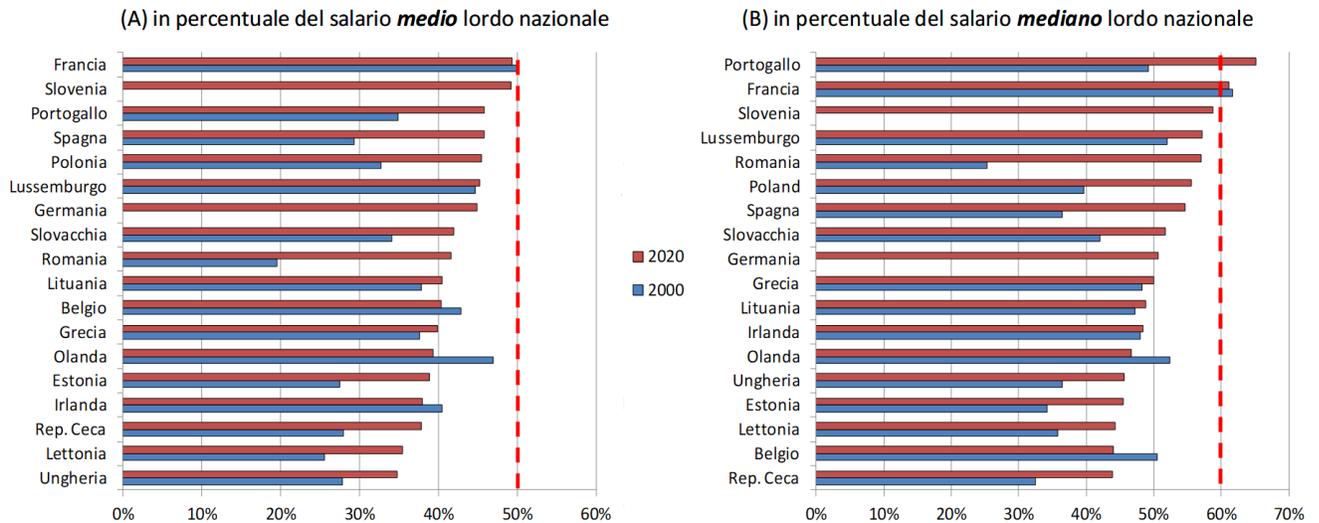


Fonte: Elaborazione degli autori su dati Eurostat

L'aumento del numero di lavoratori poveri è dovuto alla progressiva erosione dell'efficacia delle istituzioni a tutela dei salari minimi. Quest'ultime variano notevolmente tra i paesi Ue. 21 paesi sono dotati di salari minimi legali, che non esistono invece in Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia. In questi 6 paesi a giocare un ruolo fondamentale nella fissazione dei minimi salariali è la contrattazione collettiva – che d'altra parte integra (al rialzo) l'intervento diretto dello stato anche in molti paesi dotati di salario minimo legale. Al di là della varietà, in quasi tutti i paesi Ue le istituzioni di protezione dei salari minimi si sono indebolite nel corso degli ultimi due decenni, sia per l'accelerazione di cambiamenti socioeconomici che per scelte politiche (per es. la riduzione o il mancato aggiornamento all'inflazione dei salari minimi legali). La figura 2 mostra come i livelli dei salari minimi legali (ove presenti) espressi in percentuale del salario medio (A) e mediano (B) nazionale sono cambiati dal 2000 al 2020, anno di lancio della direttiva. Nella maggioranza dei casi gli importi si sono notevolmente ridotti. Dato ancor più importante, nessun paese nel 2020 soddisfaceva entrambi i requisiti di adeguatezza suggeriti dalla direttiva sui salari minimi (linee tratteggiate in rosso): solo la Francia vi si avvicinava.

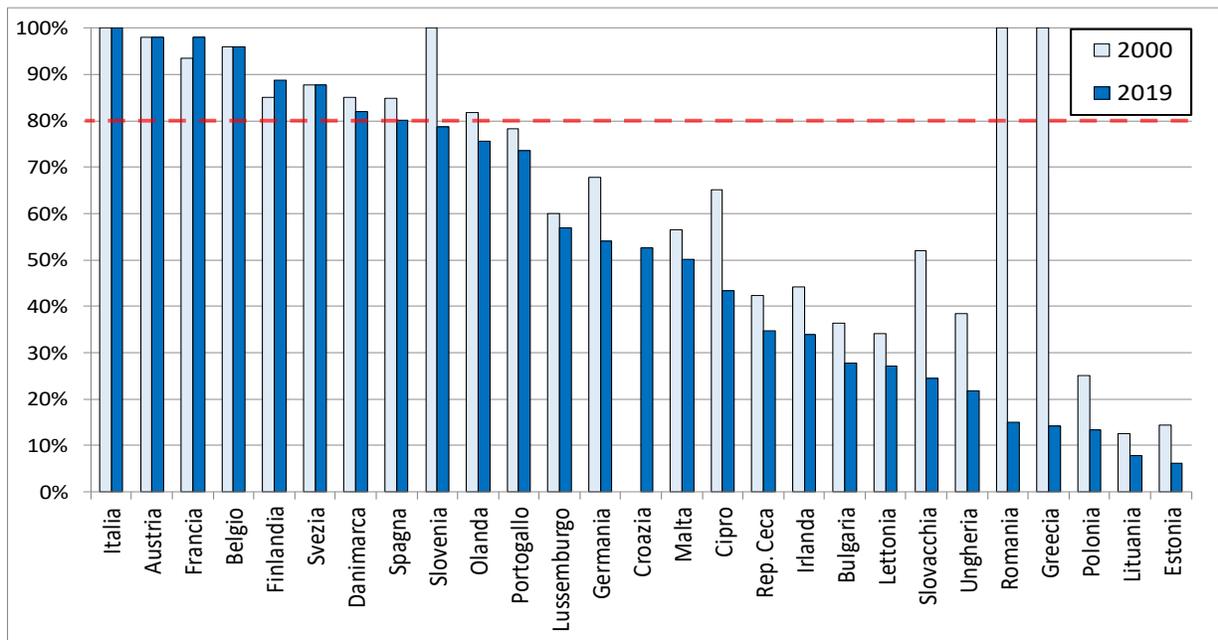


Figura 2. Salari minimi legali in percentuale del salario nazionale lordo medio (A) e mediano (B), nell'anno 2000 e nel 2020.



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OECD

Figura 3. Tassi di copertura della contrattazione collettiva, nell'anno 2000 e nel 2019.



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OECD/AIAS ICTWSS



La figura 3 fotografa invece un secondo trend altrettanto noto: il calo generalizzato della copertura della contrattazione collettiva. La linea tratteggiata indica l'obiettivo dell'80% indicato dalla direttiva: solo 8 Paesi Ue, fra cui l'Italia, superano questa soglia. Si noti che il 100% di copertura per l'Italia si riferisce ai lavoratori aventi diritto alla contrattazione; inoltre, la copertura virtualmente universale nulla dice sui punti deboli della contrattazione in Italia (vd. Razzolini in questo Quaderno), come la proliferazione di contratti collettivi settoriali, la poca chiarezza sui loro ambiti di applicazione, e l'esistenza di contratti 'pirata' con minimi salariali molto bassi.

3. I contenuti della direttiva Ue sui salari minimi

La direttiva mira a dare concretezza al sesto principio del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), che riguarda la garanzia di una 'retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso' ai lavoratori. La base legale su cui si regge la direttiva è, in realtà, piuttosto fragile. Infatti, se da un lato l'articolo 153 del TFUE fa generico riferimento alle 'condizioni di lavoro' come materia a competenza concorrente Ue-Stati membri, dall'altro esclude le 'retribuzioni' dal proprio campo di applicazione. Il terreno su cui è stata costruita la direttiva è reso ancor più scivoloso dalle profonde differenze istituzionali fra i modelli nazionali di contrattazione e *wage-setting*. Alla luce di ciò, la direttiva non obbliga i Paesi membri né ad armonizzare i propri modelli di contrattazione, né a definire salari minimi legali su importi specifici, proponendo piuttosto delle linee guida su tre assi di intervento:

- La *promozione di procedure per rendere adeguati ed aggiornare i salari minimi legali*, laddove questi siano già presenti. I paesi che registrano un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80% (come l'Italia) non sono dunque obbligati a recepire questa norma. La direttiva invita tuttavia ad intervenire sull'adeguatezza dei salari minimi, sia che vengano stabiliti tramite intervento legislativo che tramite contrattazione collettiva. La scelta del metodo viene largamente lasciata ai governi nazionali, che possono decidere se aggiornare gli importi dei salari minimi secondo valori di riferimento usati nella prassi nazionale (per esempio panieri di beni e servizi a prezzi reali), o se utilizzare soglie comunemente usate a livello internazionale, come quella del 60% del salario mediano lordo e 50% del salario medio lordo.
- Il *rafforzamento della contrattazione collettiva*, che viene riconosciuta come elemento essenziale nella determinazione di salari minimi inclusivi ed adeguati. Gli Stati membri in cui meno dell'80% dei lavoratori è interessato dalla contrattazione collettiva dovranno, di concerto con le parti sociali, stabilire un piano d'azione per aumentare tale percentuale, comunicando alla Commissione misure e tempi specifici.
- L'avvio di meccanismi di *monitoraggio della copertura e dell'adeguatezza dei salari minimi*. È interessante notare, al riguardo, che la direttiva specifica che i paesi in cui la protezione dei salari minimi è garantita esclusivamente dalla contrattazione dovranno notificare alla Commissione i livelli di paga più bassi indicati dai contratti collettivi, oltre ai livelli minimi salariali per i lavoratori e i settori non coperti dalla contrattazione. L'auspicio è di favorire



maggiore inclusività per quanto concerne le tutele sui salari minimi, anche per i lavoratori ai margini del mercato del lavoro (i cosiddetti *outsider*) e/o occupati in settori scarsamente sindacalizzati, oggi scarsamente tutelati anche in termini di remunerazione.

4. Come le dinamiche politiche hanno superato le differenze territoriali e istituzionali fra Paesi membri

Fino all'annuncio da parte di Von der Leyen nel 2020, la delicata questione della definizione dei salari minimi non aveva mai raggiunto l'agenda della Commissione. L'ampia eterogeneità fra sistemi di *wage-setting* nazionali aveva infatti fatto da freno a un tema che avrebbe facilmente messo in disaccordo non solo destra e sinistra, ma più in generale paesi con modelli sociali e tradizioni sindacali differenti. Inoltre, il salario minimo legale ha per lungo tempo incontrato diffuso scetticismo non solo fra partiti conservatori e associazioni datoriali, ma anche in molti sindacati che vedevano l'intervento dello stato nel settore come un'ingerenza nei confronti dell'autonomia sindacale – mentre, in questa interpretazione, la contrattazione collettiva avrebbe protetto i lavoratori meglio di scelte politiche che si temeva innescassero una corsa al ribasso nei minimi salariali (è questa la posizione ancora dominante nei paesi nel Nord Europa). Il dilagare della povertà lavorativa, la difficoltà per i sindacati nel raggiungere settori e lavoratori marginali, e la generale erosione della contrattazione collettiva hanno però contribuito a spostare gli equilibri politici in molti paesi europei. Primo fra tutti la [Germania](#), dove, a fronte di una progressiva perdita di capacità di offrire protezione ai lavoratori più vulnerabili tramite la contrattazione, sindacati e Social-democratici hanno spinto per l'introduzione di un salario minimo legale, entrato in vigore a gennaio 2015. Tali dinamiche politiche non hanno tardato a riflettersi sul livello europeo. La maggioranza delle forze progressiste, dall'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici primo promotore della direttiva fino ai Verdi e la Sinistra Unitaria Europea, passando anche per il Presidente francese Macron e i liberali di Renew Europe, si sono fatti portavoce di tale richiesta. I riallineamenti politici nazionali hanno dunque 'contagiato' la *politics* europea. Una volta politicizzata a Bruxelles, la questione dei salari minimi non ha tardato a raggiungere la Commissione. Infatti, nel 2019, l'inserimento della direttiva sui salari minimi nel programma dell'allora candidata di centro-destra alla Presidenza fu funzionale ad assicurare a Von der Leyen un appoggio sufficientemente ampio nel Parlamento europeo. Il percorso della direttiva non è stato, però, senza intoppi. Nonostante il supporto convinto della confederazione sindacale europea (ETUC), nei Paesi del Nord Europa, soprattutto in Danimarca e Svezia, governi, sindacati e partiti di ogni colore si sono opposti alla misura con forza, ottenendo importanti concessioni. La direttiva, uscita in forma 'annacquata' delle mediazioni necessarie nel Consiglio Ue, non va effettivamente a toccare i modelli nazionali che ancora funzionano efficacemente, specie quello 'nordico' di non-interferenza dello stato in materia di contrattazione e definizione dei salari. La direttiva costituisce invece un'arma fondamentale per dare voce ai sindacati laddove questi sono deboli, come ad esempio in molti Paesi dell'Est Europa, dove questi sono stati rilegati a un ruolo estremamente marginale a seguito dalla transizione post-socialista. Inoltre, come notato da [Muller e Schulten](#), la direttiva ha iniziato a far sentire i suoi effetti in molti



paesi già prima dell'effettiva adozione. Per esempio, la Germania ha da poco alzato il salario minimo legale da 10,45 a 12€ all'ora, una cifra vicinissima al 60% del salario mediano. Il governo irlandese ha annunciato che l'attuale salario minimo verrà rimpiazzato entro il 2026 da un nuovo *'living wage'* fissato al 60% del salario mediano. In maniera simile, Il Ministro dell'Economia e del lavoro belga e la federazione dei sindacati olandesi hanno evidenziato l'inadeguatezza delle misure nazionali rispetto ai nuovi standard Ue. E in Italia? Anche se, secondo quanto indicato dalla direttiva, l'Italia non sarebbe tenuta a intervenire, quello del salario minimo legale è stato uno dei temi portanti della campagna elettorale dei partiti di centro-sinistra e del Movimento Cinque Stelle. La vittoria della destra, tuttavia, potrebbe spostare il focus delle politiche sociali e del lavoro ben lontano da questo tema (vd. Jessoula, Varieschi e Novelli in questo Quaderno).



Contro il lavoro povero è necessario un mix di politiche

A cura di Emanuela Struffolino¹⁴, *Università degli Studi di Milano*

1. Introduzione

Avere un lavoro non è sufficiente per scongiurare il rischio di vivere in povertà: questa evidenza si riscontra – sebbene in misura diversa – in tutti i paesi dell’Unione europea in cui la povertà lavorativa si attesta in media intorno al 9%. L’indicatore europeo identifica come lavoratori poveri coloro che sono stati occupati per più di sei mesi nell’anno considerato e che vivevano in famiglie con un reddito al di sotto del 60% del reddito mediano nazionale. Le stime preliminari per il 2021 per l’Italia riportano che l’11.6 per cento dei lavoratori si trovavano in questa condizione, definita *in-work poverty*. Questo dato è allarmante anche alla luce del fatto che le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata non sono neppure esenti dal rischio di vivere in povertà assoluta: secondo le stime preliminari Istat, infatti, nel 2021 circa 922mila famiglie hanno una spesa mensile inferiore a una soglia che indica la spesa minima necessaria per acquisire beni e servizi essenziali per avere uno standard di vita accettabile. Nel dibattito pubblico, il lavoro povero è spesso collegato a *salari* insufficienti. Tuttavia, la povertà lavorativa, così come la povertà in generale e la disuguaglianza, è il risultato di un processo che, oltre al salario orario, riguarda i *tempi* di lavoro (ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si è occupati nel corso di un anno), la *composizione familiare* (in particolare quante persone percepiscono un reddito all’interno del nucleo e quante sono “a carico”) e *l’azione redistributiva dello stato* (Figura 1).

Nella [Relazione preparata su richiesta del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del governo Draghi, Andrea Orlando](#), siamo andati oltre all’indicatore europeo per mostrare più chiaramente l’interazione fra i rischi di bassi salari individuali e di povertà valutata su base familiare. Per questo, nelle nostre analisi abbiamo incluso tra i lavoratori anche coloro che sono stati occupati per meno di sette mesi all’anno e che sono tra i più esposti al rischio di povertà proprio per via della discontinuità nel mercato del lavoro.

Usando i dati Eu-Silc ([European Union Statistics on Income and Living Conditions](#)) per il periodo 2006-2017, troviamo che il 13,2% dei lavoratori che sono stati occupati per almeno un mese all’anno sono poveri, poiché vivono in nuclei il cui reddito familiare era inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. Questo valore è più alto rispetto a quello riportato dall’indicatore Ue ed è in netta crescita dal 10,3% del 2006. Inoltre, la povertà lavorativa così definita è concentrata

¹⁴ Hanno contribuito alla stesura di questo articolo anche Andrea Garnerò (OCSE), Silvia Ciucciòvino (Università Roma Tre), Mariella Magnani (Università di Pavia), Paolo Naticchioni (INPS e Università Roma Tre), Michele Raitano (Sapienza Università di Roma) e Stefani Scherer (Università di Trento).



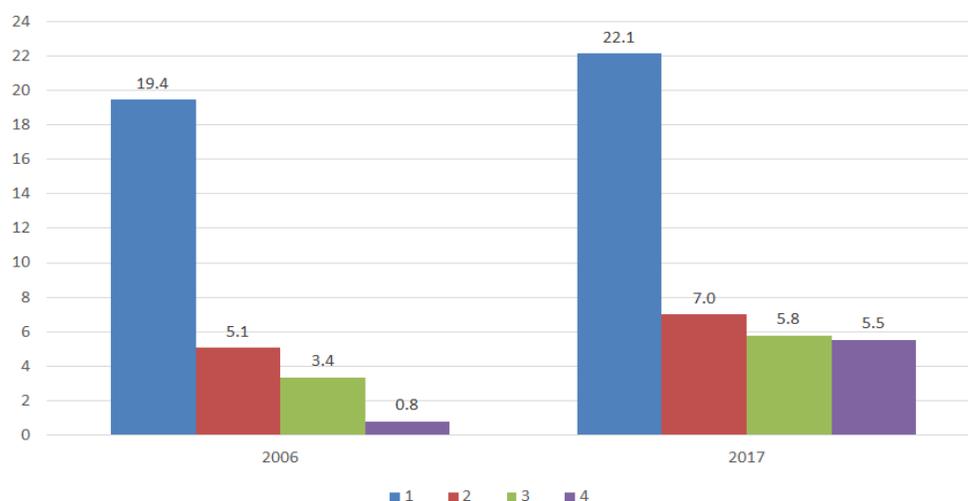
in particolare tra lavoratori autonomi e a tempo parziale. Nel 2017, il rischio di povertà lavorativa era pari, rispettivamente, al 14,2% fra gli uomini e all'11,8% fra le donne. Un risultato paradossale, visto il persistente svantaggio delle donne nel mercato del lavoro. Tuttavia, il dato dipende quasi esclusivamente dal fatto che le donne in molti casi sono "solo" il secondo percettore di reddito: l'incidenza della povertà lavorativa nel 2017 passa infatti dal 22,1% nelle famiglie con solo un percettore di reddito al 7% nelle famiglie con due percettori (Figura 2).

Figura 1. La "catena" di creazione di povertà e disuguaglianza



Fonte: elaborazione degli autori

Figura 2. Percentuale di lavoratori poveri per numero di percettori di reddito nel nucleo, 2006 e 2017



Fonte: Elaborazione degli autori su dati EU-SILC 2006 e 2017

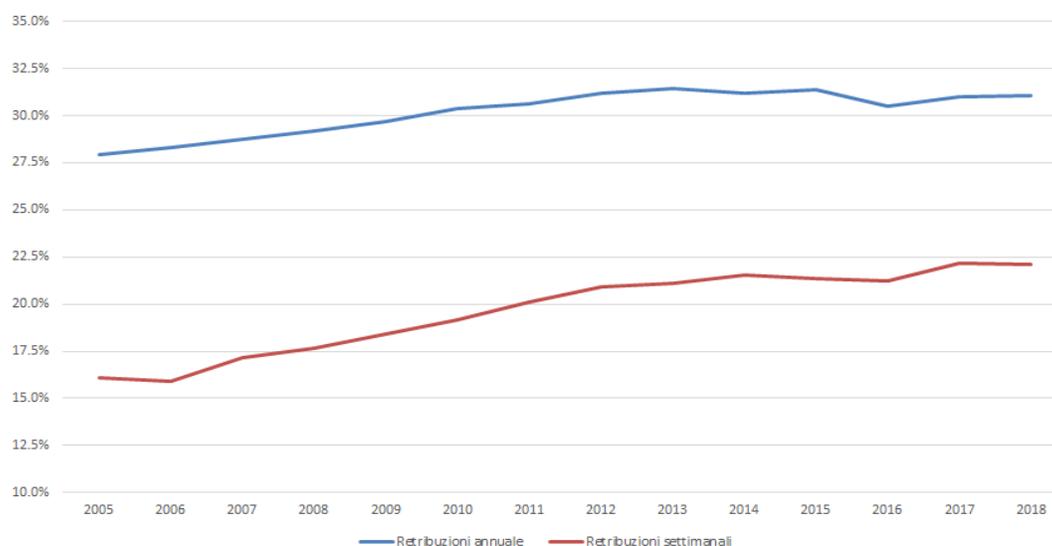
Lo svantaggio delle donne in termini di retribuzione diventa evidente se consideriamo i salari individuali invece del reddito familiare: tra i lavoratori con retribuzioni individuali inferiori al



60% della retribuzione mediana (l'indicatore comunemente utilizzato per identificare i "low-wage workers" ovvero i lavoratori a basso salario), la quota di lavoratori poveri risulta, nel 2017, pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% tra le donne.

Le nostre analisi mostrano, inoltre, che il sistema fiscale e di trasferimenti gioca un ruolo importante nell'attenuare i rischi di bassa retribuzione: tale rischio si attenua, infatti, dopo aver considerato la tassazione ed eventuali indennità individuali. Tuttavia, queste compensazioni sono molto meno efficaci nel proteggere dal rischio di bassa retribuzione i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori autonomi (sui quali incide, peraltro, una aliquota contributiva più elevata rispetto ai lavoratori dipendenti a tempo pieno). Questo quadro non è incoraggiante e riflette una situazione di persistente crisi del mercato del lavoro, ancora lontana da un punto di svolta che segni una necessaria controtendenza. A conferma di questo fatto, la Figura 3 mostra l'andamento nel tempo del rischio di bassa retribuzione in Italia tra il 2005 e il 2017 utilizzando i dati LOSAI-INPS. In questo arco di tempo, la soglia di bassa retribuzione, pari al 60% della retribuzione lorda, si è ridotta in termini reali da circa 12.000 a circa 11.500 euro annui, soprattutto a causa della crescita abnorme del lavoro a tempo parziale (generalmente involontario) e del tempo indeterminato. Tra il 2005 e il 2017, il mancato aumento dei salari e la diffusione del lavoro atipico comportano dunque una crescita sostenuta del rischio di bassa retribuzione, che sale di 3 punti percentuali – dal 27,9% al 31,1%, circa 5,1 milioni di individui in termini assoluti – quando si guarda alle retribuzioni annuali e di ben 6 punti percentuali (dal 16,1% al 22,1%) quando ci si riferisce a quelle settimanali.

Figura 3. Rischio di basse retribuzioni (dato lordo) in Italia, 2005-2017

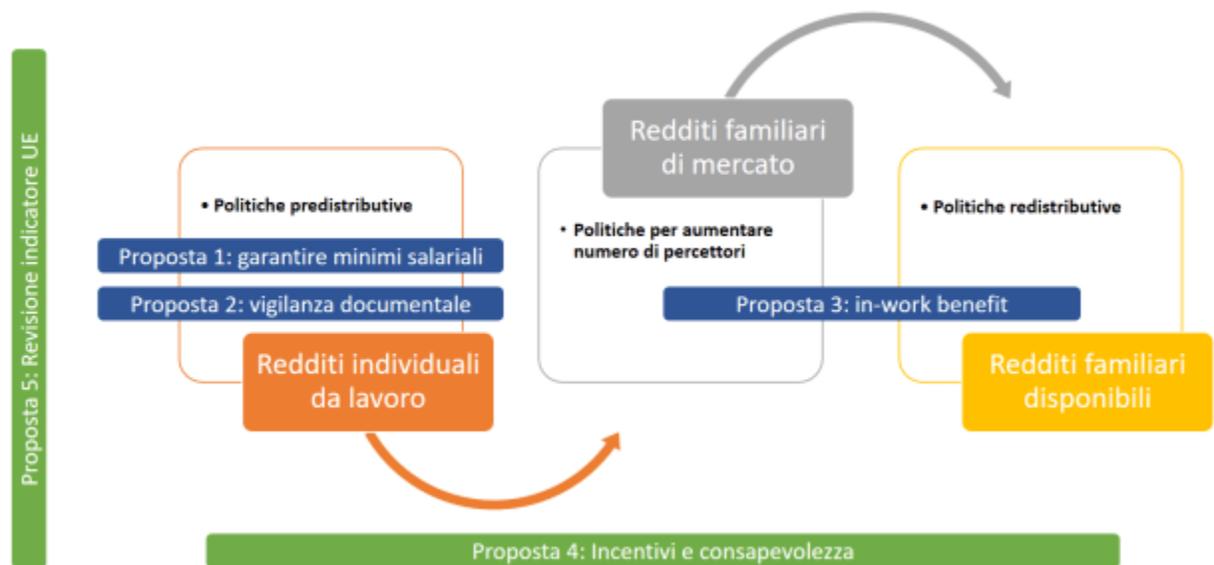


Dati: Elaborazione degli autori su dati LOSAI-INPS 2005-2017

2. Le proposte del Gruppo di lavoro

In Italia, solo il 50% dei lavoratori poveri (secondo la definizione europea) percepisce una qualche prestazione di sostegno al reddito (trasferimenti monetari per disoccupazione, disabilità, malattia, assistenza sociale, famiglia, abitazione) rispetto al 65% in media tra i paesi dell'Unione Europea. In particolare, in Italia manca uno strumento specifico per integrare i redditi dei lavoratori poveri, presente in circa metà dei paesi OCSE. Di fronte all'aumento della povertà lavorativa, l'unico provvedimento introdotto con l'obiettivo esplicito di aumentare le retribuzioni medio-basse è stato il cosiddetto "bonus 80 euro" (ora "Bonus Dipendenti"): questa misura, tuttavia, si rivolge solo ai lavoratori dipendenti, si basa sul salario individuale (ignorando, dunque, la condizione economica del nucleo e gli eventuali familiari a carico) e il trasferimento non è corrisposto a chi ha un reddito così basso da risultare incapiente a fini fiscali.

Figura 4. Le cinque proposte per combattere la povertà lavorativa e la catena di creazione di povertà e diseguaglianze



Fonte: elaborazione degli autori

Inoltre il Reddito di cittadinanza ha di fatto funzionato come una integrazione al reddito dei lavoratori più poveri, nonostante il trasferimento prescinda della situazione lavorativa: infatti – come mostra uno studio [INAPP](#) – tra i percettori del reddito di cittadinanza circa il 45% è occupato. Infine la disoccupazione parziale prevista dal *Jobs Act*² dà accesso a prestazioni assistenziali come ordinarie per chi lavora pochi mesi durante l'anno e ha un reddito molto basso. Per questo motivo, seppur sottolineando come una strategia di lotta alla povertà da lavoro debba partire innanzitutto da politiche macroeconomiche e misure che incidano su struttura produttiva



e partecipazione al mercato del lavoro, [nella nostra relazione](#), abbiamo avanzato cinque proposte indirizzate a sostenere i redditi individuali e familiari. Queste proposte insistono su uno o più degli anelli della catena di creazione di povertà e disuguaglianza (Figura 4). Ci concentriamo qui sulle misure che agiscono direttamente sui salari: la garanzia dei minimi salariali e l'introduzione di uno strumento di integrazione al reddito per i lavoratori poveri (*in-work benefit*). Per le rimanenti proposte si veda la relazione citata sopra.

3. Garantire minimi salariali adeguati

Minimi salariali adeguati sono una condizione necessaria (ma non sufficiente) per combattere la povertà lavorativa tra i lavoratori dipendenti. Questa misura affronta problemi relativi ai bassi salari che vengono generati nel “primo anello” della catena di creazione di povertà e disuguaglianze in Figura 2, quello dei redditi da lavoro individuali. La [recente direttiva europea sul salario minimo](#) si deve leggere alla luce della progressiva erosione della contrattazione collettiva e dell'aumento della vulnerabilità dei lavoratori in Europa. L'Italia è uno dei pochissimi paesi dell'Unione Europea in cui non esiste un salario minimo per legge. Nel nostro paese, sono due le opzioni da tempo in discussione: estendere l'applicazione dei contratti collettivi principali a tutti i lavoratori del settore interessato (quindi anche alle imprese che non hanno firmato quel contratto) oppure [introdurre un salario minimo per legge](#).

Le due opzioni si scontrano con [ostacoli politici e tecnici](#) che da anni bloccano ogni progresso sul tema. Per questo motivo, si potrebbe considerare di partire con la sperimentazione di un salario minimo per legge, o griglie salariali basate sui contratti collettivi in un numero limitato di settori caratterizzati da maggiore criticità, per valutarne gli impatti economici e quelli sul sistema di relazioni industriali.

Inoltre, è cruciale potenziare l'azione di vigilanza sulla conformità (*enforcement*) dei livelli retributivi erogati. Attualmente, la verifica dei livelli retributivi e della loro coerenza con il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato avviene attraverso l'azione ispettiva: è l'ispettore che una volta in azienda valuta la congruenza ed eventuali casi di irregolarità. L'azione ispettiva è fondamentale e dovrebbe essere rafforzata (nel tempo il numero di ispettori è drasticamente calato, determinando una diminuzione dell'efficacia del sistema), ma può essere efficacemente affiancata da un'azione di vigilanza documentale che, grazie alle potenzialità informatiche e tecnologiche oggi disponibili, sia in grado di identificare “automaticamente” casi di presunta irregolarità contributiva attraverso il flusso di dati che le imprese e i lavoratori comunicano rispetto alle posizioni lavorative. Tale analisi documentale sarebbe finalizzata alla costruzione di indici di rischio derivati dai dati, in base ai quali le istituzioni competenti potrebbero confrontarsi con le imprese “più a rischio” per verificare la congruità dei livelli retributivi/contributivi.



3. Introdurre uno strumento di integrazione ai redditi dei lavoratori poveri

Peraltro, garantire minimi salariali adeguati non risolverebbe la questione dell'intensità di lavoro (il "secondo anello" in Figura 2) né interesserebbe le situazioni di povertà lavorativa tra i lavoratori che non hanno un contratto di lavoro dipendente. Per questo motivo, in una strategia generale di lotta alla povertà lavorativa, giocano un ruolo fondamentale i trasferimenti pubblici (il "terzo anello" in Figura 2). Come già discusso, in Italia [manca uno strumento per integrare i redditi dei lavoratori poveri](#) – un *in-work benefit* (letteralmente trasferimento a chi lavora) – che permetterebbe di aiutare chi si trova in situazione di difficoltà economica e incentiverebbe il lavoro regolare.

Un [gruppo di ricercatori OCSE](#) ha elaborato una proposta di *in-work benefit* per l'Italia definito su base individuale per incentivare (o perlomeno non disincentivare) il lavoro del secondo percettore di reddito, che abbiamo visto essere cruciale per proteggere dalla povertà lavorativa a livello del nucleo familiare. Il trasferimento crescerebbe fino al 50% del reddito medio integrando il reddito da lavoro e abbassando la cosiddetta "aliquota marginale effettiva" in modo da non scoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro di quei lavoratori e quelle lavoratrici che riceverebbero salari molto bassi e che vedrebbero la quota di tasse a loro carico aumentare in maniera sproporzionata. All'aumentare del reddito da lavoro oltre al 50% del reddito medio il trasferimento si stabilizza per poi decrescere. L'*in-work benefit* è pensato per variare a seconda del numero di familiari a carico in modo da sostenere lavoratori e lavoratrici con carichi di cura.

Una misura così disegnata dovrebbe inserirsi nella più ampia discussione sulla riforma fiscale, razionalizzando e assorbendo gli ex "80 euro" e il sussidio di disoccupazione parziale per arrivare a uno strumento unico, di facile accesso e coerente con il resto del sistema (in particolare, con quel che rimarrà del Reddito di Cittadinanza e il nuovo [Assegno Unico e Universale per i Figli](#)). Tuttavia, è importante sottolineare che per evitare che un *in-work benefit* possa trasformarsi, surrettiziamente, in un incentivo al lavoro povero, una misura di questo tipo deve accompagnarsi alla presenza e al rispetto di minimi salariali adeguati e, più in generale, al controllo del numero di ore di lavoro e dei salari dichiarati.

In conclusione, ci preme ricordare che queste proposte – assieme alle altre presentate nella relazione – vanno considerate nel loro complesso: se prese isolatamente, infatti, nessuna appare risolutiva e, anzi, alcune di esse rischiano di essere inefficaci (ad esempio un salario minimo senza controlli più stringenti) o dannose (un *in-work benefit* senza minimi salariali adeguati e rispettati). Se pensate in sinergia, invece, le cinque proposte potrebbero permettere di fare un passo avanti non solo nella lotta alla povertà da lavoro, ma anche rispetto alla necessità di assicurare condizioni di lavoro dignitose nel presente, che siano anche fonte di sicurezza economica nel futuro e garantire l'accesso alla piena cittadinanza per le lavoratrici e i lavoratori e per le loro famiglie.



Il ritorno della competizione politica sulla politica dei redditi: il salario minimo in Spagna

Pablo Bustinduy, *Università degli Studi di Milano*

Matteo Jessoula, *Università degli Studi di Milano*

1. Introduzione

In Spagna, tra il 2008 e il 2016, gli incrementi del salario minimo sono rimasti ben al di sotto dell'inflazione, con un impatto significativo sul potere d'acquisto dei lavoratori a basso reddito, mentre il dialogo sociale veniva stato indebolito dall'azione unilaterale dei governi che hanno imposto severe misure di aggiustamento fiscale. Al contempo, la deregolamentazione del mercato del lavoro – conseguenza di due importanti riforme nel 2010 e nel 2012 – ha portato alla moltiplicazione dei contratti atipici, specialmente quelli temporanei: i redditi da lavoro sono rimasti stagnanti, soprattutto per la classe media e quella operaia, mentre i livelli di disoccupazione (specie tra i giovani), la povertà lavorativa e l'esclusione sociale rimanevano elevati rispetto alla media europea.

Tuttavia, nell'ultimo decennio, il salario minimo ha dunque acquisito una nuova centralità sulla scena politica spagnola. A partire dal 2014, in un quadro caratterizzato da profondo malcontento sociale e ampie trasformazioni del sistema partitico, il salario minimo è divenuto sempre più saliente nel dibattito pubblico ed è aumentata la pressione sugli attori politici affinché riorientassero la politica economica e quella salariale. Le politiche di salario minimo hanno dunque registrato una chiara inversione di tendenza e governi di diverso colore hanno risposto alla pressione sociale licenziando una serie di rilevanti incrementi del salario minimo legale, che è cresciuto di oltre il 45% dal 2017.

Qual è l'assetto istituzionale e di governance in tema di salario minimo in Spagna? Soprattutto, quali dinamiche hanno condotto, negli anni recenti, al sensibile aumento del minimo retributivo nel paese iberico?

2. Il salario minimo nazionale in Spagna: da Zapatero alla Grande Recessione

Per ragioni storiche e istituzionali, il regime di salario minimo in Spagna è caratterizzato dal ruolo preponderante dello Stato, che assume una funzione di regolamentazione diretta del minimo salariale nazionale, e più in generale dei rapporti di lavoro.



Il salario minimo legale definisce una soglia minima nazionale per tutti i settori economici e le professioni e tale soglia è fissata per decreto del governo su base annuale, previa consultazione coi sindacati e con le associazioni imprenditoriali più rappresentative a livello nazionale.

Benché la legge stabilisca una serie di criteri per la definizione della retribuzione minima, la procedura lascia ampi margini di manovra per decisioni strettamente politiche. Il carattere discrezionale delle norme sul salario minimo consente infatti vibranti confronti e negoziazioni tra gli attori coinvolti, prevedendo un ruolo importante del dialogo sociale, ma può anche tradursi in azioni unilaterali da parte dei governi e nell'imposizione di scelte politiche compiute al di fuori dei processi di concertazione sociale.

In particolare, fino a tempi recenti, il salario minimo non ha rappresentato un tema centrale nella vita politica spagnola. Con pochissime eccezioni, tra il 1978 e il 2004 gli aumenti del salario minimo sono rimasti al di sotto dell'inflazione e l'impatto complessivo sulla distribuzione salariale è stato molto limitato. Nel 2004, il governo di centro-sinistra di José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) si è impegnato a rafforzare il salario minimo al fine di compensare la perdita di potere d'acquisto dei beneficiari, con l'obiettivo di raggiungere un livello corrispondente al 60% del salario medio nel 2012. In un contesto di forte crescita economica, il salario minimo è così aumentato da 460€/mese nel 2004 a 624€/mese nel 2009.

Gli effetti della crisi finanziaria ed economica globale hanno però interrotto questa tendenza. Dopo un tentativo fallito di rispondere alla crisi con politiche di stimolo economico di matrice neokeynesiana, la disoccupazione (al 18%) e il deficit pubblico (all'11%) sono esplosi nel 2009. Sotto la pressione dei mercati finanziari e dell'UE, il governo Zapatero ha perciò varato drastiche misure di austerità volte alla riduzione del deficit e alla stabilizzazione fiscale. In questo quadro, il salario minimo venne fissato a 633€/mese nel 2010 e a 641€/mese nel 2011, per una crescita complessiva pari al 2,8% in due anni, molto lontano dalla promessa di raggiungere gli 800€ nel 2012. L'inversione di rotta del governo sulla politica economica e salariale incontrò una forte opposizione nel paese, che si concretizzò anche in uno sciopero generale nel settembre 2010. Successivamente, a maggio 2011, il movimento sociale degli *indignados* fece irruzione nella politica spagnola, articolando una vibrante protesta contro le misure di austerità e la corruzione politica: "*Violencia es cobrar 600 euros*", uno degli slogan più noti del movimento, faceva proprio riferimento al modesto livello del salario minimo legale.

Dopo le elezioni anticipate del novembre 2011, il centrodestra tornò al governo contando sulla maggioranza assoluta del Partito Popolare (PP) in parlamento. Il primo governo Rajoy avviò un robusto processo di consolidamento fiscale tramite una serie di riforme strutturali orientate all'austerità. La politica del salario minimo diventò un tassello chiave nella strategia generale di rilancio della competitività del paese attraverso un processo di svalutazione interna delle retribuzioni. Per la prima volta nella storia democratica del paese il salario minimo fu congelato a 641,4€/mese nel 2012, aumentando di solo il 0,6% nel 2013, per poi venire nuovamente congelato nel 2014. Complessivamente, il salario minimo aumentò soltanto del 3,4% tra il 2011 e il 2015, a fronte di un aumento dei prezzi di circa il 7%.



3. La svolta: ristrutturazione del sistema partitico e risposta alla domanda sociale

La perdita di potere d'acquisto del salario minimo e la subordinazione di questo alla strategia di svalutazione interna causarono un indebolimento senza precedenti della concertazione sociale. I sindacati avviarono quindi un'aggressiva mobilitazione contro la politica socioeconomica del governo, organizzando anche due scioperi generali nel marzo e nel novembre 2012. Nel mentre, a partire dal 2014, la Spagna entrò in un ciclo di instabilità politica la cui espressione più visibile fu la profonda trasformazione del sistema partitico, con l'emergere di due nuovi attori, Podemos e Ciudadanos, in competizione su diversi poli ideologici. Aumento della frammentazione politica e incremento della volatilità elettorale determinarono sia l'accelerazione dei cicli politici, sia la difficoltà nel garantire maggioranze parlamentari, nonché la formazione di governi più deboli. Dal 2015 al 2019, infatti, la Spagna ha registrato quattro elezioni generali: un'anomalia nel funzionamento del sistema politico spagnolo.

Su questo sfondo, sebbene la politica del salario minimo sia rimasta inizialmente inalterata – con la soglia minima che raggiunge soltanto i 655€/mese nel 2016 - due snodi testimoniano la nuova rilevanza del salario minimo già in questo ciclo politico.

Il primo corrisponde al fallito accordo tra PSOE e Ciudadanos per la formazione di un governo di coalizione dopo le elezioni del 2015. L'accordo prevedeva infatti un aumento del salario minimo pari all'1% che suscitò aspre critiche da parte della sinistra. Sia la sinistra che il PP votarono contro la formazione del governo, aprendo così le porte a una seconda tornata elettorale nel 2016 e alla successiva formazione di un governo PP-Ciudadanos. Appena insediatosi il nuovo governo, il gruppo parlamentare di Podemos presentò quindi una proposta di legge che prevedeva un aumento del 45% del salario minimo in tre anni per raggiungere i 950€/mese nel 2020. Dopo essere stata adottata con la sola opposizione del PP e l'astensione di Ciudadanos, la proposta venne però ripetutamente e definitivamente bloccata in Commissione. Quella nuova maggioranza parlamentare, tuttavia, inaugurò una logica competitiva sul salario minimo che si rivelò poi determinante per l'evoluzione futura dell'istituto.

Nel 2017, il miglioramento delle condizioni economiche consentì un rilassamento della politica economica e fiscale già sotto il secondo governo di Mariano Rajoy. Dopo sei anni di stagnazione, il salario minimo aumentò dell'8% nel 2017, raggiungendo i 707€/mese in un contesto di forte crescita della domanda interna e dei consumi. Questa misura fu il risultato di un accordo politico con l'opposizione socialista (PSOE), che aveva minacciato di non sostenere gli obiettivi sul deficit in assenza di un sostanziale aumento della retribuzione minima legale. A questa decisione seguì anche il tentativo di rilanciare la concertazione sociale. Nel dicembre 2017, il governo concluse un accordo con le parti sociali che stabilì un aumento del 4% del salario minimo per l'anno 2018 - raggiungendo così i 736€/mese - nonché ulteriori aumenti del 5% per il 2019 e del 10% per il 2020, portandolo a 850€/mese. Questo calendario era soggetto a due condizioni: che la crescita annuale del PIL fosse rimasta al di sopra del 2,5% e che gli assicurati al sistema di previdenza sociale aumentassero di 450.000 unità all'anno. Tuttavia, a causa dell'instabilità politica l'accordo rimase



in vigore solo per pochi mesi e nel maggio 2018, a seguito di una serie di scandali di corruzione, il governo Rajoy fu sostituito da un governo di minoranza del PSOE con il sostegno parlamentare della sinistra e dei partiti baschi e catalani.

4. Dal consenso al conflitto, la dinamica variabile della competizione politica sul salario minimo

PSOE e Unidas Podemos disegnarono subito una nuova legge di bilancio che comprendeva uno storico aumento del 22% del salario minimo per l'anno 2019, portandolo a 900 €/mese. La misura incontrò l'opposizione del PP, delle associazioni imprenditoriali e della Banca Centrale, ma diventò un simbolo dell'inversione delle politiche incentrate sull'austerità. La base parlamentare del nuovo governo si rivelò però politicamente fragile. Dopo aver perso il sostegno degli indipendentisti catalani, Sanchez convocò nuove elezioni nell'aprile 2019, elezioni che vennero poi ripetute dopo soli tre mesi per l'impossibilità di formare una maggioranza parlamentare. In ottobre venne infine varato il primo governo di coalizione dal ritorno della Spagna alla democrazia: il PSOE si accordò infatti con UP, che ottenne cinque ministeri tra cui quello del Lavoro, responsabile del dialogo sociale e delle negoziazioni salariali. La nuova coalizione di sinistra trasformò il salario minimo in tema centrale dell'agenda politica, decretando ulteriori aumenti di oltre il 10% negli ultimi tre anni fino ai 1000€/mese odierni, in linea con l'obiettivo di raggiungere la soglia del 60% del reddito mediano (stimata tra i 1.011 e i 1.049) entro il 2024.

Le ultime negoziazioni sul salario minimo sono state però molto conflittuali. Nel 2021 e 2022 il governo ha raggiunto un accordo sulla politica salariale con i soli sindacati, interrompendo una serie di undici accordi sociali tripartiti dall'inizio della pandemia. Il PP e Ciudadanos hanno censurato la decisione del governo, mentre la destra nazionalista di Vox, ormai terzo gruppo parlamentare, si è opposta frontalmente e radicalmente.

In conclusione, nell'ultimo quindicennio la traiettoria politica del salario minimo in Spagna è segnata dalla cesura tra due fasi differenti. In seguito all'impatto economico della Grande Recessione, il salario minimo è aumentato soltanto del 3,4% dal 2010 al 2016 e, per la prima volta nella storia democratica recente, è stato persino congelato nel 2012 e 2014. Questo periodo fu caratterizzato da un'intensificazione del ruolo del governo, con frequenti interventi unilaterali, e una crisi acuta delle pratiche di dialogo sociale. Dal 2017, si può tuttavia osservare un netto cambiamento di tendenza. Il miglioramento delle condizioni economiche e la rivitalizzazione del dialogo sociale hanno avviato una curva ascendente per il salario minimo, che è proseguita fino ad oggi. Questa trasformazione ha suscitato un riallineamento dei principali attori politici, ma anche della configurazione degli interessi sociali nonché dei conseguenti incentivi in termini di competizione politica sul salario minimo, che hanno conferito a quest'ultimo una nuova centralità politica. Se la competizione sul tema è stata inizialmente convergente – con i principali partiti che si ricorrevano promettendo incrementi della retribuzione minima legale – a partire dal 2019 e man mano che il salario minimo si avvicina alla soglia simbolica del 60%, il confronto politico è divenuto decisamente più teso e polarizzato. In un contesto nel quale la spirale inflattiva legata



alla guerra in Ucraina, la conseguente svalutazione del potere d'acquisto dei lavoratori e l'incertezza economica attribuiscono rinnovata importanza alla questione salariale, resta da vedere fino a che punto, e in che modo, la recente polarizzazione ideologica in materia ne determinerà l'evoluzione futura.

L' Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale è
un progetto nato nell'ambito
del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia
Tel.: +39 0522 378622
Email: info@osservatoriocoesionesociale.it
Web: www.osservatoriocoesionesociale.eu

