



10 MARZO 2021

Fratellanza e lavoro. Contributo agli
studi in materia di insegnamento
sociale della Chiesa cattolica

di Michele Faioli

Professore associato di Diritto del lavoro
Università Cattolica del Sacro Cuore



Fratellanza e lavoro. Contributo agli studi in materia di insegnamento sociale della Chiesa cattolica*

di Michele Faioli

Professore associato di Diritto del lavoro
Università Cattolica del Sacro Cuore

Abstract [It]: L'insegnamento sociale della Chiesa cattolica si occupa anche di temi giuslavoristici, tra cui il lavoro povero. L'enciclica Fratelli tutti segna, in questa prospettiva, un passaggio importante che attiene all'individuazione delle cause di tale fenomeno e alla promozione dei cambiamenti sistemici per modificare in radice tali cause. Il saggio muove dalla visione sociale che la Chiesa cattolica ha maturato nel tempo per affrontare specificatamente l'argomento del lavoro povero. Gli studi recenti sulle cause del lavoro povero (mancato rinnovo dei CCNL, applicazione di salari inferiori ai minimi contrattuali, abuso della flessibilità contrattuale, lavoro irregolare) rilevano che il lavoro povero ricade specialmente sulle fasce sociali più vulnerabili (donne, giovani, migranti) e su alcune aree dell'Italia (meridione), determinando un più limitato accesso alla formazione, con conseguenze quasi irreversibili sulla mobilità professionale e sociale del lavoratore. Il lavoro povero si combatte con il metodo della responsabilità, individuale e collettiva, che si traduce in effettiva contrattazione collettiva e in buone relazioni industriali. Con tale metodo si può colpire questo male sociale in profondità e vincere. Tale metodo viene esemplificato con la proposta di salario minimo europeo che si basa su possibili interventi legislativi di sostegno (non sostitutivi, e soprattutto mai di esonero) delle funzioni delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

Abstract [En]: The Catholic Church social teaching provides, among other items, a compelling labor and industrial relations analysis. In this viewpoint, causes and risks of the in-work poverty are significantly highlighted by the encyclical Fratelli tutti, which strongly promotes actions to challenge systemic changes aimed at reducing such causes and risks. The essay focuses on the in-work poverty frame. Recent investigations concerning individuals that are at risk of in-work poverty are focusing on the related social causes (collective bargaining's activities, disposable income below a certain level, frauds in flexibility labor regulations, undeclared work) and on the related social clusters (women, young people, migrants, geographical areas). In-work poverty can also determine detrimental effects in the fields of vocational training and social/professional mobility. In-work poverty can be addressed by means of a mix of measures that should be aimed at combining labor and social law reforms along with industrial relations and collective bargaining as the directive/proposal for European statutory minimum wage carries out.

Parole chiave: insegnamento sociale della Chiesa cattolica; lavoro povero; minimi contrattuali; disagio sociale; flessibilità; responsabilità collettiva; legislazione di sostegno; salario minimo europeo

Keywords: social teaching of the Catholic Church; working poor; in-work poverty; statutory salary; collective bargaining; social dialogue; industrial relations; labor law; minimum statutory wage; Europe

Sommario: 1. Premessa. Individuazione del campo di indagine. 2. Contenuti e metodo dell'insegnamento sociale. Man fragt, con risposte che si adeguano ai segni dei tempi. 3. I temi giuslavoristici nell'enciclica Fratelli tutti. 4. Lavoro povero e insegnamento sociale della Chiesa cattolica. Cause, effetti, scenari. Il caso italiano e la proposta di direttiva europea sul salario minimo.

* Articolo sottoposto a referaggio.



*To be just
it is not enough to refrain from injustice.
One must go further and refuse to play its game,
substituting love for self-interest
as the driving force of society.
Pedro Arrupe, s.j.*

1. Premessa. Individuazione del campo di indagine

Il saggio è composto da tre paragrafi e dalla presente premessa, la quale è finalizzata all'individuazione del campo di indagine. A tal fine, qui di seguito si descrive il percorso argomentativo, muovendo dal secondo paragrafo, nel quale si è posto il problema centrale della disamina che si intende effettuare.

Nel secondo paragrafo, da una parte, si indica quale sia il quadro generale sui contenuti e sui metodi dell'insegnamento sociale della Chiesa cattolica e, dall'altra, si evidenzia il collegamento tra l'insegnamento sociale della Chiesa cattolica, nel relativo sviluppo storico-esperienziale e dottrinario, e le misure che permettono il riscatto da situazioni di degrado, individuale e collettivo. Tale collegamento, secondo la ricostruzione che qui si prospetta, sta nel rafforzamento della libertà e dell'autonomia della persona umana. Libertà, autonomia e responsabilità, individuale e collettiva, sono tre parole chiave che, da Leone XIII sino a Francesco, contraddistinguono lo sviluppo dell'insegnamento sociale della Chiesa cattolica in materia di lavoro.

Nel terzo paragrafo, facendo leva sui risultati descritti nella prima parte del saggio, si affrontano alcuni aspetti della recente enciclica Fratelli tutti. Si insiste sulla relativa dimensione sociale e sulle ricadute più importanti in materia di lavoro, politiche attive, sostegno al reddito alla luce della nozione di affratellamento, intesa nel senso di processo di autonomia e di libertà della persona.

Nel quarto paragrafo ci si esercita su un caso specifico. Si applica l'approccio teorico dell'insegnamento sociale a uno dei temi più rilevanti ripresi dall'enciclica Fratelli tutti. Si intende osservare, in particolare, il fenomeno del lavoro povero, tenendo presente l'ordinamento giuridico italiano, anche in vista della possibile approvazione della proposta di direttiva europea sul salario minimo.

Con il presente saggio si contribuisce al dibattito interdisciplinare, già avviato da alcuni anni, relativo a quella prassi sociale che è intesa come spazio in cui il cristiano si impegna, anche politicamente o sindacalmente, per difendere la dignità della persona, promuovendo il diritto come garanzia di quella dignità. E ciò attiene anche al diritto del lavoro, in relazione alle vicende giuridiche e sociali di cui esso normalmente si occupa.

2. Contenuti e metodo dell'insegnamento sociale. *Man fragt*, con risposte che si adeguano ai segni dei tempi

L'insegnamento sociale della Chiesa cattolica muove da domande, non da risposte. *Man fragt* ("ci si chiede se") è il metodo con cui l'insegnamento sociale della Chiesa cattolica si è consolidato dalla prima enciclica di fine '800 sino al Concilio Vaticano II, diventando man mano anche parte del contenuto dei più recenti documenti¹. Le risposte, se ci sono, si adeguano ai segni dei tempi. I fini restano immutati, i mezzi possono essere aggiornati anche in relazione alle maggiori conoscenze che derivano dalle scienze sociali, dall'economia, dal diritto, etc.

Quel metodo ha affascinato, con intensità diverse, quasi tutta la cultura sindacale italiana. Oltre alla naturale connessione con la CISL, si sa che ci sono state interlocuzioni con alcuni esponenti della UIL e un certo coinvolgimento intellettuale della CGIL, testimoniato anche da B. Trentin nelle sue lettere². L'insegnamento sociale della Chiesa cattolica, con il metodo della domanda, sposta l'attenzione dal "perché" al "per chi" esistiamo e, dunque, su ciò che resta di umano, anche nelle situazioni di degrado sociale. Quel che resta di umano rivela la nostra soggettività, individuale e collettiva, con il relativo significato ultimo. Intuendo quel significato, si inizia a intravedere a quale storia si appartiene, gli occhi si aprono sulla sofferenza del mondo, ci si interroga su come si può porre rimedio a essa. Le domande mostrano che c'è sempre qualcosa da imparare, che non si sa tutto di tutto e che c'è un desiderio di conoscere l'umanità per quella che è. *Man fragt* significa che le domande possono essere illimitate perché illimitata è la natura di ciò che si intende studiare e capire. C'è, in questa metodologia, una convergenza

¹ Sull'insegnamento sociale si v. le elaborazioni svolte da almeno due importanti centri di ricerca universitaria: nel mio ateneo, il Centro di ricerche per lo studio della dottrina sociale della Chiesa, Università Cattolica del Sacro Cuore, che elabora periodicamente l'aggiornamento del Dizionario di dottrina sociale della Chiesa, Scienze sociali e Magistero, in <https://centridiateneo.unicatt.it/centro-di-ateneo-per-la-dottrina-sociale-della-chiesa> nonché l'Initiative on Catholic Social Thought and Public Life della Georgetown University in <https://catholicsocialthought.georgetown.edu> – L'insegnamento sociale è generalmente diviso in sette aree tematiche: (i) dignità della persona umana, (ii) partecipazione sociale, comunità e famiglia, (iii) diritti e responsabilità, (iv) opzione per i poveri, (v) lavoro dignitoso, (vi) solidarietà, (vii) cura del creato. I documenti ufficiali sono raccolti nel sito della Santa Sede - <http://www.vatican.va/content/vatican/it.html> – I documenti papali e conciliari che hanno creato nel tempo la struttura centrale dell'insegnamento sociale sono almeno i seguenti: *Rerum Novarum* (Leone XIII, 1891); *Quadragesimo Anno* (Pio XI, 1931); *Mater et Magistra* (Giovanni XXIII, 1961); *Pacem in Terris* (Giovanni XXIII, 1963); *Gaudium et Spes* (Concilio Vaticano II, 1965); *Dignitatis Humanae* (Concilio Vaticano II, 1965); *Populorum Progressio* (Paolo VI, 1967); *Octogesima Adveniens* (Paolo VI, 1971); *Evangelii Nuntiandi* (Paolo VI, 1975); *Laborem Exercens* (Giovanni Paolo II, 1981); *Sollicitudo Rei Socialis* (Giovanni Paolo II, 1987); *Centesimus Annus* (Giovanni Paolo II, 1991); *Veritatis splendor* (Giovanni Paolo II, 1993); *Evangelium Vitae* (Giovanni Paolo II, 1995); *Fides et Ratio* (Giovanni Paolo II, 1998); *Deus Caritas Est* (Benedetto XVI, 2005); *Sacramentum Caritatis* (Benedetto XVI, 2007); *Caritas in Veritate* (Benedetto XVI, 2009); *Evangelii Gaudium* (Francesco, 2013); *Laudato Si'* (Francesco, 2015); *Fratelli tutti* (Francesco, 2020). Nel 2004 è stato elaborato *Compendio della Dottrina Sociale dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace* (v. in http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_it.html).

² A. RANIERI A., I. ROMEO, *Bruno Trentin e l'eclissi della sinistra*, Roma, 2020.

con l'impostazione kantiana³. Con ogni domanda posta si trascende ciò che si studia perché la domanda permette di andare oltre la materia che compone la realtà. Con il porre una domanda viene espresso il desiderio di conoscere di più e meglio.

Tra le domande dell'insegnamento sociale ce ne sono almeno due da mettere in rilievo per i fini di questo saggio: la prima riguarda il valore della persona umana (quanto valgo come persona?) e la seconda riguarda la capacità del lavoro di permettere il riscatto personale da situazioni di degrado sociale (quanto vale il mio lavoro?). Sulla seconda domanda ci si soffermerà dopo. Qui è dirimente la prima, la quale è intuitivamente il problema da cui muovere l'indagine che si intende effettuare.

La libertà della persona umana non è intesa dall'insegnamento sociale come qualcosa di cui si è solo meramente titolari. La libertà si esercita. Se essa non può essere esercitata va capita ed eliminata la causa che ne limita l'esercizio perché con la libertà ci si rende responsabili di ciò che possiamo diventare, trascendendo ciò che siamo e ciò che potrebbe predeterminare, anche in negativo, ciò che siamo (vincoli individuali e ostacoli collettivi, economici o sociali). In qualunque situazione, la libertà, al pari della ragione, spinge in avanti la storia individuale, e con essa, in molte situazioni, quella collettiva. Questa proiezione in avanti, libera e responsabile, verso il più e il meglio (*magis*), che muove da ciò che può essere un limite, è di per sé la caratteristica fondamentale dell'essere persona⁴. La vita che è vissuta con coraggio, con audacia e responsabilmente, anche nelle situazioni più tragiche, testimonia ciò che resta di umano e, contestualmente, la fede. L'autonomia della persona non è, dunque, da intendersi come inversamente proporzionale all'esperienza religiosa.

Anzi, nella linea già tracciata dai padri della Chiesa⁵, che ripetevano "gloria Dei, vivens homo", l'insegnamento sociale sottolinea che il discorso su Dio dipende dal lavoro, dall'educazione, dal cibo, dalla casa, dalle cure mediche e, dunque, dai diritti umani che sono promossi responsabilmente a favore di chiunque, a partire dai più vulnerabili, e il più possibile tutelati in vista della libertà e dell'autonomia personale.

In questa linea, in cui difficilmente si incrociano idealismi teologici o forme decontestualizzate di religione, si possono altresì leggere alcune esperienze significative di donne e uomini che hanno innovato, nel tempo, l'approccio della Chiesa alla carità, affermando, con intuizioni profonde e con una correlata prassi, che la carità deve essere necessariamente coniugata a cambiamenti sistemici delle situazioni di

³ Su questa convergenza si v., in particolare, l'elaborazione di K. RAHNER (1992), *Theological Investigations*, Baltimor, 1992.

⁴ J. MARITAIN, *Integral Humanism, Freedom in the Modern World, and A Letter on Independence*, Notre Dame, 1996; P. RICOEUR, *La persona*, Brescia, 1997; A. MACINTYRE, *After Virtue*, Notre Dame, 2007; C. TAYLOR, *The Ethics of Authenticity*, Cambridge, 2003.

⁵ L'espressione risale al secondo secolo d.C. e viene attribuita a Ireneo di Lione.

degrado umano e, dunque, alla giustizia sociale, con la rimozione o la mitigazione delle cause che determinano povertà, analfabetismo, mancanza di lavoro, mancanza di cure sanitarie, disuguaglianze⁶. Con altre parole, non c'è carità senza giustizia perché non c'è carità senza un serio tentativo di rimozione delle cause che determinano povertà e disagio sociale. La carità, infatti, prevede quasi sempre un impegno politico per la giustizia sociale, sapendo che “l’inclusione o l’esclusione di chi soffre lungo la strada definisce tutti i progetti economici, politici, sociali e religiosi” (Fratelli tutti, paragrafo 69). Quelle esperienze, avendo inciso sulla prassi sociale, continuano a interrogare chiunque sia autenticamente interessato a comprendere la connessione tra insegnamento sociale e riscatto da situazioni di degrado individuale/collettivo. La domanda da cui muovono quelle esperienze (quanto vale una persona umana?) resta senza risposta se si sceglie di parlare di Dio con lo sguardo lontano dal mondo.

3. I temi giuslavoristici nell'enciclica Fratelli tutti

L'enciclica Fratelli tutti, muovendo dalla domanda sul valore della persona umana, si inserisce nel percorso già tracciato dall'insegnamento sociale e esperienziale di cui si è detto sopra⁷. Il problema che ci si pone qui è se essa possieda o meno anche una certa dimensione giuslavoristica. Il linguaggio dell'enciclica è diretto. Ciò ha facilitato notevolmente l'approccio ai contenuti, aprendo dialoghi culturali e scientifici impensabili sino a qualche tempo fa.

Il modo più opportuno per leggere questa enciclica resta ovviamente l'immaginare come Dio vede il mondo: il richiamo alla parabola del buon samaritano nei primi paragrafi dell'enciclica ha proprio questo significato (“ogni giorno ci troviamo davanti alla scelta di essere buoni samaritani oppure viandanti indifferenti che passano a distanza” – paragrafo 69).

Ma ritorniamo alla domanda da cui muove questa sezione del saggio: nell'enciclica Fratelli tutti c'è anche una dimensione giuslavoristica?

⁶ Per esemplificare si pensi alle intuizioni di alcuni ordini religiosi (exp. vincenziani, gesuiti, salesiani) o associazioni laiche (exp. Comunità di Sant'Egidio, ACLI) trasformate in opere sociali (scuole, centri di formazione professionale, ospedali, case per orfani, accoglienza per rifugiati e migranti, strutture per donne abusate e vittime di violenza, sostegno alle vittime di dipendenze da droghe e alcool, unità di missione per la protezione dell'ambiente, etc.).

⁷ L'insegnamento sociale sul lavoro muove in particolare dalla *Rerum novarum* del 1891 di Leone XIII. In tale documento si ritrovano indicazioni contro lo sfruttamento dei lavoratori e per combattere il lavoro minorile, gli orari non regolati, la situazione di non sicurezza nelle fabbriche. Era richiesto in quel tempo uno sforzo di ri-umanizzazione della fabbrica che muoveva dalla dignità della persona contro forme odiose di abuso. Nel 1942, in un radio messaggio, Pio XII parla della dignità umana in relazione ai diritti dei lavoratori e delle “conseguenze pratiche, derivanti dalla nobiltà morale del lavoro”, come, ad esempio, il giusto salario. Nel 1981 la Chiesa ha pubblicato l'enciclica *Laborem exercens* per ribadire che “mediante il lavoro l'uomo non solo trasforma la natura adattandola alle proprie necessità, ma anche realizza se stesso come uomo ed anzi, in un certo senso, diventa più uomo”. Nella enciclica del 2009 *Caritas in veritate* la Chiesa chiede di superare l'idea di un mercato esclusivamente ripiegato sull'obiettivo del profitto a tutti i costi. Nell'Evangelii Gaudium del 2013 il lavoro è definito “libero, creativo, partecipativo e solidale, [in cui] l'essere umano esprime e accresce la dignità della propria vita. Il giusto salario permette l'accesso adeguato agli altri beni che sono destinati all'uso comune”.

Ci sono alcuni paragrafi che segnalano questa dimensione. Tra questi, si possono studiare il paragrafo 22, 110, 162 e 186. Nel paragrafo 22, ragionando di logica di scarto, l'enciclica evidenzia che nei sistemi economici c'è una certa ossessione di ridurre i costi del lavoro. Questa ossessione crea scarto, facendo diventare la persona parte di questo terribile ingranaggio e, dunque, vittima dell'ossessione della riduzione dei costi del lavoro. Per noi giuslavoristi ossessione della riduzione del costo del lavoro significa anche lavoro povero. Che cos'è il lavoro povero? È il lavoro mal retribuito perché non vengono rispettati i minimi contrattuali o il salario minimo legale. Ci sono padri e madri di famiglia che pur lavorando non portano a casa un salario che permette una vita degna e una prospettiva ai propri figli. Il paragrafo 110 sottolinea che una sola persona scartata non rende fraterno il sistema economico sociale. Il suggerimento che si legge in queste pagine consiste nel lottare contro le cause strutturali dello scarto sociale, tra cui vi è la mancanza di lavoro, oltre alla povertà, alla disuguaglianza, alla mancanza della terra e della casa, alla negazione dei diritti sociali (paragrafo 116). Nel paragrafo 162 si definisce il lavoro come l'obiettivo vero che deve consentire una vita degna alla persona. Non c'è sussidio che tenga. Il lavoro rafforza la libertà e l'autonomia della persona. Il lavoro determina l'espressione piena della dignità umana. Qui potremmo anche vedere il collegamento con la nozione costituzionale di solidarietà, intesa come principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento (artt. 1, 3, 4, 35, 36 e 38 Cost.)⁸. Il lavoro è considerato un "bene del popolo" perché esso è un bene reale rispetto a cui bisogna risolvere i problemi⁹: "il lavoro è una dimensione irrinunciabile della vita sociale, perché non solo è un modo di guadagnarsi il pane, ma anche un mezzo per la crescita personale, per stabilire relazioni sane, per esprimere sé stessi, per condividere doni, per sentirsi corresponsabili nel miglioramento del mondo e, in definitiva, per vivere come popolo". Il paragrafo 186 imputa la responsabilità della realizzazione delle politiche di promozione del lavoro a chi gestisce la cosa pubblica: alla politica si chiede di introdurre tutte quelle misure che possono attivare la ricollocazione di chi è disoccupato nel mercato del lavoro.

Questi quattro paragrafi dell'enciclica confermano la dimensione che qui si definisce giuslavoristica perché spostano il problema di Dio da un ambito ideale a un ambito reale, fatto di relazioni di giustizia e misericordia con persone concrete in contesti concreti. C'è in essi un collegamento possibile tra tale dimensione e il concetto di affratellamento. Del resto per incidere sulla realtà non bastano solo buone intenzioni, ma servono tecnica e scienza ("quando è in gioco il bene degli altri, non bastano le buone intenzioni, ma si tratta di ottenere effettivamente ciò di cui essi e le loro nazioni hanno bisogno per

⁸ Si richiama l'impostazione di L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, n. 1/1998.

⁹ Sulla categoria teologica di popolo si v. gli studi di J. C. SCANNONE, *La teologia del popolo. Radici teologiche di papa Francesco*, Brescia, 2019.

realizzarsi” - paragrafo 185). Il diritto del lavoro, in questa prospettiva, è più che una buona intenzione. È uno degli strumenti scientifici che può orientare i migliori percorsi volti a raggiungere il risultato sociale auspicato¹⁰.

La dimensione giuslavoristica dell'enciclica ha la propria radice nella nozione di affratellamento. La domanda centrale dell'enciclica non è “chi è mio fratello?”, ma – in modo più corretto – “di chi io mi faccio fratello?” (si v. il paragrafo 80). Tale domanda si traduce con il verbo affratellarsi. La decisione di includere o escludere chi è più vulnerabile (anche socialmente) è il criterio ultimo per osservare, giudicare e poi agire nella vita di tutti i giorni come un buon samaritano. Il che significa valutare ogni progetto economico, politico, sociale e religioso più ampio, in cui, direttamente o indirettamente, siamo coinvolti (si v. il paragrafo 69).

Ma cosa è la fratellanza? Nell'enciclica si intende per fratellanza un processo autonomo, dinamico, libero, non facile, che richiede tempo, e, per alcuni versi, salva anche il tempo che viviamo. È fratellanza ciò che media tra situazioni normalmente confliggenti. È fratellanza ciò che fa crescere talenti, iniziative, progetti, individuali e collettivi (paragrafo 162). Di qui si può osservare anche il collegamento tra fratellanza e amicizia sociale: la fratellanza crea l'amicizia sociale perché mediante essa tutti i fratelli, esercitando eguali diritti e doveri, godono della medesima giustizia, anche sociale. Ecco perché alla domanda “di chi mi faccio fratello?” si risponde secondo un processo personale che si costruisce con autonomia e libertà. Il lavoro può essere inteso come rafforzamento di tale processo.

4. Lavoro povero e insegnamento sociale della Chiesa cattolica. Cause, effetti, scenari. Il caso italiano e la proposta di direttiva sul salario minimo europeo

Veniamo a una applicazione pratica dei contenuti dell'insegnamento sociale. Si è già segnalato che si intende perseguire questo fine, analizzando alcuni aspetti giuridici del lavoro povero, essendo esso un tema complicato e socialmente rilevante, scelto dall'enciclica Fratelli tutti per orientare una serie di azioni a livello personale e collettivo.

Il lavoro povero è un lavoro che, pur in presenza di una retribuzione e di una certa continuità professionale, non permette di superare le disagiate situazioni economiche in cui versa la persona e il relativo nucleo familiare. Il lavoro povero, il quale è, contestualmente, causa e effetto delle disuguaglianze sociali perché non permette alla persona né di beneficiare né di concorrere al progresso materiale e

¹⁰ In questa prospettiva si v. gli scritti di M. NAPOLI, *Il lavoro e le regole. C'è un futuro per il diritto del lavoro?*, in *Jus*, n. 1/1998; T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *DLRI*, n. 140/2013; L. ZOPPOLI, *La stagione delle riforme: pubblico e privato a confronto*, in *LPA*, fascicolo unico, 2017; M. RUSCIANO, *Sul metodo delle riforme del Diritto del lavoro*, in *DLM*, n. 2/2018; F. LISO, *Gino Ginigi: appunti per la storia di un progetto di modernizzazione mancato*, in *DRLI*, n. 157/2018; S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della corte costituzionale*, in *RDSS*, n. 2/2019.

spirituale della società (art. 4 Cost.), si può considerare uno degli ostacoli di ordine economico e sociale in relazione ai quali la Repubblica ha il compito di attivare ogni misura utile di rimozione (art. 3 Cost.). Esso è un fenomeno che riguarda tutte le economie, anche quelle avanzate. Il caso italiano è, però, paradigmatico. I dati ci mostrano che il lavoro povero in Italia ha origine dalla debolezza dell'attuale sistema di definizione dei salari¹¹. Tale debolezza è collegata certamente alla difficoltà delle relazioni industriali italiane di garantire retribuzioni sufficienti e proporzionate¹². Il che accade qualora i contratti collettivi non vengano rinnovati, determinando uno iato temporale che erode il potere di acquisto dei lavoratori (primo scenario)¹³. In altri casi, con contratti rinnovati, viene a verificarsi il riprovevole effetto che consiste, da parte di alcuni datori di lavoro, nella elusione del costo del lavoro determinato dall'incremento contrattuale (secondo scenario)¹⁴. Qui si crea la peggiore forma di lavoro povero perché da essa difficilmente ci si può sottrarre: tale lavoro povero è, nei fatti, riferibile a una quota non irrilevante di lavoratori la cui retribuzione è inferiore ai minimi contrattuali del settore. Detta retribuzione, con buona probabilità, resterà tale, se non si viene a determinare la condizione per cercare e trovare un nuovo lavoro. La deviazione rispetto ai minimi contrattuali si determina non solo con il ricorso a accordi collettivi in deroga ai CCNL, normalmente negoziati in periodi di crisi, ma anche nei casi in cui i datori di lavoro decidano di erogare retribuzioni inferiori ai minimi tabellari fissati nei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative. Il lavoro povero può essere altresì collegato al ricorso abusivo al lavoro parasubordinato o alle forme flessibili di lavoro subordinato, in assenza di efficienti sistemi di sostegno al reddito per le fasi di alternanza lavoro/non lavoro (terzo scenario)¹⁵. Il lavoro povero è certamente causato dal lavoro prestato irregolarmente e non dichiarato (quarto scenario)¹⁶. Gli studi recenti sui quattro scenari menzionati (mancato rinnovo dei CCNL, applicazione di salari inferiori ai minimi contrattuali, abuso della flessibilità, lavoro irregolare) rilevano che il lavoro povero ricade specialmente sulle fasce sociali più vulnerabili (donne, giovani, migranti) e su alcune aree del paese

¹¹ M. NAPOLI, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1/2006; C. LUCIFORA, *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Bologna, 2017; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, n. 1/2019; T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, n. 3/2019.

¹² F. GUARRIELLO, *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *DRLI*, n. 1/2015; M. MAGNANI, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *GI*, n. 3/2015; P. PASCUCCHI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale*, Bologna 2018; A. GARNERO, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *DRI*, n. 3/2019; M. MARTONE, *A che prezzo? L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma 2019.

¹³ Si v. la documentazione CNEL sul punto in <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/1310/SCADUTO-IL-616-DEI-CONTRATTI>

¹⁴ Sul punto si v. sul tema la recente analisi svolta da Ciucciovino, 2020.

¹⁵ T. TREU, *Una seconda fase della "flexicurity" per l'occupabilità*, in *DRI*, n. 3/2017.

¹⁶ M. ESPOSITO, *Le attività ispettive e il contrasto al lavoro irregolare nel sistema del "Jobs Act"*, in *RGL*, n. 3/2016; M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in *DRLI*, n. 162/2019.

(Meridione o aree suburbane)¹⁷, determinando un più limitato accesso alla formazione, con conseguenze quasi irreversibili sulla mobilità professionale e sociale del lavoratore. Si crea un circolo vizioso da cui difficilmente si esce. Esemplificando, al primo giro, c'è lavoro povero, a cui seguono bassi salari, poca formazione, condizioni disagiate; al secondo giro, lavoro più povero, salario ancor più basso, nessuna formazione, esclusione sociale; al terzo giro, lavoro nero, nessun rispetto per i diritti, povertà, e, così via sino alla probabile espulsione totale dal mercato del lavoro e dalla normalità sociale a cui ha diritto il lavoratore e la propria famiglia, sino a forme simili alla schiavitù (bassa scolarizzazione, assenza di cure sanitarie, poca o non significativa vita socio-culturale, poche interazioni umane sane, irrilevanti prospettive di crescita dei figli, etc.).

Il lavoro povero è, dunque, la trappola sociale più detestabile per la persona e la relativa famiglia perché esso rompe, subdolamente, la fratellanza umana, la quale basa il “protocollo con cui saremo giudicati”¹⁸. Cioè, c'è un lavoro mal pagato che si svolge, ma che impedisce alla persona di realizzarsi, non permettendo di accrescere la propria umanità (“diventare più uomo”, *Laborem exercens*¹⁹). È un lavoro che non può diventare “libero, creativo, partecipativo e solidale, [in cui] l'essere umano esprime e accresce la dignità della propria vita” (*Evangelii gaudium*²⁰) perché in esso la carenza o la debolezza di diritti, collettivi e individuali, inibisce l'ordinato sviluppo della persona umana e della società.

Il contrasto al lavoro povero è limitato a interventi spesso specifici e a-sistematici. A tal proposito è significativo il fatto che l'inarrestabile erosione dei meccanismi salariali contrattuali stia convincendo il decisore politico italiano, anche alla luce di altre esperienze europee, della necessità di intervenire con una legislazione che sarebbe volta a estendere ex art. 36 Cost. le clausole contrattuali che definiscono i minimi retributivi. Tuttavia, nei disegni di legge, attualmente in discussione in Parlamento, si leggono proposte e regolazioni che, oltre a complicare il quadro delle relazioni sindacali, determinerebbero quasi certamente una maggiore conflittualità sociale. In termini esemplificativi, uno dei due disegni di legge (DDL 658/2019) mette insieme, in modo molto disordinato, la tecnica di estensione dell'efficacia dei contratti

¹⁷ C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2017-2018*, in cnel.it, 2018.

¹⁸ Francesco, Messaggio alla prof.ssa M. Archer, Presidente della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali, 24 aprile 2017; si v. anche Lettera del Santo Padre Francesco ai movimenti popolari, 12 aprile 2020. Ma si v. anche l'enciclica *Fratelli tutti*, ai punti 110, 112, 162 e 186, dove, in particolare, si legge “insisto sul fatto che «aiutare i poveri con il denaro dev'essere sempre un rimedio provvisorio per fare fronte a delle emergenze. Il vero obiettivo dovrebbe sempre essere di consentire loro una vita degna mediante il lavoro»” e, ancora, “se qualcuno aiuta un anziano ad attraversare un fiume — e questo è squisita carità —, il politico gli costruisce un ponte, e anche questo è carità. Se qualcuno aiuta un altro dandogli da mangiare, il politico crea per lui un posto di lavoro, ed esercita una forma altissima di carità che nobilita la sua azione politica”.

¹⁹ *Laborem exercens*, 1981. Si v. anche il Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, 2004, n. 263 (“il lavoro è espressione della piena umanità dell'uomo, nella sua condizione storica e nella sua orientazione escatologica: la sua azione libera e responsabile ne svela l'intima relazione con il Creatore ed il suo potenziale creativo”).

²⁰ *Evangelii gaudium*, 2013. Si v. F. OCCHETTA, *Il lavoro promesso. Libero, creativo, partecipativo e solidale*, Milano, 2017.

collettivi con la tecnica di fissazione del salario minimo legale. In Europa solo l'Italia avrebbe una norma così mal congeniata. Il secondo disegno di legge (DDL 1132/2019) rimette in modo netto alle parti sociali la soluzione del problema, richiamando i minimi tabellari dei circa 900 CCNL oggi applicabili e non offrendo un sostegno effettivo alle organizzazioni più rappresentative. In entrambi i DDL occorrerebbe preliminarmente comprendere, con maggiore precisione e secondo un discernimento politico serio, se sia giusto o meno rimettere alla legge la definizione delle componenti che definiscono la retribuzione da estendere erga omnes nonché decidere se sia utile o meno che il salario minimo legale sia stabilito in una unica misura armonizzata, dunque non differenziata per settore produttivo o per lavoratori (giovani, migranti, etc.). I disegni di legge, viceversa, attuano misure salariali differenziate perché si basano sull'estensione erga omnes della parte economica dei contratti collettivi nazionali. Si dovrebbe altresì comprendere con quale meccanismo giuridico si possa rafforzare il coordinamento tra contratto nazionale e contratto decentrato, aziendale e territoriale, nella definizione del salario minimo²¹. Per sintetizzare la questione si può affermare che, imponendo il salario minimo legale, nel modo che attualmente i due DDL propongono (primavera 2021), verrebbero a emergere maggiori e più complicati problemi sociali dati dalla ingiustificabile differenziazione tra gruppi di lavoratori e, probabilmente, anche tra settori, territori, distretti industriali, unità produttive, etc..

Il lavoro povero non si affronta con una legislazione di emergenza. Esso, purtroppo, sta diventando un fenomeno tendenzialmente strutturale delle economie occidentali²². Il lavoro povero, in questa prospettiva, si combatte con la responsabilità, individuale e collettiva, la quale richiama quanto abbiamo già descritto sopra in termini costruzione e rafforzamento dell'autonomia e della libertà della persona. Con la responsabilità, individuale e collettiva, si può colpire in profondità il lavoro povero, inteso come male sociale, vincendo.

Osserviamo, a tal fine, più da vicino come l'insegnamento sociale descrive il metodo della responsabilità, individuale e collettiva, per poi svolgere l'applicazione di esso al tema del lavoro povero. Il metodo della responsabilità, individuale e collettiva, può essere basato sui quattro principi che l'esortazione apostolica Evangelii gaudium propone: il tempo è superiore allo spazio (paragrafi 222-225); l'unità prevale sul conflitto (paragrafi 226-230); la realtà è più importante dell'idea (paragrafi 231-233); il tutto è superiore alla parte (paragrafi 234-237). Concentrandosi sul terzo principio (realtà superiore all'idea), si può affermare che ripristinare forme di giustizia contro il lavoro povero non significa introdurre progetti formali, disincantati e avulsi dalla realtà che è alla base di quello specifico contesto storico-giuridico e

²¹ Si v. V. BAVARO, *Note sul salario minimo legale nel disegno di legge n. 658 del 2018*, in *ildiariodellavoro.it* - 2019; E. MENEGATTI, *Ripensando la "via italiana" alla giusta retribuzione*, in *ADL*, n. 1/2020.

²² OECD, 2009; ma si v. anche le tabelle recenti di Eurostat in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tespm070> e gli studi di Eurofound in <https://www.eurofound.europa.eu/topic/working-poor>

economico. L'idea (i.e. legislazione sul salario minimo), per quanto buona in sé, qualora fosse staccata dalla realtà, rischierebbe di fare maggiori danni del problema stesso (lavoro povero). La realtà non si può cancellare, ma si può illuminare con l'intelligenza che sa discernere²³. Discernere significa valutazione di ciò che è reale, e, dunque, di storie concrete, di situazioni, di contesti, e non di mere idee (Evangelii gaudium 231-233).

Decliniamo ora il caso a cui applicare tale insegnamento. Nel caso italiano la soluzione non può essere esclusivamente rimessa all'azione responsabile del legislatore. Si dovrà incidere, da una parte, su singoli elementi della normale dinamica contrattuale, salariale e di mobilità professionale e, dall'altra, sui problemi veri del sistema italiano di relazioni industriali, il quale deve essere pienamente sostenuto per realizzare la sussidiarietà, il pluralismo e l'autoamministrazione dell'interesse collettivo in conformità agli artt. 35, 36, 39 e 40 Cost.. La soluzione deve essere lasciata alla riflessione e all'azione delle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative, le quali possono regolare più efficacemente le condizioni di lavoro, iniziando dalle nuove figure professionali (si pensi ai lavoratori della gig-economy o dei settori ove maggiore è lo sfruttamento), dalla retribuzione, dalla flessibilità oraria e dalla rimodulazione delle scale classificatorie. Il legislatore, invece, dovrà limitarsi a rafforzare l'azione sindacale, promuovendo a livello aziendale una contrattazione coordinata con quella nazionale, sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative, e modernizzando le istituzioni di rappresentanza dei lavoratori secondo traiettorie più europee. Ciò determinerebbe una funzione di vero confronto tra controparti, un più efficace controllo sindacale e una migliore regolazione contrattuale vicina ai bisogni sociali dei lavoratori poveri.

In una prospettiva di responsabilità e di rafforzamento dell'azione sindacale si muove, invece, l'Europa sociale. Nella proposta di direttiva che il Parlamento europeo e il Consiglio (COM(2020) 682 final)²⁴ hanno predisposto per definire salari minimi adeguati al livello europeo ci sono alcuni punti che meritano particolare attenzione. Con la direttiva non si intende imporre un salario minimo legale, ma promuovere l'applicazione di un salario minimo adeguato secondo l'impostazione che il sistema nazionale di relazioni industriali ha costruito nel tempo. Concentriamoci, a tal fine, sull'art. 10. Gli Stati membri, nella fase attuativa della direttiva, dovrebbero incaricare autorità competenti a effettuare il monitoraggio della copertura contrattuale e contestualmente il monitoraggio della adeguatezza del salario minimo normalmente applicato a livello domestico. Il che non è da considerarsi un fatto marginale. Anzi, il monitoraggio e la raccolta dei dati è alla base della introduzione a livello nazionale dell'eventuale

²³ Si v. Piccolo, *La realtà è superiore all'idea. Il pensiero contemporaneo torna a essere realista?*, in *La Civiltà Cattolica*, n. 4011-4012/2017.

²⁴ Per i primi commenti si v. A. LO FARO, *L'iniziativa della commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in LD, n. 3/2020. Si v. anche i testi delle audizioni in parlamento (XI Commissione Lavoro pubblico e privato - della Camera dei deputati) e la relazione finale del sen. T. Nannicini.

legislazione che fissa i salari minimi. Ciò significa che qualora la copertura della contrattazione collettiva non superasse il 70% dei lavoratori in un certo settore, il legislatore nazionale sarebbe tenuto, proprio in ragione della direttiva, a introdurre un salario minimo per via legislativa in alternativa a quello derivante dall'applicazione dei contratti collettivi. Si noti, a tal proposito, che nelle maglie della direttiva riscontriamo che il legislatore nazionale dovrà porre a disposizione delle autorità europee, con riferimento al triennio che precede l'introduzione della direttiva e, poi, periodicamente, i dati riferibili alla copertura contrattuale. I problemi che derivano dall'art. 10 della proposta di direttiva possono essere sintetizzati con una serie di domande. La prima domanda è relativa alla metodologia (come si calcola il 70% di copertura?). La seconda domanda è relativa all'ambito soggettivo da tenere in considerazione per il calcolo del 70% (quale perimetro/settore? Cosa si prende a riferimento per calcolare il 70%?). La terza domanda attiene a chi deve svolgere questa verifica e monitoraggio della copertura contrattuale (quale autorità dovrà svolgere tale verifica?). Per ciascuno di questi problemi ci si trova innanzi a una serie di possibili risposte, le quali sono ahinoi foriere di ulteriori complicazioni in ragione del nostro attuale sistema di relazioni industriali. Per esemplificare si prova qui a elencare alcune di esse. Ponendosi da subito la domanda relativa alla metodologia (come svolgere il monitoraggio dei dati?), visto che sussiste l'obbligo di analisi preliminare sul triennio che precede l'introduzione della direttiva, si dovrà risolvere preliminarmente la complicazione derivante dalla selezione dei contratti collettivi in relazione a cui tale copertura si misurerà. Con altre parole, si dovrà decidere se il tasso di copertura attiene esclusivamente ai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative o anche ai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni minori. Il che ha una certa rilevanza²⁵. La seconda domanda (qual è il perimetro da tenere in considerazione per la misurazione della copertura?) ci pone davanti alla complicazione di individuare il denominatore che permette di definire quel 70%. Sappiamo che dalla fine del corporativismo in poi la definizione di tale perimetro/denominatore è rimessa alle organizzazioni sindacali e datoriali nella fase di negoziazione del CCNL. Il legislatore non lo può fare in ragione del principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, co.1, Cost., da cui discende il potere delle organizzazioni sindacali e datoriali di auto-definire il perimetro contrattuale²⁶. Tornando al punto di domanda, si comprende bene che sbagliare il perimetro

²⁵ Si pensi che nel terziario ci sono oltre 260 CCNL, di cui circa una decina sono sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative. Rinvio ai miei studi M. FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, in *DLM*, n. 2/2020 e allo scritto di S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, n. 2/2020.

²⁶ L'impostazione teorica del tema è stata efficacemente inquadrata negli anni '60 da Giugni, 1960 e ripresa in dottrina e in giurisprudenza successivamente. Per la ricostruzione del tema si v. T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRI*, n. 2/2020. C'è qualche eccezione a tale impostazione, tra cui quella della definizione ex lege degli ambiti di applicazione contrattuali per i fini contributivi, la quale è tollerata nel nostro ordinamento per dare certezza alla materia del costo del lavoro (i.e. per identificare i minimali retributivi da assoggettare a contribuzione).

contrattuale potrebbe significare non identificare correttamente il 70%, con l'effetto di dover introdurre per via legislativa il salario minimo. Infine, rispetto al soggetto deputato a svolgere tale monitoraggio, con buona probabilità il Cnel sarà chiamato svolgere tale funzione, data la relativa rilevanza costituzionale e il già esistente archivio dei CCNL²⁷.

La proposta di direttiva europea spiega bene quanto complicato sia combattere il fenomeno del lavoro povero attuando forme di responsabilità, individuale e collettiva²⁸, che si traducono in riforme strutturali del lavoro e della contrattazione collettiva, in norme promozionali e di sostegno sindacale nonché in strumenti procedimentali²⁹. Anche in linea con l'insegnamento sociale, quelle forme di responsabilità restano la via maestra da seguire per colpire in profondità il male che deriva dal lavoro povero e auspicare di vincere, con interventi non sostitutivi, ma di sostegno, delle funzioni della contrattazione collettiva e con relazioni industriali mature, istituzionalmente riconosciute da tutti gli attori per la relativa capacità di contribuire a costruire un sistema economico e sociale più inclusivo e equo nel rapporto tra generazioni.

²⁷ Il che comporterà un coordinamento amministrativo con il ministero del lavoro, l'ISTAT e l'INPS, il quale sarà finalizzato a rafforzare ulteriormente il recente sistema di codificazione unica dei contratti collettivi (art. 16, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, l. conv. 11 settembre 2020, n. 120).

²⁸ Il concetto di responsabilità, individuale e collettiva, richiama anche la funzione capacitante del diritto del lavoro e sulle relative misure promozionali che permettono di sviluppare la propria personalità.

²⁹ Rinvio ai miei studi in materia di garanzia da realizzare mediante forme-procedimento in M. FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Torino, 2018.