



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

17 June 2025

Case Document No. 6

Confederazione Unitaria di Base (CUB) v. Italy
Complaint No. 234/2024

**CUB'S RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S
SUBMISSIONS ON THE MERITS
(ORIGINAL IN ITALIAN)**

Registered at the Secretariat on 30 May 2025

Oggetto: Confederazione Unitaria di Base (CUB) V. Italy
Complaint no.234/2024

Con il presente atto si intende replicare alle osservazioni avanzate dallo Stato Italiano in ordine alla fondatezza del reclamo proposto dalla Confederazione unitaria di base (di seguito CUB), che si contestano integralmente in quanto prive di alcun riscontro normativo e fattuale.

Infatti le argomentazioni proposte dal Governo non fanno che confermare la bontà delle doglianze dell'atto introduttivo che, al fine di non tediare il Comitato, devono intendersi richiamate integralmente, ferme le seguenti doverose precisazioni.

*

1. Preliminarmente giova segnalare che la presente procedura ha ad oggetto tre distinte contestazioni:

- a) la violazione degli artt. 1 e 12 della Carta Sociale Europea perché la Repubblica Italiana perché non prevede una forma di reddito minimo universale e ha anzi adottato politiche restrittive delle misure di sicurezza sociale precedentemente adottate;
- b) la violazione dell'art. 30 della Carta sociale europea perché la Repubblica Italiana non prevede una forma di reddito minimo universale volta ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale;
- c) la violazione dell'art. 4 della Carta sociale europea perché non prevede una forma di salario minimo legale, né alcuna forma di integrazione del reddito da lavoro, pur in presenza di elevati livelli di lavoratori in condizioni di povertà ciò

anche in violazione della direttiva (UE) 2022/2041 per la cui attuazione è ad oggi ampiamente decorso il termine del 15.11.2024.

In particolare, dopo aver esplicitato i dati ISTAT che fotografano la condizione di estrema fragilità di milioni di italiani, la reclamante ha sottolineato come, invece di implementare le misure di sostegno al reddito e intervenire a supporto dei salari, lo Stato Italiano abbia cancellato misure come il reddito di cittadinanza.

A fronte delle suddette doglianze, la difesa dello Stato Italiano, lungi dall'entrare davvero nel merito di contestazioni volte a stimolare l'attuazione di politiche di contrasto con la dilagante povertà che affligge un numero crescente di individui, appare limitata, in una prima fase del presente procedimento, a – infondati - rilievi formali in ordine alla legittimazione del sindacato reclamante.

In un secondo momento, stabilita l'ammissibilità del presente reclamo da parte di Codesto Ecc.mo Comitato, la memoria della resistente risulta articolata sulla base di considerazioni apodittiche, prive di alcun supporto documentale, e peraltro rivolte solo ad alcuni dei motivi di reclamo.

Emblematico, su tutti, è il passaggio contenuto al punto 74 dove si riporta testualmente *"a questo proposito, va rilevato che la precedente misura RDC, oltre a determinare effetti distorsivi sugli effettivi beneficiari, dando luogo a comportamenti opportunistici che si traducevano in percezioni indebite poi recuperate dallo Stato italiano, non aveva dato risultati rilevanti in ambito occupazionale, determinando, al contrario, un disincentivo alla ricerca di lavoro"*.

Non v'è chi non veda come l'assunto non trovi alcun riscontro né nella documentazione in atti né in alcuno studio di settore ma anzi è affatto smentito dai dati che si avrà modo di esplicitare nel prosieguo come meglio riportati nella documentazione in allegato (All. A).

*

2. Ciò premesso, considerato che il presente procedimento è stato introdotto con atto del 14.12.2023 e sulla base di un quadro relativo agli anni 2021/2022, appare utile fornire dati aggiornati sulla situazione della povertà in Italia e sull'andamento dei salari nel periodo successivo.

Orbene, contrariamente a quanto sostenuto fumosamente dalla resistente, i dati non sono affatto migliorati, ma le criticità evidenziate persistono con evidenti segnali di ulteriore deterioramento.

Lungi dall'aver fornito solo dati afferenti al rischio di povertà, come erroneamente appuntato al punto 7 delle memorie, si rileva che nel 2023, l'Italia ha registrato un'incidenza di povertà assoluta pari al 9,8% della popolazione, coinvolgendo oltre 5,7 milioni di individui. Questo rappresenta il valore più elevato dal 2014. L'incidenza è particolarmente elevata nel Mezzogiorno (12,1%), ma si osservano aumenti anche nel Centro (8,0%) e nel Nord (9,0%).

La povertà relativa, che considera le famiglie con un reddito inferiore al 60% di quello mediano nazionale, ha coinvolto nel 2023 il 10,6% delle famiglie, pari a oltre 2,8 milioni di nuclei familiari. A livello individuale, l'incidenza è salita al 14,5%, coinvolgendo quasi 8,5 milioni di persone.

Venendo alla popolazione a rischio povertà occorre preliminarmente ribadire che tale condizione non consiste in uno stato psicologico, bensì si sostanzia in precisi indicatori di fragilità che impattano in maniera negativa la vita di milioni di famiglie.

Orbene, nel 2024, il 23,1% della popolazione italiana, circa 13,5 milioni di persone, si trova in condizioni di rischio di povertà o esclusione sociale. Questo indicatore composito include coloro che sono a rischio di povertà, in grave deprivazione materiale e sociale o vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro. Le percentuali più elevate si registrano nel Mezzogiorno (39,2%), con punte in regioni come Calabria (48,6%), Campania (44,4%) e Sicilia (41,4%).

Anche con riferimento ai salari reali le osservazioni avversarie risultano prive di pregio. Infatti La Banca d'Italia ha evidenziato che, nonostante l'inflazione contenuta, la dinamica retributiva ha determinato un parziale recupero dei salari reali nel 2024. Tuttavia, il potere d'acquisto delle famiglie rimane inferiore ai livelli pre-pandemici, con consumi ancora condizionati dalle incertezze economiche.

Al fine di rendere ancor più evidente il deterioramento della situazione reale della povertà in Italia è sufficiente riportare i suddetti dati nelle seguenti tabelle comparative.

a) Incidenza della povertà assoluta

Anno Povertà assoluta – Famiglie Povertà assoluta – Individui

2021 7,5%

9,1%

Anno Povertà assoluta – Famiglie Povertà assoluta – Individui

2022	8,3%	9,7%
2023	~8,5% (dato stimato)	9,8%
2024	Non ancora disponibile	9,8% (stabile)

b) Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE)

Anno Incidenza (%) Persone coinvolte

2021	25,2%	~15 milioni
2022	24,4%	~14,5 milioni
2023	22,8%	~13,4 milioni
2024	23,1%	~13,5 milioni

c) Reddito familiare e diseguaglianze

Indicatore	2022	2023	2024
Reddito netto familiare medio	€35.000 ca. (stima All. B)	€37.511	Dato invariato (aggiornato a 2023)
Reddito netto familiare mediano	€30.000 ca. (stima All. B)	€30.039	Idem
Rapporto tra quintile superiore/inferiore	5,3 (2022)	5,5	–
Reddito reale	–2,6% (inflazione)	–1,6%	–

d) Lavoratori poveri e bassa intensità lavorativa

Indicatore	2022	2023	2024
Occupati a rischio di povertà lavorativa	10,2%	10,3%	10,3%
Persone in famiglie a bassa intensità di lavoro	8,6%	8,9%	9,2%

In conclusione è possibile ribadire che:

- La povertà assoluta ha continuato a crescere dal 2021 al 2023, toccando livelli record. La povertà relativa e il rischio di esclusione sociale si mantengono alti e in ripresa nel 2024.

- L'inflazione ha colpito duramente i redditi più bassi, aggravando le diseguaglianze. Le misure di sostegno (RdC, poi AdI) non sono risultate sufficienti a neutralizzarne gli effetti.
- I salari, pur in lieve crescita nominale, non hanno recuperato in pieno il potere d'acquisto perduto nel biennio post-pandemico.

Tanto basterebbe per acclarare il denunciato inadempimento dell'Italia agli obblighi sanciti dalla Carta Sociale Europea, soprattutto se si considera che, a fronte del deteriorarsi delle criticità economiche, lo Stato Italiano ha adottato modifiche in peius delle misure di sostegno al reddito come meglio esplicitato nel reclamo introduttivo e ulteriormente chiarito nel prosieguo.

*

3. Parimenti prive di riscontro appaiono le osservazioni del Governo in merito all'impatto dell'Assegno di inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) sulle denunciate condizioni di incapacità di un numero crescente di cittadini.

Orbene, è stato osservato nel reclamo introduttivo come a fronte di evidenti benefici registrati negli anni di ripresa economica post Covid, lo Stato Italiano abbia del tutto inspiegabilmente rimosso con l'art. 13 d.l. 48/2023 una misura di sostegno al reddito universale come il Reddito di Cittadinanza (RDC) sostituendola con i due sussidi sopra richiamati.

E' stato evidenziato come i sussidi siano riferiti ad una platea di soggetti ben inferiore rispetto a quella precedentemente beneficiaria del RDC (cfr. pag. 7 reclamo).

Segnatamente, ed in estrema sintesi, è stato segnalato che, se da un lato il Reddito di cittadinanza consisteva in una misura di sostegno al reddito universale ed erogata solamente sulla base della condizione economica di un nucleo familiare, l'ADI viene erogata solamente a quei nuclei familiari che includono un disabile, un over 67 o un minore.

Tali dati fattuali non sono stati smentiti dalle deduzioni della resistente.

E infatti la memoria del Governo italiano appare focalizzata in un – vano – tentativo di dimostrare un presunto – non creduto e non provato – maggiore impatto di ADI e SFL in luogo del RDC.

Emblematiche sono le argomentazioni in relazione alle misure di implementazione e ampliamento dell'ADI adottate di tanto in tanto dallo Stato Italiano.

Al riguardo la resistente non fa che elencare categorie di soggetti di volta in volta aggiunti alla platea beneficiaria dell'ADI con misure ad hoc al fine di mitigare l'impatto devastante della misura originaria, che aveva lasciato senza sostegno milioni di persone.

Lo sforzo è comunque vano. A fronte di un reddito generale che veniva erogato solamente sulla base della reale condizione economica di un nucleo familiare, le memorie avversarie confermano che l'assegno di inclusione riguarda solo determinate categorie di soggetti. Dando erroneamente per assodato che coloro che sono soggetti c.d. abili al lavoro siano per ciò solo esenti da una condizione di povertà.

Ma vi è di più. L'erronea rappresentazione del Governo italiano appare ancor più cristallina se si tiene conto che il Reddito di Cittadinanza era una misura che veniva erogata anche a sostegno di quei lavoratori (dunque soggetti astrattamente abili al lavoro ed esclusi dall'ADI) poveri o a bassa intensità lavorativa.

Quanto appena osservato è confermato dalla evidenza dei numeri.

Secondo la Relazione Annuale 2024 della Banca d'Italia, nel corso dell'anno 2024, 752.000 famiglie hanno ricevuto almeno una mensilità dell'Assegno di Inclusione, con un importo medio di 621 euro per nucleo. Inoltre, 130.000 individui hanno beneficiato di almeno una rata mensile del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).

L'ISTAT, nel rapporto "La redistribuzione del reddito in Italia – Anno 2024", stima che il passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione abbia comportato un peggioramento dei redditi disponibili per circa 850.000 famiglie (3,2% delle famiglie residenti), con una perdita media annua di circa 2.600 euro. Questa perdita ha interessato quasi esclusivamente le famiglie più povere.

Come se non bastasse, anche il riferimento alla Raccomandazione 2023/C 41/01 a sostegno della legittimità di interventi differenziati rispetto alle persone occupabili, appare privo di pregio.

Contrariamente a quanto sembrerebbe paventare il Governo italiano, il Reddito di Cittadinanza è stato concepito non solo come una misura di sostegno al reddito per contrastare la povertà, ma anche come uno strumento di politica attiva del lavoro.

I beneficiari del RdC erano tenuti a sottoscrivere un Patto per il Lavoro presso i Centri per l'Impiego o un Patto per l'Inclusione Sociale presso i servizi sociali comunali. Questi patti prevedevano l'impegno a partecipare a percorsi di formazione, orientamento,

riqualificazione professionale e altre attività finalizzate all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale. La mancata adesione a tali percorsi poteva comportare la decadenza dal beneficio.

I beneficiari del RdC erano incoraggiati a partecipare a corsi di formazione e riqualificazione professionale, al fine di acquisire competenze utili per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro. Questi percorsi erano organizzati in collaborazione con enti di formazione e prevedevano moduli teorici e pratici.

I Centri per l'Impiego avevano il compito di monitorare l'adesione dei beneficiari del RdC ai percorsi di politica attiva del lavoro, offrendo servizi di orientamento, accompagnamento al lavoro e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Orbene, non v'è chi non veda come del tutto apodittica sia ogni affermazione contenuta nelle memorie della resistente in cui si descriva l'ADI come una misura avente "*il duplice obiettivo di combattere la povertà e di favorire il reinserimento nel mercato del lavoro*". Un obiettivo che contrasta con la reale direzione delle misure adottate dallo Stato Italiano.

Parimenti inconferente è ogni riferimento all'indice di Gini rispetto "*all'ipotetica situazione di assenza di strumento (rispettivamente -0,6 e -0,4 punti percentuali)*". Sul punto appare evidente che una qualsiasi misura di sostegno al reddito, ancorché minima, possa comportare un miglioramento rispetto ad una situazione priva di alcun sussidio. Sarebbe stato invece interessante effettuare una comparazione tra la situazione sotto l'ADI e il precedente periodo di vigenza del RDC. Comparazione che evidentemente il Governo italiano si guarda bene dal proporre.

Le medesime considerazioni possono essere fatte con riferimento al SFL il cui importo irrisorio e la cui caratteristica di misura del tutto temporanea e di brevissima durata (12 mesi) rendono sufficiente un richiamo a quanto già argomentato nell'atto introduttivo.

*

4. Infine e non da ultimo lo Stato italiano non ha preso una esauriente posizione sul salario minimo e sulle raccomandazioni dell'ECSR.

L'Italia non ha ancora adottato una legislazione che stabilisca un salario minimo legale, affidando la determinazione dei salari esclusivamente alla contrattazione collettiva. Tuttavia, questa scelta ha sollevato preoccupazioni a livello europeo.

La Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea, sottolinea l'importanza di garantire salari minimi adeguati per tutti i lavoratori. Sebbene la direttiva non imponga l'introduzione di un salario minimo legale, essa richiede agli Stati membri di assicurare che i salari minimi siano adeguati e che la contrattazione collettiva sia promossa e rafforzata.

L'Italia, pur avendo una copertura elevata della contrattazione collettiva, non ha ancora recepito la direttiva nonostante sia ampiamente decorso il termine previsto del 15 novembre 2024. Questa inazione potrebbe esporre il Paese a una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

Più nello specifico, la memoria della resistente omette di riferire che la percentuale del 90% di copertura di contratti collettivi nazionali è un dato fuorviante. Invero è stato già sottolineato ed è utile ribadire in questa sede che questa percentuale andrebbe valutata settore per settore, perché in alcuni comparti la contrattazione è scarsa ed è lì che si concentra il fenomeno del lavoro povero.

Sebbene i contratti firmati da Cgil, Cisl e Uil coprano circa il 97% dei lavoratori, restano criticità: tra i mille contratti registrati al CNEL, solo una parte è effettivamente rappresentativa, e c'è disallineamento tra i dati comunicati da INPS e Ministero del Lavoro.

Circa 290.000 lavoratori sono coperti da contratti rappresentativi ma con salari inferiori ai 9 euro lordi all'ora (soglia proposta dalle opposizioni), concentrati in settori come multiservizi, vigilanza privata, artigianato, cooperazione e commercio. A questi si sommano 700.000 lavoratori domestici e 950.000 in agricoltura.

Infine, il fenomeno del lavoro povero è aggravato da lavoro irregolare, part-time involontario e occupazioni occasionali — ambiti in cui la contrattazione collettiva non riesce ad agire in modo efficace.

Come noto, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (ECSR) ha più volte raccomandato agli Stati membri di garantire che i salari minimi siano sufficienti a fornire ai lavoratori e alle loro famiglie un tenore di vita dignitoso. L'assenza di un salario minimo legale in Italia potrebbe quindi configurare una violazione degli obblighi derivanti dalla Carta Sociale Europea.

*

Per tutte le suddette ragioni si insiste affinché il Comitato accolga le conclusioni già formulate con il reclamo introduttivo con adozione di ogni provvedimento conseguente. In ossequio alla presente procedura si richiede a tal fine di essere auditi presso il Vostro Organismo al fine di meglio esplicitare i contenuti del presente reclamo.

Con Osservanza.

Roma – Strasburgo 30 maggio 2025

Avv. Giuseppe Libutti

Avv. Michele Trotta



Marcelo Amendola

Il Segretario Generale della CUB