



COMUNE DI  
BRESCIA

*Consiglio Comunale*

Brescia, 18 giugno 2025

Egregio Dottor  
**ROBERTO ROSSINI**  
Presidente del Consiglio Comunale di Brescia

e p.c. Gentile Signora  
**LAURA CASTELLETTI**  
Sindaca di Brescia

## MOZIONE

**OGGETTO:** *Azioni di contrasto al lavoro povero e per l'attuazione dell'art. 36 della Costituzione della Repubblica italiana. Mozione di indirizzo.*

### IL CONSIGLIO COMUNALE

#### Dato atto che:

- il Comune, in quanto Ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114, primo comma, della Costituzione, adotta le iniziative politico-amministrative necessarie a integrare i principi e i contenuti del dettato costituzionale nell'esercizio delle funzioni di cui è titolare e di quelle conferitegli con legge dello Stato e della Regione. Ciò affinché la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo della comunità locale, di cui il Comune è ente esponenziale, avvenga non solo in armonia coi principi costituzionali ma si caratterizzi, anche secondo il principio di sussidiarietà, attraverso azioni positive preordinate alla realizzazione concreta dei principi costituzionali.

#### Considerato che:

- la Costituzione italiana, all'art. 36, afferma che "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".
- Il contenuto dell'art. 36 della Costituzione italiana si fonda sull'accezione valoriale tipica e specifica che il lavoro assume nei principi fondamentali della Carta costituzionale della Repubblica, in particolare negli artt. 1, 3 e 4.

Piazza della Loggia, 3 – 25121 Brescia  
Tel. +39 030.2977324 – Fax +39 030.2977262  
[gruppiconsiliari@comune.brescia.it](mailto:gruppiconsiliari@comune.brescia.it) – [www.comune.brescia.it](http://www.comune.brescia.it)



COMUNE DI  
BRESCIA

*Consiglio Comunale*

- Il contenuto dei principi fondamentali della Costituzione italiana che informano l'intera Carta costituzionale sono inviolabili, inderogabili e prevalenti, nel nostro ordinamento, su ogni altra fonte di diritto interno e internazionale.
- Attraverso gli art. 1, 3 e 4 dei principi fondamentali della Costituzione italiana, il lavoro assume caratteristiche peculiari. Innanzitutto, il lavoro è considerato un fondamento della Repubblica, ne costituisce quindi elemento centrale, primario ed essenziale, e deve concorrere al progresso materiale o spirituale della società. Per questo la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo (art.4). È poi compito della Repubblica (art. 3 c. 2°) rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese. Il lavoro costituisce quindi, nella lettera e nello spirito del dettato costituzionale, la precondizione affinché anche tutti gli altri diritti costituzionali acquisiscano, insieme alla forma, una vera sostanza. Per questo i Costituenti attribuirono allo Stato e quindi all'Autorità pubblica il ruolo fondamentale non solo nel creare le condizioni per il lavoro ma anche per assicurarne la dignità perché solo un lavoro dignitoso può dare vera sostanza e pienezza al diritto di cittadinanza. I principi in tema di lavoro di cui agli artt. 1, 3 e 4 trovano coerente conferma nel successivo art. 41, che, sancendo il libero esercizio dell'impresa economica privata, subordinano tale esercizio all'utilità sociale e alla salvaguardia della sicurezza, della libertà e della dignità umana. I principi costituzionali testé richiamati in tema di lavoro costituiscono la formale traduzione del fecondo dibattito in Assemblea costituente, che portò a identificare il lavoro come fattore essenziale per la realizzazione della persona umana e per conferirle quella dignità indispensabile alla piena partecipazione all'organizzazione politica ed economica in un contesto sociale fondato su un impianto solidaristico.
- Alla luce dunque dei principi fondamentali del nostro Ordinamento, il denominatore comune del lavoro come mezzo e come fine è quello della dignità. Ed è quindi pacifico che la degradazione e regressione del lavoro alla condizione di mera merce, oggetto di scambio sul mercato (al punto di parlare di mercato del lavoro, secondo il lessico dominante) nella sua ormai frequente declinazione di precarietà e dequalificazione, è non solo del tutto estranea ma anche assolutamente confliggente con la concezione del lavoro e della sua tutela e valorizzazione espressa dai principi costituzionali in violazione dei quali – in assenza di una disciplina sulla rappresentanza sindacale - vi sono addirittura, attualmente, decine di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a condizioni economiche incompatibili non solo con la dignità dei lavoratori ma anche con la mera sussistenza.
- Il rapporto annuale ISTAT 2024 sulla situazione del Paese evidenzia che l'11,5 per cento degli occupati è a rischio di povertà e l'8,2 per cento dei lavoratori dipendenti è in povertà assoluta. Il cosiddetto "lavoro povero" è divenuto un fenomeno endemico, consustanziale al sistema economico: in Italia esso è in crescita ed è superiore alla media europea.



COMUNE DI  
BRESCIA

*Consiglio Comunale*

- L'ISTAT classifica come in condizione di povertà assoluta le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di "povertà assoluta" (con differenze per dimensione e composizione per età della famiglia, per regione e per tipo di Comune di residenza). Le soglie di povertà assoluta rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di classificarla assolutamente povera. Tale valore, secondo gli ultimi dati ISTAT, pubblicati nell'ottobre 2023, per una famiglia composta da un adulto (di 30-59 anni) residente in Comune dell'area metropolitana della Lombardia, ammonta a 1.175,15 euro.
- Secondo stime Cgil del 2024, nella provincia di Brescia, su 454mila lavoratori e lavoratrici, circa il 10% ha una retribuzione oraria lorda inferiore ai 9 euro. Questo correlato al continuo rincaro del costo della vita, rischia di comportare un aumento consistente della platea dei "lavoratori poveri" anche nel nostro territorio;
- Per quanto il fenomeno del "lavoro povero" non sia esclusivamente ascrivibile alla entità oraria dei salari e per quanto la definizione di un limite minimo per le retribuzioni non sia il solo risolutivo rimedio, esso comunque costituisce un obiettivo primario perseguibile dai datori di lavoro (tra cui evidentemente anche la pubblica amministrazione) per il raggiungimento da parte dei lavoratori di un livello di dignità compatibile coi principi costituzionali;
- La tutela della retribuzione minima è un diritto riconosciuto in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea che la raggiungono anche tramite l'introduzione di un salario minimo o attraverso la contrattazione collettiva. L'Italia è infatti l'unico dei grandi stati europei senza salario minimo. Gli unici altri a non esserne forniti sono altri stati con salari mediamente molto più alti, ossia Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia;
- Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato una direttiva (direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022) che introduce un minimo salariale adeguato nei Paesi UE per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori e rafforzare i CCNL.
- La Corte di Cassazione ha recentemente confermato il diritto del lavoratore al salario minimo costituzionale, congruo e dignitoso: in particolare la sentenza del 2 ottobre 2023, n. 27713, della Sezione Lavoro, ha stabilito che "Nell'attuazione dell'art. 36 Cost., il giudice, in via preliminare, deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi, anche ex officio, quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall'art. 36 Cost., anche se il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata. Ai fini della determinazione del giusto salario minimo costituzionale il giudice può servirsi a fini parametrici del trattamento retributivo stabilito in altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe".



COMUNE DI  
BRESCIA

*Consiglio Comunale*

**Sulla base di quanto sopra esposto risulta pertanto necessario che:**

- al lavoratore di ogni settore produttivo sia riconosciuto sempre un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, fatti sempre salvi i trattamenti di miglior favore;
- al lavoratore venga garantita una soglia minima inderogabile di retribuzione oraria laddove esiti inadeguati della contrattazione collettiva comportino comunque la presenza di trattamenti salariali a causa dei quali quanto percepito del lavoratore non sia tale da garantirne una esistenza libera e dignitosa, secondo le previsioni dell'art 36 della Costituzione;
- affinché sia garantita esistenza libera e dignitosa al lavoratore, in conformità al parametro costituzionale, occorre che al medesimo sia assicurato un reddito, perlomeno potenziale, tale da assicurargli la possibilità di affrontare una spesa di sostentamento significativamente superiore al limite sotto il quale la persona è classificata come rientrante in condizione di "povertà assoluta";
- ancorché, a causa delle numerose variabili incidenti, la quantificazione di una soglia minima di retribuzione oraria lorda individuabile in 9 euro, annualmente indicizzato sui valori ISTAT rilevati dai prezzi al consumo, possa sicuramente non apparire adeguata a integrare il fondamentale livello minimo di soddisfacimento del parametro costituzionale, tuttavia costituisce una soglia altrettanto sicuramente non derogabile e pacificamente necessaria, per sostenere in modo particolare i settori più fragili e poveri del mondo del lavoro, nei quali è più debole il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali. Tale importo orario, rapportato ad una prestazione media lavorativa mensile a tempo pieno, consente di raggiungere una soglia retributiva netta che può oscillare, secondo i casi, fra l'otto e il sedici per cento al di sopra della soglia necessaria per il sostentamento, definita come soglia della "povertà assoluta" secondo il parametro ISTAT preso in considerazione.

**Dato atto che:**

- l'Art. 11 del d.lgs 36 del 2023 "**Codice dei contratti pubblici**" prescrive che:
  - *Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.*



COMUNE DI  
BRESCIA

Consiglio Comunale

- *Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1.*
- *Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.*
- *Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”;*
- *l'art. 119, comma 7 del Codice Appalti prevede che “L'affidatario è tenuto ad osservare il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni secondo quanto previsto all'articolo 11”;*
- *l'art. 119, comma 12 del Codice appalti prevede altresì che “Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale. Il subappaltatore è tenuto ad applicare i medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principale, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale”;*

**Dato altresì atto che:**

- *nella relazione illustrativa al bando tipo 1 (approvata da ANAC con delibera n. 398 del 27 giugno 2023), al paragrafo relativo all'oggetto dell'appalto e indicazione del CCNL di riferimento, è tra l'altro evidenziato che:*
- *“Nei settori in cui sono presenti imprese di diversa natura (ad esempio artigiani, cooperative, PMI e grandi imprese) con contrattazione separata si può ritenere esistere equivalenza nel caso di utilizzo di CCNL sottoscritti dalle medesime OO.SS. firmatarie, ma organizzazioni datoriali diverse in base alla dimensione o alla natura giuridica delle imprese, purché ovviamente ai lavoratori dell'operatore economico venga applicato il contratto corrispondente alla dimensione o natura giuridica”;*



COMUNE DI  
BRESCIA

*Consiglio Comunale*

- L'ISTAT classifica come in condizione di povertà assoluta le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di "povertà assoluta" (con differenze per dimensione e composizione per età della famiglia, per regione e per tipo di Comune di residenza). Le soglie di povertà assoluta rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di classificarla assolutamente povera. Tale valore, secondo gli ultimi dati ISTAT, pubblicati nell'ottobre 2023, per una famiglia composta da un adulto (di 30-59 anni) residente in Comune dell'area metropolitana della Lombardia, ammonta a 1.175,15 euro.
- Secondo stime Cgil del 2024, nella provincia di Brescia, su 454mila lavoratori e lavoratrici, circa il 10% ha una retribuzione oraria lorda inferiore ai 9 euro. Questo correlato al continuo rincaro del costo della vita, rischia di comportare un aumento consistente della platea dei "lavoratori poveri" anche nel nostro territorio;
- Per quanto il fenomeno del "lavoro povero" non sia esclusivamente ascrivibile alla entità oraria dei salari e per quanto la definizione di un limite minimo per le retribuzioni non sia il solo risolutivo rimedio, esso comunque costituisce un obiettivo primario perseguibile dai datori di lavoro (tra cui evidentemente anche la pubblica amministrazione) per il raggiungimento da parte dei lavoratori di un livello di dignità compatibile coi principi costituzionali;
- La tutela della retribuzione minima è un diritto riconosciuto in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea che la raggiungono anche tramite l'introduzione di un salario minimo o attraverso la contrattazione collettiva. L'Italia è infatti l'unico dei grandi stati europei senza salario minimo. Gli unici altri a non esserne forniti sono altri stati con salari mediamente molto più alti, ossia Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia;
- Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato una direttiva (direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022) che introduce un minimo salariale adeguato nei Paesi UE per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori e rafforzare i CCNL.
- La Corte di Cassazione ha recentemente confermato il diritto del lavoratore al salario minimo costituzionale, congruo e dignitoso: in particolare la sentenza del 2 ottobre 2023, n. 27713, della Sezione Lavoro, ha stabilito che "Nell'attuazione dell'art. 36 Cost., il giudice, in via preliminare, deve fare riferimento, quali parametri di commisurazione, alla retribuzione stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, dalla quale può motivatamente discostarsi, anche ex officio, quando la stessa entri in contrasto con i criteri normativi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione dettati dall'art. 36 Cost., anche se il rinvio alla contrattazione collettiva applicabile al caso concreto sia contemplato in una legge, di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata. Ai fini della determinazione del giusto salario minimo costituzionale il giudice può servirsi a fini parametrici del trattamento retributivo stabilito in altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe".



COMUNE DI  
BRESCIA

Consiglio Comunale

- e) a condurre il giudizio di equivalenza delle tutele sia normative sia economiche dei diversi contratti collettivi, sulla base dei 14 parametri indicati nell'All. I .01 del codice dei contratti. L'Amministrazione comunale potrà ritenere sussistente l'equivalenza in caso di scostamenti marginali rispetto ai citati parametri, e comunque laddove sia prevista una retribuzione minima inderogabile pari a 9 euro lordi l'ora;
- f) a verificare puntualmente il rispetto dell'applicazione del contratto e delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione;
- g) a trasmettere ai propri rappresentanti nominati nel ruolo di amministrazione e gestione nelle Società controllate e partecipate, nonché nelle Fondazioni e negli Enti di propria emanazione o da essa compartecipati, – nel rispetto delle norme che ne regolano l'autonomia e l'azione anche in base alla loro natura giuridica – un indirizzo ad agire in coerenza con quanto qui deliberato in materia di retribuzione minima applicabile e conduzione del giudizio di equivalenza per i contratti di lavoro del personale da loro direttamente impiegato e per quelli rivenienti da procedure di gara e affidamento a terzi di lavori e servizi da loro eventualmente messe in atto;
- h) ad organizzare incontri con le organizzazioni sindacali al fine di verificare come raggiungere l'obiettivo per l'Amministrazione Comunale che tutti i contratti in essere prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro lordi l'ora.

2. Di demandare alla Giunta per quanto eventualmente necessario e ai Settori interessati gli adempimenti consequenziali all'applicazione della presente deliberazione.

Roberto Cammarata

Roberto Omodei

Francesco Patitucci

Francesco Tomasini

Arshad Mehmood

Valentina Gastaldi

Francesco Catalano

Iyas Ashkar

Fabrizio Benzoni

Mirco Biasutti

Fabio Capra

Andrea Curcio

Daniela Del Ciello

Pietro Ghetti

Laura Giuffredi

Raisa Labaran

Beatrice Nardo

Luca Pomarici

Diletta Scaglia