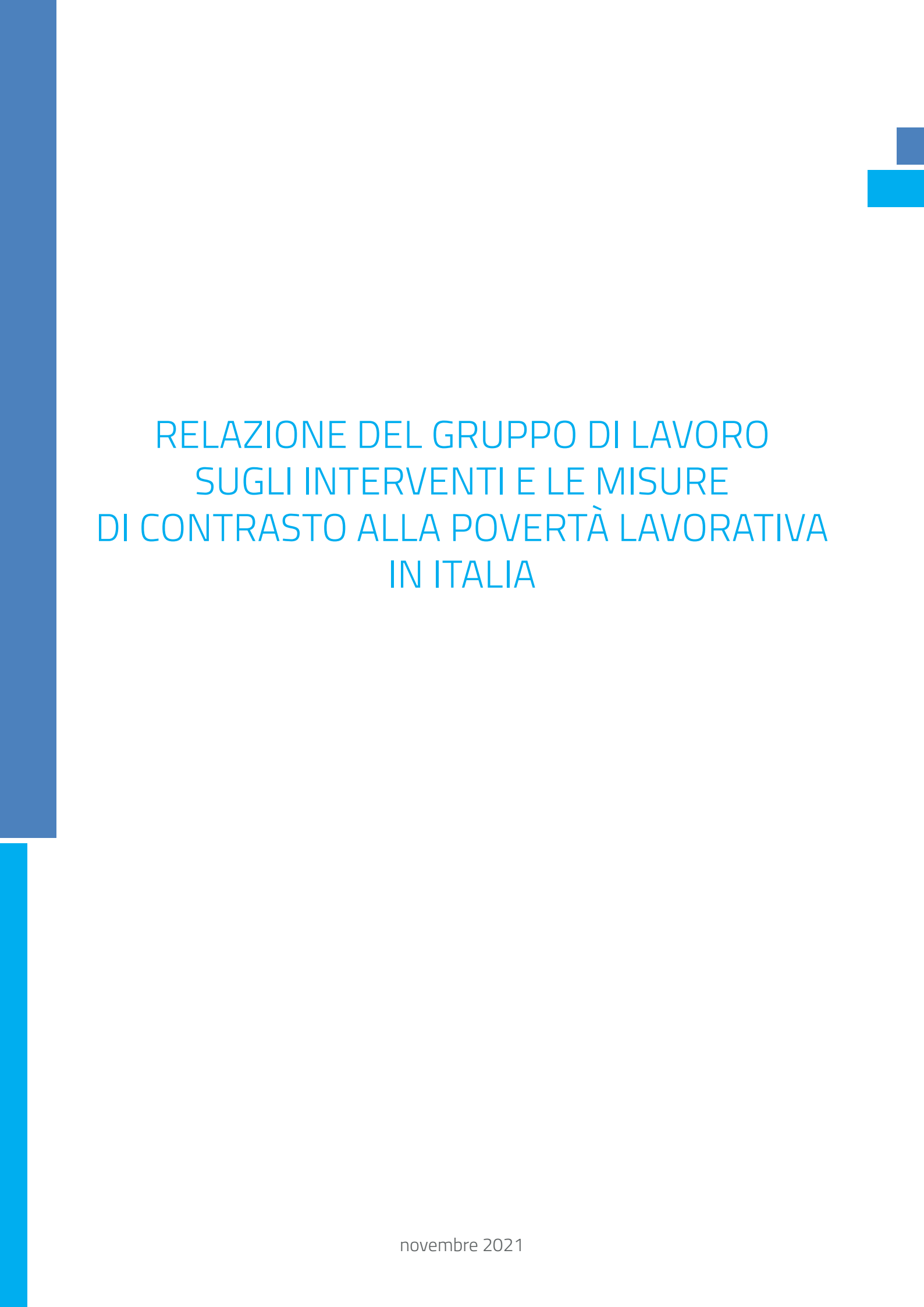




RELAZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA

novembre 2021

Nota introduttiva

La presente Relazione è stata curata dal Gruppo di lavoro “Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa” istituito con Decreto Ministeriale n. 126 del 2021.

Fanno parte del Gruppo di lavoro, così come definito all’articolo 2 del suddetto decreto:

- **Andrea Garnero**, economista del lavoro all'OCSE, attualmente in sabbatico di ricerca, coordinatore del gruppo
- **Silvia Ciucciovino**, professoressa ordinaria di diritto del lavoro all'Università Roma Tre e consigliera esperta presso il CNEL
- **Romolo de Camillis**, direttore generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- **Mariella Magnani**, professoressa emerita di diritto del lavoro all'Università di Pavia
- **Paolo Naticchioni**, economista presso la Direzione Studi e Ricerche dell'INPS e professore associato all'Università Roma Tre
- **Michele Raitano**, professore ordinario di politica economica alla Sapienza Università di Roma
- **Stefani Scherer**, professoressa ordinaria di sociologia all'Università di Trento
- **Emanuela Struffolino**, ricercatrice di sociologia economica all'Università di Milano

Le opinioni e le proposte espresse in questa relazione rappresentano esclusivamente il punto di vista dei membri del Gruppo di lavoro e non riflettono la posizione delle istituzioni a cui appartengono né quella del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sommario

Riassunto delle proposte	4
Introduzione.....	6
1. La “catena” di creazione di povertà e disuguaglianze	8
2. La povertà lavorativa in Italia	10
3. Le proposte del Gruppo di lavoro per contrastare la povertà lavorativa in Italia	19
Proposta 1: Garantire minimi salariali adeguati	22
Opzione 1: Legge sulla rappresentanza ed estensione <i>erga omnes</i> dei contratti collettivi	23
Opzione 2: Un salario minimo per legge	24
Opzione 3: Sperimentazioni limitate a specifici settori	26
Proposta 2: Aumentare il rispetto dei minimi salariali attraverso una più efficace vigilanza documentale	28
Proposta 3: Introdurre un trasferimento rivolto esclusivamente a chi percepisce redditi da lavoro (<i>in-work benefit</i>).....	31
Proposta 4: Incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende e aumentare la consapevolezza di lavoratori e imprese.....	34
Opzione 1: Incentivi per un comportamento virtuoso da parte delle imprese	35
Opzione 2: Campagne informative per i lavoratori	36
Opzione 3: Favorire la ricerca e l'accesso ai dati amministrativi	37
Proposta 5: Promuovere una revisione dell'indicatore europeo di povertà lavorativa a livello di Unione europea.....	37
Considerazioni conclusive	38

Riassunto delle proposte

Avere un lavoro non sempre basta per evitare di cadere in povertà. In Italia un quarto dei lavoratori ha una retribuzione individuale bassa (cioè, inferiore al 60% della mediana) e più di un lavoratore su dieci si trova in situazione di povertà (cioè, vive in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60% della mediana). Nel dibattito pubblico, la povertà lavorativa è spesso collegata a salari insufficienti mentre questa è il risultato di un processo che va ben oltre il salario e che 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 (e in particolare quante persone percepiscono un reddito all'interno del nucleo) e l'azione redistributiva dello Stato. A livello individuale, infatti, il rischio di basse retribuzioni è particolarmente elevato per i lavoratori occupati solo pochi mesi all'anno, per i lavoratori a tempo parziale e per gli autonomi. A livello familiare, a questi fattori di rischio si aggiungono la composizione del nucleo e il numero di percettori.

Una strategia di lotta alla povertà lavorativa richiede, quindi, una molteplicità di strumenti per sostenere i redditi individuali, aumentare il numero di percettori di reddito, e assicurare un sistema redistributivo efficace. Nel nostro lavoro abbiamo scelto di concentrarci su due proposte predistributive (che agiscono, cioè, sui redditi di mercato), una redistributiva e due trasversali. Le proposte sono di taglio generale (ma si potrebbero immaginare anche interventi a livello settoriale o locale) e microeconomico, cioè indirizzate a supportare i redditi individuali e familiari. Una strategia complessiva, però, dovrebbe anche affrontare le debolezze macroeconomiche e di politica industriale, le politiche per il lavoro (politiche attive, regolazione lavoro atipico, contrattazione) e gli investimenti in istruzione e formazione, con l'obiettivo di aumentare quantità e qualità del lavoro nel nostro Paese.

Politiche predistributive

Proposta 1: Garantire minimi salariale adeguati – Minimi salari adeguati sono una condizione necessaria (ma non sufficiente) per combattere la povertà lavorativa tra i lavoratori dipendenti. Nel caso italiano sono due le opzioni in discussione: estendere l'applicazione dei contratti collettivi principali a tutti i lavoratori del settore oppure introdurre un salario minimo per legge. Le due opzioni sono dibattute da tempo e si scontrano con ostacoli politici e tecnici che da anni bloccano ogni avanzamento in materia. Per questo motivo, oltre a queste due opzioni, il Gruppo di lavoro ha elaborato una terza opzione che consenta una sperimentazione di un salario minimo per legge o di griglie salariali basate sui contratti collettivi in un numero limitato di settori, caratterizzati da maggiore criticità. Questa terza opzione, pur apportando solo una risposta parziale e non esente da complessità, potrebbe fornire una prima e temporanea soluzione mentre prosegue il dibattito sullo strumento più adatto a livello nazionale.

Proposta 2: Rafforzare la vigilanza documentale – Oltre alla fissazione di un minimo salariale per via contrattuale o legale, è essenziale che questo minimo sia rispettato (una priorità anche con il sistema vigente). Al di là della fondamentale attività ispettiva, il Gruppo considera cruciale potenziare anche l'azione di vigilanza documentale, cioè basata sui dati che le imprese e i lavoratori comunicano alle Amministrazioni pubbliche costruendo indici di rischio a livello di impresa o settore per permettere un confronto sulle anomalie riscontrate e, in caso di persistenza nel tempo, studiare strategie di intervento interagendo con le imprese oppure guidando la vigilanza ispettiva. Per perseguire questa proposta occorre in primo luogo arricchire le banche dati oggi disponibili.

Politiche redistributive

Proposta 3: Introdurre un *in-work benefit* – In Italia, solo il 50% dei lavoratori poveri percepisce una qualche prestazione di sostegno al reddito rispetto al 65% in media europea. In particolare, 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 *in-work benefit* in Italia dovrebbe assorbire gli “80 euro” (ora Bonus dipendenti, una misura peraltro basata sui redditi individuali e non familiari) e la disoccupazione parziale per arrivare a uno strumento unico, di facile accesso e coerente con il resto del sistema (in particolare, Reddito di Cittadinanza, ma anche il nuovo Assegno Unico e Universale per i Figli). Sulla base delle esperienze internazionali, il trasferimento dovrebbe essere definito a livello individuale per non disincentivare il lavoro del secondo percettore e crescere fino a una certa soglia di reddito per poi stabilizzarsi e poi decrescere. La discussione sulla riforma fiscale in corso rappresenta il luogo ideale per la definizione di questo tipo di strumento. Tuttavia, per evitare che un *in-work benefit* possa trasformarsi, surrettiziamente, in un trasferimento alle imprese e, di fatto, in un incentivo al lavoro povero, una misura di questo tipo deve accompagnarsi alla presenza e al rispetto di minimi salariali adeguati (Proposte 1 e 2) e, più in generale, al controllo di comportamenti opportunistici di imprese e lavoratori rispetto al numero di ore di lavoro e ai salari dichiarati.

Proposte trasversali

Proposta 4: Incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende e aumentare la consapevolezza di lavoratori e imprese – Alle tre misure precedenti è possibile affiancare forme di accreditamento per incentivare le imprese a pagare salari adeguati (si veda l'esperienza del *Living wage* nel Regno Unito) oppure di *name and shame* per chi, al contrario, non rispetta la normativa sul lavoro. Per i lavoratori, poi, servono strumenti e campagne per aumentare la leggibilità dei CCNL e dei vari strumenti di sostegno al reddito per assicurarsi che i lavoratori che ne hanno bisogno possano avervi effettivamente accesso. È importante, inoltre, un'adeguata e tempestiva informazione sulle prospettive pensionistiche (la c.d. “busta arancione”) per mettere in risalto i rischi derivanti dal cumulo di situazioni di svantaggio. Infine, seguendo l'esperienza del programma “VisitINPS”, un più facile accesso ai tanti dati che le Amministrazioni pubbliche (nazionali e locali) raccolgono nell'espletamento delle loro funzioni consentirebbe di promuovere la ricerca in materia e misurare l'effetto che strumenti diversi possono avere nel contrastare questo fenomeno.

Proposta 5: Promuovere una revisione dell'indicatore UE di povertà lavorativa – L'indicatore di povertà lavorativa utilizzato dall'Unione europea esclude i lavoratori con meno di sette mesi di lavoro durante l'anno e presuppone un'equa condivisione delle risorse all'interno della famiglia. Così facendo, l'indicatore UE esclude i lavoratori che sono tra i più esposti al rischio di povertà e non permette di identificare se qualcuno è in grado di avere una vita dignitosa con i propri guadagni. È opportuno, quindi, promuovere in sede europea una revisione dell'indicatore che, sulla scorta di quanto proposto in questa Relazione, estenda la platea di riferimento e meglio prenda in considerazione i redditi da lavoro individuali, incrociando retribuzioni individuali e redditi familiari.

Le cinque proposte vanno considerate nel complesso perché nessuna di esse presa isolatamente appare risolutiva, ma soprattutto perché, se non combinate con altre, alcune proposte rischiano di essere inefficaci (per esempio, un salario minimo senza controlli più stringenti) o addirittura dannose (come detto, un *in-work benefit* senza minimi salariali adeguati e rispettati diventa un trasferimento alle imprese e un incentivo al lavoro povero). Se prese insieme, invece, le cinque proposte si completano e rafforzano a vicenda.

Introduzione

Lavorare non è sempre sufficiente per non essere poveri, e questo non è vero solo in Italia. Nel nostro Paese, però, il fenomeno della povertà lavorativa è più marcato che negli altri Stati europei: l'indicatore prodotto da Eurostat (l'ufficio europeo di statistica) e adottato dall'Unione Europea mostra che nel 2019 l'11,8% dei lavoratori italiani era povero, contro una media europea del 9,2%. La pandemia da Covid-19 ha presumibilmente esacerbato il fenomeno, esponendo a più alti rischi di disoccupazione chi aveva contratti atipici e riducendo il reddito disponibile di chi ha avuto accesso agli ammortizzatori sociali e alle misure emergenziali introdotte per far fronte alle conseguenze della recessione.

Ma chi è un lavoratore povero (o *working poor* o *in-work poor* secondo le dizioni internazionali)? Come discuteremo in dettaglio nel resto della Relazione, la definizione di lavoratore povero non è affatto univoca e, al di là delle questioni meramente statistiche, questo ha conseguenze anche per il tipo di politiche da mettere in campo per contrastare il fenomeno.

Secondo l'indicatore adottato dall'Unione Europea, un individuo è considerato *in-work poor* (IWP) se dichiara di essere stato occupato per un certo numero di mesi (solitamente sette) nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore alla soglia di povertà stabilita, solitamente il 60% del reddito mediano nazionale. Il concetto di IWP comprende dunque due dimensioni: la prima, individuale, connessa all'occupazione del singolo e a caratteristiche quali la stabilità occupazionale e salario del lavoro svolto, la seconda connessa alla struttura demografica e alla composizione occupazionale del nucleo familiare stesso. Per questo è necessario aver chiara la distinzione fra *in-work poverty* e *low-pay worker*, cioè occupato a bassa retribuzione: nonostante possano sembrare strettamente collegati, i due concetti sono analiticamente diversi e la bassa retribuzione individuale è solo una delle possibili cause della povertà lavorativa.

Nel resto della Relazione, valuteremo in dettaglio le questioni definitorie del fenomeno, mostrando anche come, a seconda delle soglie utilizzate e di chi venga considerato un lavoratore, cambi significativamente sia l'estensione del problema che le sue caratteristiche.

Una discussione sugli indicatori di povertà lavorativa è necessaria per meglio mettere in luce i molteplici meccanismi che possono esporre i lavoratori e le lavoratrici a rischi di povertà. Nel dibattito pubblico, una situazione di *in-work poverty* è spesso collegata a salari bassi e stagnanti, ma in realtà i salari sono solo una parte della storia. Come detto, in un'ottica "familiare", una persona con un salario molto basso può non trovarsi in una condizione di povertà se vive in un nucleo con altri percettori di reddito, mentre può essere un lavoratore povero chi riceve un salario dignitoso ma il suo reddito non è sufficiente ai bisogni di un nucleo familiare numeroso in cui è l'unico lavoratore.

A conferma di ciò, utilizzando la definizione europea in Italia, ma non solo, gli uomini sono esposti a un più alto rischio di povertà lavorativa rispetto alle donne: sebbene in media meno retribuite degli uomini (anche a parità di istruzione e qualifica), le donne sono nella maggior parte dei casi "seconde percettrici" in nuclei con almeno un altro lavoratore, mentre gli uomini sono in molti casi gli unici percettori di reddito nel nucleo. Inoltre, anche in un'ottica

“individuale”, si guarda spesso al salario orario (o unitario) come principale fattore delle basse retribuzioni, trascurando il ruolo cruciale svolto da tempi di lavoro ridotti – *in primis* il tempo parziale “involontario”, cioè dato dall’impossibilità di trovare un lavoro a tempo pieno – e periodi di non occupazione – associati con maggiore frequenza a contratti a tempo determinato o atipici – nel generare le basse retribuzioni.

Prendendo in considerazione l’insieme di questi fattori, dietro l’aumento della povertà lavorativa degli ultimi 15 anni si nascondono, oltre a salari stagnanti, l’aumentata instabilità delle carriere e l’esplosione del tempo parziale “involontario”, determinate dalla debolezza della struttura economica italiana (e quindi la crescita di “lavoretti” a basso valore aggiunto) ma anche da cambiamenti strutturali, come un aumento del peso dei servizi. Più che nella manifattura, infatti, nei servizi i lavori possono essere spezzettati in brevi fasce orarie, in alcuni casi assegnando alcune attività a società esterne per il minimo di ore possibili.

A fronte dell’aumento della povertà lavorativa, le politiche pubbliche italiane non sembrano essersi mosse “direttamente” per affrontare tale fenomeno al fine di arginare le cause delle basse retribuzioni. La risposta è stata limitata essenzialmente a misure “indirette”, come, per esempio, le misure per il Sud e per l’occupazione femminile. L’unica misura introdotta con l’obiettivo esplicito di aumentare le retribuzioni medio-basse sono stati gli “80 euro”, che, tuttavia, si basano sul salario individuale, indipendentemente dal reddito familiare, e, inoltre, non sono corrisposti a chi ha un reddito talmente basso da risultare incapiente a fini fiscali. Nei fatti questa misura non è stata, dunque, molto efficace nel proteggere dal rischio della povertà lavorativa. Anche gli sgravi fiscali sui salari pagati dalle imprese come premio di produttività non appaiono in grado di ridurre significativamente la povertà lavorativa, dato che le imprese che pagano questi premi e offrono contrattazione di secondo livello ai dipendenti sono solitamente quelle che già pagano salari ben superiori a quelli medi. Infine, il Reddito di Cittadinanza ha giocato un ruolo senz’altro positivo nell’attenuare la povertà dei nuclei beneficiari, ma tale misura è essenzialmente una forma di reddito minimo, peraltro non sufficiente per portare le famiglie numerose al di sopra della soglia di povertà e limitata nell’affrontare un fenomeno complesso e sfaccettato come la povertà lavorativa.

Nel seguito della Relazione, partiremo da una discussione dei meccanismi che conducono a situazioni di povertà lavorativa per poi presentare alcuni dati rispetto all’estensione e le caratteristiche del fenomeno in Italia. Nella terza parte, presenteremo le nostre proposte – e le sinergie fra di esse – per contrastare efficacemente sia il diffondersi delle basse retribuzioni e del limitato reddito da lavoro, sia la crescita della povertà nei nuclei familiari in cui siano presenti lavoratori e lavoratrici.

1. La “catena” di creazione di povertà e disuguaglianze

Povertà e disuguaglianza economica sono concetti complessi che vengono determinati dall'azione di molteplici meccanismi. Sebbene la letteratura socio-economica abbia evidenziato come il tenore di vita degli individui possa essere valutato considerando diverse dimensioni – monetarie o non monetarie, oggettive o soggettive, mono o multidimensionali (ad esempio reddito, consumo, patrimonio, *capabilities*, benessere soggettivo) – generalmente la distribuzione del tenore di vita viene valutata guardando ai redditi. Nel nostro lavoro abbiamo adottato quest'ultimo approccio, in particolare concentrandoci sul “reddito disponibile equivalente”. Il reddito disponibile è calcolato sommando tutti i redditi di mercato da ogni fonte (lavoro dipendente e autonomo, capitale, rendita) percepiti da tutti membri di un nucleo familiare, sottraendo le imposte e aggiungendo i trasferimenti pubblici. Il reddito disponibile equivalente si ottiene tenendo conto della dimensione del nucleo familiare dividendo il reddito familiare disponibile per il numero dei “componenti equivalenti”, ovvero un valore minore del numero di componenti effettivi in modo da tener conto delle economie di scala derivanti dalla condivisione delle risorse all'interno del nucleo familiare.

Nel dibattito pubblico sui lavoratori poveri, i bassi salari sono spesso l'elemento che è maggiormente discusso. Tuttavia, la povertà lavorativa, così come la povertà in generale e la disuguaglianza sono il risultato di un processo più complesso che può essere immaginato come una catena composta da tre anelli¹.

Figura 1: La “catena” di creazione di povertà e disuguaglianza



Fonte: Elaborazione del Gruppo di lavoro

Nel primo anello – relativo ai redditi individuali da lavoro – gli individui offrono lavoro sul mercato e dal contratto che ottengono dipendono salario e durata dell'impiego. I redditi

¹ Si veda al riguardo M. Raitano (2019), “Trends and structural determinants of income inequality: an overview”, in European Commission (eds.), *Addressing Inequalities: A Seminar of Workshops*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

individuali da lavoro percepiti in un anno (l'unità di tempo solitamente considerata nelle analisi distributive) dipendono pertanto dall'interazione di tre fattori fondamentali:

- a) se si è o meno occupati nel corso dell'anno e per quanto tempo dell'anno (il cosiddetto margine estensivo, che rileva solo per chi fa parte della popolazione attiva e considera la continuità del lavoro);
- b) quanto si riceve di salario per ora lavorata (il "salario unitario");
- c) i tempi di lavoro (il margine intensivo), ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si lavora nel corso di un anno.

Nel secondo anello – relativo ai redditi familiari di mercato – gli individui si raggruppano in nuclei familiari il cui reddito complessivo dipende dalle retribuzioni di ciascun componente (e, quindi, dal numero di occupati) e da altri eventuali redditi di mercato (*in primis*, le rendite finanziarie). La distribuzione dei redditi di mercato dipende, dunque, dalla distribuzione fra le famiglie di redditi da lavoro e non da lavoro, dalla composizione familiare e, soprattutto, dal numero di percettori di redditi (*in primis* di salari) all'interno dei vari nuclei familiari.

Nel terzo anello – relativo ai redditi familiari disponibili – emerge in via diretta l'intervento redistributivo dello Stato, che si concretizza con imposte e trasferimenti pubblici. Teoricamente, per comparare i livelli di benessere fra le famiglie (nello spazio e nel tempo) bisognerebbe tener conto di ogni tipo di imposta (diretta e indiretta) e di trasferimento (in moneta o in natura). Per limiti di disponibilità di dati e complessità metodologiche, solitamente la redistribuzione viene valutata incorporando soltanto imposte personali e trasferimenti monetari, distorcendo quindi la misura dell'effetto su disuguaglianze e povertà di imposte indirette e trasferimenti in natura.

Qualunque analisi sulla povertà e la disuguaglianza, così come qualunque ragionamento sui possibili spazi di azione delle politiche pubbliche, deve partire da questi tre anelli e ragionare sui loro legami.

2. La povertà lavorativa in Italia

In questa sezione, forniamo una rapida descrizione del fenomeno della povertà lavorativa in Italia e delle sue molteplici dimensioni. Per fare questo, andiamo oltre l'indicatore europeo di *in-work poverty* (i cui limiti sono discussi nel riquadro di Approfondimento sotto) per mostrare più chiaramente l'interazione fra i rischi di bassi salari individuali e di povertà valutata su base familiare².

Approfondimento: I limiti dell'indicatore europeo di *in-work poverty*

Secondo la definizione di povertà lavorativa adottata nel 2003 dall'Unione europea e utilizzata da Eurostat per le stime ufficiali, un individuo è considerato povero in un anno quando:

- a. è di età compresa tra i 18 e i 64 anni, è occupato al momento dell'intervista e ha lavorato per più della metà dell'anno di riferimento;
- b. appartiene a un nucleo familiare con un reddito disponibile annuo equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa, che è fissata al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente (al netto delle imposte personali e dei contributi a carico dei lavoratori e includendo le prestazioni in moneta del *welfare*; i redditi familiari sono resi equivalenti per consentire il confronto fra individui che vivono in nuclei di diversa dimensione; la scala adottata è la "OCSE modificata" che assegna valore 1 al capofamiglia, 0,5 agli altri componenti di almeno 15 anni di età e 0,3 ai componenti di età inferiore ai 15 anni).

La definizione UE di povertà lavorativa si basa, dunque, su un concetto ibrido, che combina la condizione occupazionale dell'individuo, che circoscrive il sottogruppo di popolazione da analizzare, e il reddito (equivalente) della famiglia, che identifica lo stato di povertà del lavoratore.

Questa definizione presenta due problemi principali. In primo luogo, esclude tutti quelli che lavorano (involontariamente) per meno di 7 mesi durante l'anno, che sono probabilmente tra i più vulnerabili. In secondo luogo, non tiene in nessun modo conto della remunerazione ottenuta dai singoli componenti del nucleo familiare nel mercato del lavoro. Valutare la condizione individuale unicamente sulla base del reddito familiare (corretto per la dimensione del nucleo sulla base della scala di equivalenza adottata) presuppone una totale condivisione delle risorse all'interno della famiglia. Sebbene, questa ipotesi sia quella solitamente adottata nelle analisi distributive per misurare il benessere economico individuale (che, infatti, viene espresso generalmente mediante il reddito equivalente), essa potrebbe non essere la più appropriata nel momento in cui si vuole valutare se qualcuno è in grado di avere una vita decente con i propri guadagni o, quantomeno, l'adeguatezza delle remunerazioni in base a criteri condivisi di efficienza ed equità.

I criteri restrittivi adottati da Eurostat hanno conseguenze molto concrete nella valutazione del fenomeno. In primo luogo, la definizione dell'UE sottostima la portata del problema, escludendo i lavoratori più vulnerabili dalla popolazione di riferimento (chi lavora metà dell'anno o meno). In secondo luogo, attribuisce un peso quasi esclusivo alla situazione familiare, trascurando di valutare specificamente gli esiti individuali sul mercato del lavoro. Ne consegue che l'indicatore UE può portare a risultati paradossali. Per quanto concerne il criterio scelto per individuare chi è lavoratore, un aumento della precarietà che accrescesse il numero di lavoratori a bassa intensità di lavoro nel corso dell'anno (che sono cioè occupati per meno di 7 mesi) porterebbe a un miglioramento dell'indicatore di povertà lavorativa, poiché questi lavoratori vulnerabili escono dalla popolazione di riferimento dell'indicatore. Per quanto concerne il riferimento esclusivo al reddito familiare per

² Per una comparazione delle due misure a livello europeo si veda M. Filandri e E. Struffolino (2019), "Individual and household in-work poverty in Europe: Understanding the role of labor market characteristics", *European Societies*, Vol. 21(1) e M. Raitano, G. Gallo e M. Jessoula (2021). "Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes". European Parliament Publication, Luxembourg.

valutare lo status di *working poor*, il paradosso lampante è che le donne lavoratrici – vivendo con maggiore frequenza in nuclei con più di un percettore di reddito – risultano esposte a un minor rischio di *in-work poverty* rispetto agli uomini sebbene, come noto, affrontino rischi maggiori nel mercato del lavoro in termini di opportunità di impiego e di guadagno.

Per come è definito, l'indicatore europeo di povertà lavorativa rischia, pertanto, di confondere i due piani – individuo/famiglia – senza consentire di valutare l'origine dei problemi che si intende studiare e, dunque, rischia di fornire messaggi distorti al *policy-maker*. Riferirsi al livello familiare per l'individuazione del benessere economico trascura gli esiti individuali nel mercato del lavoro – basta un lavoro in più nella famiglia, qualsiasi esso sia, per ridurre il rischio di povertà lavorativa indipendentemente dalle condizioni che l'individuo subisce in questo lavoro – e comporta i paradossi richiamati in precedenza.

In altri termini, l'indicatore di povertà lavorativa europeo (al di là del nucleo ristretto di lavoratori a cui si applica) perde di vista proprio l'aspetto "lavoro", dato che di fatto non fornisce indicazioni sugli esiti retributivi individuali ma misura, meramente, il rischio di povertà familiare (in quanto basato sui redditi resi equivalenti) della quota di popolazione che viene definita "lavoratore". Perciò, per come è costruito, l'indicatore non permette di monitorare se variazioni del rischio di povertà lavorativa siano connesse a variazioni (i) dei redditi da lavoro dei singoli componenti del nucleo, (ii) delle risorse familiari complessive (includendo, quindi, anche gli altri redditi di mercato o da trasferimento) o (iii) di bisogni (variazioni dei carichi familiari, che "mordono" sulle condizioni reddituali via scala di equivalenza).

Partendo dai dati dell'indagine europea EU-SILC per il periodo 2006-2017 (ultimo anno a nostra disposizione) – l'indagine su cui si basano tutti gli indicatori comunitari sulle condizioni di vita dei residenti nell'UE (incluso l'indicatore di povertà lavorativa) –, in coerenza con i nostri obiettivi, prendiamo a riferimento la popolazione di età 18-64 ed escludiamo dall'analisi chi nell'anno è sempre disoccupato o inattivo o dichiara di non considerare il lavoro come il proprio status prevalente in almeno 1 mese nell'anno (si escludono così, ad esempio, gli studenti che svolgono attività lavorative saltuarie). Le retribuzioni individuali sono considerate al netto di imposte e contributi e su base annua e, similmente, il reddito equivalente è ottenuto dai redditi familiari disponibili (netti di imposte e inclusivi dei trasferimenti monetari di *welfare*).

Coerentemente con l'approccio relativo all'analisi della povertà, definiamo "lavoratore a bassa retribuzione" (*low-pay*) chi ha una retribuzione annua inferiore al 60% della retribuzione mediana, mentre definiamo povero su base familiare chi ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano.

Seguendo questa prospettiva, ci poniamo tre obiettivi correlati: i) valutare come la povertà lavorativa vari quando si estende l'indicatore europeo anche a chi lavora meno di 7 mesi l'anno; ii) osservare la distribuzione del rischio individuale di bassa retribuzione; iii) misurare il grado di correlazione fra i rischi di povertà lavorativa su base individuale e familiare.

La percentuale di lavoratori poveri è notevolmente aumentata negli scorsi 15 anni

L'indicatore europeo rileva nel 2017 in Italia un'incidenza della povertà lavorativa (quota di poveri "familiari" fra chi lavora almeno 7 mesi) pari al 12,3% in netta crescita dal 9,4% del 2006. Se però nel calcolo si includono tutti quelli che sono stati occupati almeno 1 mese e che reputano il lavoro come il loro status prevalente, il dato cresce al 13,2% e 10,3%, rispettivamente nel 2017 e nel 2006 (cf. Tabella 1). In quanto segue, nel calcolo della povertà lavorativa non ci limitiamo, quindi, a selezionare, arbitrariamente, solo chi lavora almeno 7 mesi l'anno.

Anche se valutati su base familiare, i rischi di povertà lavorativa sono strettamente collegati alla forma contrattuale: nel 2017 l'incidenza di povertà lavorativa sale dal 12,1% per chi lavora prevalentemente come dipendente al 17,1% per chi è in prevalenza autonomo (cf. Tabella 1).

Tabella 1: Percentuale di lavoratori poveri

	2006	2017
Totale	10,3	13,2
Almeno 1 mese da dipendente	8,8	12,1
Almeno 1 mese da autonomo	15,0	17,1
Almeno 1 mese part-time	18,0	21,6
Almeno 1 mese da dipendente part-time	16,8	21,4
<i>Almeno 7 mesi l'anno (indicatore europeo)</i>	9,4	12,3
Prevalentemente dipendente	8,8	12,1
Prevalentemente autonomo	15,1	17,1
Tutto l'anno dipendente	7,2	10,7
Tutto l'anno autonomo	14,6	16,8
Tutto l'anno dipendente part-time	13,6	19,4

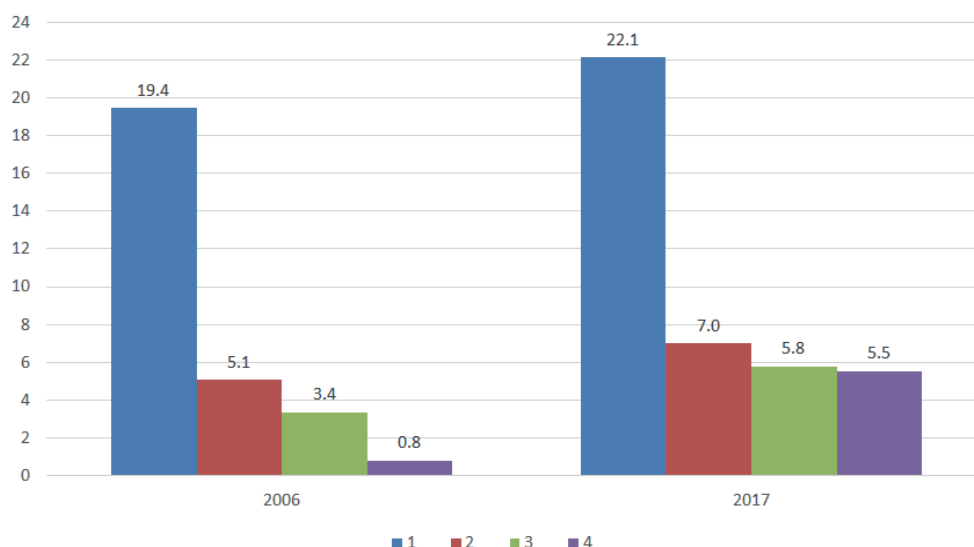
Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati EU-SILC

Il rischio di povertà lavorativa è concentrato tra i lavoratori che lavorano solo pochi mesi all'anno...

Come discusso nella Sezione 1, i redditi individuali da lavoro percepiti in un anno (l'unità di tempo solitamente considerata nelle analisi distributive) dipendono dall'interazione di tre fattori fondamentali: a) se si è o meno occupati nel corso dell'anno; b) il "salario unitario"; c) i tempi di lavoro. Anche se si fa uso di un indicatore basato su un'ottica "familiare", l'importanza dei tempi di lavoro per il grado di tutela reddituale offerta agli individui risulta evidente dal fatto che per chi lavora un intero anno a tempo parziale l'incidenza della povertà lavorativa sale al 19,4% e che tale incidenza si riduce quasi linearmente all'aumentare dei mesi lavorati nell'anno.

...e in quei nuclei familiari in cui c'è un solo percettore di reddito

I nostri calcoli confermano il "paradosso di genere" sottolineato nell'Approfondimento sull'indicatore europeo dato che, valutata su base familiare ma prendendo a riferimento solo chi nell'anno ha una retribuzione, il rischio di povertà lavorativa era nel 2017 pari, rispettivamente, al 14,2% fra gli uomini e all'11,8% fra le donne. L'indicatore così costruito risente, infatti, quasi esclusivamente della condizione familiare e, dunque, primariamente dal numero di percettori di reddito all'interno del nucleo: l'incidenza della povertà lavorativa nel 2017 passa, infatti, dal 22,1% al 7,0% nelle famiglie, rispettivamente, con 1 o 2 percettori (cf. Figura 2).

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

Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati EU-SILC

Se si guarda al rischio di basse retribuzioni a livello individuale, le caratteristiche dei lavoratori non sono le stesse che emergono quando si guarda a livello familiare

Il rischio di bassa retribuzione (la quota di lavoratori con retribuzioni individuali inferiori al 60% della retribuzione mediana) dipende, invece, unicamente dagli esiti individuali nel mercato del lavoro. Coerentemente col ben noto fenomeno del divario retributivo di genere (*gender pay gap*), guardando al reddito da lavoro annuo netto, la quota di lavoratori poveri così definiti risulta, nel 2017, pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% tra le donne (è il 22,2% in totale, in forte crescita dal 17,7% del 2006, cf. Tabella 2). Inoltre, laddove non si consideri l'effetto compensativo svolto dai redditi familiari, il rischio di bassa retribuzione risulta elevatissimo (53,5%) tra chi nell'anno lavora prevalentemente a tempo parziale.

Tabella 2: Rischio di bassa retribuzione per caratteristiche individuali (percentuali)

	Su...		
	...retribuzione lorda	...retribuzione netta	...retribuzione netta più indennità individuali
2006	19,6	17,7	16,9
2017	24,2	22,2	20,9
Uomo	18,5	16,5	14,1
Donna	31,8	27,8	26,6
Prevalentemente dipendente	24,5	21,6	19,7
Prevalentemente autonomo	23,0	24,7	25,1
Prevalentemente part-time	60,3	53,5	51,9
Prevalentemente full-time	17,9	16,8	15,5

Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati EU-SILC

L'intervento redistributivo attenua il rischio di basse retribuzioni, ma solo per i lavoratori dipendenti

La redistribuzione attraverso il sistema fiscale e di trasferimenti attenua i rischi di bassa retribuzione dato che la frequenza di individui con retribuzione inferiore al 60% della mediana scende nel 2017 dal 24,2%, al 22,2% e al 20,9% (cf. Tabella 2) quando si guarda, rispettivamente, ai redditi lordi, a quelli netti e a quelli netti inclusivi anche degli ammortizzatori sociali (per riferimento si considera la mediana di ogni specifica distribuzione). Tuttavia, il quadro redistributivo avvantaggia unicamente i dipendenti, che versano a loro carico una minore aliquota contributiva rispetto agli autonomi e sono gli unici a beneficiare degli ammortizzatori sociali. Nel caso dei dipendenti, infatti, il rischio di bassa retribuzione scende dal 24,5% al 19,7% quando si considerano imposte e contributi mentre per gli autonomi tale rischio sale dal 23,0% al 25,1% in seguito alla redistribuzione dato che cambia la loro posizione relativa rispetto alla retribuzione mediana (dove la mediana cambia a seconda della dimensione reddituale considerata).

La continuità lavorativa durante l'anno è cruciale

Oltre che dai tempi di lavoro, il rischio di bassa retribuzione è, come atteso, strettamente correlato al numero di mesi lavorati. Tale rischio è, infatti, pari a circa il 75% fra chi lavora 6 mesi l'anno e si riduce a poco meno del 20% (un valore comunque molto elevato) per chi è occupato continuativamente nell'anno. Analogamente, mentre in media il rischio di bassa retribuzione è intorno al 14% fra chi lavora tutto l'anno con contratto a tempo pieno, tale rischio eccede il 40% fra chi trascorre almeno 7 mesi l'anno con un contratto a tempo parziale (cf. Figura 3).

Figura 3: Rischio di bassa retribuzione (asse verticale) per mesi lavorati (asse orizzontale), 2017



Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati EU-SILC

Dimensione individuale e familiare andrebbero, dunque, considerate congiuntamente per individuare i lavoratori più vulnerabili. Pur senza proporre un indice sintetico che riassume i

due aspetti, bisognerebbe sempre affiancare un'analisi dei lavoratori a bassa retribuzione con un'analisi del rischio di povertà relativa familiare. I due concetti sono solo debolmente correlati³ e diverse politiche (e con diverso *timing*) dovrebbero rivolgersi a chi è povero su entrambe le dimensioni (scarso reddito individuale e familiare) e a chi è povero su una delle due. In aggiunta, per fornire una diagnosi ancora più dettagliata per informare le *policy*, come indicato dai dati appena richiamati, lo stesso rischio di bassa retribuzione andrebbe ulteriormente scomposto nelle due dimensioni di bassa retribuzione oraria (effetto prezzo) o basse quantità di lavoro (per tempo parziale o contratti frammentati o atipici).

I dati amministrativi dell'INPS permettono un'analisi più precisa del rischio di basse retribuzioni negli scorsi 15 anni

Passando ora ad analizzare i dati amministrativi dell'INPS – che consentono un'osservazione molto più precisa degli esiti individuali nel mercato del lavoro – possiamo osservare in maggior dettaglio le dinamiche delle basse retribuzioni nel lavoro dipendente privato in Italia. Tali dati, tuttavia, hanno il limite di non consentire di incrociare le informazioni individuali con quelle familiari e di non rilevare se chi nell'anno lavora come dipendente è, in realtà, una persona che, ad esempio in quanto studente, svolge unicamente lavori saltuari.

In quanto segue, usiamo il campione LOSAI-INPS, costituito da tutti gli individui nati in 24 date (la dimensione del campione è, quindi, molto ampia, pari a circa 24/365 dell'universo) e ci concentriamo sulla retribuzione lorda (inclusiva dei contributi a carico dei lavoratori) annua e settimanale (in modo da depurare dal ruolo dei periodi di non lavoro). Non rilevando i dati INPS il salario orario, i rischi di bassa retribuzione sono anche osservati sulla base del salario settimanale dei lavoratori a tempo pieno, che meglio approssima le tendenze del salario orario per chi ha un contratto standard.

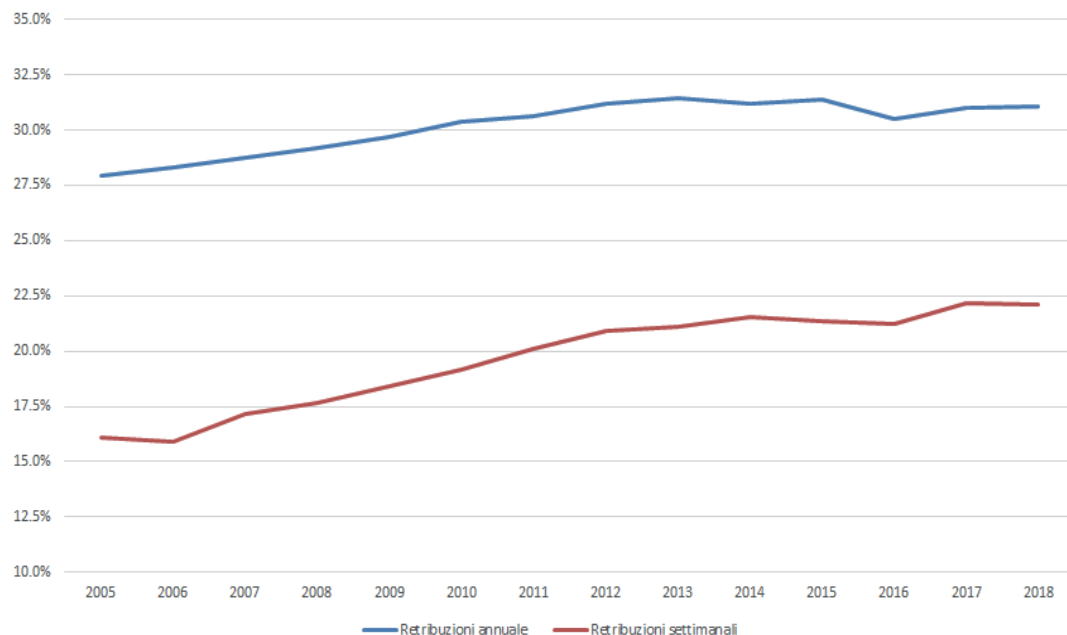
A conferma della crisi del lavoro nel nostro paese, la soglia di bassa retribuzione, pari al 60% della retribuzione lorda, si è ridotta in Italia in termini reali da circa 12.000 a circa 11.500 euro annui dal 2005 al 2018, soprattutto in ragione della crescita abnorme del lavoro a tempo parziale (generalmente involontario) e del tempo indeterminato. La quota di dipendenti privati che lavora in prevalenza nell'anno con un contratto con orario inferiore a quello standard (che potrebbe anche nascondere il fenomeno di “falsi part-time” con parte della retribuzione versata “fuori busta”) è cresciuta dal 15% al 30% fra il 2005 e il 2018 (dal 31% al 47% tra le donne, dal 6% al 20% fra gli uomini) e quella dei “tempo determinati” dopo anni di stasi intorno al 20% è tornata a crescere a partire dal 2016 fino a un valore intorno al 26% nel 2018.

Stasi dei salari e crescita del lavoro atipico comportano, anche nel lavoro dipendente privato, una crescita sostenuta del rischio di bassa retribuzione che cresce 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 addirittura di ben 6 punti percentuali (dal 16,1% al 22,1%) quando ci si riferisce a quelle settimanali (cf. Figura 4). A conferma del ruolo preponderante svolto dalla crescita del tempo parziale, le dinamiche sono opposte se si guarda solo alla quota (via via in riduzione) di chi lavora a tempo pieno: fra il 2005 e il 2018 il rischio di bassa retribuzione dei

³ A conferma della limitata correlazione fra basse retribuzioni individuali e basso reddito familiare si noti che in Italia nel 2017 solo il 40,8% dei lavoratori a bassa retribuzione era anche povero su base familiare e, viceversa, fra i lavoratori poveri su base familiare il 31,3% conseguiva retribuzioni nette superiori al 60% della mediana. Similmente, fra i lavoratori a bassa retribuzione il 5,3% è povero su base familiare e fra i non poveri il 15,2% consegue retribuzioni molto limitate.

lavoratori a tempo pieno scende infatti dal 20,7% al 18,4% con riferimento ai salari annuali e dal 7,0% al 6,1% con riferimento a quelli settimanali. A segnale di una crescita delle ore lavorate dai lavoratori a tempo parziale che accompagna l'aumento intenso della diffusione di tale forma contrattuale, la quota di lavoratori a tempo parziale con basse retribuzioni, seppur sempre superiore al 60%, risulta in riduzione nel corso del tempo.

Figura 4: Rischio di basse retribuzioni in Italia, 2005-2017

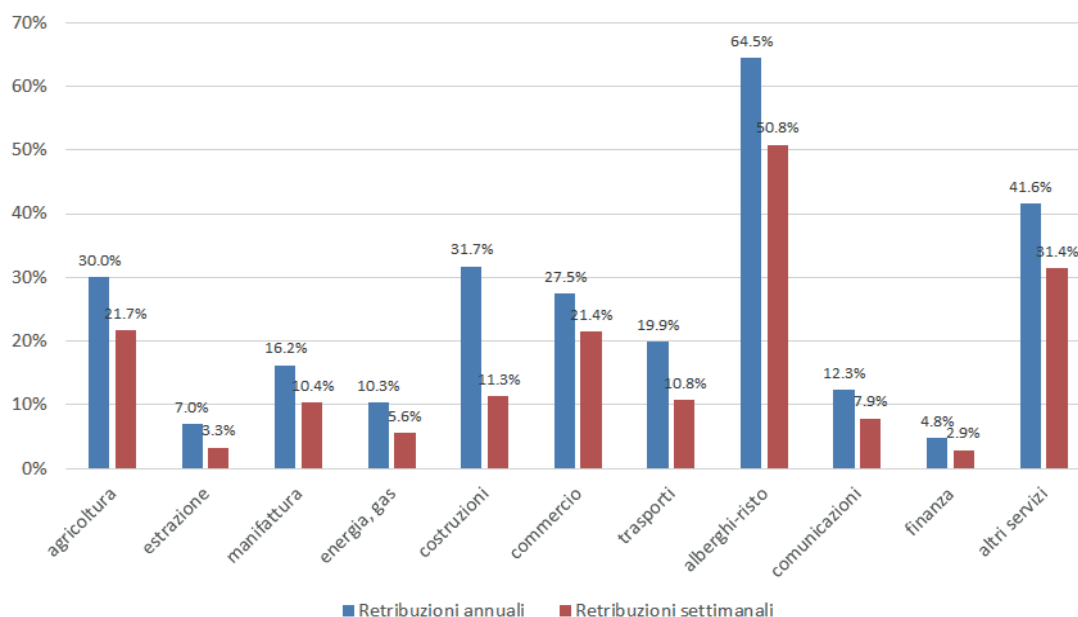


Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati LOSAI-INPS.

Se prendiamo a riferimento una soglia di bassa retribuzione pari al valore del 2005 (più alta, quindi, di quella degli anni finali del periodo di osservazione, a causa della caduta reale dei redditi mediani), nel 2018 il numero di lavoratori a bassa retribuzione sale al 32,4%.

I rischi di basse retribuzioni sono, come atteso, fortemente variabili in base al settore di attività (cf. Figura 5) sia in virtù del diverso contratto collettivo adottato, sia in ragione della diversa distribuzione tra settori delle forme contrattuali non-standard e della presenza di lavoratori con diversa qualifica. Guardando alle retribuzioni annuali, ad esempio, i lavoratori a bassa retribuzione sono il 64,5% degli addetti negli alberghi e ristoranti e il 4,8% degli occupati nel settore finanziario e tali divari persistono anche se si considerano i soli lavoratori a tempo pieno.

Conducendo analisi di regressione che controllino per le caratteristiche degli individui e del datore, i fattori che maggiormente spiegano i differenziali nel rischio di bassa retribuzione sono le forme contrattuali e, a seguire, i settori produttivi.

Figura 5: Rischio di basse retribuzioni per macrosettores, 2017

Fonte: Elaborazione del Gruppo su dati LOSAI-INPS.

Il rischio di basse retribuzioni non è transitorio, ma persiste nel tempo

Infine, un aspetto essenziale per la comprensione del fenomeno riguarda il carattere temporale della povertà lavorativa. I dati INPS mostrano che ricevere basse retribuzioni non è in molti casi uno stato transitorio che penalizza gli individui solo in alcuni anni, mostrando piuttosto caratteri di forte persistenza. Considerando come anno di bassa retribuzione anche eventuali anni con retribuzioni nulle (dato che “buchi lavorativi lunghi” si associano maggiormente alle basse retribuzioni), il 24,5% di chi è stato dipendente privato fra il 2014 e il 2018 ha avuto basse retribuzioni per tutti i 5 anni, mentre solo il 45,5% non è mai stato lavoratore a bassa retribuzione. Limitandosi a considerare chi lavora sempre come dipendente nel quinquennio considerato, la quota di “sempre poveri” è comunque rilevante, pari al 7,5%; la quota di chi trascorre almeno 3 anni su 5 con retribuzioni inferiori alla soglia (quindi, meno di 12,000 euro l’anno) è del 13,8% mentre il 71,9% dei dipendenti ha sempre retribuzioni superiori alla soglia. Come atteso, diffusione e persistenza del rischio di bassa retribuzione sono maggiori fra le donne che fra gli uomini (12,2% versus 4,2% di sempre bassa retribuzione) e nel Sud che nel Nord (12,6% versus 5,2% di sempre bassa retribuzione).

Simili analisi sulla base dell’indicatore europeo mostrano risultati analoghi⁴: a fronte di una ridotta probabilità di caduta in povertà lavorativa (poco più del 3% da un anno all’altro) la quota di quanti, una volta entrati in una situazione di povertà lavorativa, vi rimangono è considerevole (già oltre il 50% in periodo pre-crisi, oltre il 60% durante la crisi economica). Il fenomeno della povertà lavorativa assume in molti casi i tratti di una “trappola”, in particolare

⁴ Per esempio, si veda P. Barbieri, G. Cutuli e S. Scherer, Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell’in-work poverty in Italia, LIW Working Paper Series #1/2018 e A.-C. Guio, D. Marguerit e C. Salagean (2021), “In-work poverty and deprivation dynamics in Europe”, in A.-C. Guio, E. Marlier e B. Nolan (a cura di), “Improving the understanding of poverty and social exclusion in Europe”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 253-274.

per specifici gruppi sociali, e di un fenomeno strutturale in un mercato del lavoro come quello italiano connotato da una rilevante inerzia.

Dal punto di vista delle politiche da mettere in campo, è utile anche comprendere se questa persistenza nel tempo sia dovuta a una condizione pregressa di povertà lavorativa (povertà che genera nuova povertà), oppure se siano le caratteristiche, anche quelle non osservate, degli individui (e delle loro famiglie) a determinare questa inerzia nel tempo. Due recenti studi sull'Italia e su alcuni paesi europei⁵ mettono in evidenza come la povertà pregressa non sembri rappresentare un fattore determinante della povertà futura. La persistenza nel tempo appare piuttosto legata ad attributi e condizioni strutturali dell'individuo (e della famiglia). In termini di risposta di politiche, questo implica che le misure di sostegno al reddito sono utili a portare individui e famiglie al di sopra della soglia di povertà relativa nel momento in cui sono erogati, ma di per sé non sembrano sufficienti a ridurre strutturalmente i rischi di individui e famiglie e quindi a favorire una progressiva riduzione dei tassi aggregati di povertà lavorativa. Questi risultati suggeriscono che per ridurre la povertà lavorativa in maniera strutturale sono necessarie misure che, da una parte, garantiscano ai lavoratori poveri migliori opportunità di lavoro (ad esempio formazione, maggiore intensità e stabilità di lavoro, livelli retributivi adeguati, ecc.) e, dall'altra, favoriscano l'attivazione e l'inclusione nel mercato del lavoro dei membri inattivi e/o disoccupati del nucleo familiare.

⁵ Barbieri, Cutuli, Scherer 2018 e 2021 P. Barbieri, G. Cutuli e S. Scherer (2018), "In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disuguaglianza sociale?" in STATO E MERCATO, v. 3/2018, n. 114: 419-460. P. Barbieri, G. Cutuli e S. Scherer (2021), "In-work poverty in Europe", mimeo, Università di Trento, Laboratorio "Lavoro, Impresa Welfare".

3. Le proposte del Gruppo di lavoro per contrastare la povertà lavorativa in Italia

Come ormai chiaro, il fenomeno della povertà lavorativa non dipende da un singolo elemento ma dall'interazione di un insieme complesso di fattori, in cui le dinamiche individuali (in termini di condizioni di eventuale svantaggio nel mercato del lavoro) si sovrappongono e interagiscono con la situazione familiare (in termini di numerosità, composizione demografica e intensità di lavoro del nucleo). Spesso la mancanza del lavoro, lavoro qualificato, ben pagato e con continuità lavorativa è strettamente legata alle dinamiche della domanda di lavoro e/o alle caratteristiche del contesto territoriale e macro economico-sociale più ampio. La soluzione di lungo termine, pertanto, non può eludere considerazioni sulle strategie di sviluppo e investimento, sulla qualità della domanda di lavoro e sulla complementarità tra sistema formativo e struttura occupazionale.

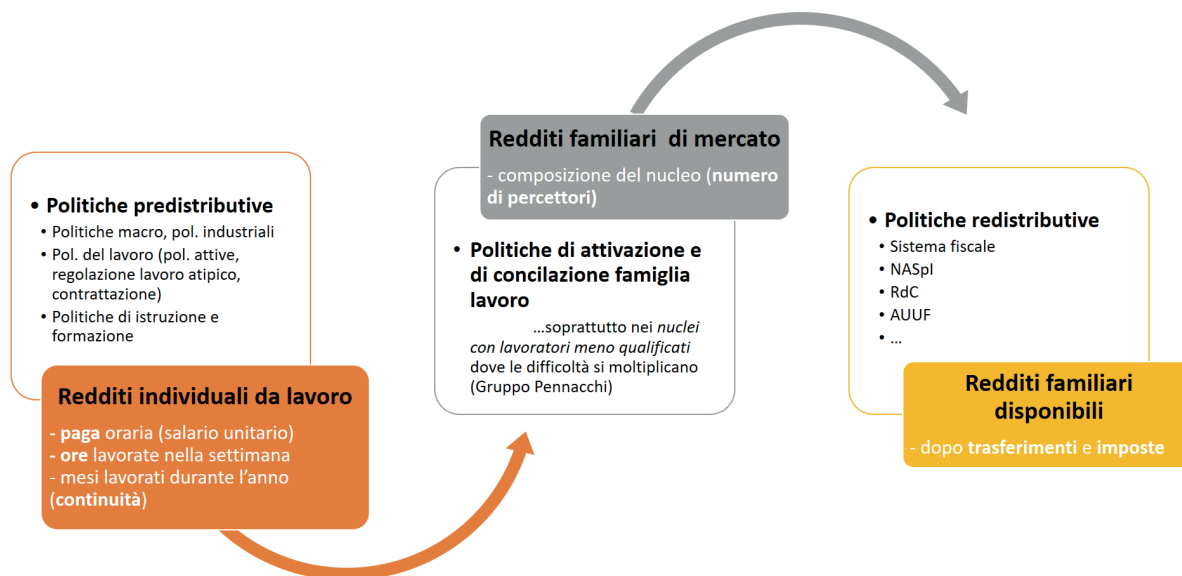
Combattere la povertà lavorativa richiede una strategia complessiva che coniughi elementi macroeconomici e strutturali con interventi micro a livello individuale e familiare. Al momento, tuttavia, non esiste un disegno di politiche integrate e - ad eccezione del Reddito di Cittadinanza - molto viene demandato alle agevolazioni contributive per sostenere, ad esempio, l'occupazione femminile e giovanile. Queste voci di spesa muovono risorse ingenti: nel 2019 ammontavano a circa 17 miliardi di euro e a 14 miliardi nel 2020, contro gli 8 miliardi per il Reddito di Cittadinanza e i 20 miliardi per la CIG nel 2020 (cf. Rapporto Annuale INPS 2021⁶). Se da una parte le agevolazioni contributive hanno un diretto e chiaro effetto occupazionale, gli effetti sui salari netti (e ancor più sui redditi familiari) sono più incerti. Uno studio che utilizza dati VisitINPS mostra che le agevolazioni aumentano l'occupazione femminile anche nel lungo periodo riducendo la durata dei periodi di disoccupazione, ma non hanno effetto sui salari netti, configurandosi piuttosto come un trasferimento ai datori di lavoro⁷.

Alla luce di queste considerazioni, è dunque auspicabile immaginare politiche che in sinergia affrontino i tre anelli di creazione della povertà richiamati nella Sezione 1 (Figura 6): i redditi individuali da lavoro e quindi il "salario unitario" e i tempi di lavoro; i redditi familiari di mercato e in particolare il numero di percettori di redditi; infine, i redditi familiari disponibili e quindi l'intervento redistributivo dello Stato.

⁶ INPS (2021), L'innovazione dell'INPS per il rilancio del Paese, XX Rapporto Annuale.

⁷ E. Rubolino (2021), "Taxing the Gender Gap: Labor Market Effects of a Payroll Tax Cut for Women in Italy", mimeo.

Figura 6: L'insieme di politiche per affrontare i vari anelli di creazione di povertà lavorativa



Fonte: Elaborazione del Gruppo di lavoro

Per quanto riguarda il primo anello della catena, sono necessarie una serie di politiche “pre-distributive” – ovvero in grado di influenzare gli equilibri del mercato, modificando dotazioni e comportamenti dei soggetti, anziché intervenire ex post sui redditi di mercato, una volta determinatisi, come invece fanno le misure redistributive⁸ - che possano agire su disuguaglianza e povertà. Senza voler essere esaustivi, questo significa:

- politiche macroeconomiche e politiche industriali per influenzare il margine estensivo e la composizione strutturale del mercato del lavoro in termini di occupazioni e settori;
- politiche di istruzione e formazione per aumentare l'occupabilità (e quindi anche il potere contrattuale dei singoli lavoratori) in tutte le fasi della vita;
- politiche attive del lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- misure relative a contrattazione e salario minimo che influenzano margine intensivo e salario unitario;
- politiche di regolazione del lavoro, in particolare delle forme di lavoro atipico (per esempio part-time, tempo determinato⁹, contratti parasubordinati) che incidono considerevolmente anche sulla continuità del lavoro durante l'anno.

Per affrontare il secondo anello della catena – relativo ai redditi familiari di mercato – sono necessarie misure di stimolo di domanda e offerta di lavoro per aumentare il numero di

⁸ Le misure redistributive possono peraltro avere effetti “pre-distributivi” quando modificano convenienze e incentivi individuali al lavoro e al risparmio. Si pensi ai problemi connessi a un'eventuale trappola di povertà del Reddito di Cittadinanza (RdC) o, in direzione opposta, allo spiazzamento di “lavori indecenti” consentito dall'innalzamento del salario di riserva tramite erogazione di forme di reddito minimo. Su questi temi, cf. M. Franzini e M. Raitano, a cura di, (2018), “Il mercato rende diseguali?”, Il Mulino, Bologna.

⁹ Si ricordi che il salario orario del lavoro a tempo determinato è in media significativamente più basso (circa 8%) al netto della posizione occupazionale, e il divario si allarga sensibilmente nel basso della distribuzione dei redditi.

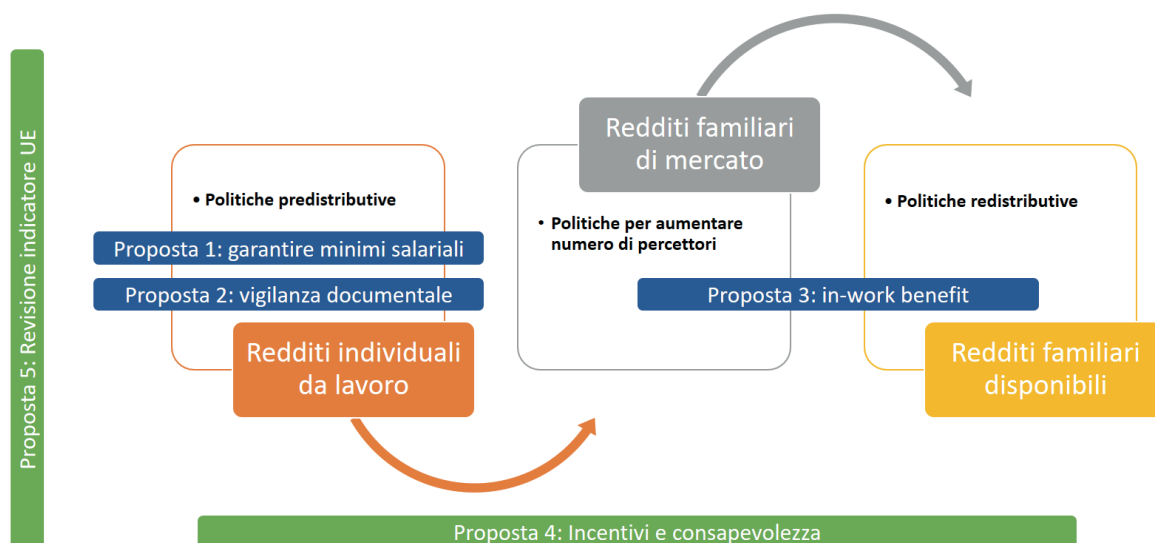
percettori di redditi (in primis di salari) all'interno dei vari nuclei familiari. In particolare, le misure specifiche sulla popolazione non o sotto-occupata sono particolarmente efficaci nel contenere disuguaglianza e povertà di mercato quando si passa dalla dimensione individuale a quella familiare¹⁰. Infatti, la mancanza di un secondo reddito all'interno del nucleo familiare (o l'impossibilità di attivarlo) costituisce la fonte principale del rischio di povertà economica, così come della sua reiterazione lungo il corso di vita. Ne discende l'urgenza di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Nel terzo anello – relativo ai redditi familiari disponibili – si concretizza in via diretta l'intervento redistributivo dello Stato attraverso imposte e trasferimenti pubblici. Al di là degli effetti delle imposte progressive (attenuati peraltro dalla continua erosione della base imponibile dell'Irpef), le principali politiche “redistributive” che incidono su disuguaglianze e povertà nel contesto italiano sono i vari tipi di sussidi di disoccupazione e, soprattutto, in ottica di contrasto alla povertà, il Reddito di Cittadinanza (RdC). In questa ottica, anche alla luce del fatto che la presenza di minori rappresenta uno dei fattori di rischio per cadere in povertà, di particolare importanza sarà valutare l'integrazione del RdC (la cui scala di equivalenza, come noto, penalizza le famiglie numerose) con l'assegno unico universale (AUUF)¹¹.

In questa sezione, non copriremo tutti questi ambiti. Nella nostra riflessione abbiamo scelto di concentrarci esclusivamente su misure di tipo microeconomico indirizzate a sostenere i redditi individuali e familiari. La scelta è stata fatta per concentrare il nostro lavoro su un numero di proposte limitato e che siano di pertinenza o, per lo meno, interesse primario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ovviamente non si tratta di una lista esaustiva. In particolare, la relazione non discute il quadro macroeconomico né l'insieme delle politiche che possono influire sul margine estensivo del primo “anello” e sul numero di percettori di reddito nel secondo “anello”. Anche le più generali (e fondamentali) misure di *welfare* che possono influenzare il margine estensivo e intensivo, soprattutto nel caso del lavoro femminile, come i servizi di cura, non sono coperte (per questo rimandiamo alla Relazione del Gruppo presieduto da Laura Pennacchi) così come la regolazione delle forme di lavoro atipico (per esempio, tempo parziale, tempo determinato, contratti parasubordinati). Come scritto, risultati efficaci e duraturi si otterranno solo affrontando i tre “anelli” di creazione di povertà e quindi muovendo anche le leve che si trovano in altri Ministeri, da quello dell'Economia e delle Finanze a quello dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della Famiglia, dello Sviluppo Economico, ecc. Infine, la relazione presenta solo alcune misure di stampo generale. È, tuttavia, possibile immaginare anche interventi settoriali o locali per rispondere a esigenze e problemi specifici (misure per combattere il lavoro nero e i bassi salari in agricoltura o nel lavoro domestico per fare due esempi).

¹⁰ Caso di scuola è quello dei Paesi Bassi, che negli anni '80, pur a fronte della crescita della sperequazione retributiva, hanno ridotto la disuguaglianza di mercato tramite l'attivazione con contratti part-time agevolati delle donne precedentemente non occupate che vivevano nei nuclei meno abbienti. Al contrario, in presenza di forte omogamia delle scelte occupazionali e delle opportunità retributive dei partner, il passaggio dalla dimensione individuale a quella familiare potrebbe accentuare le disparità registrate nel mercato del lavoro dai singoli individui (si pensi al Sud Italia, dove la bassa occupazione femminile, soprattutto nei nuclei meno abbienti, agisce da amplificatore delle disuguaglianze individuali di mercato).

¹¹ Sebbene una rappresentazione additiva in questi termini (situazione lavorativa individuale, familiare e integrazioni statali), risulti molto intuitiva, si rischia di perdere di vista diverse interconnessioni e interazioni tra questi fattori tra cui, primariamente, il rischio che interventi redistributivi a livello familiare disincentivino la partecipazione al lavoro (delle donne).

Figura 7: Le cinque proposte del Gruppo di lavoro

Fonte: Elaborazione del Gruppo di lavoro

Una nota importante: **il pacchetto di proposte che segue va preso nel suo complesso**. Innanzitutto perché nessuna proposta presa in isolamento è risolutiva, ma anche perché se non combinate con altre, alcune rischiano di essere inefficaci (per esempio, un salario minimo senza controlli più stringenti) o addirittura dannose (un *in-work benefit* senza minimi salariali adeguati e rispettati).

Proposta 1: Garantire minimi salariali adeguati

La prima condizione necessaria (ma non sufficiente) per combattere la povertà lavorativa tra i lavoratori dipendenti è garantire salari adeguati, cioè salari che consentano a un lavoratore single e occupato tutto l'anno a tempo pieno di non essere povero. Va sottolineato che queste proposte, concentrandosi sui salari orari, non affrontano il problema della discontinuità lavorativa durante l'anno oppure un monte ore troppo basso, che invece risultano fra le determinanti più rilevanti della povertà.

Uno strumento chiave per evitare situazioni di salari bassi o molto bassi, è quello di minimi salariali validi per tutti i lavoratori dipendenti. Come noto, in Italia questa funzione è svolta dai contratti collettivi che, sulla carta, coprono tutti i lavoratori dipendenti (anche se, nelle imprese che non applicano un CCNL, questo avviene solo ex post ad opera del giudice o della vigilanza ispettiva e in misura del tutto eventuale). In pratica, però, la capacità del sistema di contrattazione collettiva di proteggere i più deboli è intaccata dalla larga e crescente diffusione di “contratti pirata” che mirano esplicitamente a fissare minimi salariali inferiori a quelli previsti dai principali contratti collettivi (si veda l'approfondimento sulla frammentazione della contrattazione collettiva in Italia nel riquadro).

Per garantire minimi salariali adeguati si prospettano due opzioni principali per il caso italiano: la prima è quella di un'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi principali a tutti i lavoratori del settore, previa la definizione di quali sono i contratti collettivi principali e il settore di riferimento; la seconda è quella di un salario minimo per legge. Entrambe le opzioni

permetterebbero di fissare livelli salariali minimi con punti di forza e debolezza diversi, ma soprattutto entrambe le opzioni si scontrano con ostacoli politici e tecnici che da anni bloccano ogni avanzamento in materia. Per questo motivo, oltre a queste due opzioni, il Gruppo di lavoro mette sul tavolo anche due altre opzioni e non esprime una preferenza esplicita per uno strumento oppure l'altro. Tuttavia questo Gruppo ribadisce l'urgenza di un intervento da troppi anni rimandato.

Opzione 1: Legge sulla rappresentanza ed estensione *erga omnes* dei contratti collettivi

Una prima opzione per mettere un freno alla proliferazione dei CCNL sarebbe quella di introdurre delle regole per misurare la rappresentatività delle parti stipulanti al fine di stabilire chi può negoziare e firmare un contratto collettivo valido per tutti (*erga omnes*) o che, quanto meno, possa assumere il valore di parametro di riferimento cogente per individuare la retribuzione minima dovuta per Costituzione (art. 36 Cost.).

Dal lato sindacale, sono numerosi gli accordi in materia di misurazione della rappresentatività sottoscritti negli scorsi 10 anni a cui però non si è ancora dato un seguito effettivo¹². Dal lato datoriale esiste un identico bisogno di criteri per mettere ordine nelle varie sigle che sono comparse negli anni recenti, ma nonostante siano aperti dei tavoli di confronto al CNEL, non è stato ancora raggiunto nessun accordo relativamente ai criteri di misurazione della rappresentatività datoriale e, soprattutto, ai perimetri settoriali di pesatura da utilizzare. Infatti il sistema di libertà sindacale e la mancanza di categorie contrattuali predefinite comporta che anche le parti datoriali sicuramente rappresentative (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, ecc.) siano in concorrenza in alcuni settori e nessuna associazione rappresentativa datoriale può rivendicare la rappresentanza esclusiva in nessun settore.

Diverse soluzioni e criteri di misurazione della rappresentatività datoriale sono stati proposti dalla dottrina e non entriamo qui nei dettagli. Una volta definiti i criteri di misurazione della rappresentatività resterebbero comunque due problemi per poter estendere *erga omnes* l'efficacia dei CCNL:

- il primo è che si potrebbe obiettare che un'estensione del contratto stipulato dai soggetti sindacali più rappresentativi non rispetta il procedimento per l'attribuzione di efficacia *erga omnes* fissato dall'art. 39 Cost. In mancanza dell'attuazione dell'art. 39 Cost., l'eventuale estensione dell'efficacia del contratto stipulato dai soggetti sindacali più rappresentativi potrebbe far leva esclusivamente sull'art. 36 Cost. e quindi riguardare soltanto il trattamento economico complessivo minimo previsto dai contratti collettivi secondo il modello dei lavoratori soci di cooperativa, giudicato legittimo dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 51/2015), proprio in relazione all'art. 36;

¹² Per il lato sindacale, nel 2014 è stato firmato l'Accordo Interconfederale tra CGIL CISL UIL e Confindustria in merito al Testo Unico sulla rappresentanza, successivamente integrato con l'Accordo del 4 luglio 2017. Il Testo Unico prevede criteri per la misurazione della rappresentatività dei sindacati definiti in base ai dati associativi (deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori) e i dati elettorali ottenuti (voti espressi) in occasione delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. L'Accordo è stato attuato in termini di raccolta dei dati (almeno in parte), ma senza conseguenze pratiche sul sistema di contrattazione anche perché esclude sigle come UGL, CISAL o CONFISAL che in certi ambiti non sono del tutto minoritari.

- il secondo è la definizione del perimetro entro il quale è efficace il contratto. Secondo un'interpretazione del principio costituzionale per cui "l'organizzazione sindacale è libera", ciascuna associazione può organizzare e rappresentare datori di lavoro e lavoratori come reputa senza imposizioni autoritarie e la definizione dei contorni della categoria contrattuale di riferimento è considerata essa stessa frutto della libera autodeterminazione delle organizzazioni sindacali. Questo problema potrebbe essere risolto ideando in via eteronoma o, preferibilmente, autonoma un meccanismo che consenta di stabilire con certezza quali sono i contorni della categoria. Tale meccanismo deve essere il più possibile rispettoso della libertà sindacale. Per questo si auspica una definizione autonoma, mediante un accordo interconfederale che definisca il sistema per sciogliere i c.d. conflitti di giurisdizione relativi ai perimetri di applicazione dei contratti collettivi, eventualmente anche attribuendo un possibile ruolo arbitrale al CNEL.

Approfondimento: La proposta di Direttiva Europea sul salario minimo

La Commissione Europea ha proposto, il 28 ottobre 2020, una proposta di Direttiva relativa a "salari minimi adeguati nell'Unione Europea" (COM(2020)682). Si tratta del primo intervento di iniziativa legislativa dell'Unione concernente in maniera diretta il tema della retribuzione. La Direttiva è coerente sia con i sistemi nazionali basati su un salario minimo legale sia con quelli basati sulla contrattazione collettiva. La Direttiva è concepita per migliorare l'adeguatezza dei salari minimi e aumentare l'accesso dei lavoratori alla tutela garantita dal salario minimo rispettando le specificità dei sistemi nazionali, le competenze nazionali nonché l'autonomia e la libertà contrattuale delle parti sociali.

La proposta di Direttiva in ogni caso mira ad aumentare la copertura della contrattazione collettiva, imponendo agli Stati membri di adottare misure volte a promuovere la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in particolare negli Stati dove la copertura della contrattazione collettiva non raggiunge almeno il 70% dei lavoratori. In Italia, la copertura dei contratti collettivi (anche limitandosi a considerare i primi cinque più applicati in ciascun macrosettore) è largamente superiore a questa percentuale. Per garantire l'adeguatezza del salario minimo legale, la proposta di Direttiva impone agli Stati membri in cui sono previsti salari minimi legali di prevedere i seguenti elementi: criteri nazionali per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, definiti in modo chiaro e stabile, aggiornamenti periodici e puntuali e l'istituzione di organi consultivi. Inoltre *"i criteri nazionali dovrebbero comprendere almeno il potere d'acquisto dei salari minimi, il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione, il tasso di crescita dei salari lordi e l'andamento della produttività del lavoro. Agli Stati membri è inoltre imposto di utilizzare valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali"*.

La proposta di Direttiva al momento è in discussione al Consiglio dell'Unione Europea dove incontra una ferma opposizione da parte di alcuni Paesi (Austria, Danimarca, Estonia, Ungheria, Polonia, Malta e Svezia) che chiedono di trasformare la proposta in una semplice Raccomandazione. Qualunque sarà l'esito della discussione in seno al Consiglio dell'Unione europea, è difficile vedere alcuna conseguenza pratica concreta della Direttiva per l'Italia dato che il tasso di copertura della contrattazione collettiva è, sulla carta, molto più elevato della soglia del 70% indicata nella bozza in discussione.

Opzione 2: Un salario minimo per legge

Una seconda opzione per affrontare il problema del *dumping* contrattuale è quella della fissazione di un salario minimo per legge sul modello di quelli esistenti in tre quarti dei paesi europei. Si tratta di uno strumento che, se ben disegnato, – la ricerca socio-economica più recente lo conferma – non ha effetti distorsivi sui livelli complessivi di occupazione mentre può

persino costituire un vincolo benefico per il sistema economico generale¹³. Questa seconda opzione potrebbe risultare più semplice dal punto di vista giuridico anche se non è priva di criticità.

In questo caso, a parte il problema politico che deriva dall'opposizione delle principali parti sociali che temono che un minimo per legge danneggi il sistema della contrattazione collettiva e scateni una corsa al ribasso (cosa, però, non avvenuta negli altri paesi europei dove il minimo legale convive con la contrattazione collettiva, da ultimo la Germania che ha introdotto il salario minimo nel 2015), il problema è trovare una definizione di minimo e stabilire la soglia ragionevole. Inoltre, va considerato che rispetto alla articolazione per livelli dei minimi tabellari della contrattazione collettiva il salario minimo per legge definirebbe una soglia minima uguale per tutti senza fare distinzioni tra qualifiche dei lavoratori e tra settori. Occorrerebbe, in ogni caso, introdurre meccanismi di verifica e adeguamento periodico e organismi consultivi, così come indicato dalla proposta di Direttiva europea e da alcune proposte di legge depositate in Parlamento (si veda approfondimento nel riquadro). A seconda della definizione e della soglia, il numero di lavoratori coperti può andare dal 30% al 6% (cf. Tabella 3).

Tabella 3: Percentuale di lavoratori dipendenti potenzialmente coperti dal salario minimo

	Salario base		
	<i>Sotto soglia 9 euro</i>	<i>Sotto soglia 8,50 euro</i>	<i>Sotto soglia 8 euro</i>
Dipendenti privati	26,2	20,01	13,8
Operai agricoli	35,1	27,7	18,6
Lavoratori domestici	90,2	83,0	75,3
TOTALE	29,7	23,4	16,8
	Salario base + tredicesima		
	<i>Sotto soglia 9 euro</i>	<i>Sotto soglia 8,50 euro</i>	<i>Sotto soglia 8 euro</i>
Dipendenti privati	14,8	10,2	7,1
Operai agricoli	24,9	16,6	10,3
Lavoratori domestici	80,9	73,0	58,9
TOTALE	18,4	13,4	9,6
	Salario base + tredicesima + TFR		
	<i>Sotto soglia 9 euro</i>	<i>Sotto soglia 8,50 euro</i>	<i>Sotto soglia 8 euro</i>
Dipendenti privati	9,7	6,9	4,7
Operai agricoli	15,9	8,9	4,8
Lavoratori domestici	71,8	57,3	45,0
TOTALE	12,9	9,2	6,4

Fonte: Rapporto INPS 2020

Da notare che la questione della definizione della retribuzione da assumere come soglia ha una rilevanza paragonabile alla definizione dell'ammontare della soglia. La questione della

¹³ Si veda per esempio il recente studio di C. Dustmann, A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer e P. vom Berge (2021), "Reallocation Effects of the Minimum Wage", *The Quarterly Journal of Economics*, che mette in evidenza come l'introduzione del salario minimo in Germania non solo non ha danneggiato l'occupazione ma ha promosso una riallocazione dei lavoratori a bassa retribuzione da imprese meno produttive a quelle più produttive.

definizione è prevalentemente dovuta al fatto che in Italia il salario lordo mensile non tiene conto di diverse componenti del costo del lavoro, come le mensilità aggiuntive, il TFR, i contributi datoriali. Si può notare dalla Tabella 3 come passare da una soglia lorda di 8 euro a 9 euro implicherebbe un aumento dei lavoratori coinvolti, dal 13,8% a 8 euro a 26,2% per 9 euro, minore rispetto alla variazione rispetto a un salario minimo fisso a 9 euro ma cambiando la definizione (lordo vs lordo più mensilità aggiuntive e TFR), dal 9,7% includendo le voci addizionali al 26,2% considerando il lordo. È anche utile sottolineare che definire un salario minimo includendo TFR e mensilità aggiuntive implicherebbe livelli salariali minimi che dipendono dalla dimensione di impresa, dal settore ecc., rendendo più complicato il rispetto dei livelli salariali. Inoltre, la Tabella 3 suggerisce che per lavoratori agricoli e domestici si derivano incidenze di lavoratori sotto soglia estremamente elevate, aprendo la questione se applicare a tali categorie lo stesso livello di salario minimo degli altri lavoratori dipendenti.

Si noti che un salario minimo per legge, per definizione, si rivolge solo a chi percepisce un salario, cioè ai lavoratori dipendenti. Tuttavia, la letteratura sui salari minimi nei paesi in via di sviluppo ha mostrato come il salario minimo nel settore formale influenzi anche i salari dei lavoratori informali (il cosiddetto “effetto faro”). È possibile, quindi, pensare che nel caso italiano un salario minimo che fissi una cifra semplice e nota a tutti potrebbe aiutare anche quei lavoratori che si trovano nella “zona grigia” tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, cioè che sono formalmente autonomi ma che condividono alcune caratteristiche dei dipendenti, a partire da un limitato potere negoziale.

Approfondimento: Le proposte di legge sul salario minimo in Italia

Nella legislatura in corso sono stati presentati diversi disegni di legge che prevedono l'introduzione di un salario minimo orario. I principali sono i disegni di legge Catalfo ed altri (S.658) e Nannicini ed altri (S.1132).

- La proposta Catalfo propone di stabilire una paga oraria minima di 9 euro al lordo degli oneri contributivi e previdenziali da estendere anche oltre il lavoro dipendente ai rapporti di lavoro autonomo coordinato e continuativo.
- La proposta Nannicini si applica ai rapporti di lavoro subordinato e mira a fornire un sostegno legislativo ai minimi contrattuali previsti dai CCNL stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, prevedendo negli ambiti di attività non coperti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni di rappresentanza un “salario minimo di garanzia”. Importi e modalità di erogazione sono determinati da una apposita «Commissione paritetica per la rappresentanza e la contrattazione collettiva», istituita presso il CNEL e composta pariteticamente da dieci rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dieci rappresentanti delle imprese e dal presidente del CNEL. A tale Commissione spetta definire i settori della contrattazione collettiva nazionale, con l'obiettivo di ridurre il numero; indicare i criteri di misurazione e certificazione delle rappresentanze sindacali e delle imprese; stabilire il salario minimo di garanzia applicabile, ove individuati, negli ambiti di attività non coperti da contrattazione collettiva, nonché i criteri per il suo aggiornamento.

Opzione 3: Sperimentazioni limitate a specifici settori

Per superare l'attuale impasse rispetto alle due prime opzioni, il Gruppo ha preso in considerazione due alternative ulteriori che, pur apportando solo una risposta parziale e temporanea e non esente da problemi e significative complessità, potrebbero permettere di

affrontare il problema nei settori in cui la situazione è più urgente mentre continua la riflessione e la discussione a livello nazionale sulle prime due opzioni.

La prima alternativa è quella dell'introduzione di un salario minimo soltanto in via sperimentale e limitatamente ad alcuni settori dove la situazione è particolarmente complessa ed esistono oggettive evidenze di fragilità dei lavoratori. Da tale esperienza si potrebbe poi procedere ad un monitoraggio e valutazione insieme alle parti sociali interessate sul modello di quanto avvenuto in Germania dove, a partire dal 1997, vennero introdotti salari minimi definiti per legge, ma sulla base di un accordo tra le parti, per singoli settori. Si iniziò con le costruzioni e si proseguì su questa strada. Nel caso italiano, la sperimentazione dovrebbe basarsi su un coinvolgimento diretto delle parti sociali, per esempio utilizzando il CNEL come istituzione di coordinamento, dando, però, indicazioni precise sui tempi entro i quali interverrebbe il Ministero in maniera autonoma, se le parti non dovessero arrivare ad un accordo relativamente agli ambiti della sperimentazione. Dal punto di vista concreto, il CNEL o il Ministero dovrebbero innanzitutto identificare, auspicabilmente con l'accordo delle parti sociali, il o i settori di intervento (definiti tenendo in considerazione gli attuali i perimetri contrattuali nonché i settori economici di attività definiti dai codici ATECO, misura imperfetta e non difficile da aggirare, ma per lo meno immediatamente utilizzabile), per esempio sulla base di un'analisi statistica dei settori dove la competizione contrattuale appare più accentuata e i livelli retributivi particolarmente bassi. Tale verifica sarebbe preliminare e propedeutica alla fissazione di un salario minimo, che dovrebbe avvenire per legge e che potrebbe prendere a riferimento, per esempio, il minimo dei minimi tabellari previsti dal CCNL utilizzato per stabilire i minimi contributivi in quel settore. A questa fase dovrebbe seguire un tempestivo lavoro di monitoraggio e valutazione mettendo insieme i dati che Ministero del Lavoro, INPS e CNEL hanno già a disposizione e prevedendo alcuni fondi per finanziare ricerche, quantitative e qualitative, indipendenti.

Una seconda possibilità, se la volontà fosse quella di intervenire inizialmente su un numero limitato di settori, è quella di utilizzare un meccanismo simile a quello adottato per la valutazione di congruità del costo del lavoro nella valutazione delle offerte negli appalti pubblici che fa riferimento alle Tabelle del costo medio orario del lavoro per settore. In questo caso, un Decreto Ministeriale potrebbe indicare i valori congrui del costo del lavoro per il o i settori in cui un intervento è considerato prioritario (si veda sopra) sulla base delle evidenze e dei dati comunicati periodicamente dal CNEL riferiti ai CCNL in archivio riferiti ai valori minimi salariali dei CCNL maggiormente rappresentativi nei diversi macrosettori (a meno di un intervento di imperio del legislatore, la questione della misurazione della rappresentatività resta comunque un problema anche per questa ulteriore alternativa). Questa soluzione, certamente più complessa e, in qualche modo, unica nel panorama europeo (anche se, in realtà, lo spirito è simile a quello di un'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi discussa in Italia e presente in diversi altri paesi) avrebbe il vantaggio di "ricepire" indirettamente in un atto normativo quale parametro di riferimento (ma senza riconoscere alcuna discrezionalità all'autorità amministrativa) i valori retributivi minimi dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi attribuendo ad essi la funzione di valori-parametro, lasciando impregiudicata l'autonomia collettiva e la libertà sindacale. In particolare, invece di un salario minimo per un dato settore, si avrebbe un sistema articolato sull'intera scala salariale, aggiornabile nel tempo tenendo conto anche delle diverse aree territoriali. Anche in questo caso, a una tale iniziativa dovrebbe seguire un adeguato investimento di monitoraggio e valutazione.

Proposta 2: Aumentare il rispetto dei minimi salariali attraverso una più efficace vigilanza documentale

Una volta fissato un minimo salariale per via contrattuale o legale, è essenziale che questo minimo sia rispettato. Aumentare la conformità (*enforcement*) dei livelli retributivi erogati è comunque una priorità anche con il sistema vigente.

Nell'attuale sistema, la verifica dei livelli retributivi e della loro coerenza con il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato (ed eventualmente con il CCNL maggiormente rappresentativo là dove la legge rimandi all'osservanza dei trattamenti previsti dai contratti collettivi) avviene attraverso l'azione ispettiva. È pertanto l'ispettore che una volta in azienda valuta la congruenza ed eventuali casi di irregolarità. Nonostante si riconosca l'importanza dell'azione ispettiva, che anzi dovrebbe essere rafforzata (nel tempo il numero di ispettori è drasticamente calato, determinando una diminuzione dell'efficacia del sistema) e intensificata, è possibile e necessario affiancare a tale sistema anche altre misure. Con le potenzialità informatiche e tecnologiche oggi disponibili è riduttivo immaginare che i controlli di irregolarità salariale e contributiva siano posti in essere soltanto dall'attività ispettiva in azienda, che per quanto efficace può intercettare solo una piccola parte della possibile platea di imprese e lavoratori. Inoltre, per quanto ovvio, va sottolineato come il costo della vigilanza documentale sia di molto inferiore a quello dell'attività ispettiva. In particolare, il Gruppo considera cruciale il potenziamento di un'azione di vigilanza documentale, che possa affiancare l'attività ispettiva e che 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.

Al fine di realizzare un'efficace attività di vigilanza documentale tra i minimi tabellari e altre componenti della retribuzione stabilite dal CCNL applicato dall'impresa e le retribuzioni effettivamente erogate dall'impresa per ogni singolo lavoratore occorre valorizzare gli archivi di dati già disponibili e migliorare l'insieme delle informazioni in possesso delle amministrazioni¹⁴. Al momento l'attività di vigilanza documentale incontra diversi ostacoli. Il primo è la definizione del minimo di riferimento e dei componenti della retribuzione (trattamento di fine rapporto, trattenuta per fondo pensione, contributi per la bilateralità e tredicesima o quattordicesima mensilità) da considerare per la verifica di un livello retributivo¹⁵.

¹⁴ Per quanto riguarda il controllo di livelli salariali e contributivi, l'ente di riferimento è attualmente l'INPS. La legge del 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto che, a partire dalle retribuzioni del mese di gennaio 2005, i sostituti d'imposta trasmettono mensilmente all'istituto, in via telematica UniEmens (direttamente o tramite gli incaricati), entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento, i dati retributivi e le informazioni utili al calcolo dei contributi, all'implementazione delle posizioni assicurative individuali e all'eventuale erogazione delle prestazioni.

¹⁵ Il legislatore stesso affronta il tema della determinazione della base retributiva minima a cui fare riferimento per calcolare la contribuzione dovuta, all'art. 1, co. 1, del D.L. n. 338/1989, convertito in L. n. 389/1989, stabilendo che tutti i datori di lavoro (anche quelli non aderenti, neppure di fatto, alla disciplina collettiva posta in essere dalle organizzazioni sindacali) sono obbligati, agli effetti del versamento delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali, al rispetto dei trattamenti retributivi stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, salva l'ipotesi di una retribuzione d'importo superiore prevista dal contratto individuale. Ed è a queste norme che si attiene l'ispettore nella sua attività presso le aziende. In linea generale, tuttavia, non è

La complessità della busta paga italiana costituisce essa stessa un elemento che non aiuta lavoratori e datori di lavoro a valutare in trasparenza e con semplicità la conformità con quanto previsto dai contratti collettivi.

Oltre a questi problemi definitivi di base, altre questioni limitano fortemente la possibilità di mettere in atto una vigilanza documentale. In primo luogo, nel flusso di dati UniEmens (documentazione obbligatoria che le imprese devono inviare all'INPS ogni mese) non è incluso il livello di inquadramento del lavoratore, informazione che caratterizza ogni contratto collettivo nazionale per identificare i vari livelli professionali (dalle più semplici a quelle più complesse e qualificate). Ad ogni livello di inquadramento in un contratto collettivo è associato un relativo minimo tabellare, e sono definiti anche le altre voci spettanti, come le varie indennità. Mancando nei flussi informativi UniEmens l'indicazione del livello di inquadramento non è possibile porre in essere nessun controllo rispetto alla regolarità effettiva dei livelli retributivi, ossia al rispetto delle previsioni del CCNL che l'azienda dichiara di applicare¹⁶. L'unica analisi che si può porre in essere con i dati disponibili riguarda la comparazione della retribuzione corrisposta ad un individuo con il minimo tra i minimi tabellari (o altra grandezza retributiva) dei diversi livelli di inquadramento, limitando fortemente la portata dell'intervento. Risulta pertanto evidente che non sarà possibile effettuare una puntuale azione di vigilanza documentale se non saranno presenti i livelli di inquadramento e le associate componenti della busta paga nell'archivio UniEmens. D'altra parte, l'art. 44 comma 9 legge 326/03 (DL 269/03) dispone che i datori di lavoro debbano comunicare all'INPS mensilmente *“i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni”*. Sarebbe, quindi, da proporre che tra *“le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi”* debbano essere ricomprese obbligatoriamente anche informazioni di dettaglio quali il dettaglio della busta paga del lavoratore (minimo tabellari, superminimi, indennità, ecc.) e i livelli di inquadramento dei lavoratori, cui ricollegare i livelli professionali e retributivi di ciascun CCNL.

Se fosse risolta la questione della rappresentatività delle parti sociali discussa nella Proposta 1, sarebbe possibile aprire ulteriori spazi all'azione di vigilanza documentale, allargando le verifiche non solo tra retribuzioni individuali e CCNL applicato dall'impresa ma tra retribuzioni individuali e CCNL all'interno del perimetro di riferimento. Come noto, al momento non esiste un accordo tra le parti sociali o una disposizione di legge che permetta di individuare i perimetri di riferimento e, conseguentemente, identificare all'interno di un tale perimetro il CCNL

facile individuare i contratti “rappresentativi” e non è banale determinare quali siano le voci dei trattamenti retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva: si osserva, infatti, che non esiste una indicazione univoca sulla modalità di determinazione della retribuzione, la cui disciplina è demandata alla contrattazione collettiva, e diversi valori possono essere presi a riferimento come trattamento economico, tra cui retribuzione diretta, indiretta, differita, lorda e netta. La retribuzione diretta è quella collegata e riferita all'effettiva prestazione del lavoratore, normalmente prevista dai CCNL su base mensile: paga base, contingenza, elemento distinto dalla retribuzione (se presente), scatti d'anzianità e altri elementi. La retribuzione differita è costituita dagli emolumenti che pur maturando nel corso del rapporto lavorativo, sono erogati solo in modo differito: trattamento di fine rapporto, trattenuta per fondo pensione e 13a o 14a mensilità.

¹⁶ Attualmente i livelli di inquadramento contrattuale (e relativi minimi tabellari), che non sono censiti su UniEmens, sono rinvenibili, per molti CCNL, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Unilav). Si precisa che tali informazioni sono presenti per le comunicazioni dal 15 gennaio 2020 e non sono dinamiche, cioè, rilevando unicamente i cambiamenti del rapporto di lavoro, non consentono di conoscere gli avanzamenti di livello del lavoratore quando rimane presso lo stesso datore.

maggiormente rappresentativo. In tal modo si consente ai CCNL “pirata” di fissare retribuzioni al di sotto dei rispettivi livelli dei contratti nazionali maggiormente rappresentativi senza nessun tipo di verifica documentale, automatica. L’unica azione di contrasto è rappresentata dalle ispezioni in azienda, che, come abbiamo detto, può avere una portata comunque limitata.

Visto l’immobilismo istituzionale e delle parti sociali su questi temi, questo Gruppo di lavoro ritiene che le istituzioni che debbono per legge svolgere i controlli sui livelli retributivi dovrebbero comunque intervenire, a legislazione vigente, per contrastare il crescente fenomeno dell’abuso di basse retribuzioni e delle loro incoerenza con i livelli retributivi dei contratti maggiormente rappresentativi. In questo contesto, le istituzioni che per legge debbono verificare il rispetto dei minimi retributivi e contributivi dovrebbero scegliere una strategia per portare a termine una vigilanza documentale, in modo analogo a quanto l’ispettore fa quando si reca in azienda. Ad esempio, si potrebbero temporaneamente utilizzare i cosiddetti “macro-settori” (14 categorie) e “settori” contrattuali (96 categorie) utilizzati per definire l’archivio dei contratti dal CNEL con l’interazione con le parti sociali¹⁷. Così facendo, sarebbe possibile per ogni retribuzione individuale, associata a un CCNL, identificare un macro-settore e un settore contrattuale. Una volta identificato il perimetro si porrebbe la questione di come individuare il CCNL maggiormente rappresentativo, utilizzando ad esempio un criterio statistico, e quindi il contratto collettivo con il più elevato numero di lavoratori coinvolti, ovvero si potrebbe seguire un criterio istituzionale, individuando le associazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative secondo altri criteri. Una volta individuato il CCNL maggiormente rappresentativo sarebbe possibile verificare che le retribuzioni individuali siano maggiori almeno del minimo dei minimi del contratto collettivo maggiormente rappresentativo. Pertanto, non si potrebbero verificare tutti i livelli di inquadramento, dal più basso al più alto, ma la verifica si potrebbe concentrare sulle retribuzioni più basse.

L’obiettivo concreto di questo processo non sarebbe ovviamente quello di determinare sanzioni in via automatica, ma di generare degli indicatori di rischio a livello di CCNL/impresa per permettere un confronto sulle anomalie riscontrate, e solo nel caso in cui le anomalie dovessero persistere nel tempo, si potrebbero delineare strategie di intervento, sia continuando per la via documentale che utilizzando la leva della vigilanza ispettiva¹⁸. Infine, laddove si potessero disporre di dati di dettaglio nell’UniEmens (applicando estensivamente o integrando l’art. 44 comma 9 legge 326/03, DL 269/03), in presenza di un’archiviazione dei CCNL presso il CNEL riferita anche ai contenuti “retributivi” degli stessi e una loro comparazione, sarebbe possibile ottenere dati tra loro confrontabili da mettere in relazione con le informazioni presenti nell’UniEmens.

¹⁷ Si veda il seguente link per approfondimenti: <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

¹⁸ Per poter invece estendere la verifica dei minimi retributivi/contributivi a tutti i livelli di inquadramento del CCNL maggiormente rappresentativo si dovrebbe disporre, oltre che dell’informazione dei livelli di inquadramento negli archivi delle retribuzioni, di una mappatura completa fra tutti i livelli di inquadramento dei CCNL nel macrosettore o nel settore rispetto ai livelli definiti dal CCNL maggiormente rappresentativo. Questa mappatura al momento non sembra però essere nell’agenda delle parti sociali e/o delle istituzioni, e comporterebbe non poche difficoltà pratiche. Tuttavia, anche la semplice verifica della conformità delle retribuzioni individuali con il minimo dei minimi del CCNL maggiormente rappresentativo nel macrosettore o settore di riferimento costituirebbe un deciso passo in avanti per il contrasto del fenomeno della povertà lavorativa.

Proposta 3: Introdurre un trasferimento rivolto esclusivamente a chi percepisce redditi da lavoro (*in-work benefit*)

Le prime due proposte affrontano problemi relativi ai redditi di mercato dei lavoratori italiani (il “primo anello”) e, anche se pienamente implementate, non risolverebbero la questione dell’intensità di lavoro (il “secondo anello”) né 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 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). In media nell’Unione europea, questa percentuale è del 65%¹⁹.

In particolare, in Italia manca uno strumento specifico per integrare i redditi dei lavoratori poveri. Un trasferimento di questo tipo, che in inglese si chiama *in-work benefit*, letteralmente trasferimento a chi lavora, non solo permetterebbe di aiutare chi si trova in situazione di difficoltà economica pur lavorando, ma rappresenterebbe anche un significativo incentivo finanziario al lavoro con effetti positivi sull’occupazione regolare.²⁰ In alcuni casi, l’introduzione o l’aumento di *in-work benefit* è risultata più efficace nel combattere la povertà di un aumento del salario minimo²¹. Tuttavia, la letteratura ha anche evidenziato come un *in-work benefit* possa trasformarsi, surrettiziamente, in un trasferimento alle imprese e, di fatto, un incentivo al lavoro povero, se, in assenza di un minimo o minimi salariali cogenti, gli imprenditori possono abbassare (o non aumentare) i salari di chi percepisce l’*in-work benefit* trasferendo,

¹⁹ Dati tratti da P. Baldini e D. Pacifico (2021), “Per i lavoratori poveri va ripensato tutto il sistema di sostegno”, lavoce.info <https://www.lavoce.info/archives/90488/per-i-lavoratori-poveri-va-ripensato-tutto-il-sistema-di-sostegno/>

²⁰ Una delle barriere occupazionali, sia sul margine estensivo (la decisione di accettare un lavoro oppure no) che intensivo (lavorare un numero più elevato di ore), più spesso discusse (ma non necessariamente la più importante, poi, in termini pratici) è quella finanziaria e cioè il guadagno netto a lavorare che una persona può attendersi rispetto a limitarsi a ricevere il sussidio. Quando i trasferimenti sociali, in questo caso il Reddito di Cittadinanza, sono legati alla prova dei mezzi economici del percettore e/o della sua famiglia, il valore del trasferimento si riduce quando subentrano altre forme di reddito. Se per un euro guadagnato dal lavoro, il sussidio si riduce di un euro, in gergo si dice che l’aliquota marginale effettiva è del 100%: il beneficiario perde il 100% rispetto a ogni euro in più guadagnato. I dati OCSE mostrano come l’Italia abbia aliquote marginali effettive superiori alla media, in particolare per le coppie (con o senza figli) e per bassi livelli di reddito da lavoro. Se, poi, si aggiunge il fatto che lavorando non solo si perde il sussidio, ma si devono anche sopportare costi ulteriori in termini di trasporti, pranzo fuori casa e cura dei figli, l’aliquota marginale effettiva rischia di essere ben al di sopra del 100%. Questo significa che la decisione di lavorare comporta una perdita finanziaria netta. Disincentivi di questo tipo rischiano di creare “trappole della povertà”, cioè situazioni in cui i beneficiari di trasferimenti sociali preferiscono la condizione di dipendenza a offerte di lavoro che non comportano un miglioramento sostanziale delle loro condizioni economiche nel breve periodo. Si veda H. Immervoll e M. Pearson (2009), “A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 81.

²¹ Un trasferimento concentrato sui lavoratori poveri può essere più efficace di un aumento del salario minimo perché non tutti i lavoratori al salario minimo sono poveri e comunque un aumento del salario non è necessariamente sufficiente a compensare situazioni di bassa intensità di lavoro (lavoro a tempo parziale o discontinuo nel corso dell’anno). I due strumenti restano comunque separati, sia nella percezione di chi li riceve (il salario è visto come la remunerazione per il proprio lavoro mentre un trasferimento è un “sussidio”) sia per come sono considerati nel calcolo della pensione e dell’accesso ai sussidi di disoccupazione (in Francia, per esempio non rientrano nel calcolo).

quindi, parte del loro costo del lavoro allo Stato o ridurre surrettiziamente le ore di lavoro. La *conditio sine qua non* per assicurare che un *in-work benefit* vada effettivamente a vantaggio del lavoratore è avere minimi salariali (per legge o nei contratti collettivi) adeguati (Proposta 1) e, soprattutto, rispettati (Proposta 2)²².

Nel 2020, circa la metà dei paesi OCSE aveva una forma di *in-work benefit* nel proprio sistema di *welfare*. I programmi più famosi sono l'*Earned Income Tax Credit* negli Stati Uniti, la *Working Family Tax Credit* nel Regno Unito ora parte dell'*Universal Credit* e, infine, la *Prime d'activité* francese che è probabilmente il modello più interessante per il caso italiano (si veda approfondimento nel riquadro).

In Italia un vero e proprio *in-work benefit* non esiste. Solo gli "80 euro", ora "Bonus Dipendenti", possono essere considerati una forma di *in-work benefit* ma con notevoli differenze rispetto agli altri Paesi: innanzitutto, manca una fase di introduzione graduale del programma (il bonus non è concesso a coloro con un reddito IRPEF inferiore a 8.145 euro), il valore massimo è relativamente basso e, infine, si rivolge solo ai lavoratori dipendenti. Anche lo status di disoccupazione parziale prevista dal Jobs Act che consente di accedere alle stesse prestazioni assistenziali riconosciute alla disoccupazione ordinaria per chi lavora meno del 70% del tempo e che abbia un reddito inferiore a 8.000 euro annui rappresenta una sorta di sostegno al lavoratore a basso reddito²³. Si tratta, comunque, di strumenti parziali e disomogenei.

In parte, anche il Reddito di Cittadinanza (RdC) è uno strumento di integrazione al reddito dei lavoratori più poveri. Il RdC è una forma di reddito minimo che si indirizza a tutti i poveri, o più precisamente a tutti coloro che cadono nei criteri previsti dalla legge, a prescindere dalla loro situazione lavorativa²⁴. In parte, quindi, è uno strumento che beneficia anche i lavoratori poveri. Al momento, però, i nuovi redditi da lavoro entrano solo per l'80% nel calcolo dei redditi da lavoro prodotti da percettori di RdC e solo in via temporanea²⁵. La durata di questo beneficio è variabile a seconda di quando la nuova posizione reddituale venga recepita nella successiva dichiarazione ISEE (in genere tra i 12 ed i 18 mesi). Rispetto ad altri paesi OCSE, si tratta di un incentivo limitato²⁶. Aumentare questo incentivo sembra quindi una priorità per aiutare chi vuole lavorare o vuole lavorare più ore. A tale proposito, questo Gruppo di lavoro invita a prendere in considerazione le proposte in materia del Comitato di valutazione del Reddito di Cittadinanza presieduto dalla prof.ssa Chiara Saraceno.

²² Più in generale, è necessario un sistema di controllo dei potenziali comportamenti opportunistici di imprese e lavoratori rispetto al numero di ore di lavoro e ai salari dichiarati.

²³ Al di là del sostegno monetario, lo status di disoccupazione parziale ha anche il vantaggio di fornire un sostegno ai lavoratori a tempo parziale per trovare un altro lavoro a tempo pieno. Al momento, però, si tratta di uno strumento le cui potenzialità restano largamente inutilizzate.

²⁴ I criteri di accesso al Reddito di Cittadinanza non sono legati alla definizione di povertà dell'Istat e quindi non tutti i poveri vi hanno accesso mentre alcuni che secondo la definizione non sono poveri possono avervi accesso.

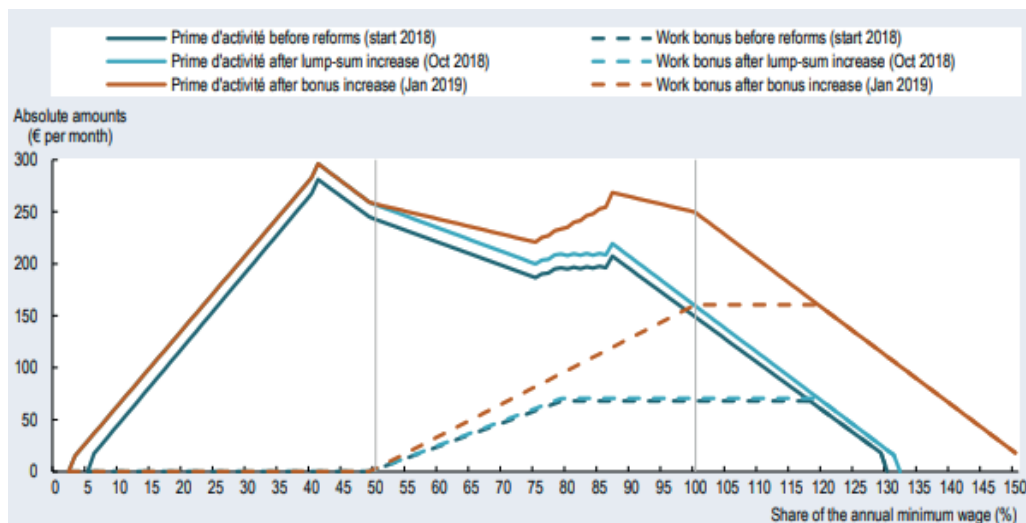
²⁵ Se un beneficiario del Reddito di Cittadinanza (RdC) inizia a lavorare con un contratto di lavoro dipendente, il trasferimento si riduce – a parità di altre condizioni – di 80 centesimi per ogni euro guadagnato fino al primo aggiornamento della dichiarazione ISEE, a seguito del quale per ogni euro guadagnato, il RdC si riduce di un euro. In via temporanea, il "Decreto Sostegni" del 2021 ha introdotto la possibilità per chi riceve il RdC e ottiene uno o più contratti di lavoro a tempo determinato fino a 10.000 euro di sospendere e non terminare il sostegno per la durata del rapporto di lavoro, e comunque non oltre i 6 mesi.

²⁶ Si veda il 6° Rapporto Caritas sulle Politiche contro la povertà e in particolare la Parte IV.

Approfondimento: La *Prime d'activité* francese

La *Prime d'activité* francese è strutturata in tre livelli: una fase di entrata in cui il trasferimento aumenta all'aumentare del reddito, un plateau centrale e poi una fase di uscita oltre una certa soglia (Figura 8). In Francia, ad esempio, si azzerava per redditi lordi superiori a 45.000 annui (per una coppia con due figli). Questo design permette di incentivare il lavoro anche a tempo parziale ed evita aliquote marginali elevati quando i beneficiari migliorano la propria posizione lavorativa. Grazie alla *Prime d'activité*, la Francia è uno dei paesi con meccanismi incentivanti al lavoro per i percettori di reddito minimo più marcati. Il costo per il bilancio pubblico, tuttavia, è elevato: la *Prime d'activité* costa circa 10 miliardi all'anno.

Figura 8: La struttura della *Prime d'activité* in Francia



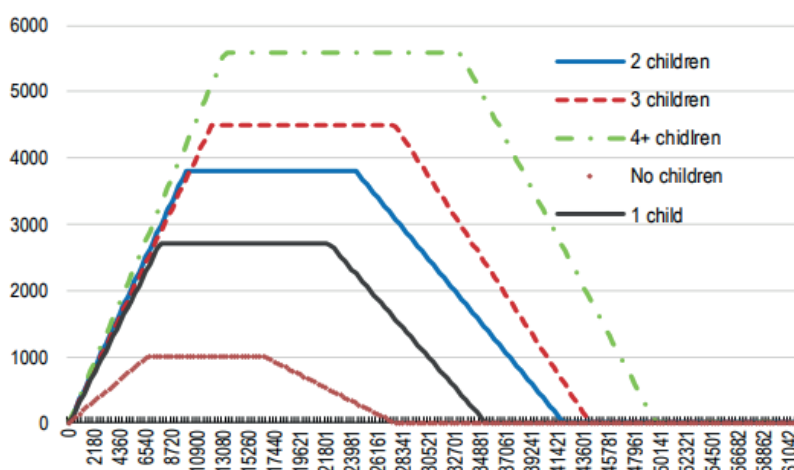
Fonte: Carcillo et al. (2019), "Assessing recent reforms and policy directions in France", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 227.

A parte migliorare la transizione tra RdC e lavoro menzionata sopra, è necessario pensare nel quadro della discussione sulla riforma fiscale in corso a un vero e proprio *in-work benefit*, razionalizzando e assorbendo almeno in parte gli strumenti esistenti come il Bonus dipendenti o la disoccupazione parziale per arrivare a uno strumento unico, di facile accesso e coerente con il resto del sistema di tassazione e trasferimenti. Un gruppo di ricercatori OCSE nel 2019²⁷ ha fatto una proposta di *in-work benefit* per l'Italia integrata a una revisione del Reddito di Cittadinanza e a una semplificazione dell'IRPEF per i contribuenti più poveri. Nella proposta OCSE, un *in-work benefit* in Italia dovrebbe essere definito su base individuale per incentivare (o per lo meno non disincentivare) il lavoro del secondo percettore di reddito. Nella proposta OCSE il trasferimento crescerebbe fino al 50% del reddito medio per poi stabilizzarsi e poi decrescere (vedi Figura 9). Nella proposta OCSE, l'*in-work benefit* varierebbe a seconda del numero di familiari a carico (questo aspetto andrebbe ora rivisto alla luce dell'Assegno Unico e Universale per i Figli. Nella proposta OCSE, infatti, l'*in-work benefit* assorbirebbe gli 80 euro ma anche i crediti di imposta familiari). Un *in-work benefit* così strutturato permetterebbe di

²⁷ T. Bulman et al. (2019), "Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy", OECD Economics Department Working Papers No. 1580.

integrare i redditi dei lavoratori abbassando l'aliquota marginale effettiva per chi transita da uno stato di non occupazione a quello di occupato, riducendo, quindi, i disincentivi finanziari al lavoro. Ma, soprattutto, rispetto al tema centrale di questo Gruppo di lavoro, rappresenterebbe una forma importante di sostegno al reddito nel caso dei lavoratori poveri²⁸.

Figura 9: Proposta di *in-work benefit*, euro lordi all'anno



Fonte: T. Bulman et al. (2019), Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy, OECD Economics Department Working Papers No. 1580.

Una proposta precisa e aggiornata di *in-work benefit* per il caso italiano con le necessarie stime di costo va oltre le possibilità di questo Gruppo di lavoro. Essa richiederebbe, infatti, un'attenta analisi delle interazioni di tale strumento con il resto del sistema fiscale e di prestazioni sociali, a partire dal Reddito di Cittadinanza, ma anche il nuovo Assegno Unico e Universale per i Figli così come la disponibilità di un adeguato modello di microsimulazione. La discussione in corso sulla delega fiscale, invece, rappresenta il luogo ideale per inserire questo strumento nel quadro più generale del sistema di tassazione e trasferimenti italiano.

Proposta 4: Incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende e aumentare la consapevolezza di lavoratori e imprese

Le misure considerate nella sezione precedente presuppongono azioni legislative e di regolazione, e in alcuni casi investimenti, anche importanti, di redistribuzione del reddito. A queste misure è possibile affiancare altre misure, a costo zero o molto ridotto, che incentivino le imprese ad agire nel rispetto delle norme e aumentino la consapevolezza sul tema.

²⁸ Un *in-work benefit*, per definizione, copre solo chi lavora. Come visto nella Sezione 2, però, la scarsa intensità di lavoro nel corso dell'anno è uno dei fattori più importanti, insieme alla composizione del nucleo familiare, nel generare situazioni di povertà lavorativa. È necessario, quindi, che anche i periodi di non occupazione siano coperti, per esempio con una forma di assegno sociale di disoccupazione, in particolare per quei lavoratori con carriere discontinue che, per mancanza di contributi o giorni di lavoro sufficienti, potrebbero non aver accesso alla NASpI.

Opzione 1: Incentivi per un comportamento virtuoso da parte delle imprese

In un programma di lotta al lavoro povero, è possibile prevedere forme di accreditamento (o “screditamento”) a fronte di comportamenti virtuosi (o, viceversa, di comportamenti non in linea con gli obblighi di legge). In altri paesi europei esistono sistemi di accreditamento per le imprese che si impegnano, per esempio, a corrispondere retribuzioni in linea con i minimi salariali o uguale retribuzione a lavoratrici e lavoratori per annullare il *gap* salariale tra uomini e donne. Si tratta di strumenti a costo zero e basati sull’adesione volontaria delle imprese (per ragioni reputazionali o per distinguersi e mettere pressione sui concorrenti o per aprire nuove possibilità commerciali) che oltre a garantire standard lavorativi adeguati nelle aziende che vi aderiscono, hanno anche un effetto segnale per il resto delle imprese al di là dell’effetto di breve periodo nelle imprese che aderiscono.

Un esempio di sistema di incentivazione per le imprese è il progetto inglese “Living wage” promosso dalla Living Wage Foundation (<https://www.livingwage.org.uk/>) che offre dal 2011 un sistema di accreditamento alle imprese che si impegnano a corrispondere salari di sussistenza calcolati in base a ciò di cui i lavoratori e le loro famiglie hanno bisogno per affrontare le spese necessarie in base al costo della vita dell’area o città di residenza: ad esempio a Londra il salario orario di sussistenza è pari a 10.95 sterline, superiore al salario orario minimo nazionale di 8.36 sterline. Le aziende che aderiscono alla campagna ricevono un “bollino di qualità” e hanno visibilità attraverso la Living Wage Foundation.

Un esperimento pilota per l’Emilia Romagna è in fase di elaborazione da parte del team dell’Università di Bologna nell’ambito del progetto Horizon 2020 “Working Yet Poor” (<https://workingyetpoor.eu/>). L’obiettivo è quello di erogare una certificazione di qualità “GoodJob!” ai datori di lavoro che si impegnino a garantire condizioni di lavoro e retribuzioni adeguate definite sulla base della ricerca condotta all’interno del progetto “Working Yet Poor”. La certificazione “GoodJob!” dovrebbe offrire alle aziende visibilità tra clienti e consumatori.

In un ambito più specifico, ma comunque importante per lottare contro gli abusi sul mercato del lavoro è l’esperienza del Bollino «OK Stage» della *Repubblica degli Stagisti* che è conferito a quelle aziende che dichiarano, oltre al rispetto dei punti della *Carta dei diritti dello stagista*, un tasso di assunzione al termine dello stage di almeno il 30% (tre volte superiore alla media nazionale del 9%).

Di segno opposto, le campagne di tipo “*name and shame*”, cioè volte a rendere pubblici e noti i nomi delle imprese che non rispettano le norme. Ne sono un esempio quelle indette tra il 2012 e il 2018 dal primo ministro britannico David Cameron che hanno avuto l’obiettivo di rendere pubblici i nomi delle imprese che non corrispondevano salari in linea con quello minimo nazionale e che attuavano comportamenti discriminatori nei confronti delle lavoratrici in termini di retribuzioni. Il rischio di “visibilità negativa” avrebbe dovuto indurre le aziende ad allineare le retribuzioni al salario minimo nazionale e adeguare quello delle donne a quelli degli uomini in posizioni equivalenti per evitare di essere identificati dai consumatori come attori che agiscono al di fuori della legge. La campagna – che prevedeva anche una sanzione monetaria per le aziende “nominate” – è stata riproposta nel 2020 affiancando un servizio di

consulenza alle imprese per supportare azioni di adeguamento delle proprie pratiche retributive alla legge sul salario minimo²⁹.

Non siamo a conoscenza di valutazioni approfondite sull'impatto di queste iniziative. Tuttavia, studi recenti mostrano come il comportamento delle grandi aziende abbia un effetto "guida" anche per il resto delle imprese. Un recente studio³⁰ ha mostrato come l'aumento dei salari orari nelle grandi aziende americane abbia un impatto a cascata anche sugli altri datori di lavoro locali. Nella letteratura sul salario minimo, è noto come nei paesi in via di sviluppo, un aumento del salario nel settore formale abbia un effetto anche sui lavoratori informali che in teoria non ne potrebbero beneficiare (il cosiddetto, "*lighthouse effect*"). Ci sono ragioni di pensare, quindi, che misure *soft* che mirino a modificare il comportamento delle grandi imprese possono beneficiare una più larga fetta di lavoratori.

Opzione 2: Campagne informative per i lavoratori

Nello stesso spirito della prima opzione, è possibile immaginare campagne di informazione o strumenti specifici per aumentare la consapevolezza di imprese e lavoratori sul problema e la conoscenza dei potenziali strumenti per affrontarlo. Le campagne informative in sé non riducono il lavoro povero e, com'è ovvio, il lavoro povero non è una scelta (magari disinformata) dell'individuo ma la conseguenza di una serie di debolezze individuali, familiari, strutturali e macroeconomiche. Tuttavia, una maggior consapevolezza del problema e degli strumenti esistenti per limitarne gli effetti può fornire qualche elemento ai lavoratori per prendere decisioni in merito alle opportunità lavorative da perseguire e può beneficiare anche i molti imprenditori che hanno difficoltà a districarsi nel sistema di legislazione e contratti collettivi italiani.

Ad esempio, campagne e strumenti specifici per informare lavoratori e imprese sui minimi tabellari previsti dal CCNL di riferimento aiuterebbero ad aumentare la leggibilità del sistema attuale senza dover ricorrere a consulenti, sindacati o associazioni di categoria. Inoltre, un'adeguata informazione sulle prospettive pensionistiche di ciascun lavoratore (la c.d. "busta arancione), in base a diversi scenari sull'andamento futuro di carriera e salari (cioè con periodi più o meno lunghi di disoccupazione o di lavoro scarsamente retribuito) permetterebbe di mettere in risalto i rischi derivanti dal cumulo di situazioni di svantaggio e le conseguenze di lungo periodo di scelte lavorative anche a inizio carriera.

Di uno sforzo di trasparenza simile a quello auspicato per le retribuzioni e le prospettive pensionistiche beneficerebbe anche l'informazione sull'esistenza e l'accessibilità a vari strumenti di sostegno al reddito. Nel caso di molti strumenti di *welfare*, una delle prime barriere che affrontano i potenziali beneficiari è quello di una comunicazione non efficace di requisiti e diritti e doveri del beneficiario. In molti casi, le pagine online (già di non semplice accesso per i gruppi più in difficoltà e meno avvezzi all'uso delle tecnologie) riportano i termini di legge senza spiegare in parole semplici e dirette il contenuto delle norme

²⁹ Si veda la pagina <https://www.gov.uk/government/news/naming-employers-who-fail-to-pay-minimum-wage-to-be-resumed-under-revamped-rules>.

³⁰ E. Derenoncourt, C. Noelke, D. Weil and B. Taska, "Spillover effects from voluntary employer minimum wages", NBER WP 29425.

Campagne *ad hoc* possono essere affiancate a forme permanenti di consulenza telefonica o online gratuita e confidenziale per i lavoratori e i loro rappresentanti come quelle sperimentate nel Regno Unito (<https://www.gov.uk/pay-and-work-rights>) e in Germania (<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohn.html>).

Opzione 3: Favorire la ricerca e l'accesso ai dati amministrativi

Un altro modo per aumentare la consapevolezza sul problema del lavoro povero e misurare l'effetto che strumenti diversi possono avere nel contrastare questo fenomeno è quello di favorire maggior ricerca in materia³¹. La ricerca ha bisogno di fondi, ma, a volte, anche solo di dati. Le Amministrazioni pubbliche italiane sono in possesso di numerose fonti di dati raccolte nell'espletamento delle loro funzioni principali. Questi dati possono essere utilizzati nella ricerca per studiare la rilevanza di certi fenomeni e il ruolo di politiche e strumenti nell'attenuarli o moltiplicarli.

Un buon esempio in materia in Italia è quello del programma "VisitINPS", introdotto nel 2015. Con VisitINPS, i ricercatori che partecipano al bando annuale trascorrono un periodo di studi presso la Direzione centrale Studi e Ricerche avendo accesso agli archivi dati dell'INPS fornendo valutazioni e analisi di interesse per l'Istituzione e, nel contempo, portando avanti la propria agenda di ricerca accademica. Da quando è stato introdotto il programma, sono circa 150 i progetti autorizzati che si sono occupati dei temi più disparati, incluso quello del lavoro povero. VisitINPS rappresenta un caso di cooperazione vincente in cui l'accesso ai dati è garantito rispettando gli *standard* di *privacy* richiesti dalla legge a beneficio dell'Istituzione, dei ricercatori e del dibattito pubblico sul sistema previdenziale, il mercato del lavoro e, in generale, il sistema del *welfare* italiano.

VisitINPS, al momento, è l'eccezione nel panorama italiano e non la regola. Forme di programmi di ricerca simili potrebbero, quindi, essere messe in piedi anche dal Ministero del Lavoro che ha informazioni preziose derivanti dalle Comunicazioni obbligatorie delle imprese così come da altri Ministeri e Amministrazioni (anche a livello regionale, si veda l'esempio di Veneto Lavoro).

Proposta 5: Promuovere una revisione dell'indicatore europeo di povertà lavorativa a livello di Unione europea

Come indicato nel riquadro di approfondimento iniziale, l'indicatore europeo che misura l'incidenza della povertà lavorativa soffre di diversi problemi che inficiano anche l'analisi delle politiche di contrasto del fenomeno. Il primo è che esclude tutti i lavoratori con meno di sette mesi di lavoro durante l'anno, cioè i lavoratori che sono probabilmente tra i più vulnerabili e i più esposti al rischio di povertà. In secondo luogo, l'indicatore presuppone una messa in comune e un'equa condivisione delle risorse all'interno della famiglia. Questa ipotesi non solo è discutibile, ma soprattutto non permette di identificare se il lavoratore o la lavoratrice sia in grado di condurre una vita decente con i propri guadagni.

³¹ Si noti che rispetto a questa raccomandazione il Gruppo di esperti è in diretto conflitto di interesse dato che molti di noi fanno ricerca quantitativa sul mercato del lavoro e potrebbero beneficiare dall'attuazione di questa proposta.

Il Gruppo di lavoro ritiene quindi utile che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si faccia promotore di una revisione dell'indicatore all'interno del gruppo di lavoro sugli indicatori del Comitato per l'Occupazione e nel Comitato per la Protezione sociale dell'Unione europea.

Come discusso e mostrato concretamente nella Sezione 2, un indicatore (o meglio un insieme di indicatori) più preciso dovrebbe:

- estendere la platea di riferimento a tutti coloro i quali sono occupati almeno una volta in un anno e considerano la partecipazione lavorativa come la loro condizione prevalente (escludendo, dunque, solo studenti, pensionati, disabili, disoccupati di lungo periodo e inattivi "volontari");
- prendere in considerazione in maniera più strutturale i redditi da lavoro degli individui oltre che il reddito equivalente di cui dispongono all'interno del nucleo familiare in cui vivono.

In altri termini, anche per meglio leggere andamento e determinanti del fenomeno, andrebbe costruito un indicatore che, sulla scorta di quanto proposto in questa Relazione, affianchi informazioni sulle basse retribuzioni individuali a quelle sui bassi redditi familiari.

Considerazioni conclusive

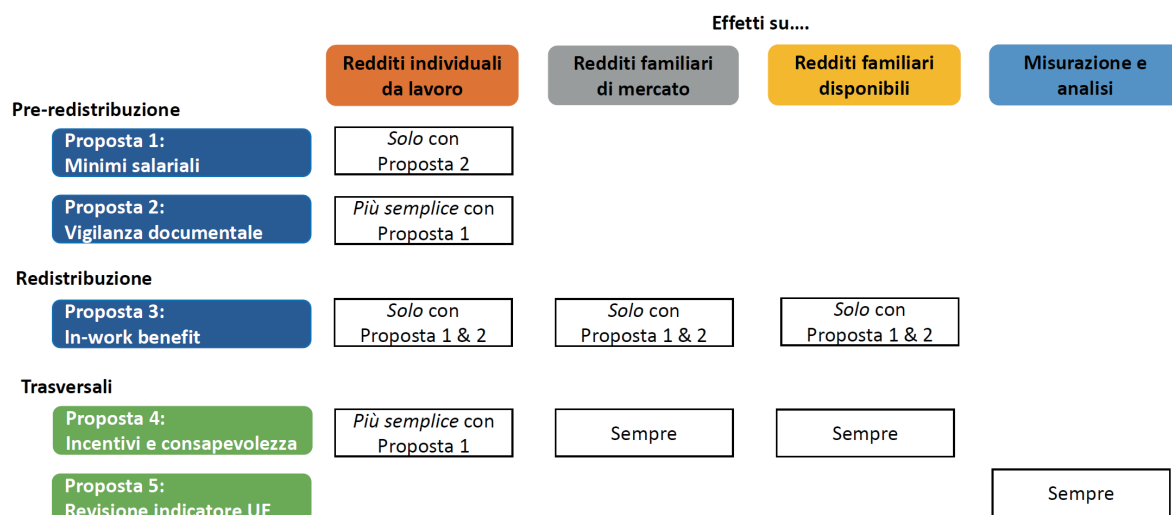
L'aumento della povertà lavorativa che ha interessato l'Italia negli ultimi due decenni non ha finora trovato una risposta adeguata in termini di politiche. L'articolata catena di produzione della povertà e la complessità dei meccanismi che generano disuguaglianza richiedono misure che non possono limitarsi ad azioni redistributive *una tantum* e neppure a strumenti che si concentrino unicamente sui redditi individuali ignorando come questi contribuiscano al benessere delle famiglie dei lavoratori.

Una strategia di lotta alla povertà lavorativa richiede quindi una molteplicità di strumenti per sostenere i redditi individuali, aumentare il numero di percettori di reddito, e assicurare un sistema redistributivo ben mirato. Le proposte su cui si concentra questa Relazione non vanno però intese come indipendenti una dall'altra né come alternative funzionali. Piuttosto, esse vanno considerate nel complesso: se prese isolatamente, alcune proposte rischiano di essere inefficaci (per esempio, un salario minimo senza controlli più stringenti) o addirittura dannose (un *in-work benefit* senza minimi salariali adeguati e rispettati). Se prese insieme, invece, possono completarsi e rafforzarsi a vicenda.

La necessità di questa sinergia è chiarita dalla Figura 10. Le proposte predistributive hanno un effetto sui redditi individuali da lavoro solo se attuate contestualmente: i minimi salariali necessitano una vigilanza stringente, e questa – di converso – è facilitata da una struttura di minimi salariali più semplice e leggibile e/o in cui è chiaro quali sono i contratti collettivi da prendere a riferimento. La proposta redistributiva che prevede la corresponsione di *in-work benefit* ha un effetto sui redditi dei lavoratori solo in presenza di minimi salariali e controlli sul loro rispetto e su eventuali comportamenti opportunistici di imprese e lavoratori. Di conseguenza anche l'effetto sui redditi familiari di mercato e disponibili di un trasferimento pubblico ha come prerequisito l'esistenza e il rispetto di minimi salariali a monte. Infine le proposte trasversali hanno carattere più generale e contestuale. Da una parte, la creazione di sistemi di incentivi per le aziende al pagamento di salari adeguati e di un sistema informativo

efficace per lavoratrici e lavoratori sull'accesso a misure di sostegno al reddito e sulle proprie prospettive pensionistiche ha effetti apprezzabili sui redditi da lavoro in presenza di un sistema di minimi salariali semplice e leggibile. Dall'altra, una revisione dell'indicatore UE è imprescindibile per affrontare l'analisi della povertà da lavoro in una prospettiva di *policy* che tenga insieme le varie dimensioni del fenomeno e al tempo stesso riconosca il contributo specifico di ciascuna dimensione lungo la “catena” di creazione di povertà e disuguaglianze.

Figura 10: Sinergie tra le proposte di *policy* e i loro effetti sui tre anelli della “catena” di creazione di povertà e disuguaglianza



Fonte: Elaborazione del Gruppo di lavoro

Nel nostro lavoro abbiamo scelto di concentrarci su due proposte predistributive (che agiscono, cioè, sui redditi di mercato), una redistributiva e due trasversali. Le proposte sono di taglio generale (si potrebbero immaginare anche interventi a livello settoriale o locale) e microeconomico, cioè indirizzate a supportare i redditi individuali e familiari. Concludiamo ribadendo che una strategia complessiva dovrebbe, però, anche affrontare le debolezze macroeconomiche e di politica industriale, le politiche per il lavoro (politiche attive, regolazione lavoro atipico, contrattazione) e gli investimenti in istruzione e formazione con l'obiettivo di aumentare non solo la quantità, ma soprattutto la qualità del lavoro nel nostro Paese. La diminuzione delle disuguaglianze passa anche attraverso la lotta alla povertà da lavoro: garantire condizioni di lavoro dignitose nel presente che siano anche fonte di sicurezza economica nel futuro significa garantire alle lavoratrici e ai lavoratori l'accesso alla piena cittadinanza.