

Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive

di Ester Villa

Ricercatrice di Diritto del lavoro dell'Università di Bologna

Dopo aver individuato alcune categorie di lavoratori maggiormente vulnerabili, nel contributo ci si sofferma dapprima sulle misure dirette di contrasto al lavoro povero e poi su quelle indirette.

«Ma che cosa dobbiamo fare?» [...] Torna, quell'interrogativo, nell'ascoltare e leggere la parola «povertà»: che ci sembrava appartenere a un tempo lontano, a un passato ormai chiuso e irripetibile. E invece irrompe nel nostro oggi; e turba l'animo, e risveglia le domande fondamentali del nostro convivere. Sì, perché noi conviviamo con la povertà, ed essa non sta a sé, in una sorta di recinto separato e distante, ma pena accanto a noi, nel medesimo presente della storia».
(N. Irti)

1. Introduzione

Il lavoro ha tradizionalmente rappresentato la più importante garanzia contro la povertà. Non a caso povertà ed esclusione sociale sono state di regola associate alla disoccupazione di lunga durata e all'inattività¹. Negli anni più recenti, tuttavia, la povertà lavorativa è emersa come problema sociale sempre più diffuso. I tassi di in-work poverty (IWP) in Italia, infatti, sono cresciuti negli anni per attestarsi intorno al 12% nel 2019, ben al di sopra della media europea ferma al 9,2%². Il dato è particolarmente elevato e giustifica un approfondimento del tema, al quale è dedicato il progetto transfrontaliero "Working, Yet Poor" ("WorkYP"), finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma di ricerca Horizon 2020³.

Per lavoratore povero (*in-work poor*) si intende il soggetto occupato almeno 6 mesi nell'anno di riferimento che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente

* La presente pubblicazione deve intendersi parte del progetto Horizon 2020 "Working, Yet Poor" – "WorkYP", finanziato dall'Unione europea con Grant Agreement n. 870619. Le opinioni e le informazioni riportate in questo saggio riflettono unicamente l'opinione dell'autore e né la Commissione Europea, né l'agenzia esecutiva per la ricerca hanno alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

¹ C. Lucifora, "Working poor" e politiche per l'occupazione, in C. Dell'Arringa, P. Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, 428.

² Eurostat, *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - in-work poverty*, in [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_in_work_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in_work_poverty).

³ Sul punto si veda <https://workingyetpoor.eu/>. Al progetto partecipano, quali *partners*, otto università europee (oltre all'Università di Bologna, l'Università di Lussemburgo, l'Università di Tilburg, l'Università di Rotterdam, l'Università di Francoforte, l'Università di Leuven, l'Università di Lund e l'Università di Danzica) e tre istituzioni per i diritti sociali (la Fondazione Brodolini, l'Osservatorio sociale europeo e lo European Anti-Poverty Network).

disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale⁴. Siccome è basata sul reddito familiare equivalente, tale nozione comprende due dimensioni, una individuale e una familiare: mentre la prima è connessa all'occupazione del singolo, al salario percepito, alla durata e alla stabilità dell'impiego, la seconda dipende dalla composizione demografica ed occupazionale del nucleo familiare⁵. Per cogliere appieno il fenomeno della povertà lavorativa e avanzare proposte di *policy* adeguate è, pertanto, necessario considerare non solo le misure dirette, legate alla sfera individuale e all'esistenza di un rapporto di lavoro attuale o pregresso, ma anche quelle indirette, riferite al nucleo familiare⁶.

Per proporre misure più mirate, inoltre, nell'ambito del progetto sono state individuate ed esaminate quattro categorie di soggetti particolarmente vulnerabili e sottorappresentate ("VUP", ovvero "*Vulnerable and Underrepresented Persons*"), le cui condizioni impediscono il pieno godimento dei diritti e della cittadinanza. Si tratta dei prestatori subordinati *standard* con bassa professionalità occupati in settori poveri (VUP 1), dei lavoratori autonomi "economicamente dipendenti" (VUP 2), dei prestatori occupati con contratti a termine, part-time involontari e contratti di somministrazione di lavoro (VUP 3) e, infine, dei lavoratori a chiamata, occasionali e delle piattaforme (VUP 4). Il tipo di occupazione, infatti, incide sul rischio di povertà lavorativa, che è più elevato per i "precari" del terzo gruppo, con un rischio di IWP pari al 21,5%, contro uno del 12,2% dei lavoratori subordinati *standard*. Seguono poi i lavoratori autonomi senza dipendenti, con un rischio pari al 18,6% e, infine, i lavoratori subordinati *standard* con bassa professionalità occupati in settori marginali che hanno un rischio di povertà lavorativa pari al 14,3%⁷. Rispetto a ciascuna di queste categorie, ci si è soffermati sui punti deboli e di forza sia delle misure dirette, sia di quelle indirette⁸.

Nel proseguo, ci si occuperà dapprima di alcuni profili problematici della regolamentazione delle misure dirette di ciascuno dei gruppi vulnerabili richiamati, per poi volgere lo sguardo alle misure indirette.

2. Lavoratori vulnerabili e misure dirette di contrasto al lavoro povero: elementi di forza e criticità

⁴ Eurofound, *Working poor in Europe*, in www.eurofound.europa.eu, 2010.

⁵ P. Barbieri, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. Dir.*, 2019, 6.

⁶ Per garantire che tutti i partners utilizzassero una nozione uniforme di misure dirette e indirette, le prime sono state definite, ai fini del progetto, come quelle che sostengono i redditi sulla base di un rapporto di lavoro attuale o pregresso. Le stesse comprendono quelle che incidono sul reddito del lavoratore a condizione che esista un rapporto di lavoro (es. politiche salariali minime), le misure a sostegno della retribuzione dei lavoratori in caso di perdita dell'occupazione (ad es. sussidi di disoccupazione, politiche attive) e le misure a sostegno della retribuzione dei lavoratori in caso si verificano altri eventi (es. sospensioni del rapporto di lavoro in caso di crisi temporanee o di insolvenza, nonché sospensioni del rapporto di lavoro per cause concernenti il prestatore, quali malattia, maternità e infortuni sul lavoro). Le seconde, invece, sono quelle che sostengono i costi delle famiglie sulla base del reddito, indipendentemente dall'esistenza di qualsiasi rapporto di lavoro attuale o pregresso (come, ad esempio, regimi di reddito minimo, di assistenza all'infanzia, prestazioni familiari, di assistenza sociale, politiche abitative, sistema sanitario, servizi educativi).

⁷ C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *National Report on in-work poverty: Italy*, in corso di pubblicazione, 105, 115, 131. Non vi sono, invece, dati sui lavoratori del quarto gruppo. Per quanto attiene agli altri fattori che accrescono il rischio di povertà lavorativa, si vedano M. Raitano, M. Jessoula, E. Pavolini, M. Natili, *ESPN Thematic Report on In work poverty – Italy, European Social Policy Network (ESPN)*, 2019, Brussels.

⁸ Le misure sono state analizzate nei "National report on in-work poverty" predisposti per ogni paese parte del progetto. Per quanto attiene al report italiano, si veda C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *op. cit.*

2.1. Lavoratori subordinati standard scarsamente professionalizzati dei settori poveri

I lavoratori subordinati a tempo indeterminato con bassa professionalità occupati in settori poveri⁹ rappresentano il 10,4% degli occupati¹⁰. La loro percentuale è aumentata negli anni, dimostrando come il mercato del lavoro italiano abbia intrapreso una “corsa al ribasso”, con lo sviluppo di nuovi lavori scarsamente professionalizzati e in settori poveri¹¹.

Negli anni più recenti, alcune riforme e talune problematiche emerse nel sistema sindacale hanno avuto un impatto sui prestatori di questo gruppo.

Il processo di deregolamentazione e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro negli anni '90 e 2000 è rimasto “ai margini”, senza toccare i lavoratori subordinati a tempo pieno e indeterminato¹². Questo spiega perché l'indicatore del grado di protezione di tali rapporti di lavoro sia rimasto a lungo tempo fermo a 3,02 punti, un valore più alto della media dei Paesi OCSE. Tale indice era sceso a 2,47 punti con l'approvazione della riforma Fornero, prima, e del contratto a tutele crescenti, poi. L'indicatore è tornato a salire, raggiungendo 2,56 punti nel 2019, con l'approvazione del decreto dignità che ha ritoccato al rialzo le tutele in caso di licenziamento¹³. Rispetto agli altri Paesi del progetto, il valore dell'indicatore è leggermente più elevato che in Svezia, significativamente più elevato che in Lussemburgo, Polonia e Belgio e decisamente più basso di quello olandese. Sembra, quindi, di potersi dire che in termini di stabilità del rapporto di lavoro, le tutele del sistema italiano siano adeguate, leggermente più alte della media.

La problematica che tocca maggiormente i lavoratori di questa categoria è la competizione fra contratti collettivi con campi di applicazione in tutto o in parte

⁹ La definizione di lavoratori scarsamente professionalizzati è ispirata a quella fornita dall'ISTAT (cfr. http://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessionioni/cp2011/index.php?codice_1=8). Si tratta dei prestatori che svolgono mansioni semplici e ripetitive, per le quali non rileva il livello di istruzione. Siffatte attività possono comportare l'uso di attrezzi manuali, l'uso della forza fisica ed implicano una limitata autonomia di giudizio e di iniziativa. Ai fini del progetto, sono stati definiti “poveri” i settori in cui più del 20% dei lavoratori percepisce un basso salario, ovvero un trattamento pari o inferiore ai 2/3 del salario medio nazionale (per la definizione di lavoratore a basso salario si veda Eurostat, *Earnings statistics*, in https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners). Alla luce di tale definizione, in Italia sono da considerare “poveri” i seguenti settori secondo le classificazioni Eurostat: quelli dei servizi amministrativi e di supporto, gli altri servizi e il settore degli alloggi e della ristorazione (i settori sono reperibili in *NACE rev. 2 classification*, in Eurostat, *Statistical classification of economical activities in the European Community, part. IV, Structure and Explanatory Notes*, in <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>).

¹⁰ C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *op. cit.*, 105.

¹¹ La percentuale dei lavoratori del VUP 1 rispetto al totale della forza lavoro è cresciuta dal 9,2% del 2007, al 10,1% del 2013, per arrivare al 10,4% del 2018. Cfr., sul punto, C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *op. loc. ultt. citt.* Per alcune considerazioni sul sistema produttivo italiano si vedano I. Fellini, E. Reyneri, *Intensità del lavoro, evoluzione dell'occupazione, polarizzazione*, in *XX Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2018, CNEL, 27 ss.; C. Lucifora, “Working poor” e politiche per l'occupazione, in C. Dell'Arringa, P. Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, 427 ss.

¹² Si vedano, sul punto, M. Jessoula, P.R. Graziano and I. Madama, *Selective Flexicurity' in Segmented Labour Markets: The Case of Italian 'Mid-Siders*, in *Journal of Social Policy*, 2010, 561 ss.

¹³ Per i dati sull'indicatore del tasso di protezione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato si veda <https://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>.

sovrapponibili, competizione che ha portato ad una progressiva riduzione dei trattamenti economici¹⁴.

Inizialmente i problemi hanno riguardato o contratti collettivi conclusi da sindacati, che talvolta sono di recente costituzione, dotati di scarsa rappresentatività o accordi “pirata”¹⁵. I casi più frequentemente pervenuti all’attenzione della giurisprudenza hanno riguardato lavoratori poco qualificati quali magazzinieri, facchini, portieri, imballatori, addetti alla reception e addetti alle pulizie (lavoratori del VUP¹), ai quali si applicava, in conseguenza dell’affiliazione datoriale, un CCNL stipulato da sindacati che non erano comparativamente più rappresentativi nel settore. Tali contratti collettivi avevano tabelle salariali inferiori dal 30% al 35% rispetto a quelle dei CCNL siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi¹⁶. A fronte delle domande dei lavoratori, in non poche pronunce i giudici hanno dichiarato la clausola retributiva dell’accordo applicato in contrasto con l’art. 36 Cost. e hanno rideterminato la retribuzione utilizzando i minimi del CCNL siglato dai sindacati “storici”.

In alcuni casi recenti, tuttavia, anche lavoratori coperti da contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale hanno lamentato l’insufficienza del trattamento economico loro corrisposto richiamando come parametro accordi collettivi diversi da quello applicato dal datore di lavoro. Anche queste pronunce hanno riguardato lavoratori impiegati in mansioni semplici e ripetitive¹⁷.

Gli accordi “al ribasso” dei sindacati “storici” si spiegano almeno in parte per l’esigenza di questi ultimi di difendersi dalla concorrenza di organizzazioni di dubbia genuinità. La concorrenza, tuttavia, oggi non si verifica solo tra contratti collettivi sottoscritti, da un lato, dai sindacati storici e, dall’altro, da organizzazioni minoritarie, ma anche tra accordi conclusi tutti da sindacati comparativamente più rappresentativi. Basti pensare al fatto che le mansioni a basso contenuto professionale sono sovente regolate da una molteplicità di contratti collettivi. A titolo esemplificativo, le mansioni di portiere sono disciplinate in sei contratti collettivi, 4 siglati da sindacati storici e 2 da sindacati ritenuti non rappresentativi. Il dato allarmante è, quindi, l’emergere di una concorrenza anche fra contratti collettivi tutti sottoscritti da sindacati comparativamente più rappresentativi, tanto che qualcuno non ha mancato di sottolineare come «all’interno del circuito della rappresentanza confederale [...] vi sono non pochi casi di *dumping* contrattuale»¹⁸.

Nei casi da ultimo richiamati, una volta ritenuti i trattamenti economici dei CCNL siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (SCR) non conformi all’art. 36 Cost., si pone il problema di come rideterminare la retribuzione spettante ai lavoratori.

¹⁴ A. Lassandari, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. Dir.*, 2019, 89.

¹⁵ M. Peruzzi, *Viaggio nella “terra di mezzo”, tra contratti leader e pirata*, in *Lav. Dir.*, 2020, 211 ss.; G. Centamore, *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2018, pp. 473; E. Gagnoli, *L’impresa illecita*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2018, 351.

¹⁶ A titolo meramente esemplificativo si vedano Trib. Torino, 5 febbraio 2011, n. 4237, in *De Jure*; Trib. Torino, 14 ottobre 2010, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2011, II, 409 ss.; Trib. Milano, 29 ottobre 2019, n. 2457, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, II, 3 ss., con nota di Bellomo; Trib. Parma, 12 novembre 2015, n. 367, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2016, II, 433 ss.

¹⁷ Si rinvia, sul punto, a Trib. Torino, 9 agosto 2019, n. 1128, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, 848 ss.; Trib. Milano, 30 giugno 2016, n. 1977, in *Labor*, 2017, 233 s.; App. Milano, 28 dicembre 2017, n. 1885, in *Riv. Giur. Lav.*, 2019, II, 480 ss.; Trib. Milano, 10 luglio 2018, n. 1613, inedita a quanto consta. In dottrina si vedano, tra i tanti, G. Centamore, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l’art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, 848 ss. e L. Imberti, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi chi è l’autorità salariale?*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2019.

¹⁸ G. Centamore, *op. cit.*, 851; A. Lassandari, *op. cit.*, 90; M. Peruzzi, *op. cit.*, 220.

Per quanto siano ancora limitati, i casi descritti inducono a dubitare del fatto che la maggior rappresentatività comparata sia indice di sicura qualità della contrattazione collettiva. I contratti collettivi faticano a proteggere le fasce più deboli del mercato del lavoro, con un accordo collettivo sempre più bisognoso del sostegno dell'art. 36 Cost.¹⁹

Per quanto la nozione di IWP non coincida con quella di lavoro a bassa retribuzione²⁰, trattamenti economici molto bassi accrescono i rischi di povertà lavorativa. Peraltro, le basse retribuzioni hanno un effetto “a cascata” sui sussidi di disoccupazione, sulla nozione di “offerta congrua”, sulle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto, tutte calcolate, almeno in parte, in percentuale alla retribuzione percepita.

Per quanto attiene alle politiche adottate in occasione della crisi pandemica, i lavoratori di questo gruppo sono stati quelli più tutelati. La misura più importante è il blocco dei licenziamenti, accompagnata dagli interventi di integrazione salariale²¹. Questa misura è stata un *unicum* a livello Europeo e ha garantito la tenuta dell'occupazione dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato, come emerge anche dal rapporto integrato del mercato del lavoro del 2020²².

2.2. Lavoratori autonomi “economicamente dipendenti”

Nel secondo gruppo di lavoratori vulnerabili rientrano i collaboratori etero-organizzati, i co.co.co. e i lavoratori autonomi non imprenditori, che rappresentano il 13,5% degli occupati²³.

Nel 2015, a seguito dell'abrogazione del lavoro a progetto, alle co.co.co. di cui all'art. 409, n. 3 c.p.c. sono state affiancate le collaborazioni etero-organizzate alle quali si applica lo statuto protettivo del lavoro subordinato. Tali tutele sono state pertanto estese al di là del lavoro eterodiretto, coprendo prestazioni che prima ne erano escluse. Questa scelta differenzia l'Italia dagli altri Paesi parte del progetto, nei quali le protezioni più forti rimangono confinate al lavoro eterodiretto.

Non mancano, tuttavia, incertezze interpretative.

Anzitutto, non è chiaro se le collaborazioni etero-organizzate siano coperte dall'intero statuto protettivo del lavoro subordinato ivi compresa, ad esempio, la disciplina dei licenziamenti²⁴.

¹⁹ C. Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quaderni Riv. Giur. Lav.*, 2020, 66 ss. e R. Greco, *Il mancato rispetto dell'art. 36, comma 1, Cost.: prassi scorretta dell'impresa illecita o sacrificio sull'altare dell'efficienza dei mercati concorrenziali?*, *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2018, 371.

²⁰ F. D'Amuri, *I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: evidenze e indicatori di policy*, in C. Dell'Arringa, C. Lucifora, T. Treu, *Salari, produttività e diseguaglianze*, Bologna, Il Mulino, 2017, 257 ss.

²¹ Sul punto sono molteplici i contributi pubblicati. Si rinvia, a titolo solo esemplificativo, a F. Scarpelli, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, I, 313 ss.; M. De Luca, *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2020, 985 ss.; M.T. Carinci, *Covid-19 e "blocco" dei licenziamenti: "ratio", limiti e opportunità di una misura in bilico tra il primo e il secondo comma dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2020, 571 ss.; C. Zoli, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, 439 ss.

²² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, 2020, in <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>, 29.

²³ Si veda, al riguardo, C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *op. cit.*, 115.

²⁴ La soluzione dipende dall'interpretazione dell'art. 2, d. lgs. n. 81/2015. Se, infatti, si considera l'art. 2 norma “di fattispecie”, alle collaborazioni etero-organizzate non potrà che applicarsi

In secondo luogo, resta dubbio se si applichi anche la disciplina previdenziale del lavoro subordinato²⁵, come sostenuto in una recente circolare dell'INL²⁶, oppure se si possa escludere tale soluzione per l'autonomia fra rapporto di lavoro e rapporto previdenziale, come argomentato da autorevole dottrina²⁷. La questione non è di poco conto per la protezione di tali lavoratori e rispetto al problema dell'IWP: si pensi solo alle diverse conseguenze in termini di tutele applicabili nell'emergenza epidemiologica a seconda che si accolga la prima o la seconda ricostruzione²⁸.

L'ultimo profilo problematico attiene al ruolo conferito ai contratti collettivi. Gli accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono, infatti, prevedere regolamentazioni specifiche del trattamento economico e normativo, escludendo in tal modo l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato²⁹. La formula da un lato pone il problema di individuare quali siano le organizzazioni comparativamente più rappresentative e quale sia l'ambito nel quale misurare quest'ultima, dall'altra è calibrata sulla rappresentanza del lavoro subordinato, mentre è più difficile "da calare" nell'ambito di quello che originariamente era lavoro autonomo, dove le forme di rappresentanza collettiva non hanno ancora una struttura organizzativa paragonabile a quella dei lavoratori subordinati³⁰.

I co.co.co. sono invece sottratti all'applicazione dello statuto protettivo del lavoro subordinato, anche se fruiscono di diverse tutele, quale, ad esempio, quella dell'art. 2113 c.c., la DIS-COLL, l'indennità di maternità, l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali e l'iscrizione alla gestione separata INPS. Tali lavoratori non hanno invece il diritto ad un "giusto compenso" e non vi è più una norma come l'art. 63, d. lgs. n. 276/2003 che riconosceva ai lavoratori a progetto il diritto ad un compenso non inferiore ai minimi previsti nel contratto collettivo nazionale applicabile dal committente ai lavoratori subordinati comparabili³¹.

Da ultimo, la l. n. 81/2017 ha introdotto alcune forme di protezione per il lavoro autonomo non imprenditoriale, come, ad esempio, alcune tutele nelle transazioni commerciali, la possibilità di dedurre le spese per la formazione, una specifica indennità di maternità che prescinde dall'effettiva astensione dal lavoro, tutele in caso di malattia e infortunio con possibilità di sospendere il rapporto di lavoro su richiesta del

l'intero statuto protettivo del lavoro subordinato (cfr., M. Pallini, *Dalla eterodirezione alla etero organizzazione: una nuova nozione di subordinazione?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, I, 66). Se, invece, si opta per la norma "di disciplina", le soluzioni possono essere diverse: secondo M.T. Carinci, *I contratti in cui è dedotta una attività di lavoro alla luce di Cass. 1663/2020*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2020, II, 49 ss., ad esempio, a tali collaborazioni si estenderebbero tutte le tutele del lavoro subordinato per l'ampiezza del rinvio contenuto nell'art. 2, d. lgs. n. 81/2015. S. Ciucciovino, *Le «collaborazioni organizzate dal committente» nel confine tra autonomia e subordinazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2016, I, 338 ss., opta, invece, per un'applicazione più selettiva che non comprenderebbe, ad esempio, le norme sul potere direttivo e sui licenziamenti.

²⁵ In termini generali si veda G. Cavallini, *La tutela previdenziale delle collaborazioni organizzate dal committente*, in *Lab. Law Issues*, 2020, vol. 6, n. 2.

²⁶ Si veda la circolare dell'INL n. 7/2020, in particolare la pagina 8. In dottrina M. Pallini, *op. cit.*, 66.

²⁷ M. Cinelli, *Ciclofattorini e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, 59 ss.

²⁸ F. Scarpelli, *Emergenza COVID-19: le conseguenze dell'emergenza per i lavoratori autonomi e le misure di sostegno del d.l. 18/2020*, in *Wikilabour.it*, 23 marzo 2020.

²⁹ Cfr., art. 2, comma 2, lett. a), d. lgs. n. 81/2015.

³⁰ F. Scarpelli, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. Dir.*, 1999, 562 ss.

³¹ Sulla norma riferita al lavoro a progetto si veda P. Passalacqua, *La disciplina del lavoro autonomo e associato*, Torino, Utet, 2012, 96 ss.

prestatore³². Tramite tale disciplina si è, quindi, riconosciuta l'esigenza di protezione del lavoro autonomo, valorizzandone e riconoscendone le peculiarità³³.

Per quanto attiene alle misure adottate in occasione della crisi pandemica, ai liberi professionisti titolari di p. iva e ai co.co.co. iscritti alla gestione separata INPS, che non aderiscano ad altre forme di previdenza, è stata riconosciuta un'indennità pari a euro 600, inizialmente per il mese di marzo 2020, poi anche per i mesi di aprile e maggio. Sono state attribuite altre limitate forme di protezione *una tantum*, che, tuttavia, non sono in alcun modo comparabili a quelle dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato³⁴. Questo spiega la ragione per la quale i lavoratori autonomi sono stati fra i più colpiti dalla crisi pandemica³⁵.

2.3. Lavoratori “flessibili”

I lavoratori appartenenti al VUP³ rappresentano il 15,8% degli occupati³⁶ ed hanno un rischio di povertà lavorativa maggiore rispetto ai prestatori subordinati standard (21,5% contro 12,2%). Tale rischio è costantemente cresciuto nel tempo e non è sceso nemmeno quando il sistema economico ha iniziato a riprendersi dalla crisi del 2008. Il problema della povertà lavorativa fra i lavoratori “precari” sembra, quindi, avere natura strutturale.

Partendo dal contratto a termine, il “Decreto Dignità” (d.l. n. 87/2018, conv. l. n. 96/2018) si è posto in controtendenza rispetto alle precedenti riforme, con l'obiettivo di ridurre l'instabilità lavorativa³⁷. Poiché la precarietà aumenta in modo significativo il rischio di IWP, la scelta del legislatore avrebbe potuto essere valutata positivamente, se non fosse che la causale introdotta nell'art. 19, comma 1, lett. a) e b), d. lgs. n. 81/2015, ha generato molte incertezze interpretative e l'acausalità del primo contratto a termine di durata non superiore a 12 mesi ha più che altro incentivato il turn-over fra i lavoratori, invece di attenuare il problema della precarietà lavorativa³⁸. La nuova disciplina rischia, quindi, di inserire in una spirale di ancora maggiore precarietà i lavoratori che svolgono mansioni facilmente sostituibili.

Per favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro a termine, si potrebbe valorizzare il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato. Quest'ultimo, tuttavia, presenta non poche debolezze: da un lato, secondo taluni è necessario che il diritto di precedenza sia espressamente richiamato nel contratto individuale per poter essere

³² L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, Giappichelli, 2018.

³³ Si veda, sul punto, O. Razzolini, *Jobs act degli autonomi e lavoro esclusivamente personale: l'ambito di applicazione della legge n. 81/2017*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *op. cit.*, 13 ss.

³⁴ G. Cavallini, *op. cit.* e C. Garofalo, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza Covid-19*, in *Lav. Giur.*, 2020, 1009 ss.

³⁵ Si vedano i dati riportati in Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *cit.*, 25.

³⁶ Si veda, al riguardo, C. Zoli, A. Lassandari, E. Villa, C. Carta, G. Marchi, N. De Luigi, G. Guidetti, L. Cattani, *op. cit.*, 131 ss. Si tratta di elaborazioni dei dati Eurosilc.

³⁷ A. Preteroti, *Il contratto di lavoro a tempo determinato*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, tomo I, Torino, Utet, 2021, 568 ss. Si veda anche C. Alessi, *Il contratto di lavoro a tempo determinato. Commento agli artt. 19-23, d. lgs. n. 81/2015*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice Commentato del Lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 2770 ss.

³⁸ M. Aimò, *Lavoro a tempo, on demand, imprevedibile: alla ricerca di una 'ragionevole flessibilità' del lavoro non standard*, in *Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 431, 2020 e P. Passalacqua, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, in *Working paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 380, 2020.

esercitato³⁹; dall'altro, il mancato rispetto di tale diritto da parte del datore di lavoro non consente al lavoratore di ottenere una tutela in forma specifica, ma solo un risarcimento del danno⁴⁰. Siccome, quindi, l'art. 24, d. lgs. n. 81/2015 rinvia alla contrattazione collettiva la possibilità di regolare l'istituto, le parti sociali potrebbero rendere più effettivo tale diritto.

Per rispondere alla crisi pandemica, è stata adottata una misura che avrebbe dovuto favorire e semplificare le proroghe e i rinnovi dei contratti a termine⁴¹. Se, tuttavia, si considera che i lavoratori a tempo determinato – insieme agli autonomi – hanno subito la maggiore contrazione dell'occupazione durante il covid, la misura non sembra essere stata particolarmente efficace⁴².

Particolare rilievo assume poi il part-time involontario, ovvero quel contratto a tempo parziale non liberamente scelto dal soggetto che, se potesse, opterebbe per un contratto a tempo pieno. Si tratta di rapporti di lavoro cresciuti in modo rilevante a seguito della ripresa successiva alla crisi del 2008⁴³.

Dal punto di vista giuridico, ci si è soffermati in particolare sugli strumenti che consentono di rendere più flessibile il rapporto di lavoro, per verificare se e come gli stessi permettano al lavoratore di conciliare il part-time con un'altra attività lavorativa o con le esigenze di cura dei componenti del nucleo familiare.

Per quanto attiene al lavoro supplementare, in assenza di regolamentazione del contratto collettivo o di un accordo collettivo applicabile, la legge disciplina i limiti del lavoro eccedente quello pattuito, nei limiti del tempo pieno. Il lavoratore può rifiutarsi di svolgere lavoro supplementare per comprovati bisogni lavorativi, di salute, familiari e di formazione professionale. Sembra, pertanto, siano adeguatamente tutelate le esigenze del lavoratore di conciliare il part-time con un'altra attività lavorativa o con i bisogni di cura della famiglia.

Per quanto, invece, debbano essere pattuite in sedi protette e rispettare i limiti previsti dalla legge, le clausole elastiche possono essere stipulate anche all'atto dell'assunzione, quando il lavoratore ha una minor capacità di resistere alle pressioni datoriali. Il "diritto di ripensamento" può inoltre essere esercitato per motivi limitati, che non valorizzano adeguatamente l'esigenza del lavoratore di conciliare il part-time con un'eventuale altro rapporto di lavoro necessario ad integrare il reddito⁴⁴.

2.4. Lavoratori "discontinui"

L'ultima categoria comprende il lavoro occasionale, a chiamata e quello delle piattaforme. La scelta di trattare tali rapporti separatamente si spiega da un lato perché gli stessi hanno in tutti i Paesi parte del progetto spiccate peculiarità e, dall'altro, perché l'elevato livello di instabilità e discontinuità lavorativa li rende particolarmente rilevanti in relazione al problema della povertà lavorativa.

³⁹ Si veda al riguardo Trib. Roma, n. 7311/2019, citata in A. Preteroti, *op. cit.*, 619. Tale Autore non concorda con siffatta ricostruzione, dal momento che «la norma pone un obbligo di specificazione a carico del datore il cui mancato assolvimento non può riflettersi negativamente sul lavoratore». In senso analogo C. Alessi, *op. cit.*, 2770.

⁴⁰ Sul punto cfr. Cass., n. 12505/2003 in *De Jure*.

⁴¹ Cfr. quanto previsto dall'art. 93, d.l. n. 34/2020, come modificato dal d.l. n. 41/2021.

⁴² Si veda, al riguardo, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *cit.*, 25.

⁴³ Si veda, al riguardo, M. Barbini, F. De Novellis, *Occupazione e forme contrattuali*, in *XXI rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Cnel, 2019, 71 ss.

⁴⁴ Si tratta delle situazioni individuate nell'art. 8, commi da 3 a 5 e nell'art. 10, primo comma, l. n. 300/1970, espressamente richiamate dall'art. 6, comma 7, d. lgs. n. 81/2015.

Partendo dal lavoro occasionale, quest'ultimo è tornato a rispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro, che trovano un referente normativo in tale tipologia contrattuale⁴⁵. Sotto il profilo delle tutele, attraverso la fissazione del valore orario del *voucher* si garantisce una sorta di retribuzione minima oraria a questi lavoratori⁴⁶ che, tuttavia, rimangono privi di importanti tutele come l'indennità di maternità e i sussidi di disoccupazione. Le forme di protezione riconosciute agli occasionali durante la crisi pandemica sono state piuttosto limitate: è stata introdotta un'indennità di euro 600 per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020 nel caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, sul presupposto di aver svolto prestazioni occasionali fra il 1.01.2019 e il 23.02.2020⁴⁷. È stata poi riconosciuta un'indennità *una tantum* di euro 1000.

Il lavoro a chiamata si caratterizza per l'estrema flessibilità, in quanto il lavoratore è in una situazione di incertezza, sia per l'*an*, sia per il *quantum* della prestazione, con il datore di lavoro che "può" chiamarlo⁴⁸.

La tutela del lavoratore è garantita dalla previsione di casi limitati in cui si può ricorrere a tale tipologia contrattuale: il lavoro a chiamata è infatti possibile o con soggetti con meno di 24 anni o più di 55 anni, oppure nei casi previsti dai contratti collettivi. Si fissa anche un limite massimo di giornate di lavoro effettive per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, limite che non si applica nel turismo, nei pubblici esercizi e nello spettacolo dove si giustifica un impiego più libero ed ampio di tale tipologia contrattuale per le particolari esigenze dei settori. Per quanto le misure adottate in occasione della crisi pandemica a favore dei lavoratori a chiamata non siano totalmente sovrapponibili a quelle degli occasionali⁴⁹, è possibile comunque estendere ai primi le considerazioni svolte per i secondi.

Il lavoro a chiamata è visto con sfavore dalle parti sociali, che in alcuni contratti collettivi ne hanno vietato l'utilizzo. Sul punto, tuttavia, è intervenuta la Suprema Corte, che ha negato la legittimità di tali previsioni: la legge, infatti, consente alle parti sociali di prevedere ulteriori casi di ricorso al lavoro intermittente, non di vietarne l'utilizzo⁵⁰. La tendenza delle parti sociali di limitare il ricorso a questa tipologia contrattuale è comune anche ad altri Paesi parte del progetto: in Svezia ed Olanda le parti sociali, tramite i contratti collettivi, hanno vietato il lavoro a chiamata a "zero ore", ovvero senza un minimo di ore garantite al lavoratore. In Germania, in alcuni accordi di stabilimento conclusi dai consigli aziendali è stato vietato il lavoro a chiamata, in altri se ne è fortemente limitato l'utilizzo⁵¹.

Per quanto attiene ai lavoratori delle piattaforme, mentre il *crowdwork* rimane sullo sfondo, i rapporti di lavoro dei *riders* addetti alla consegna di beni sono al centro del dibattito e delle cronache. Il progressivo riconoscimento di tutele a tali lavoratori si deve

⁴⁵ Per un'analisi più approfondita del lavoro occasionale sia consentito rinviare a F. Marinelli, *Il lavoro occasionale in Italia. Evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Torino, Giappichelli, 2019; S.P. Emiliani, *Le prestazioni occasionali tra autonomia e subordinazione*, in *Var. Tem. Dir. Lav.*, 2018, 685 ss.

⁴⁶ Il valore del *voucher* è diverso a seconda che si tratti prestazioni rese nell'ambito del c.d. "libretto famiglia" o di contratto per prestazione occasionale. Cfr., sul punto, C. Cordella, *Libretto famiglia e contratto di prestazione occasionale: individuazione della fattispecie*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2018, 1158 ss.

⁴⁷ Cfr. art. 44, d. l. n. 18/2020 e D.M. 4 maggio 2020, n. 10.

⁴⁸ Sulla regolamentazione del lavoro a chiamata e sulla distinzione fra quello con e quello senza obbligo di rispondere alla chiamata si veda R. Romei, *Il contratto di lavoro intermittente*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, cit., 681 ss.

⁴⁹ Cfr. art. 84, d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 e art. 9, d.l. n. 104 del 14 agosto 2020

⁵⁰ Si veda Cass., n. 29423/2019, in *De Jure*.

⁵¹ Per un'analisi approfondita si rinvia a A. Lassandari, G. Marchi, E. Villa, C. Zoli, *Social partners and industrial relations system report*, in corso di pubblicazione, § 5.4.

in *primis* alle rivendicazioni sindacali e poi al legislatore, che è intervenuto con il d.l. n. 101/2019, conv. l. n. 128/2019⁵².

Questa legge, anzitutto, ha espressamente previsto la possibilità di estendere la disciplina delle collaborazioni etero-organizzate alle prestazioni “organizzate mediante piattaforme digitali”. L’effetto è quello di rendere applicabile la disciplina del lavoro subordinato anche ai ciclofattorini, le cui prestazioni siano organizzate dai committenti. Qualora introducano una specifica regolamentazione dei rapporti di lavoro, gli accordi collettivi nazionali siglati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale possono escludere l’applicazione dello statuto protettivo del lavoro subordinato. Tra i vari accordi collettivi relativi ai *riders*, è opportuno richiamare il CCNL per l’attività di consegna di beni siglato il 15 settembre 2020 da Assodelivery e UGL, in relazione al quale si è posto il problema se la prima organizzazione sia comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale. I dubbi espressi al riguardo dal Ministero del lavoro in una nota del 17 settembre 2020, sono stati confermati in un recente decreto del Tribunale di Bologna, nel quale si è escluso che UGL sia un sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale⁵³. Di conseguenza, quest’ultimo non è legittimato a stipulare un contratto collettivo che escluda l’applicazione della disciplina del lavoro subordinato ai *riders*.

In secondo luogo, sono state introdotte alcune tutele per i “lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l’ausilio di velocipedi o veicoli a motore”⁵⁴. È interessante l’art. 47 *quater*, d. lgs. n. 81/2015, che rimette la determinazione del compenso di tali lavoratori autonomi ai contratti collettivi stipulati dalle oo.ss. comparativamente più rappresentative a livello nazionale⁵⁵. Se gli accordi collettivi intervenissero in materia, si porrebbero problemi di contrasto con il diritto della concorrenza dell’UE⁵⁶. In difetto di contratti collettivi, la norma vieta di retribuire tali prestatori in base alle consegne effettuate e prevede sia garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti. La norma ricorda da vicino l’art. 63, d. lgs. n. 276/2003 dettato per il lavoro a progetto.

⁵² La letteratura sul tema è molto vasta, si vedano, tra i tanti, P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017; M. Biasi, *Il lavoro mediante piattaforma*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, tomo I, Torino, Utet, 2021, 140 ss.

⁵³ Trib. Bologna, decreto, 30 giugno 2021, in <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2021/07/Trib.-Bologna-decreto-30-giugno-2021.pdf>. Si tratta di un decreto emesso a seguito di un ricorso *ex art.* 28 St. Lav. proposto da NIDIL CGIL, FILT CGIL e FILCAMS CGIL di Bologna.

⁵⁴ Art. 47 *bis* e ss., d. lgs. n. 81/2015, come modificato dal d.l. n. 101/2019, conv. l. n. 128/2019.

⁵⁵ M. Vitaletti, *Compenso “negoziato” e lavoro autonomo su piattaforma digitale*, in *Lab. Law Iss.*, 2020, v. 6, n. 1.

⁵⁶ Nella sentenza della CGUE, 4 dicembre 2014, C-413/13 – FNV Kunsten Informatie en Media c. Regno di Olanda, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2015, II, 566 ss., infatti, la Corte ha escluso che un accordo collettivo stipulato per gli orchestrali autonomi fosse esente dall’applicazione del diritto antitrust. Secondo la Corte, i prestatori di cui trattasi sono in linea di principio “imprese” ai sensi dell’art. 101 TFUE, in quanto offrono un servizio dietro corrispettivo in un determinato mercato ed esercitano la loro attività come operatori economici indipendenti rispetto ai committenti. In questi casi, pertanto, il sindacato non opera come associazione sindacale, ma come associazione di imprese. Tali accordi, diversamente da quelli dei lavoratori subordinati, non sono sottratti all’applicazione del divieto di intese restrittive della concorrenza. Secondo la Corte, tuttavia, questa affermazione non vale se i lavoratori autonomi non solo tali, ma “falsi autonomi”, ossia prestatori che rendono la propria attività in modo assimilabile ai lavoratori subordinati. Sul problematico rapporto fra diritto del lavoro e diritto della concorrenza dell’Unione Europea, si vedano I. Lianos, N. Countouris, V. De Stefano, *Re-thinking the competition law/labour law interaction: promoting a fairer labour market*, in *European Labour Law Journal*, 2019, vol. 10 (3), 292 ss.

3. Le misure indirette di contrasto al lavoro povero: qualche considerazione

Accanto alle misure dirette, sono state considerate anche quelle che impattano indirettamente sull'IWP, supportando le spese della famiglia. Queste ultime non potevano essere trascurate alla luce della natura bidimensionale della nozione di IWP, legata anche alla sfera familiare. Per quanto le misure esaminate nel *report* nazionale siano molteplici, di seguito se ne richiameranno solo alcune che presentano profili di criticità.

Una politica basata su un “universalismo selettivo” è il “Reddito di Cittadinanza”⁵⁷, che è più generosa, quanto ad entità e numero di destinatari, rispetto al suo predecessore, il “reddito di inclusione”⁵⁸. Siccome in Italia erano mancate misure di contrasto alla povertà lavorativa, l'introduzione del RdC è valutabile positivamente, per quanto presenti qualche debolezza: da un lato, lo stesso tende a favorire le persone senza figli, piuttosto che le famiglie con due genitori e uno o più figli⁵⁹; dall'altro, il pilastro dell'inclusione attiva, che dovrebbe supportare l'accesso dei redditi ad un impiego di qualità, non è stato adeguatamente implementato.

Le misure con maggiori profili di problematicità sono i benefici per il nucleo familiare. Se si considera che in tutti i gruppi vulnerabili il rischio di IWP è più elevato per le famiglie con figli rispetto a quelle senza figli e, in genere, cresce con l'aumentare del numero dei figli, è lecito avanzare qualche perplessità intorno all'adeguatezza delle politiche familiari.

L'“assegno per il nucleo familiare” è inversamente correlato al reddito familiare e cresce con l'aumentare del numero dei componenti della famiglia. Tale misura è finanziata con il pagamento dei contributi e, di conseguenza, ne possono fruire solo i lavoratori subordinati e alcuni lavoratori para-subordinati, con rilevanti esclusioni. I lavoratori autonomi, i lavoratori occasionali, quelli a chiamata e delle piattaforme ne sono, pertanto, parzialmente o totalmente esclusi.

Questi ultimi possono beneficiare dell'assegno per la nascita del figlio e dell'assegno per il terzo figlio. Quest'ultima misura, tuttavia, spetta solo ai nuclei familiari con un ISEE inferiore ad Euro 8.745 per anno. Visto il bassissimo reddito complessivo per poterne fruire, l'assegno per il terzo figlio sfavorisce le famiglie con due percettori di reddito.

Alla luce di quanto evidenziato fino ad ora, possono beneficiare appieno delle misure richiamate solo i lavoratori del VUP1. Come tutti i trasferimenti in denaro basati sul reddito familiare, gli assegni familiari inoltre disincentivano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare in occupazioni con bassi salari⁶⁰.

Il credito d'imposta per i familiari a carico, invece, è un beneficio riconosciuto a tutti i lavoratori, il cui ammontare dipende dal reddito individuale tassabile. Più alto è il reddito, più basso il credito d'imposta. I soggetti con un reddito molto basso e gli incapienti, tuttavia, o ne fruiscono solo in misura ridotta o non ne hanno diritto. In

⁵⁷ Sul reddito di cittadinanza si vedano, tra i tanti, C.E. Orsi, *Alle origini del reddito di cittadinanza. Teorie economiche e «welfare state» dal XVI secolo a oggi*, Firenze, Nerbini editore, 2018; G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nelle esperienze europee*, in P. Curzio (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*, Bari, Cacucci, 2019, 193; L. Cavallaro, *Profili costituzionali e comunitari del Reddito di cittadinanza*, in P. Curzio (a cura di), *op. cit.*, 227 ss.

⁵⁸ M. D'Onghia, *Reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in M.G. Greco (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁵⁹ G. Sgritta, *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, 2020, 39 ss. e M. D'Onghia, *op. cit.*, § 4.

⁶⁰ C. Saraceno, *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, in *Politiche Sociali*, 2020, 103 ss.

questo gruppo potrebbero rientrare alcuni lavoratori del VUP4 o lavoratori a termine con contratti di durata molto breve. Essendo legato al reddito individuale, inoltre, il credito d'imposta avvantaggia i nuclei con due percettori di reddito.

A marzo 2021 è stato introdotto un nuovo assegno unico per il nucleo familiare che dal 2022 dovrebbe sostituire le misure indicate in precedenza e divenire uno strumento onnicomprensivo. La sua erogazione è legata all'ISEE (che non dovrà avere valore superiore ad euro 50.000) e decresce con l'aumentare di quest'ultimo⁶¹. È previsto un assegno mensile per ogni figlio fino a 21 anni, il cui riconoscimento prescinde dal tipo di occupazione dei genitori. L'assegno è incrementato per i nuclei familiari con almeno tre figli ed è concesso senza limiti di età per i figli disabili. Per quanto sia prematuro formulare valutazioni su questa misura, la stessa sembra esprimere un cambio di rotta verso un sistema più egualitario.

Rimane da considerare il servizio di assistenza all'infanzia da 0 a 3 anni. Per quanto dovrebbe essere universale, quest'ultimo di fatto dipende dallo stato occupazionale dei genitori e dalla composizione del nucleo familiare. Sia nel servizio pubblico, sia in quello privato, infatti, hanno preferenza i figli con entrambi i genitori che lavorano. Ciò rende più difficile l'accesso al mondo del lavoro alle persone nella coppia che non lavorano. Laddove non si riesca ad accedere ai nidi pubblici, nonostante gli aiuti, inoltre, le rette continuano ad essere molto elevate, disincentivando anche per tale via la partecipazione delle donne al mercato del lavoro⁶².

4. Conclusioni

In chiusura dell'analisi svolta, i lavoratori del primo gruppo risultano quelli più protetti, sia dalle misure dirette, sia da quelle indirette, per quanto il problema retributivo richiamato in precedenza non sia da sottovalutare. Quest'ultimo, infatti, oltre ad incidere sul diritto di percepire un giusto trattamento economico, ha ripercussioni indirette su tutti gli istituti computati in percentuale sulla retribuzione ricevuta. Gli altri gruppi di prestatori presentano profili di maggiore vulnerabilità, che si sono acuiti con la crisi pandemica: la contrazione dell'occupazione ha infatti colpito soprattutto i lavoratori autonomi e quelli a termine e è cresciuta la segmentazione del mercato del lavoro⁶³. La crisi ha anche aggravato il divario di genere, dal momento che si è registrato un calo dell'occupazione femminile superiore a quello maschile⁶⁴.

L'elemento più rilevante per ridurre l'IWP sarebbe la crescita dell'intensità lavorativa del nucleo familiare. Nel nostro Paese, tuttavia, le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano sono ben lontane dall'essere la regola, rappresentata invece dal "*male breadwinner family model*"⁶⁵. L'ingresso delle donne nel mercato del lavoro non è,

⁶¹ Si veda al riguardo <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-temporaneo-figli-minori>.

⁶² S. Neri, *Il nuovo sistema integrato dei servizi per l'infanzia tra ambizioso universalismo e realismo minimalista*, in *Politiche Sociali*, 2017, 513 ss.

⁶³ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *cit.*, 25, dove si evidenzia che «i lavoratori autonomi e, soprattutto, i dipendenti a termine hanno subito la contrazione dell'occupazione più marcata, questi ultimi con un calo tendenziale di 677 mila unità nel secondo trimestre e di 449 mila nel terzo».

⁶⁴ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *cit.*, 28, evidenziano che «almeno fino al terzo trimestre 2020, le componenti più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, donne e stranieri) e le posizioni lavorative meno tutelate sono state quelle più colpite dagli effetti della crisi occupazionale dovuta all'emergenza sanitaria. La pandemia ha avuto dunque l'effetto di acuire alcuni dei divari preesistenti nel mercato del lavoro, primo tra tutti quello di genere: il gap sul tasso di occupazione tra donne e uomini passa da 17,8 punti a 18,3 in favore di questi ultimi».

⁶⁵ S. Leitner, *Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, in *European Societies*, 2003, 353 ss.

inoltre, favorito dalla disciplina dagli assegni familiari, dall'ammontare elevato delle rette per accedere agli asili nido, dalle politiche di conciliazione fra vita e lavoro e dal dato culturale che tende a riversare le attività di cura sulle donne⁶⁶.

Con queste consapevolezza sulle spalle, dovrà partire la *pars construens* del progetto, ispirata all'obiettivo di avanzare proposte di *policy* a livello nazionale ed euro-unitario per ridurre l'IWP.

E torno al punto da cui sono partita. Se negli anni più recenti la povertà lavorativa è emersa come problema sociale sempre più diffuso, tanto che parlare di lavoro povero non significa più "accostare l'inaccostabile", l'idea ambiziosa del progetto è tornare ad una situazione nella quale suoni ossimorico parlare di povertà lavorativa.

⁶⁶ Proprio per questi motivi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza le politiche per le donne, che hanno, tra gli altri, l'obiettivo di avvicinare i tassi di occupazione delle donne dell'Italia alla media europea, rientrano tra le "priorità trasversali", che riguardano tutte le missioni nelle quali si articola il piano stesso. Si veda, al riguardo, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 35 ss.