

Quaderni

rassegnasindacale



Lavori
2022

1 Lavoratori poveri

- La questione salariale
- Il lavoro su piattaforma
- Giovani ed esclusione sociale in Europa

Quaderni

rassegnasindacale

Sonia Bertolini

Davide Bubbico

Mimmo Carrieri

Nicolò Giangrande

Francesco Eugenio Iannuzzi

Gianluca De Angelis

Massimo De Minicis

Daniele Di Nunzio

Manuel Marocco

Silvia Mazzaglia

Mauro Migliavacca

Giustina Orientale Caputo

Marcello Pedaci

Laura Pennacchi

Igor Piotto

Fabrizio Pirro

Luca Ratti

Francesca Re David

Tania Scacchetti

Paolo Terranova

ISSN 1590-9689

euro 22,00



INDICE

TEMA

Poveri con lavoro: cosa fare

Fabrizio Pirro

Presentazione. Lavoratori poveri e lavori poveri: mezze figure della stessa carta 5

Nicolò Giangrande

La questione salariale e occupazionale in Italia. Un contributo alla discussione sul lavoro povero 13

Massimo De Minicis e Manuel Marocco

Il lavoro su piattaforma in Italia: informalità, discriminazioni e rischi di lavoro povero 25

Luca Ratti

Per una riconcettualizzazione delle cause della povertà lavorativa 43

Davide Bubbico, Daniele Di Nunzio e Marcello Pedaci

Prima di Amazon. Un'analisi dei percorsi occupazionali dei candidati alla somministrazione 53

Francesco Eugenio Iannuzzi e Silvia Mazzaglia

Il lavoro povero nel turismo: mercati del lavoro, dinamiche locali e difetti regolativi.
I casi di Rimini e Venezia a confronto 67

Gianluca De Angelis

Cura e lavoro sociale: un viaggio di andata e ritorno a bordo dell'inchiesta 79

Intervista a Francesca Re David e Tania Scacchetti

Un'azione sindacale a più dimensioni per contrastare il lavoro povero
a cura di Mimmo Carrieri e Paolo Terranova 93

CONFRONTO

Social Exclusion of Youth in Europe, The Multifaceted Consequences of Labour
Market Insecurity [Giovani ed esclusione sociale]

di Unt M., Gebel M., Bertolini S., Deliyanni-Kouimtzi V., Hofaecker D. (a cura di),
[Policy Press, 2021]

Sonia Bertolini

Le conseguenze multidimensionali dell'insicurezza lavorativa. I rischi di esclusione sociale
dei giovani in Europa 107

Mauro Migliavacca

Quantità o qualità? Le sfide del lavoro per i giovani europei 115

Giustina Orientale Caputo

Autonomia economica e organizzazione di vita: la ridefinizione adattiva del sé in giovani precari 121

Per una riconcettualizzazione delle cause della povertà lavorativa

Luca Ratti*

1. Introduzione

La povertà lavorativa è un fenomeno particolarmente diffuso nell'Unione europea (Eu). Come ricorda il Parlamento europeo in una risoluzione del 2021 sulle disuguaglianze, circa 20,5 milioni di persone hanno sperimentato la povertà lavorativa nel 2017 (Parlamento europeo 2021). Nell'ultimo decennio il fenomeno è in aumento, anche se negli ultimi anni le informazioni statistiche riportano una certa stabilità o addirittura una leggera diminuzione della percentuale di lavoratori poveri. Nonostante ciò, solo di recente la povertà lavorativa ha guadagnato visibilità. I dibattiti politici con un focus esclusivo sul tema sono ancora rari, soprattutto a livello nazionale. Infatti, la povertà dei lavoratori è in gran parte ancora percepita nel più ampio orizzonte della riduzione della povertà (Espn 2019).

Per valutare il dato quantitativo e proporre un'analisi comparata occorre premettere che i dati statistici più recenti sulla povertà lavorativa a livello Ue si riferiscono all'anno 2019 (e anche questi sono ancora considerati come stima nelle statistiche Eu-Silc). Ciò significa che, in questo momento, è possibile fotografare unicamente la situazione prima della crisi del Covid-19, le cui conseguenze economiche e sociali inizieranno ad essere visibili quando le statistiche dell'anno 2020 saranno disponibili.

Secondo i dati Eurostat (Eu-Silc [ilc_iw01]), dopo aver raggiunto il suo picco nel 2016 (9.6%), la percentuale di lavoratori poveri nell'Ue-27 per gli occupati maggiori di 18 anni era del 9.4% negli anni 2017 e 2018, ed è lievemente scesa al 9.2% nel 2019. Confrontando i dati degli ultimi tre anni con la situazione prima della crisi del 2008, si può notare un aumento considerevole dei livelli di povertà lavorativa nell'Ue negli ultimi 15 anni. La percentuale di povertà lavorativa nel 2007 nell'Ue-27 (senza la Croazia, ma con il Regno Unito) era infatti dell'8.3%, mentre negli anni successivi, in particolare tra il 2010 e il 2014, è aumentata ogni anno fino al 2016 per poi stabilizzarsi appunto intorno al 9%.

Il quadro comparato mostra rilevanti differenze nei livelli di povertà lavorativa tra gli Stati membri dell'Ue. Nel 2019, il dato variava da un minimo del 2.9% in Finlandia a un massimo del 15.7% in Romania. Il fatto che i livelli di povertà lavorativa siano significativamente diminuiti in

* *Associate professor of European and Comparative Labour Law* presso l'Università del Lussemburgo. La presente pubblicazione è parte del progetto *Horizon 2020 WorkYP*, finanziato dall'Unione europea con *Grant Agreement* n. 870619. Le opinioni espresse sono puramente quelle dell'Autore e non possono in alcun modo considerarsi quelle ufficiali della Commissione europea.

paesi come la Grecia (dove sono più bassi negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008 che nel periodo precedente la crisi), riflette un calo significativo dei redditi mediani piuttosto che un miglioramento della situazione dei lavoratori poveri. In questo senso, quando la soglia di povertà è ancorata ai livelli precedenti la crisi finanziaria, i dati mostrano chiaramente un aumento della povertà assoluta, proprio quale effetto della crisi stessa (Eurofound 2017).

Le differenze nei livelli di povertà lavorativa esistono non solo fra Stati membri, ma anche al loro interno. Infatti, alcuni gruppi di lavoratori hanno più probabilità di cadere al di sotto della soglia di povertà relativa, non essendo essa distribuita uniformemente nel mercato del lavoro.

Questo contributo si propone di concentrare l'attenzione su specifici gruppi di lavoratori per i quali il fenomeno è particolarmente diffuso, per utilizzarli come chiave di lettura dell'evoluzione della povertà lavorativa in Europa.

2. Persone vulnerabili e sotto-rappresentate (*Vup Groups*): uno strumento metodologico per studiare la povertà lavorativa

A partire dal marzo 2020, il progetto *Horizon 2020 Working, Yet Poor* (*WorkYP*: www.workingyetpoor.eu) si prefigge di esaminare la questione della povertà lavorativa in sette paesi dell'Ue (Germania, Italia, Polonia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Svezia), contribuendo così a una migliore conoscenza e comprensione del fenomeno, al fine di consentire ai decisori politici e alle stesse parti sociali di introdurre o affinare strumenti di policy atti a ridurlo.

L'elemento più originale del progetto *WorkYP* consiste nel focalizzare l'attenzione su alcuni gruppi di lavoratori nel mercato del lavoro, che in base alle statistiche Eurostat risultano essere maggiormente esposti al rischio di insorgenza della povertà lavorativa. Tali gruppi sono stati identificati come composti da «persone vulnerabili e sotto-rappresentate» (*Vulnerable and Under-represented People*), da cui si è tratto l'acronimo *Vup*, per trasmettere l'idea che gli individui appartenenti a questi gruppi sono spesso in una situazione particolarmente fragile nel mercato del lavoro e/o non adeguatamente rappresentati e protetti dagli strumenti tipici del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, compresi i contratti collettivi.

I gruppi *Vup* identificati dal progetto *WorkYP* mirano a catturare quei *cluster* di lavoratori per i quali i livelli di povertà lavorativa sono, statisticamente, più intensi della media. In questo senso, tali gruppi sono etichettati come «vulnerabili». Essi corrispondono a quei settori della forza lavoro che sono normalmente associati al lavoro precario e alla vulnerabilità nel mercato del lavoro, sia perché svolgono lavori che possono non fornire risorse sufficienti per una vita dignitosa (gruppo *Vup* 1), sia perché il loro status occupazionale si discosta dal rapporto di lavoro standard (gruppi *Vup* 2 e 3), o perché i loro contratti di lavoro non corrispondono del tutto alle categorie legali esistenti, con i rischi normalmente associati a forme di lavoro informale o sotto-regolamentato (gruppo *Vup* 4).

L'impiego dei *Vup Groups* è funzionale a un'analisi più specifica delle principali ragioni della povertà lavorativa e all'elaborazione di proposte di *policy* mirate ai singoli problemi di ciascun gruppo. È tuttavia importante tenere a mente tali gruppi non corrispondono a categorie giuridiche *stricto sensu*, né la loro composizione è esattamente la stessa nei diversi paesi, anche se hanno in comune il fatto di raggruppare i lavoratori che si trovano in una posizione più precaria nel

mercato del lavoro. L'idea stessa di vulnerabilità, che è al centro dei proposti *Vup Groups*, non identifica infatti una categoria giuridica o un concetto giuridico autonomo (per una discussione cf. Lo Faro 2017). Può essere collegata all'idea di precarietà, esplicitamente utilizzata nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali in relazione all'abuso di contratti di lavoro flessibile, pur non essendovi un legame automatico fra precarietà e flessibilità. Anche se la precarietà non è un concetto giuridico autonomo, esso è utilizzato per riferirsi agli effetti associati a quelle modalità di impiego che si discostano dal prototipo normativo di riferimento, rappresentato dal contratto di lavoro standard. Più recentemente, questo concetto incorpora anche l'idea di un rapporto di lavoro che non è conforme alle norme europee, internazionali e nazionali e/o non fornisce risorse sufficienti per una vita dignitosa o una protezione sociale adeguata. Quest'ultimo è il medesimo approccio adottato dal Parlamento europeo nella già citata risoluzione del 2021.

Veniamo dunque alla definizione del contenuto di ciascun gruppo di lavoratori *Vup*.

1) Anzitutto il *Vup 1* identifica lavoratori subordinati poco o per nulla qualificati che percepiscono bassi salari (*low-skilled* e *low-wage*) e sono impiegati con contratti di lavoro standard in settori definiti poveri (*poor sectors*). La definizione di lavoratori *low-skilled*, ispirata a quella dell'Istat (cfr. http://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessiononi/cp2011/index.php?codice__1=8), comprende coloro che svolgono generalmente mansioni basilari e ripetitive, che richiedono poca (o nessuna) istruzione o formazione. I lavoratori del gruppo *Vup 1* svolgono mansioni che possono comportare l'uso di utensili manuali, l'impiego della forza fisica e una limitata autonomia di giudizio e di iniziativa nell'esecuzione dei compiti. Di contro, la definizione di «settori poveri» fa riferimento a settori economici in cui più del 20% dei lavoratori è considerato a basso salario (*low-wage*), ossia percepisce una retribuzione oraria (esclusi i contributi sociali e le tasse pagate dal datore di lavoro) inferiore ai due terzi della mediana oraria (cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners).

Sulla base dei dati Eurostat, l'attenzione si è concentrata sui seguenti settori poveri: a) attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; b) attività amministrative e di servizi di supporto; c) arti, intrattenimento e attività ricreative; d) commercio all'ingrosso e al dettaglio; e) riparazione di autoveicoli e motocicli; f) altre attività di servizi.

2) Inclusi nel *Vup 2* sono invece i lavoratori autonomi in regime di mono-committenza e i falsi lavoratori autonomi (*bogus self-employment*) (sul tema cf. per tutti Perulli 2021). Si tratta dunque di due sottotipi di lavoratori autonomi: a) lavoratori autonomi dipendenti o in regime di mono-committenza, definiti come lavoratori in proprio che lavorano principalmente o totalmente per un committente e il cui compenso dipende principalmente o totalmente dal reddito generato dalla relazione d'affari con detto committente. Questi lavoratori possono: a1) essere autonomamente presenti sul mercato, e/o utilizzare i propri beni e/o avere il diritto di organizzare liberamente il proprio lavoro (in questo caso sono solo economicamente dipendenti); a2) svolgere la prestazione all'interno dell'organizzazione del committente o in modo tale da permettergli di avere un certo grado di controllo e/o un certo potere di dare istruzioni (dipendenti economicamente e personalmente). Vi sono poi: b) i falsi lavoratori autonomi, definiti dalla Corte di giustizia nella causa C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media*, come quei lavoratori che, pur formalmente autonomi, svolgono le stesse mansioni e secondo le stesse modalità dei lavoratori subordinati impiegati dalla medesima impresa o committente.

3) Nel *Vup 3* sono compresi i lavoratori impiegati con contratti di lavoro flessibile, ossia

lavoratori a termine e in somministrazione, e lavoratori part-time, in particolare part-time c.d. involontario. Mentre la definizione di lavoratore a termine e in somministrazione deriva direttamente dalla disciplina europea (direttive 1999/70 e 2008/104) (su cui cf. per tutti Kenner, Florczak, Otto 2019), quella di part-time involontario si incentra sulla circostanza per cui il lavoratore part-time sarebbe disposto a lavorare in regime a tempo pieno ma non può per diverse ragioni accedervi (per un quadro comparato fra Ue e Stati Uniti cf. Bell, Blanchflower 2021). Nella definizione di lavoratore part-time involontario adottata per formare il *Vup* 3 sono state prese in considerazione le seguenti circostanze: a) il lavoratore di solito lavora a tempo pieno ma lavora a tempo parziale a causa della situazione economica; b) lavora abitualmente a tempo parziale ma lavora per meno ore a causa della situazione economica; c) lavora a tempo parziale perché non è stato possibile trovare un lavoro a tempo pieno; d) è impiegato secondo un contratto a tempo parziale riguardante un certo numero di ore ma lavora effettivamente più a lungo senza essere pagato per le ore in eccesso (o è pagato meno di quanto dovrebbe essere in base alle ore effettivamente lavorate); e) è impiegato a tempo parziale per motivi legati alla cura della famiglia.

4) Infine, nel *Vup* 4 sono inclusi lavoratori occasionali e lavoratori su piattaforma. Nel quadro comparato, il lavoro occasionale include: a) il lavoro intermittente, che comprende contratti a breve termine conclusi per svolgere un compito specifico, spesso legato a un progetto individuale o a lavori stagionali. Il lavoratore intermittente è tenuto a svolgere un compito o a completare un numero specifico di giorni lavorativi; b) il lavoro a chiamata, che comporta un rapporto contrattuale in cui il committente non fornisce continuamente occasioni di lavoro al lavoratore, ma si riserva la possibilità di chiamare il lavoratore quando necessario. Alcuni contratti indicano il numero minimo e massimo di ore di lavoro. I cosiddetti «contratti a zero ore» non specificano le ore minime di lavoro e il committente non è obbligato a richiamare il lavoratore (in argomento cf. Adams *et al.* 2015). Di contro, il lavoro su piattaforma identifica coloro che utilizzano un'applicazione telematica o un sito web per ottenere occasioni di lavoro con i clienti, al fine di svolgere compiti specifici o di fornire servizi specifici in cambio di un pagamento. Le caratteristiche principali del lavoro su piattaforma sono: il lavoro retribuito è organizzato attraverso piattaforme online; sono coinvolte tre parti (la piattaforma online, il lavoratore e il cliente); il lavoro è appaltato; i lavori sono suddivisi in compiti; i servizi sono forniti su richiesta (per una tassonomia cf. De Stefano *et al.* 2021).

3. *Vup Groups* e fattori che incidono sulla povertà lavorativa

L'opzione di concentrare l'attenzione sui *Vup groups* deriva da una chiara scelta metodologica, giustificata dal fatto che, come detto, la povertà dei lavoratori non è distribuita in modo uniforme nel mercato del lavoro. Fattori particolari sono infatti riferibili a ciascun gruppo *Vup* e fanno emergere caratteristiche specifiche.

1) Tra i diversi fattori che possono incidere sui livelli della povertà lavorativa, il fatto di percepire un salario particolarmente basso è di norma percepito come il primo in ordine di importanza. Gli studi economici, in realtà, mostrano come non vi sia una forte correlazione tra bassi salari e povertà lavorativa. Come ricorda Salverda (2018), è importante, infatti, distinguere lavoratori

poveri da lavoratori a basso salario. Nell'Ue si considera lavoratore a basso salario una persona il cui guadagno orario (esclusi i contributi sociali pagati dal datore di lavoro e la tassazione sul reddito da lavoro) è inferiore ai due terzi del guadagno orario mediano. Si tratta quindi di un concetto relativo (poiché dipende dalla distribuzione dei redditi da lavoro nella popolazione) e individuale (poiché non viene considerata la situazione della famiglia nel suo complesso). Inoltre, la bassa retribuzione è misurata sulla retribuzione oraria lorda, mentre la povertà lavorativa si basa sul reddito familiare disponibile equivalente, misurato su un anno intero. Sebbene il rischio di povertà sia in genere più alto per un lavoratore a basso salario, la debole correlazione tra questi due indicatori mostra che la retribuzione è solo uno dei fattori che possono risultare determinanti nel collocare un lavoratore al di sotto della soglia di povertà lavorativa.

Molti lavoratori a basso salario, peraltro, sono secondi percettori di reddito in un nucleo familiare, per cui il primo *bread winner* assicura che la famiglia non sia al di sotto della soglia di povertà (Giebelmann, Henning 2008). Infatti, a causa della dimensione familiare delle statistiche sull'*in-work poverty*, l'impatto della retribuzione sul rischio di povertà lavorativa di un individuo dipende in gran parte dalla composizione della famiglia in cui vive.

In ogni caso, vi sono considerevoli differenze tra gli Stati membri dell'Ue: nella maggior parte degli Stati membri dell'Europa meridionale e anche in Lituania, Ungheria, Lussemburgo, Svezia, Lettonia, Austria e Francia, più di un quinto dei lavoratori a basso salario è povero, mentre meno di un decimo dei lavoratori a basso salario è povero in Slovenia, Irlanda e Repubblica Ceca (Commissione europea 2016).

In termini percentuali, gli appartenenti al *Vup* 1 in Italia rappresentano poco più del 10% del totale degli occupati. Comparando il dato medio nazionale (superiore al 12%), i lavoratori del *Vup* 1 risultano più esposti al rischio di povertà lavorativa (14.3% nel 2018), con incidenza maggiore per le donne (15.2%) e i lavoratori stranieri (32.2%). Quanto al livello di istruzione, si evidenzia come il rischio di *in-work poverty* sia al 18.7% per coloro con una bassa istruzione, rimanendo fra 11.5 e 12.1% per coloro con livelli di istruzione medi o alti.

Sono dunque diversi fattori, fra cui anche il fatto di svolgere mansioni elementari derivanti dalla scarsa professionalità richiesta ai lavoratori compresi nel *Vup* 1, ad emergere come elementi più caratterizzanti rispetto al basso salario. Almeno in Italia, fra i lavoratori standard appartenenti al *Vup* 1, si pone il problema dell'effettiva copertura della contrattazione collettiva (e dei relativi minimi salariali), proprio in quei settori definiti come «poveri» (Ciucciiovino 2020). A causa della proliferazione dei contratti collettivi nazionali e della difficile applicazione concreta del criterio della maggiore rappresentatività comparata, interi settori si caratterizzano per livelli di povertà lavorativa particolarmente elevati.

2) Nell'Ue, i lavoratori autonomi appartenenti al *Vup* 2 rappresentavano nel 2019 circa l'8.6% degli occupati, secondo una generale parabola discendente nella media europea (con l'eccezione dei Paesi Bassi). Come ed anzi più dei lavoratori del precedente gruppo, i lavoratori autonomi del *Vup* 2 sono molto più esposti al rischio di povertà lavorativa (23.7%) rispetto al totale degli occupati nella maggior parte degli Stati membri dell'Ue. Vi è da dire che i dati statistici relativi al reddito dei lavoratori autonomi dovrebbero essere considerati con cautela, dato il rischio di sottostima del reddito auto-valutato dalla popolazione dei lavoratori autonomi (Espn 2019). Il diritto del lavoro, specie europeo, non si estende a garantire specifiche tutele ai lavoratori autonomi, eccezion fatta per la normativa antidiscriminatoria, che si riferisce alle «condizioni di accesso al-

l'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo» (direttive 2000/43, 2000/78 e 2006/54), e per la direttiva 2010/41 sul principio di parità di trattamento tra uomini e donne che svolgono un'attività autonoma.

Dall'analisi comparata svolta nell'ambito del progetto *WorkYP* emerge una marcata eterogeneità all'interno della categoria del lavoro autonomo, in termini di settori di attività, livello di istruzione, reddito, e specialmente organizzazione del lavoro. Peraltro, è sul piano giuridico che spiccano differenze di rilievo fra diversi Stati membri. In Polonia, ad esempio, un'elevata percentuale di lavoratori non è soggetta alle disposizioni del diritto del lavoro e svolge prestazioni di lavoro personale in base a contratti regolati dal solo codice civile.

Sino ad ora, la protezione del reddito da lavoro autonomo è stata affidata a strumenti ad hoc, come quelli introdotti durante la pandemia da Covid-19. In numerosi paesi europei – compresa l'Italia – meccanismi di sostegno del reddito e indennità di disoccupazione sono stati estesi anche al lavoro autonomo. Non potendosi applicare tariffe minime concordate per la nota giurisprudenza *Albany* della Corte di giustizia (Cgue 21 settembre 1999, C-67/96 *Albany International*), la Commissione europea sta valutando l'introduzione di più ampie eccezioni rispetto all'applicazione dei principi di cui all'art. 101 Tfeue nell'ipotesi di lavoro autonomo non imprenditoriale (Commissione europea 2021).

3) Un fattore rilevante legato alla situazione lavorativa è il tipo di contratto di lavoro. In termini quantitativi, gli appartenenti al *Vup* 3 rappresentano più del 15% degli occupati nell'Ue (nel 2019 Eurostat registrava il 11.3% di lavoratori temporanei e 4.9% di lavoratori con part-time involontario). Il rischio di povertà lavorativa degli appartenenti al *Vup* 3 è sensibilmente più elevato (15.7%) rispetto al dato totale degli occupati, con un picco proprio per gli *involuntary part-timers*.

I lavoratori part-time hanno di norma un più limitato accesso alle prestazioni sociali laddove siano basate sul numero di ore effettivamente lavorate (Horemans, Marx 2013). Oltre alle prestazioni sociali, gioca un ruolo determinante il regime fiscale, e in particolare la valutazione fiscale congiunta dei coniugi, in base alla quale un reddito più elevato del coniuge che lavora a tempo parziale aumenta l'aliquota fiscale applicata al lavoratore principale. In Germania, ad esempio, la diffusione oltre misura dei c.d. *mini-jobs* ha reso evidente come i vantaggi derivanti dall'esenzione del reddito da *mini-jobs* (sino ai 450 euro) da tassazione e contribuzione previdenziale siano sbilanciati in favore del lato datoriale piuttosto che dei lavoratori.

La misura in cui il lavoro non-standard aumenta il rischio di povertà lavorativa dipende in modo determinante dall'intensità del lavoro, ossia dalla capacità dei singoli di lavorare nella misura necessaria per ottenere un reddito adeguato. Per i lavoratori temporanei, un ulteriore fattore consiste nella particolare brevità dei contratti: si calcola infatti che nell'Ue, circa un terzo dei contratti a tempo determinato duri meno di sei mesi, un altro terzo 6-12 mesi, e meno del 10% oltre i tre anni. Ciò può comportare il rischio di essere esclusi dalla legislazione sui licenziamenti, dalle opportunità di formazione, nonché da tutte quelle protezioni basate su requisiti minimi di continuità in servizio.

Le risposte di policy si sono finora incentrate sul principio di parità di trattamento (posto al centro delle tre direttive sul lavoro atipico) nonché sulla prevenzione degli abusi derivanti dalla reiterazione di contratti a termine o di lavoro temporaneo tramite agenzia. Le molte deroghe introdotte dalla contrattazione collettiva (specie in alcuni paesi nel lavoro tramite agenzia in base all'art. 5, dir. 2008/104) costituiscono uno dei fattori di maggiore criticità anche rispetto ai livelli

di povertà lavorativa. La deviazione dai minimi salariali del lavoro standard, così come la frammentazione delle missioni, può in effetti condurre ad aumentare la precarietà, diminuire il reddito complessivo e limitare l'accesso ad alcune prestazioni sociali.

4) Con riguardo al *Vup* 4 – che comprende sia il lavoro occasionale sia il lavoro prestato tramite piattaforme digitali – occorre anzitutto osservare come sia difficile ottenere dati affidabili nel singolo paese e tanto più comparabili a livello europeo, non esistendo stime per tutti gli Stati membri. Tuttavia, secondo alcune ricerche condotte sui lavoratori delle piattaforme (Pesole *et al.* 2018) – da intendersi come lavoratori che ottengono la maggior parte del loro reddito da tale attività – si calcola che essi rappresentino circa il 2% degli occupati. Il tasso raggiungerebbe il 4% nel Regno Unito, tra il 2.5 e il 3% in Germania e nei Paesi Bassi e tra l'1 e il 2% in Francia, Ungheria, Italia, Portogallo, Lituania, Spagna e Svezia.

Nel caso del *Vup* 4, la discontinuità e precarietà tipica delle prestazioni occasionali e tramite piattaforme suggerisce l'emergere di un elevato rischio di povertà lavorativa. I lavoratori inclusi nel *Vup* 4, infatti, presentano alcune caratteristiche tipiche del lavoro non-standard di cui al *Vup* 3, ma al contempo sono sovente inquadrati come lavoratori autonomi senza collaboratori come nel *Vup* 2. Si evidenziano dunque rischi condivisi tra tali gruppi, cui si sommano rischi specifici legati al tipo di lavoro svolto e alla difficoltà di accesso a prestazioni previdenziali e/o assistenziali.

4. Quali risposte di policy per l'Ue?

Il dibattito sulla povertà dei lavoratori a livello europeo si è evoluto negli ultimi anni.

Certamente, la preoccupazione per i livelli di *in-work poverty* è cresciuta costantemente allo stesso ritmo con cui la povertà dei lavoratori ha guadagnato visibilità ed è diventata distinguibile dal più ampio problema della «povertà». Il primo passo di questo processo ha avuto luogo nel 2003, quando l'Ue ha concordato un indicatore specifico per misurare la povertà dei lavoratori introducendo il «rischio di povertà dei lavoratori» come parte della serie di indicatori di inclusione sociale dell'Ue. Da allora, la povertà dei lavoratori è diventata più visibile, il che è stato a sua volta il primo passo verso un approccio mirato a questo fenomeno (Marx, Nolan 2012).

La strategia Ue 2020, che aveva come uno dei suoi obiettivi principali quello di ridurre il numero di poveri di almeno 20 milioni entro il 2020, ha identificato i disoccupati come un gruppo particolarmente vulnerabile. Pertanto, una delle principali priorità dell'ultimo decennio, e specialmente dopo la crisi economica del 2008, è stata quella di cercare di raggiungere livelli più alti di occupazione. La politica sociale è stata informata di conseguenza a livello Ue. Questo approccio, tuttavia, ha dimostrato di non essere il più adeguato per affrontare la povertà dei lavoratori, poiché non sempre l'occupazione creata è stata di qualità (Eurofound 2017).

La crisi finanziaria del 2008, che è diventata una crisi economica nell'Ue negli anni successivi, ha provocato un aumento dei livelli di disoccupazione e ha favorito la diffusione di forme di lavoro non standard e di lavoro autonomo, ma, «nonostante la relazione apparentemente ovvia tra la povertà (dei lavoratori) e i tempi economici difficili, la storia della povertà dei lavoratori durante gli anni della crisi è tutt'altro che semplice» (Eurofound 2017).

Negli anni successivi alla crisi finanziaria, il Comitato per la protezione sociale ha esortato i

paesi dell'Ue ad affrontare i problemi dei lavoratori poveri (*Social Protection Committee* 2013). Tuttavia, il cambiamento qualitativo sarebbe arrivato più tardi, con il Pilastro europeo dei diritti sociali (2017), dove per la prima volta la povertà dei lavoratori è stata riconosciuta come uno dei problemi che l'agenda sociale dell'Ue doveva affrontare.

In particolare, gli articoli 6 e 12 del Pilastro sono direttamente rilevanti per il tema in esame. L'articolo 6 afferma che «i lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso» e che «sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali [...]». La povertà lavorativa va prevenuta». L'articolo 12 afferma che «indipendentemente dal tipo e dalla durata del loro rapporto di lavoro, i lavoratori e, in condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione». Inoltre, anche se in modo meno diretto, quasi tutti gli altri principi del Pilastro sociale, come le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro (principi 3 e 4), le condizioni di lavoro eque, la protezione sociale e l'inclusione sono pertinenti alla povertà dei lavoratori. Il Pilastro sociale è dunque da considerare un punto di riferimento nella lotta contro la povertà dei lavoratori nell'Ue. Nel quadro dell'attuazione del Pilastro sociale, la Commissione europea ha pubblicato un *Action plan* (2021) che stabilisce l'obiettivo di ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di almeno 15 milioni entro il 2030.

Tra gli attori politici, il Parlamento europeo è stato particolarmente attivo nel dibattito dell'Ue sulla povertà dei lavoratori, sottolineando in diverse occasioni l'importanza di avere un reddito adeguato, compreso un salario dignitoso. Nella sua ultima risoluzione del 10 febbraio 2021, il Parlamento europeo ha esortato la Commissione e gli Stati membri ad agire contro la povertà dei lavoratori sviluppando, tra le altre misure, strumenti come i redditi minimi, i salari minimi e le pensioni minime, promuovendo la contrattazione collettiva, rafforzando i servizi pubblici disponibili e accessibili, garantendo la parità di accesso all'istruzione, alla formazione e alla digitalizzazione, rafforzando la strategia europea contro la povertà, combattendo l'evasione fiscale, sviluppando politiche abitative e garantendo condizioni di lavoro e occupazione decenti nell'economia digitale.

A livello nazionale il dibattito politico e le stesse proposte di riforma sono stati solo molto raramente mirati in modo univoco alla povertà lavorativa, così che il relativo problema rimane in larga misura «*underdeveloped in policy discourse and action*» (Espn 2019).

A livello europeo, invece, alcune iniziative si rivolgono espressamente alla questione della povertà lavorativa ed alla situazione specifica dei *Vup Groups*.

Mentre con riguardo al *Vup* 3 è senza dubbio preponderante il ruolo dei principi enunciati dalle direttive 99/70, 2008/104 e 97/81, l'azione normativa di *hard law* dell'Ue è appena agli inizi per quanto riguarda il *Vup* 1 sul lavoro standard e il *Vup* 4 sul lavoro tramite piattaforme digitali, essendo invece quasi assente per il *Vup* 2 sul lavoro autonomo.

Le due proposte di direttiva della Commissione in tema di salari minimi adeguati (Com(2020) 682 final) e di lavoro tramite piattaforme digitali (Com(2021) 762 final) mirano senza dubbio a proteggere i lavoratori appartenenti ai *Vup* 1 e 4 e, in parte, indicano il contrasto alla povertà lavorativa quale obiettivo dell'azione legislativa. Come osservato altrove (Ratti 2021), la capacità in specie della direttiva sui salari minimi adeguati di combattere effettivamente la diffusione della povertà lavorativa dipende in larga misura da come il testo finale declinerà il principio di adeguatezza di cui all'articolo 5 della proposta. Se esso si limiterà ad enunciare criteri generali per valutare l'idoneità del salario minimo legale a garantire un tenore di vita dignitoso, l'obiettivo della lotta

alla povertà lavorativa rimarrà solo sulla carta e priverà non solo i lavoratori standard di cui al *Vup* 1, ma anche gli altri gruppi di lavoratori particolarmente vulnerabili, di un importante punto di riferimento nell'attuazione di rapporti di lavoro di qualità siccome promesso dall'art. 151 Tfu e dalla stessa Carta dei diritti fondamentali (art. 31).

Riferimenti bibliografici

- Adams A., Freedland M., Prassl J. (2015), «Zero-hours contracts» in the United Kingdom: regulating casual work, or legitimating precarity?, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 529-553.
- Bell D., Blanchflower D. (2021), *Underemployment in the United States and Europe*, in *ILR Review*, vol. 74, n. 1, pp. 56-94.
- Ciucciovino S. (2020), *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, pp. 185-209.
- Commissione europea (2016), *Employment and Social Developments in Europe 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Commissione europea (2021), *Guidelines on the Application of EU Competition Law to Collective Agreements Regarding the Working Conditions of Solo Self-employed Persons* (C(2021) 8838 final).
- De Stefano V. et al. (2021), *Platform Work and the Employment Relationship*, ILO Working Paper 27, Geneva.
- Espn (2019, a cura di Peña-Casas R., Ghaliani D., Spasova S., Vanhercke B.), *European Social Policy Network, In-work Poverty in Europe. A Study of National Policies*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=751&furtherNews=yes&newsId=9378>.
- Etui (2019), *Benchmarking Working Europe 2019, Labour Market and Social Developments chapter*.
- Eurofound (2017), *In-work Poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gießelmann M., Lohmann H. (2008), *The Different Roles of Low-wage Work in Germany: Regional, Demographical and Temporary Variances in the Poverty Risk of Low-paid Workers*, in Andreß H., Lohmann H. (2008, a cura di), *The Working Poor in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 96-123.
- Horemans J., Marx I. (2013), *In-work Poverty in Times of Crisis: Do Part-Timers Fare Worse?*, in *ImPROVE Working Papers*, n. 13/14, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Kenner J., Florczak I., Otto M. (2019, a cura di), *Precarious Work. The Challenge for Labour Law in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Lo Faro A. (2017), *Contingent Work: a Conceptual Framework*, in Ales E., Deinert O., Kenner J. (2017, a cura di), *Core and Contingent Work in the European Union: a Comparative Analysis*, Oxford, Hart Publishing, pp. 7-23.
- Marx I., Nolan B. (2012), *In-Work Poverty*, in *GINI Discussion Papers*, n. 51, AIAS, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Marx I., Van den Bosch K. (2008), *How Poverty Differs from Inequality. On Poverty Measurement on an Enlarged EU Context: Conventional and Alternative Approaches*, Centre for Social Policy, University of Antwerp, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/4577263/1-1-I-MARX.pdf>
- Parlamento europeo (2021), *Resolution of 10 February 2021 on Reducing Inequalities with a Special Focus on In-work Poverty* (2019/2188 (INI)).
- Perulli A. (2021), *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli.
- Pesole A. et al. (2018) *Platform Workers in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://ec.europa.eu/jrc/en/colleem>.
- Ponthieux S. (2018), *Gender and In-work Poverty*, in Lohmann H., Marx I. (2018, a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 70-88.
- Ratti L. (2021), *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'In-work Poverty*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.1, pp. 59-76.
- Salverda W. (2018), *Low Earnings and Their Drivers in Relation to In-work Poverty*, in Lohmann H., Marx I. (2018, a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 26-49.

ABSTRACT

Il saggio si propone di definire specifici settori del mercato del lavoro nei quali il fenomeno della povertà lavorativa è maggiormente diffuso, per utilizzarli come chiave di lettura degli strumenti legislativi esistenti e di quelli in gestazione a livello europeo.

TOWARDS A RECONCEPTUALIZATION OF THE CAUSES OF IN-WORK POVERTY: THE VUP GROUPS AS AN ANALYTICAL TOOL TO EVALUATE EUROPEAN MEASURES AGAINST THE WORKING POOR PHENOMENON

The article aims to define specific labour market sectors in which in-work poverty is most prevalent, and to use them as a key to understand existing and planned legislative instruments at European level.