

Nuova occupazione e povertà lavorativa. L'insicurezza crescente

INTRODUZIONE

Dall'istituzione della strategia europea indirizzata a creare nuovi e migliori posti di lavoro alla fine degli anni Novanta (EES – European Employment Strategy), gli Stati europei hanno dovuto affrontare numerosi tentativi per perseguire l'obiettivo di un'elevata percentuale di occupati, obiettivo rinnovato con la Strategia Europa 2020.

Tale strategia ha avuto senz'altro il merito di combattere la disoccupazione dilagante, soprattutto per categorie svantaggiate e *low-skilled*, in un periodo di profonde trasformazioni economiche, in gran parte generate dalla globalizzazione dei mercati e da una forte concorrenza con il mercato internazionale. Il costo sociale di tale operazione è stato in larga misura pagato dalla perdita della qualità dell'occupazione che è stata creata, sia in termini di precariato e temporaneità della durata dei nuovi rapporti lavorativi, sia in termini di ridotte retribuzioni.

Il fenomeno della povertà lavorativa ha quindi assunto un peso crescente negli ultimi venti anni in considerazione sia del numero dei lavoratori progressivamente coinvolti sia dell'intensità del fenomeno. Intensità esacerbata anche dall'aumento dei prezzi al consumo che ha recentemente colpito i paesi Ocse ed in particolare l'Unione europea.

In questo contesto, si analizzano le tendenze e le relazioni di alcune dimensioni del lavoro povero, ovvero di tutti quegli occupati che continuano a vivere in famiglie sotto la soglia di povertà. In particolare, si sottolinea come, a fronte di una generale riduzione del livello di disoccupazione, la “nuova” occupazione è sempre più caratterizzata da precarietà ed insicurezza. Ciò è ancora più vero se consideriamo altri fenomeni concomitanti come l'aumento dell'indebitamento delle famiglie, che può essere considerato come effetto indiretto del processo di “mercificazione” del welfare, avvenuto negli stessi anni. Esistono alcune soluzioni su cui parte dei nostri decisori politici stanno ancora dibattendo, come ad esempio migliorare le normative per la tutela dell'occupazione, rafforzare il reddito di base o introdurre il salario minimo legale.

Comprendere le dinamiche della qualità dell'occupazione in Italia e integrare obiettivi legati al solo livello occupazionale dovrebbe essere comunque il punto di partenza.

DEFINIRE I LAVORATORI POVERI, TRA FAMIGLIA E REDDITO INDIVIDUALE

In letteratura esistono diversi approcci per individuare e classificare il lavoro povero, metodi ritenuti simili che presentano in realtà approcci al fenomeno diversificati³⁵. Ad esempio, generalmente i termini concettuali “povertà lavorativa” e “lavoratori poveri” vengono utilizzati come sinonimi ma, in realtà, possono nascondere interpretazioni e forme classificatorie differenziate sia in riferimento agli indicatori che alle dimensioni di analisi utilizzate per l'emersione del fenomeno.

L'Unione europea ha identificato la “povertà lavorativa” attraverso un indicatore introdotto nel 2005 nel portafoglio degli indicatori sociali³⁶ (*In-work at-risk-of-poverty rate* anche definito *In-work-poverty*). L'indicatore fa oggi parte del set di indicatori degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) dell'Ue in cui esso viene utilizzato per monitorare i progressi verso l'SDG 1 sulla fine della povertà in tutte le sue forme. L'indicatore viene utilizzato anche per monitorare i progressi verso l'SDG 8 sul lavoro dignitoso e la crescita economica. Il tasso viene calcolato come percentuale dei lavoratori che dichiarano di essere occupati per almeno 7 mesi l'anno in famiglie il cui reddito è inferiore alla soglia di povertà (60% del reddito disponibile equivalente mediano, dopo i trasferimenti sociali). In questo caso quella rappresentata è una prospettiva che identifica già i *working poor*³⁷ unicamente con gli occupati “quasi permanenti”, visto che la definizione più ampia di lavoratore occupato si riferisce ad una persona che ha lavorato almeno un'ora nella settimana precedente la rilevazione³⁸.

³⁵ De Minicis, M., Marucci, M. (2019), In-work poverty, precarious work and indebtedness. The steady-state European equilibrium? <https://doi.org/10.31219/osf.io/6tfcd>

Bernhofer, J., Marucci, M., De Minicis, M. (2023), I “working-poors”: dall'analisi del fenomeno allo studio di prime forme di intervento, in INAPP, Università Cattolica del Sacro Cuore (Ce.C.A.P.), Legislazione di contrasto alla crisi occupazionale derivante dalla pandemia Covid-19 in alcuni Paesi europei. Rapporto finale di ricerca, Roma, 2023. <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/4076>

³⁶ Commissione Europea (2009), Portafoglio di indicatori per il monitoraggio della strategia europea per la protezione sociale e l'esclusione sociale. DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Bruxelles. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=818&langId=en> (ultima visita: marzo 2024). EUROSTAT In-work at-risk-of-poverty rate: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_iw01/default/table?lang=en

³⁷ Per una analisi più approfondita si veda la Scheda 13 “Il fenomeno dei working poors: equilibrio instabile tra povertà e normalità”, Eurispes, 20° *Rapporto Italia*, 2008.

³⁸ Per il Bureau of Labour Statistics degli Stati Uniti, ad esempio, vengono considerati anche coloro che hanno cercato lavoro (definizione di lavoratore attivo e componente della forza lavoro) e non solo chi ha effettivamente lavorato.

Oltre a sottostimare evidentemente il fenomeno, escludendo la vasta platea di lavoratori poveri con contratti saltuari e precari, la misura europea crea un primo paradosso, considerando come unità statistica i singoli lavoratori mentre il nucleo familiare viene considerato come la dimensione su cui si misura la soglia reddituale di riferimento. In molti casi, quindi, un lavoratore non è più definito povero, pur avendo una retribuzione estremamente bassa, se in famiglia qualcuno compensa il reddito totale con un'occupazione ben retribuita. Se da un lato questo potrebbe essere giustificabile enfatizzando la funzione sociale che ha il nucleo familiare nelle nostre economie, dall'altro ci porta ancora a sottostimare il fenomeno, spostando l'attenzione dal problema di fondo concernente il mercato del lavoro (avere un lavoro ben retribuito) verso l'efficacia delle politiche sociali (considerare la soglia di povertà dopo trasferimenti sociali). Tale classificazione, infine, tende a nascondere altre criticità sociali come la discriminazione di genere (ad esempio, famiglie con uomini *bread-winner* e donne malpagate) o squilibri generazionali (giovani lavoratori poveri in famiglie benestanti).

Esiste difatti una seconda dimensione che determina un "lavoratore povero", che concerne la qualità dell'occupazione, in cui rientrano non solo la retribuzione personale ma anche la stabilità lavorativa e altre caratteristiche del proprio rapporto di lavoro. Per quanto riguarda la bassa retribuzione che definisce i cosiddetti *low-pay workers*, essa deve essere considerata sempre in rapporto con il livello dei prezzi al consumo. Se osserviamo i dati relativi ai livelli retributivi personali e non già del nucleo familiare, la situazione nei paesi europei appare molto diversificata, risultando molto grave in alcuni paesi come l'Italia e meno in altri.

Secondo l'Ocse³⁹ nel periodo 2000-2020, mentre le retribuzioni medie annue a prezzi costanti in Germania sono aumentate del 17,9%, in Francia del 17,5%, in Lussemburgo del 15,3%, nei Paesi Bassi del 12,3%, in Austria del 11%, in Italia si è assistito ad una contrazione⁴⁰, unica tra i paesi Ue, pari al -3,6%. Solo in Spagna e Grecia si è assistito ad una contrazione analoga a quella italiana seppur più contenuta, pari rispettivamente a -1,1% e -0,2%⁴¹. Tra fine 2021 e inizio 2023

³⁹ Fonte: OECD (2024) <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC> I dati si riferiscono a lavoratori *full-time* e *full-year equivalent*. Le retribuzioni medie annue per lavoratore dipendente equivalente a tempo pieno si ottengono dividendo la massa salariale totale, derivante dalla contabilità nazionale, per il numero medio di dipendenti nel totale dell'economia, e moltiplicando poi questo valore per il rapporto tra le ore settimanali medie per i lavoratori dipendenti a tempo pieno e le ore settimanali medie lavorate da tutti i lavoratori dipendenti.

⁴⁰ Questo a fronte di un aumento del 32% in termini nominali delle retribuzioni medie annue a prezzi correnti (salari e stipendi) che sono passate da 21.259€ nel 2000 a 27.997€ nel 2020. Quindi, nonostante questo aumento apparente, le retribuzioni hanno subito una contrazione in termini reali nel periodo considerato a causa dell'aumento generalizzato dei prezzi, determinando un'erosione del potere di acquisto dei lavoratori.

⁴¹ FAIR - Campagna Abiti Puliti (2022), "Il salario dignitoso è un diritto universale. una proposta per l'Italia, a partire dal settore moda". <https://www.abitipuliti.org/wp-content/uploads/2022/06/FAIR-Salario-dignitoso-2022-REPORT-ITA.pdf>

si è avuta inoltre una dinamica inflattiva particolarmente sostenuta, spinta dai prezzi dei beni energetici e in misura minore da quella dei beni alimentari, che ha peggiorato ulteriormente la situazione.

Altro fattore che influisce direttamente anche sul livello delle retribuzioni annue è attribuibile alla precarietà delle occupazioni, definite dalle tipologie contrattuali che in molti casi, come anticipato, non rientrano nella casistica dell'Indice usato da Istat-Eurostat: lavori saltuari e di breve durata che non coprono i 7 mesi l'anno. Si consideri che in Italia tra il 2000 e il 2022 i lavoratori con tipologie di lavoro "standard" (dipendenti a tempo indeterminato e autonomi con dipendenti) sono scesi dal 65% al 59,9%.

Per una trattazione più completa si dovrebbe anche considerare, dentro il concetto più ampio della qualità del lavoro in tutte le sue forme, la diffusione della contrattazione di prossimità, soprattutto dopo le crisi economiche del 2008 e 2011. Tale contrattazione spesso ha nascosto e continua a nascondere il fenomeno dei cosiddetti "contratti pirata", che sono quegli accordi stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali non rappresentative (a volte fittizie o di comodo), che promuovono retribuzioni più basse rispetto a quelle previste dai Contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle sigle più rappresentative, rappresentando le forme più evidenti di *dumping* sociale e salariale⁴².

Per concludere questo sintetico inquadramento del fenomeno, occorre sottolineare come il problema del lavoro poco retribuito e da alcuni definito "non dignitoso", non riguarda solo il lavoro subordinato e parasubordinato ma anche quello autonomo, in particolare le partite Iva a basso potere contrattuale. Nel settore delle professioni, per esempio, l'abolizione delle tariffe professionali – iniziata con la legge 248/2006 (c.d. "legge Bersani") e completata con la legge 27/2012 – ha lasciato la determinazione del compenso alla libera contrattazione tra il professionista ed il cliente, penalizzando soprattutto i giovani, e determinando una concorrenza al ribasso con effetti negativi anche sulla qualità delle prestazioni erogate.

LA DIMENSIONE DELLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA

Per una lettura corretta degli indicatori relativi alla *in-work-poverty*, come descritti nel paragrafo precedente, occorre fare ancora almeno due precisazioni su alcune caratteristiche legate alle recenti dinamiche socio-economiche del nostro

⁴² Ad oggi (marzo 2024) risultano depositati 978 contratti collettivi per i lavoratori del settore privato, di cui 110 siglati solo tra il 2020 e il 2023 (Fonte: Cnel). La proliferazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) "di prossimità" è avvenuta dapprima lentamente ed ultimamente con frequenza assai maggiore, dopo il referendum del 1995, che ha rimosso il vincolo della maggior rappresentatività a livello "nazionale".

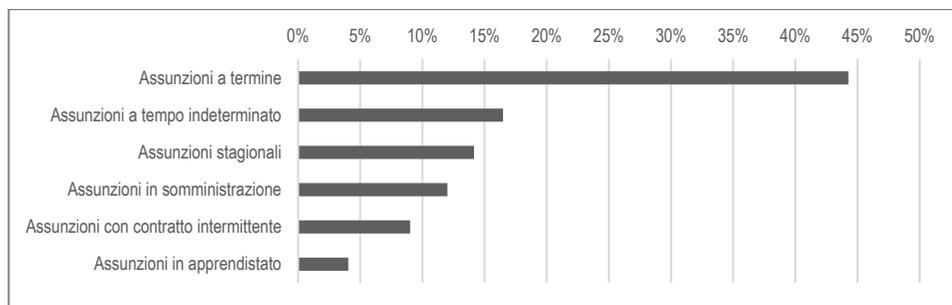
Paese. La prima è relativa all'aumento generalizzato del livello di povertà, che influisce nella stessa determinazione degli indicatori presi in esame. I dati dell'Istat relativi al 2022 parlano di oltre 5,6 milioni di persone in povertà assoluta, pari al 9,7% della popolazione (2,18 milioni di famiglie). Un dato in crescita rispetto al 2021, quando i poveri erano il 9,1% del totale, anche a causa dell'inflazione, che ha ridotto il potere di acquisto dei salari⁴³. Come abbiamo visto precedentemente, l'Italia è l'unico Paese Ocse in cui i salari medi reali sono diminuiti.

L'altra caratteristica è la proliferazione di contratti di lavoro a termine e occupazioni saltuarie. A fronte della positiva performance registrata dalle fonti statistiche ufficiali e diffusa dagli organi di stampa a fine 2023, sul "livello record" di 23,7 milioni di occupati⁴⁴, che corrispondono a un tasso di occupazione del 61,9%, occorre sottolineare che esso rappresenta un livello ancora inferiore rispetto a Germania (77,5%), Francia (68,7%), Spagna (65,8%). Inoltre, delle nuove assunzioni nel 2023 solo il 16,5% rappresenta contratti a tempo indeterminato, mentre il 44,3% sono a tempo determinato (grafico 1), il 14% stagionali e il 12% in somministrazione⁴⁵. Il fenomeno di precarizzazione dei rapporti contrattuali va avanti da tempo, se pensiamo che in Italia i lavoratori dipendenti a termine sono passati da 1,5 milioni nel 1990 a oltre 3 milioni nel 2022; di questi 3 milioni, quasi la metà ha contratti inferiori a 6 mesi. Un'altra forma di lavoro che negli anni si è particolarmente diffusa è l'occupazione part-time: all'inizio degli anni Duemila coinvolgeva poco più del 12% dei lavoratori mentre nel 2022 caratterizza il 18,2% degli occupati.

GRAFICO 1

Assunzioni per tipologia contrattuale (% su occupati 18-59 anni)

Anno 2023



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Inps.

⁴³ Istat (2023) <https://www.istat.it/it/files/2023/10/REPORT-POVERTA-2022.pdf>

⁴⁴ Contestualmente il tasso di disoccupazione totale è sceso al 7,2%, livello più basso da dicembre 2008 (quando era al 6,9%).

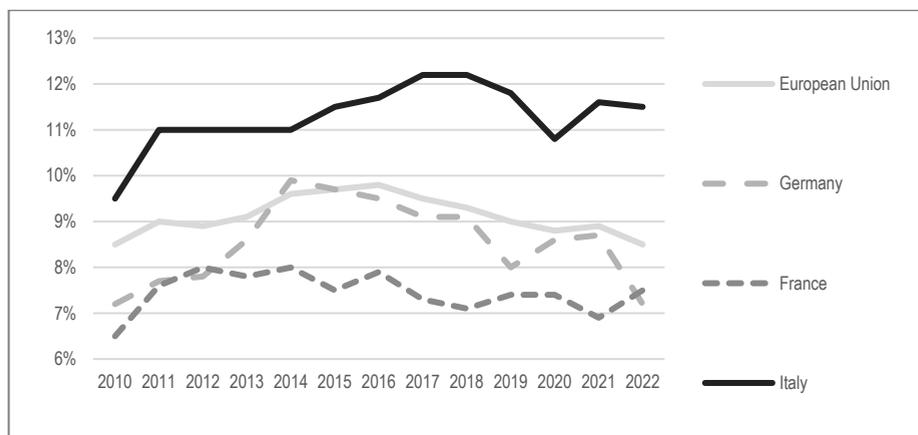
⁴⁵ Fonte: Osservatorio sul precariato, Inps <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/14/77/78>

Tanto premesso, si può meglio comprendere come nel nostro Paese, secondo le ultime rilevazioni relative al 2022, il 12% dei lavoratori rientrano nella categoria di *working poor*⁴⁶: sono circa 3 milioni di persone che guadagnano meno di 11.500 euro netti l'anno, cioè poco più di 950 euro al mese.

Rispetto ad altri paesi europei (Germania, Francia) la percentuale è superiore di circa 4 punti (grafico 2). Rispetto alla media Ue, a fronte di una tendenza simile tra il 2010 e il 2022, la distanza è di circa 2 punti percentuali. La serie storica mostra come la pandemia da Covid-19, dopo aver in qualche modo assorbito tutte le differenze salariali durante il lockdown (2020), ha, subito dopo, riprodotto la stessa dinamica, a differenza di altri paesi, come la Germania, che sembrano aver utilizzato lo shock per migliorare le condizioni dei lavoratori più fragili.

GRAFICO 2

In-work at-risk-of-poverty rate Ue27, Germania, Francia e Italia (% su occupati 18-59 anni)
Anni 2010-2022



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Le cause che determinano la povertà lavorativa vanno ben oltre i livelli retributivi. Esistono degli elementi per classificare alcune determinanti utili ai *policy makers* per tentare di costruire politiche in grado di arginare tale fenomeno agendo su diversi fronti. Quello su cui gli studi europei si concentrano⁴⁷ è la costruzione di una strategia multidimensionale ben diversa da quella offerta dalla

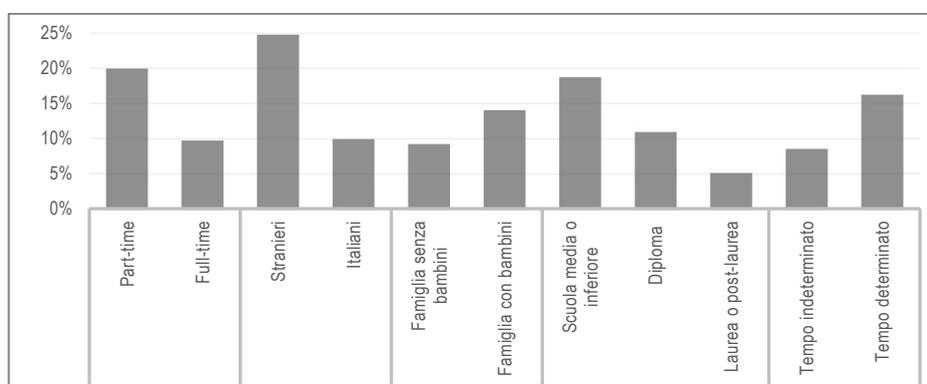
⁴⁶ Come ricordato nel paragrafo precedente, il *working poor* è il lavoratore considerato tale se è stato occupato per almeno 7 mesi nell'anno di riferimento. Il rischio di povertà è invece definito come famiglia il cui reddito netto è al di sotto del 60% del reddito mediano netto disponibile (soglia di povertà). L'unione di queste due condizioni definisce il fenomeno espresso come percentuale sugli occupati di ogni Paese.

⁴⁷ Eurofound (2017), In-work poverty in the EU. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <http://www.europeanrights.eu/public/comments/BRONZINI13-ef1725en.pdf>

contrattazione collettiva o dall'introduzione del salario minimo legale: oltre alla tipologia contrattuale intervengono concause legate alla condizione sociale dei nuclei familiari, tra cui la presenza di figli minori, l'educazione ricevuta ed altri fattori discriminanti (grafico 3).

GRAFICO 3

Lavoratori a rischio di povertà per condizione occupazionale e sociale
Anno 2022



N.B. La somma di alcune categorie non restituisce il 100% perché non sono state incluse altre declinazioni, poco significative da un punto di vista statistico o concettuale.

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Come si evince dal precedente grafico i lavoratori poveri in Italia, ma anche a livello europeo, sono il risultato della precarietà dei rapporti di lavoro (contratti a termine e part-time, tra cui molti involontari) e si concentrano in alcune categorie sociali specifiche (stranieri, bassi livelli di educazione, famiglie con uno o più minori). Altre fonti⁴⁸ confermano alti livelli di povertà lavorativa anche per i lavoratori autonomi, in particolare senza propri dipendenti (consulenti, professionisti, stagionali ma anche attori e artisti non dipendenti).

Sono le medesime caratteristiche delle famiglie a rischio di esclusione sociale ma con la particolarità di essere occupate per oltre 6 mesi l'anno. Il fenomeno della povertà lavorativa è riemerso con le stesse intensità del periodo pre-pandemico e ci racconta di un'Italia che ha intrapreso una *bad-jobs recovery*⁴⁹, che colpisce soprattutto le nuove generazioni⁵⁰. Per l'economia questa può essere causa di stagnazione, legata ai bassi consumi che tali nuclei possono riversare nel

⁴⁸ Eurofound, *Op.cit.*

⁴⁹ Piasna A. (2022) 'Bad jobs' recovery? European Job Quality Index 2005-2015. ETUI, Working Paper 2017.06

⁵⁰ Bell B., Bloom N., Blundell J., and Pistaferri L. (2020), Prepare for Large Wage Cuts if you are Younger and Work in a Small Firm', VOX CEPR Policy Portal, 8 April.

mercato dei beni e dei servizi, mentre cresce tra loro l'indebitamento privato, spesso legato ad alti rischi di non solvenza⁵¹.

CONCLUSIONI

Per affrontare il problema del lavoro povero in Italia, nel 2021 il Ministero del Lavoro ha istituito un gruppo di lavoro “Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa”, che ha prodotto un documento⁵² in cui si prospettano almeno cinque azioni determinanti:

- garantire minimi salariali adeguati;
- aumentare il rispetto dei minimi salariali attraverso una più efficace vigilanza documentale;
- introdurre un trasferimento rivolto esclusivamente a chi percepisce redditi da lavoro (*in-work benefit*);
- incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende e aumentare la consapevolezza di lavoratori e imprese;
- promuovere una revisione dell'indicatore europeo di povertà lavorativa a livello di Unione europea.

Ma, nessuna delle misure indicate è stata adottata. Anche alcuni sindacati, pur con qualche apertura, insistono sui vantaggi della contrattazione collettiva rispetto al salario minimo orario (che esiste in 21 paesi europei su 27). Il risultato è che i garanti del salario dignitoso in Italia sono oggi i giudici del lavoro, che definiscono i cosiddetti “contratti pirata” valutando incostituzionali retribuzioni di pochi euro all'ora. Tali sentenze, tuttavia, non si traducono in un'eliminazione del contratto e l'esito della causa vale solo per chi la esperisce, negando di fatto l'universalità di un diritto costituzionalmente riconosciuto. L'applicazione dell'articolo 36 della Carta costituzionale sancisce infatti il diritto a una paga «proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

In conclusione, sarebbe necessario prendere in considerazione tutti quei fattori, precedentemente analizzati, che contribuiscono a creare il rischio di povertà ed esclusione sociale, in particolare per le categorie di lavoratori più fragili. La strada indicata dall'European Social Policy Network come da Eurofound è quella di affrontare i problemi del precariato e potenziare i servizi pubblici. Ponendo sullo stesso piano le molteplici cause che determinano la povertà nelle famiglie lavoratrici. Alcuni suggerimenti vengono da studi effettuati

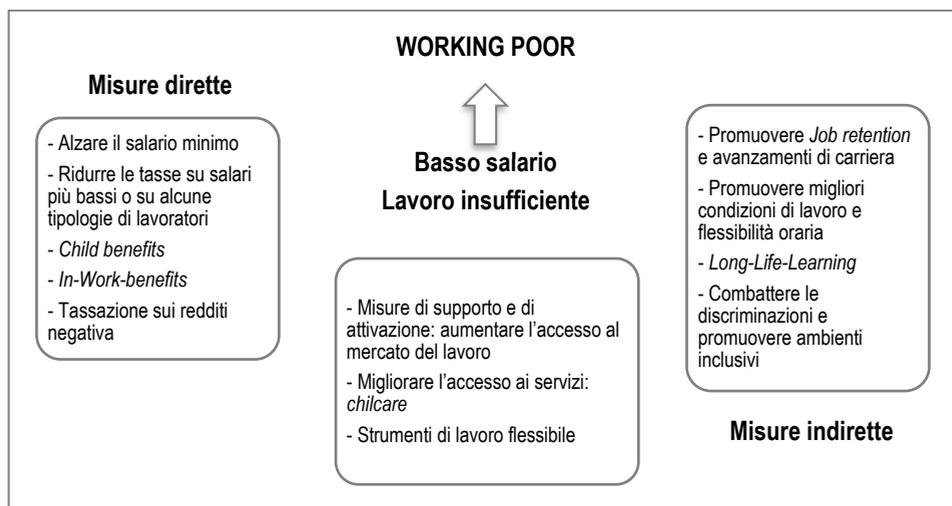
⁵¹ De Minicis M., Marucci M., *Op.cit*

⁵² Garnerò A., Ciucciòvino S., Magnani M., Naticchioni P., Raitano M., Scherer S., Struffolino E. (2021), “Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia”. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021 <https://hdl.handle.net/2434/931222>

sempre a livello europeo (grafico 4) ma sarà utile e stimolante vedere come tali direzioni vengano applicate al caso italiano.

GRAFICO 4

Un toolbox per affrontare il fenomeno dei working poor



Fonte: Adattamento da Marx and Nolan (2012) e Frazer and Marlier (2010).

Per fare in modo che la ripresa economica sia anche e soprattutto una ripresa occupazionale, si deve evitare fin da subito che la ricetta sia quella di abbassare le tutele dei lavoratori e di sottostare unicamente alle richieste del settore produttivo. Ben venga una disciplina sui livelli minimi salariali ma il contrasto al precariato e all'insicurezza lavorativa deve diventare il nuovo obiettivo di lungo periodo.

La pandemia ha esacerbato le differenze fra *insider* (protetti) e *outsider* del mercato del lavoro moltiplicando le spese sociali a sostegno della seconda categoria che tuttora risulta la più colpita in termini occupazionali e di scarsa protezione sociale. In qualche modo, è opportuno tenerci preparati ad altre ondate di crisi impreviste e anche la riforma degli ammortizzatori sociali risulterebbe poco efficace se prima non si includano le folte schiere di lavoro atipico e saltuario nelle fila dei lavoratori stabili e facilmente tutelabili. Ricordando che ogni spesa pubblica in questa direzione rappresenta un investimento, in quanto in grado di stimolare la domanda interna; si deve fare in modo che il futuro occupazionale non sia caratterizzato da *bad-jobs*.