



Diretta da ENRICO GRAGNOLI

Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro

Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive

a cura di Andrea Lassandari, Ester Villa, Carlo Zoli



G. Giappichelli Editore – Torino

Rivista trimestrale

Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro

Diretta da ENRICO GRAGNOLI

Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive

a cura di Andrea Lassandari, Ester Villa, Carlo Zoli



G. Giappichelli Editore – Torino

Direttore responsabile: Enrico Gragnoli

Direzione e Redazione

email: greco.vtdl@libero.it

www.dirittolavorovariazioni.com

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISSN 2499-4650

Disclaimer: *La presente pubblicazione e tutti i saggi ivi contenuti sono parte del progetto Horizon 2020 WorkYP - Working, Yet Poor, finanziato dall'Unione Europea con Grant Agreement n. 870619. Le opinioni e le informazioni riportate nei contributi riflettono unicamente l'opinione degli Autori 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.*

Publicato on-line nel mese di ottobre 2022
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

Vice direttori della rivista

Guido Canavesi – Antonio Di Stasi – Antonello Oliveri

Comitato di direzione

José Antonio Fernandez Avilés – Emilio Balletti – Vincenzo Bavaro – Franca Borgogelli – Alessandro Boscati – Stefano Brusati – Piera Campanella – Carlo Cester – Maurizio Del Conte – Madia D’Onghia – Loredana Ferluga – Valeria Fili – Alessandro Garilli – Maria Giovanna Greco – Andrea Lassandari – Fiorella Lunardon – Angela Marcianò – Luigi Menghini – Michele Miscione – Antonella Occhino – Alberto Pizzoferrato – Maurizio Ricci – Antonio Vallebona – Carlo Zoli – Antonello Zoppoli

Comitato di redazione

Maria Giovanna Greco (*direttrice del comitato di redazione*) – Mirko Altimari – Lucia Bello – Ilaria Bresciani – Francesco Capparelli – Stefano Corso – Massimo Cundari – Lorenzo Maria Dentici – Rossana Detomi – Alessandro Giuliani – Cristina Marani – Martino Matarese – Fabio Pantano – Susanna Palladini – Nicolò Rossi – Marta Selicorni – Luigi Sposato – Caterina Timellini – Laura Torsello – Ester Villa – Luca Zaccarelli – Valentina Zaccarelli

Segreteria di redazione

Leonida Gragnoli

Comitato di valutazione

Luigi Angiello – Francesco Basenghi – Alessandro Bellavista – Stefano Bellomo – Marco Biasi – Paola Bozzao – Marina Brollo – Luca Calcaterra – Guido Canavesi – Davide Casale – Matteo Corti – Luigi De Angelis – Michele De Luca – Marco Esposito – Vincenzo Ferrante – Maria Dolores Ferrara – Gabriele Franza – Marco Ferraresi – Lorenzo Gaeta – Donata Gottardi – Renato Greco – Fausta Guarriello – Stella Laforgia – Chiara Lazzari – Stefano Liebman – Mariella Magnani – Sandro Mainardi – Valerio Maio – Massimiliano Marinelli – Oronzo Mazzotta – Roberta Nunin – Paola Olivelli – Antonello Olivieri – Roberto Romei – Riccardo Salomone – Francesco Santoni – Alessandra Sartori – Valerio Speciale – Adriana Topo – Paolo Tosi – Armando Tursi – Roberto Voza – Anna Zilli

Norme di autodisciplina

1. La valutazione dei contributi inviati per la pubblicazione, sia su iniziativa degli Autori, sia in quanto richiesti dal Comitato di direzione, è affidata a due membri del Comitato per la valutazione scientifica scelti a rotazione.
2. Il contributo è inviato ai valutatori senza notizia dell'identità dell'Autore.
3. L'identità dei valutatori è coperta da anonimato. Il parere anonimo è inviato all'Autore.
4. In caso di pareri contrastanti la direzione assume la responsabilità della decisione.
5. Ove dalle valutazioni emerge un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, la direzione promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio assumendosi la responsabilità della verifica.

Indice

Index

Il tema

Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive

a cura di ANDREA LASSANDARI, ESTER VILLA, CARLO ZOLI

ANDREA LASSANDARI, ESTER VILLA, CARLO ZOLI, <i>Presentazione del volume</i>	3
CARLO ZOLI, <i>Giusta retribuzione e lavoro povero</i>	7
LUCA RATTI, <i>La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati</i>	39
GIULIA MARCHI, <i>La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap</i>	63
ESTER VILLA, <i>«Gli amori difficili»: contrattazione collettiva e lavoro autonomo</i>	97
ANDREA LASSANDARI, <i>Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza</i>	123
NICOLA DE LUIGI, GIOVANNI AMERIGO GIULIANI, <i>Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future</i>	147

*Il lavoro povero in Italia:
problemi e prospettive*

Presentazione del volume

Andrea Lassandari

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

Ester Villa

Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

Carlo Zoli

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

Il presente volume, dedicato al lavoro povero in Italia, raccoglie i risultati di una parte dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del progetto transfrontaliero «*Working, Yet Poor*» («WorkYP»), finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma Horizon 2020¹. La scelta del tema è dovuta alla presa d'atto della circostanza che negli anni più recenti la povertà lavorativa è emersa come problema sociale sempre più diffuso: basti pensare che il tasso di *in-work poverty* (IWP) in Italia è progressivamente cresciuto fino ad attestarsi intorno al 12% nel 2019, ben al di sopra della media europea ferma al 9,2%².

Nel progetto *WorkYP* 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 oc-

¹ Grant Agreement No 870619. 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 Lundt 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).

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_\(EUSILC\)_methodology_-_in_work_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EUSILC)_methodology_-_in_work_poverty).

cupati 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 pari al 21,5% per i «precari» del terzo gruppo contro il 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%³.

Prima di addentrarsi nel tema è opportuna una precisazione concettuale: per lavoratore povero (*in-work poor*) si intende il soggetto occupato almeno 7 mesi nell'anno di riferimento che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente 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 familiare. Per cogliere appieno il fenomeno della povertà lavorativa è pertanto necessario considerare non solo le misure legate alla sfera individuale e all'esistenza di un rapporto di lavoro attuale o pregresso, come fanno i contributi di Giulia Marchi, Luca Ratti, Ester Villa e Carlo Zoli, ma anche quelle relative al nucleo familiare, a cui è dedicato il saggio di Nicola De Luigi e Giovanni Amerigo Giuliani. Il saggio di Andrea Lassandari si confronta invece con entrambe le dimensioni.

Per quanto la nozione di *in-work poor* sia più complessa di quella di *low-wage worker*, che coincide con il soggetto la cui remunerazione è inferiore ai 2/3 del salario orario mediano, le basse retribuzioni orarie interessano una quota elevata di lavoratori che espletano mansioni semplici e ripetitive, spesso inseriti in nuclei familiari più disagiati, nei quali la remunerazione dell'attività lavorativa rappresenta una quota rilevante del reddito complessivo. Se è vero che non incide direttamente sulla povertà lavorativa, una giusta retribuzione può comunque rappresentare uno strumento per ridurre l'*IWP*. Su queste tematiche si soffermano Carlo Zoli, che indaga sulla connessione fra giusta retribuzione e lavoro povero, e Luca Ratti, il cui saggio è incentrato sulla direttiva sui salari minimi adeguati.

³ Sul punto si veda L. RATTI (ed.), *In-work poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative perspective*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2022. Nel presente numero v. i saggi di C. ZOLI e L. RATTI.

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

Siccome la povertà lavorativa colpisce sempre più anche i lavoratori autonomi, come emerge dai dati sopra riportati, il contributo di Ester Villa si concentra sulla possibilità per questi ultimi di negoziare collettivamente le proprie condizioni di lavoro e sugli ostacoli frapposti al riguardo dal diritto euro-unitario della concorrenza.

L'elemento più rilevante per ridurre l'*IWP* è, tuttavia, la crescita dell'intensità lavorativa del nucleo familiare. Nel nostro Paese le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano sono ben lontane dall'essere la regola, rappresentata dal *male breadwinner family model*. Di questo profilo si occupa, in una prospettiva giuslavoristica, Giulia Marchi, il cui contributo è dedicato alle politiche dirette a garantire un'effettiva parità tra donne e uomini e a quelle finalizzate alla conciliazione dell'attività lavorativa con le esigenze di cura, nell'ottica di favorire una maggiore redistribuzione di tali responsabilità nella famiglia. Nicola De Luigi e Giovanni Amerigo Giuliani si soffermano, invece, in una prospettiva sociologica, su tre specifici programmi concernenti il nucleo familiare: i trasferimenti monetari, con particolare attenzione agli assegni familiari e al recente Assegno Unico Universale (AUU), il sistema dei congedi e quello integrato dei servizi per l'infanzia. Le politiche per le famiglie possono essere infatti strumenti utili per contrastare il lavoro povero, sia direttamente che indirettamente. Da un lato, possono fornire un sostegno diretto al reddito delle famiglie più svantaggiate; dall'altro, possono promuovere l'occupazione femminile, incentivando il passaggio ad un modello di famiglia *dual-earner*.

Infine, nel saggio di Andrea Lassandari per un verso è indagato il profilo della adeguatezza delle retribuzioni, con approfondimento della prospettiva, in Italia oggetto di dibattito, della introduzione del salario minimo legale; per l'altro è analizzato, anche criticamente, l'istituto del reddito di cittadinanza, invece già presente da alcuni anni, in tal modo affrontando il tema, alla luce della disciplina esistente, delle risorse a disposizione dei nuclei familiari. L'autore conclude per la necessaria coesistenza, al fine di contrastare il lavoro povero, sia di eque retribuzioni che di strumenti in grado di intervenire, quando il reddito dei nuclei familiari sia comunque insufficiente.

L'impronta fortemente multidisciplinare della tematica della povertà lavorativa ha imposto ed impone un confronto serrato fra studiosi di formazione diversa, non soltanto giuridica: il presente volume costituisce una prova tangibile dell'adozione di un tale metodo di lavoro da parte del gruppo di ricerca dell'Università di Bologna.

Giusta retribuzione e lavoro povero

Adequate wages and in-work poverty

Carlo Zoli

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT

Il saggio affronta le problematiche più attuali e più controverse in tema di retribuzione con particolare riguardo alla determinazione della “giusta” retribuzione, nell’ottica del contrasto al lavoro povero, subordinato e autonomo. A tal fine ricostruisce il ruolo ed il contributo delle fonti sovranazionali, della Costituzione, della legge ordinaria e della contrattazione collettiva, per poi soffermarsi sul fondamentale contributo della giurisprudenza. Tuttavia i nodi e le lacune emersi hanno, da un lato, posto in crisi la c.d. via giudiziale alla determinazione della retribuzione adeguata e, dall’altro, reso ormai necessario un intervento del legislatore in tema tanto di salario minimo legale, quanto di contrattazione collettiva e di rappresentanza.

The paper addresses the most current and controversial issues in the area of wage, with a particular focus on determining “fair” wage, in view of combating poor (dependent and autonomous) work. To this end, it provides an overview of the relevant supranational sources, the Constitution, ordinary law and collective bargaining, and then looks at the fundamental contribution of case-law. However, the issues and shortcomings identified have, on the one hand, impinged on the judicial determination of adequate wages and, on the other hand, made it necessary for the legislator to intervene in the field of both statutory minimum wage as well as collective bargaining and representation.

SOMMARIO:

1. Introduzione: il lavoro povero e il riemergere della questione salariale. – 2. Il ruolo delle fonti in tema di retribuzione: a) le fonti sovranazionali. – 3. Segue: b) l’art. 36 Cost. – 4. Segue: c) gli interventi del legislatore ordinario. – 5. Segue: d) la contrattazione collettiva. – 6. Il ruolo della giurisprudenza. – 7. La necessità di un intervento del legislatore e di una nuova stagione di concertazione sociale.

1. *Introduzione: il lavoro povero e il riemergere della questione salariale*

Il fenomeno della povertà nonostante il lavoro è sempre esistito, ma negli ultimi anni si è ovunque accentuato tanto che si può senza alcun timore di smentita affermare che “il circolo virtuoso tra occupazione e benessere si è spezzato”¹.

Non è necessario in questa sede soffermarsi sui dettagli della nozione di lavoro povero. Come ben noto, esiste da tempo una definizione adottata dall’Unione europea e utilizzata da Eurostat per le stime ufficiali, la quale si fonda su un concetto che combina la dimensione individuale, connessa all’occupazione del singolo, alla retribuzione, alla durata e alla stabilità dell’impiego, con una dimensione familiare, che dipende dalla composizione demografica e occupazionale del nucleo familiare². Si deve, peraltro, rilevare che tale definizione solleva non pochi problemi concettuali e operativi, se si considera che può condurre a qualificare come povero un lavoratore anche se percepisce una retribuzione non bassa alla luce del numero e della capacità reddituale dei componenti del nucleo familiare e, al contrario, a non ritenere tale un lavoratore o – come statisticamente più frequente – una lavoratrice con retribuzione molto bassa, ma inserito/a in un contesto familiare con un reddito complessivo superiore al 60% del reddito mediano nazionale.

Emerge, pertanto, la ragione, anzi una delle ragioni, per cui il “Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia”³ ha proposto di promuovere una revisione dell’indicatore europeo di povertà lavorativa, al fine, tra l’altro, sia di “prendere in considerazione in maniera più strutturale i redditi da lavoro degli individui oltre che il reddito equivalente di cui dispongono all’interno del nucleo familiare in cui vivono”, sia di “estendere la platea di riferimento a tutti coloro i quali sono occupati almeno una volta in un anno e considerano la partecipazione lavorativa come la loro condizione prevalente”.

In ogni caso, al di là delle definizioni, comunque utili a consentire l’elabo-

¹ Così M. BORZAGA, C. FALERI, M.L. VALLAURI, *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, in *Lav. dir.*, 2019, 3, nell’aprire un numero monografico dedicato ai problemi dell’*in-work poverty*.

² Cfr. EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, 2017, 5. In dottrina v. E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021, 221 s.

³ Tale Gruppo di lavoro è stato istituito con d.m. n. 126/2021.

razione di statistiche affidabili, è dappertutto evidente come la povertà di chi lavora sia causata da una pluralità di fattori sia di tipo economico, indotti dalla globalizzazione e dalle ricorrenti crisi finanziarie ed acuiti dalla pandemia, sia di tipo produttivo, consistenti nelle trasformazioni dei sistemi e dei processi produttivi dovute allo sviluppo tecnologico e al travaso di forza lavoro dall'industria al terziario.

Come da più parti sottolineato, i suddetti fattori hanno fatto sì che il lavoro cambiasse in termini sia qualitativi che quantitativi. Infatti, una sempre più elevata quota di lavoratori, da un lato, svolge mansioni semplici e ripetitive; dall'altro, è impiegata, specie nel terziario, in attività più discontinue, maggiormente spezzettate in fasce orarie ridotte, con aumento del *part time* involontario e dei contratti a termine, quindi con una maggiore precarietà ed una complessiva riduzione delle ore lavorate. Il lavoro, in altre parole, cambia, quando non si riduce o addirittura non viene meno, secondo un *trend* che rischia di essere accentuato, quanto meno nel breve periodo, dalle ristrutturazioni aziendali che potrebbero derivare dalla “transizione verde” dell'economia⁴.

In questo contesto la questione salariale costituisce evidentemente soltanto un aspetto del problema più generale che interessa e causa la povertà nel lavoro, ma si ripropone con vigore e merita di essere nuovamente affrontata tenendo conto di una serie di circostanze invero patologiche: le basse retribuzioni riguardano una quota elevata di lavoratori; i minimi contrattuali sono talora disapplicati; i salari vedono ridotto il proprio potere di acquisto; le disuguaglianze aumentano a seconda delle aree geografiche, dell'etnia, dell'età, del genere⁵; il tutto sino al rischio di una vera e propria esclusione sociale di larghe aree del mondo del lavoro.

Anche limitando l'indagine alle retribuzioni vengono in rilievo importanti problematiche, concernenti il ruolo delle fonti, la struttura della contrattazione collettiva, la struttura e il livello delle retribuzioni, che, per quanto tradizionali, vedono la propria complessità acuirsi a causa del mutato contesto appena tratteggiato.

Il contrasto al lavoro povero e alla povertà in generale, che costituisce uno degli obiettivi del *welfare state* fin dalle origini, è uno dei profili più rilevanti in termini sociali e di politica economica, ancor prima che in una prospettiva

⁴ Cfr., da ultimo, L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 997 ss., la quale sottolinea comunque che “Una transizione ecologica giusta dipende allora in gran parte dalla capacità di ricollocamento dei lavoratori e dallo sviluppo di nuovi mestieri” (p. 999).

⁵ Cfr. tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2018, 13.

giuridica, peraltro importante sul piano tanto dello *ius conditum*, quanto dello *ius condendum*. Ma non si pone soltanto un problema di retribuzioni minime, in grado, da un lato, di garantire un salario minimo inteso come “mera soglia di sopravvivenza”⁶ o, dall’altro, meglio, di assicurare al lavoratore il mantenimento di un livello di vita socialmente accettabile, in un’ottica più vicina a quella di *living wage*⁷; emerge altresì più in generale e in tutta la sua portata l’esigenza di retribuzioni “giuste”, idonee cioè a remunerare adeguatamente la professionalità dei lavoratori senza le diseguaglianze che minano gli equilibri sociali in violazione dell’art. 3 Cost.⁸.

2. Il ruolo delle fonti in tema di retribuzione: a) le fonti sovranazionali

Il tema della retribuzione non può non essere affrontato partendo dalle fonti e dal loro ruolo, senza trascurare la “crescente importanza sul versante della politica economica nazionale ed europea”⁹ che esso ha acquisito.

Nell’esaminare le fonti e la loro mutevole combinazione, è ormai maturata anche nel diritto del lavoro una crescente sensibilità con riguardo a quelle sovranazionali, internazionali ed europee.

Tuttavia i risultati non sono troppo significativi proprio in materia di retribuzione, soprattutto con riguardo alle fonti internazionali, dall’art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 alle convenzioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro¹⁰, “dei cui principi non si è mancato di rilevare la ben scarsa effettività”¹¹.

Peraltro, è opportuno sottolineare che talora viene richiamato espressa-

⁶ Cfr. F. GUARRIELLO, *Verso l’introduzione del salario minimo legale?*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, ADAPT University Press, Modena, 2014, 328.

⁷ Cfr. G. MARCHI, *Working, yet poor: la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa*, in *Sociologia del lavoro*, 2022, 3, 64.

⁸ Cfr. T. TREU, *Art. 36*, in G. BRANCA (a cura di), *Rapporti economici. Art. 35-40, Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 75; P. PASCUCCI, *op. cit.*, 21.

⁹ Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 15.

¹⁰ Si fa riferimento alla Convenzione n. 26/1928 concernente l’introduzione di metodi per la fissazione dei salari minimi, alla Convenzione n. 131/1970 sulla fissazione del salario minimo e alla Raccomandazione n. 135/1970.

¹¹ Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 18. Per le fonti internazionali cfr. R. ZIMMER, *Living wages in international and European law*, in *Transfer*, Vol. 25(3), 2019, 285 ss.

mente il diritto dei lavoratori ad una giusta retribuzione, sufficiente a “garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso”. È il caso, ad esempio, dell’art. 4 della Carta Sociale Europea, che in modo significativo pone in luce la relazione esistente tra livello retributivo e standard di vita. Tuttavia, proprio la mancata individuazione del significato della nozione “strumentale” di “livello di vita dignitoso”, che la giusta retribuzione dovrebbe garantire, ha indotto a ritenere “ambigua”¹² tale previsione. Ciò ha spinto il Comitato europeo dei diritti sociali a cercare di colmare la lacuna: si tratta di una nozione che va oltre la garanzia per i lavoratori di potersi procurare beni di prima necessità, quali cibo, abitazione, vestiario, e che comprende tutte le risorse necessarie per consentire all’individuo di partecipare ad attività di carattere culturale, educativo e sociale¹³. Inoltre, il Comitato ha individuato una soglia minima di adeguatezza della retribuzione: ha, infatti, affermato che, per essere equo ai sensi dell’art. 4 della CSE, il salario minimo non deve essere inferiore al 60% del salario netto medio a livello nazionale¹⁴.

Un giudizio in parte diverso va riservato alle fonti in senso stretto proprie dell’Unione europea. Infatti, se, in omaggio alle posizioni liberiste prevalenti in ambito economico¹⁵, l’art. 153, par. 5, del TFUE esclude la retribuzione dalle competenze dell’Unione e la Commissione europea si è limitata ad auspici¹⁶, le numerose sentenze della Corte di giustizia che sono state chiamate a pronun-

¹² Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *Art. 4. The right to a fair remuneration*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, S. CLAUWAERT (eds.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Bloomsbury, Oxford, 2017, 198 ss.

¹³ Cfr. *Digest of the case law of the European committee of social rights 2018*, che riporta il testo delle *Conclusions 2010, Statement of Interpretation on Article 4§1; Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§1*, in <https://rm.coe.int/digest-2018-appendix-en/1680939f7e>.

¹⁴ Cfr. Z. ADAMS, S. DEAKIN, *op. loc. cit.*; V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 123. Il Comitato ritiene inoltre giustificabili salari compresi tra il 50% e il 60% del salario medio netto, a condizione che lo Stato dimostri che tale livello garantisce un livello di vita decente. Cfr. *Conclusions XIV-2 (1998), Statement of Interpretation on Article 4§1*, dove il Comitato specifica ulteriormente che un salario non soddisfa i requisiti stabiliti dall’art. 4 della Carta sociale europea, a prescindere dalla percentuale del salario minimo rispetto al salario medio nazionale, quando questo non garantisca al lavoratore un tenore di vita dignitoso in “termini reali”: deve sempre essere almeno al di sopra della soglia di povertà per quel paese.

¹⁵ Cfr. M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019, 12.

¹⁶ Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 12.

ciarsi sui minimi di trattamento¹⁷, la riflessione sui principi del Pilastro europeo dei diritti sociali¹⁸ e, soprattutto, la direttiva sui salari minimi adeguati approvata nel settembre 2022¹⁹ hanno conferito ben diversa importanza al ruolo dell'Unione europea quanto meno in chiave di contrasto alle basse retribuzioni e al *dumping* salariale o di accelerazione di un intervento legislativo in tema di salario minimo.

Nell'implementazione di tale politica, le menzionate fonti sovranazionali potrebbero giocare un ruolo non del tutto irrilevante, quantomeno nell'ottica di un'interpretazione teleologicamente orientata delle disposizioni della appena emanata direttiva in materia di salari minimi adeguati. Nel suo preambolo, infatti, vengono richiamati l'art. 4 della Carta sociale europea, il principio n. 6 del Pilastro Europeo dei diritti sociali e la Convenzione n. 131 del 1970 dell'OIL, per l'importante riconoscimento compiuto da tali norme del diritto ad un'equa retribuzione idonea a garantire una vita dignitosa ai lavoratori e alle loro famiglie²⁰.

¹⁷ Cfr. ancora P. PASCUCCI, *op. cit.*, 19.

¹⁸ Sull'importanza della proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, cfr. S. GARBEN, *The European Pillar of social rights: an assessment of its meaning and significance*, in *Cambridge Yearbook of European legal studies*, 2019, vol. 21, 101 ss; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M.D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, Milano, 2018, 7 ss. Per quanto riguarda le retribuzioni, è di particolare rilievo il principio n. 6 del Pilastro, che afferma il “diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso” e a “retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro”, nell'ottica di prevenire la povertà lavorativa”.

¹⁹ Per un commento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682), tra i tanti, cfr. L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 59 ss; Z. ADAMS, *Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 283; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 411 ss; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 41; T. TREU, *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, in *Lav. dir. Europa*, 2021, 3. Sul punto v. anche *infra*, § 7. In relazione al testo della proposta in seguito all'accordo interistituzionale raggiunto lo scorso giugno e alla direttiva ora finalmente approvata, cfr. L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in questo fascicolo.

²⁰ Cfr. rispettivamente i Considerando 6 e 7 della direttiva relativa ai salari minimi adeguati nell'Unione europea approvata nel settembre 2022.

Le fonti interne restano, comunque, fondamentali e su di esse deve verte-
re la ricostruzione del quadro normativo vigente in ciascun Paese dell’U-
nione.

3. *Segue: b) l’art. 36 Cost.*

Il caposaldo del sistema retributivo italiano a partire dalla caduta del regi-
me corporativo era ed è l’art. 36 Cost., una norma che introduce i principi
“cardine” in materia e che è tornata di stringente attualità col diffondersi del
lavoro povero, tanto nell’ambito del lavoro subordinato quanto in quello del
lavoro autonomo.

Se l’applicabilità dell’art. 36 Cost. non è in discussione con riguardo al
primo, nonostante i tentativi di alcuni settori della dottrina²¹ la giurisprudenza
prevalente continua ad accogliere la soluzione contraria relativamente al se-
condo²², anche se svolto nelle forme e con le modalità del lavoro coordinato,
in un contesto di debolezza socio-economica spesso persino superiore a quella
dei lavoratori dipendenti. Ciò ha indotto il legislatore ordinario ad intervenire
espressamente in alcune occasioni negli ultimi anni (§ 4).

L’art. 36 fu oggetto di un ampio dibattito nel corso dei lavori dell’Assem-
blea costituente. A dispetto di alcune proposte di segno contrario²³, si scelse,
da un lato, di non imporre l’introduzione di un salario minimo legale e,
dall’altro, di non prevedere alcuna riserva in materia retributiva neppure a fa-

²¹ Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro “parasubordinato”*, Franco Angeli, Milano, 1979, 16 ss.; P. SANDULLI, *In tema di collaborazione autonoma continuativa e coordinata*, in *Dir. lav.*, 1982, 260; G. COLAVITTI, “*Fondata sui lavori*”. *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Riv. ass. it. cost.*, 2018, 1, 35 ss.; da ultimo, tenendo conto anche della diffusione e dei nuovi caratteri del lavoro autonomo, che “patisce ormai da tempo la discontinuità lavorativa e dipendenza economica”, C. GARBUIO, *L’estensione dell’art. 36 Cost. al lavoro autonomo: tra chiusure giurisprudenziali e aperture legislative*, in *Labour Law Issues*, 2022, n. 1, sul punto 9; *contra* M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, 553 s.; P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1989, 270; M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, 211, che ravvisa indiretta conferma della soluzione indicata nell’art. 36, d.lgs. n. 276/2003 (sul punto v. *infra*, 4). Per una possibile apertura cfr. A. LAS-SANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”*, in *Lav. dir.*, 2019, spec. 96.

²² Cfr., fra le tante, Cass. 21 ottobre 2000, n. 13941; Cass. 23 marzo 2004, n. 5807; Cass. 20 luglio 2007, n. 16134.

²³ Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 103, nota 38.

vore della contrattazione collettiva²⁴, benché risultasse innegabile che ne veniva privilegiata la competenza.

Si tratta di una conclusione avallata anche dalla Corte costituzionale, la quale ha attribuito ai contratti collettivi la “funzione di fonte regolatrice dei modi di attuazione della garanzia costituzionale del salario sufficiente”²⁵, tanto da ammettere eventuali compressioni da parte della legge della facoltà di stabilire la misura della retribuzione “solo in situazioni eccezionali a salvaguardia di superiori interessi generali e quindi con carattere di transitorietà”²⁶, in particolare in nome della “compatibilità con obiettivi generali di politica economica”²⁷.

Da subito venne riconosciuta la natura precettiva della norma²⁸, direttamente e immediatamente vincolante non soltanto nei confronti della legge e della contrattazione collettiva, ma anche nei rapporti tra privati quale disposizione inderogabile, fonte non soltanto di principi, ma di vere e proprie regole che si impongono alle parti²⁹.

Diverse, tuttavia, sono risultate le letture relative alla natura del diritto sancito dall’art. 36. Infatti, a coloro che privilegiano la configurazione di quello ad una retribuzione equa e sufficiente quale diritto assoluto o fondamentale della persona³⁰, o come “diritto sociale di rango costituzionale” o “diritto sociale di cittadinanza”³¹, si contrappone chi opta più riduttivamente per una ricostruzione in termini di diritto di credito³²: una tesi avallata da una risalente

²⁴ Cfr. C. PONTERIO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4, 19 s. e Corte Cost. 11 dicembre 1962, n. 106.

²⁵ Così Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124. Analogamente cfr. Corte Cost., 28 aprile 1994, n. 164.

²⁶ Così Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124, cit.

²⁷ Così ancora Corte Cost. 26 marzo 1991, n. 124, su cui v. ampiamente M. MARTONE, *op. cit.*, 42.

²⁸ Cfr., tra gli altri, P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell’articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, 739; M. MARINELLI, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 87; P. PASCUCCI, *op. cit.*, 45.

²⁹ Cfr., fra le tante, Cass. 23 novembre 1992, n. 12940, in *Dir. prat. lav.*, 1993, 214 e Cass. 26 gennaio 1993, n. 928, *ivi*, 1993, 809.

³⁰ Cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, 177.

³¹ Così L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, 181 ss.

³² Cfr. O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2017, 459. Per ulteriori riferimenti dottrinali cfr. P. PASCUCCI, *op. cit.*, 28 e L. NOGLER, S. BRUN, *Art. 36*, in R. DE

pronuncia della Corte costituzionale³³, la quale ne ha di conseguenza disconosciuta l'“assoluta indisponibilità”³⁴, cosicché il diritto *de quo* risulta disponibile sia pur nei limiti stabiliti dall'art. 2113 c.c.³⁵.

Ancora più complessa e controversa è risultata la ricostruzione del contenuto di tale diritto, ovvero del significato e della portata dei principi di proporzionalità e sufficienza indicati dall'art. 36 e ricondotti ad una nozione unitaria che rispecchia le due funzioni, sociale e di corrispettivo, della retribuzione. Il dibattito in dottrina ed in giurisprudenza è stato intenso e non del tutto risolto tanto sul piano concettuale, quanto su quello più strettamente pratico-applicativo. In particolare, è tutt'altro che condivisa la valutazione del peso del principio di proporzionalità rispetto a quello di sufficienza, specie in termini di eventuale subalternità dell'uno all'altro. In ogni caso, appare evidente che i principi del libero mercato devono essere temperati con quelli sociali³⁶ ed è altrettanto innegabile che l'obbligazione retributiva sociale è una controprestazione economica dettata dalle condizioni del mercato del lavoro³⁷. Del resto la giurisprudenza ha seguito un approccio fondato su una visione essenzialmente proporzionalistica, in omaggio alla quale ha utilizzato la sufficienza come mero correttivo della proporzionalità³⁸. Ed al riguardo è bene rinviare alla ricostruzione delle soluzioni che in tema di retribuzione adeguata la giurisprudenza ordinaria ha compiuto alla luce delle opzioni effettuate dall'autonomia collettiva (cfr. § 6).

Rimanendo sul piano delle disposizioni costituzionali, un'altra questione molto importante anche nella prospettiva dell'impatto concreto attiene alla rilevanza di altri principi di rango costituzionale, quali, da un lato, quello di eguaglianza (art. 3) e, dall'altro, il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica privata (artt. 4 e 41 Cost.).

Rispetto al primo, il rapporto con l'art. 36 non è conflittuale, ma di poten-

LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, VII ed., Cedam, Padova, 2022, §§ 1 e 2.

³³ Cfr. Corte Cost. 10 maggio 1963, n. 66.

³⁴ Così Corte Cost. 20 marzo 1974, n. 77.

³⁵ Cfr., tra gli altri, G. PERA, *Le rinunce e le transazioni del lavoratore*, Giuffrè, Milano, 1990, 38.

³⁶ Cfr. P. PASCUCCI, *op. cit.*, 25 ss.

³⁷ Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, 102 s.

³⁸ Cfr. C. PONTERIO, *op. cit.*, 21.

ziale integrazione o completamento. Si è tentato al riguardo di sostenere che il criterio proporzionalistico è idoneo “ad esprimere un comando di parificazione”³⁹. In particolare, il riferimento all’art. 3 Cost. avrebbe potuto consentire di sviluppare le aperture che la stessa Corte costituzionale ha delineato allorché ha dichiarato “tollerabili e possibili disparità e differenziazioni di trattamento, sempre che siano giustificate e comunque ragionevoli”, escludendo quelle disparità che, in quanto arbitrarie, cioè non sorrette “da una causa coerente con i principi fondamentali dell’ordinamento”, appaiano lesive della dignità personale e sociale dei lavoratori”⁴⁰. Tuttavia quello spunto è rimasto privo di seguito e l’applicazione del principio paritario non si è spinto al di là dei confini del divieto di discriminazioni⁴¹, considerato che la giurisprudenza ordinaria ha costantemente affermato che dall’art. 36 Cost. non può desumersi un principio generale di parità di trattamento nei rapporti di lavoro in quanto tale norma non contiene alcun vincolo di comparazione interpersonale⁴².

Con riguardo ai secondi, invece, potrebbe porsi un problema di bilanciamento col diritto alla retribuzione equa e sufficiente. Si tratta di una questione estremamente pericolosa perché espone i lavoratori ad un potenziale “ricatto occupazionale”⁴³. Anche se si tende ad escludere che il *minimum* costituzionale possa essere sacrificato persino quando venga in gioco la sopravvivenza delle imprese e dei posti di lavoro⁴⁴, non va trascurato come talora si sia ammesso che trattamenti inferiori possano essere giustificati quando le imprese si trovano in condizioni particolari dal punto di vista del contesto ambientale in cui operano⁴⁵, della natura dell’attività svol-

³⁹ Così M. BROLLO, *Il lavoro subordinato a tempo parziale*, Jovene, Napoli, 1991, 187. Sia consentito altresì rinviare a C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, I, 145 ss.

⁴⁰ Così Corte Cost. 9 marzo 1989, n. 103, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, II, 389.

⁴¹ Sia consentito rinviare a C. ZOLI, *Parità di trattamento e retribuzione*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, I, 145 ss.

⁴² Cfr., fra le tante, Cass., sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030, in *Foro it.*, 1993, I, 1794 e Cass., sez. un., 17 maggio 1996, n. 4570, in *Not. giur. lav.*, 1996, 188; Cass. 25 marzo 2019, n. 8299.

⁴³ Così P. PASCUCCI, *op. cit.*, 17.

⁴⁴ Cfr. ancora P. PASCUCCI, *op. cit.*, 16.

⁴⁵ Cfr. in tal senso Cass. 9 agosto 1996, n. 7383, in *Foro it.*, 1998, I, 3228 e Cass. 26 luglio 2001, n. 10260, che comunque subordina la possibilità di un trattamento inferiore alla dimostrazione, attraverso dati statistici, che il potere d’acquisto della retribuzione nella zona consi-

ta⁴⁶ o delle loro dimensioni⁴⁷. Si tratta di una soluzione difficilmente divisibile, specie qualora compiuta discrezionalmente dalla giurisprudenza, se si prende in considerazione, oltre che l'art. 36 Cost., anche il secondo comma dell'art. 41 Cost., che eleva la dignità umana a limite della libertà di iniziativa economica privata⁴⁸.

Un ordine di considerazioni differente meritano, invece, quelle previsioni legislative che, nel tempo, per promuovere l'occupazione di chi non ha lavoro, hanno previsto una retribuzione inferiore: ciò nella misura in cui tale trattamento trovi giustificazione nella minore professionalità e quindi nel principio di proporzionalità, come nel caso dei contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, a diversa conclusione dovendosi invece pervenire nel caso del c.d. salario d'ingresso per i disoccupati di lungo periodo o per i lavoratori assunti con finalità di mero inserimento⁴⁹.

4. *Segue: c) gli interventi del legislatore ordinario*

Come correttamente rilevato, il legislatore italiano “ha ben presto abdicato al compito di individuare un modello organico di disciplina della materia salariale”⁵⁰, sia rinunciando a prevedere un salario minimo legale, sia evitando di regolamentare gli assetti della contrattazione collettiva e di conferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi. Anzi, a ben vedere, si è a lungo limitato ad introdurre regole generali in tema di sistemi retributivi e di norme relative ai criteri di calcolo di alcune voci della retribuzione⁵¹, le più significative delle quali erano già contenute nel codice civile (artt. 2099-2102).

derata è superiore alla media nazionale. *Contra* Cass. 26 marzo 1998, n. 3218, in *Foro it.*, 1998, I, 3227.

⁴⁶ Cfr. Cass. 14 maggio 1997, n. 4224, in *Foro it.*, 1998, I, 3227.

⁴⁷ Cfr. Cass. 9 agosto 1996, n. 7383, cit.; Cass., 28 agosto 2004, n. 17250.

⁴⁸ Cfr. C. SMURAGLIA, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, I, 431; P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, II, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2003, 115 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La retribuzione nel tempo della crisi tra principi costituzionali ed esigenze del mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, 115 ss.

⁴⁹ Sul punto si rinvia a C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 1997, 25 s. e a L. ZOPPOLI, *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, cit., I, spec. 140.

⁵⁰ Così M. MARTONE, *op. cit.*, 19.

⁵¹ Cfr. C. ZOLI, *Retribuzione (impiego privato)*, in *Dig. it.*, IV ed., Utet, Torino, 1996, 419.

Soltanto in un secondo momento ha, da un lato, previsto misure di contenimento delle dinamiche salariali e più in generale del costo del lavoro, com'è accaduto in particolare in tema di indennità di contingenza e di mensa.

Dall'altro, ha cercato di fornire garanzie di applicazione dei trattamenti minimi in situazioni o ambiti in cui appare elevato il rischio di retribuzioni al ribasso. Interventi del genere hanno inizialmente ricostruito il vincolo gravante sui datori di lavoro in termini di onere, subordinando la concessione di particolari benefici o l'accesso ad appalti pubblici all'applicazione di "condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona" (art. 36 st. lav.).

Successivamente ha introdotto norme che impongono il rispetto dei minimi previsti dai contratti collettivi per lavoratori che si trovino in particolari condizioni o che siano assunti per svolgere particolari attività, quali i lavoratori extracomunitari (cfr., ad es., art. 22, comma 3, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), i lavoratori marittimi (art. 3, d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30), i prestatori italiani inviati in paesi extracomunitari (art. 2, comma 4, d.l. 31 luglio 1987, n. 317, convertito dalla legge 3 ottobre 1987, n. 398), i disabili destinati all'inserimento lavorativo tramite convenzioni presso professionisti o cooperative sociali (artt. 12 e 12-*bis*, legge n. 68/1999), i lavoratori impiegati dalle imprese sociali (art. 2, d.lgs. n. 155/2006), nonché i lavoratori distaccati in Italia, da parte di imprese che abbiano sede nell'Unione europea, nell'ambito di una prestazione di servizi, ai quali devono essere garantite le medesime condizioni occupazionali e di lavoro previste per coloro che effettuano prestazioni lavorative analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco (art. 4, d.lgs. n. 130/2016).

Più recentemente il legislatore si è spinto addirittura ad imporre l'applicazione di un ben preciso contratto collettivo, individuandolo in modo univoco, specie per garantire la parità di trattamento nella filiera degli appalti, anche se ha così compresso la libertà sindacale e di organizzazione delle imprese, nel contempo penalizzando le cooperative sociali che pur operano con la finalità di favorire l'inserimento lavorativo di persone deboli (cfr., in particolare, art. 23-*bis*, d.l. n. 21/2022, convertito dalla legge n. 51/2022; art. 49, d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che ha modificato l'art. 105, d.lgs. n. 50/2016; art. 30, d.lgs. n. 50/2016).

L'intervento legislativo più significativo riguarda i soci lavoratori delle imprese cooperative. Al riguardo già la riforma di cui alla legge 3 aprile 2001, n. 142 all'art. 3 ha riconosciuto al socio lavoratore il diritto ad un trattamento economico complessivo "proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla con-

trattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine”. Successivamente, l’art. 7, comma 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha precisato che tali trattamenti sono quelli “dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria”. Questa disposizione è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Consulta⁵², la quale ha sottolineato che, “nell’effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l’andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l’articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative”.

Una soluzione analoga non è stata estesa agli altri settori, ma è da tempo utilizzata in via generale per la determinazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali ai sensi della legge n. 389/1989. L’art. 2, comma 25, legge n. 549/1995 ha, infatti, precisato che l’art. 1, comma 1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge n. 389/1989, “si interpreta nel senso che, in caso di pluralità dei contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria”.

In questo modo il riferimento al contratto collettivo acquisisce un’importanza crescente che va ben al di là della sua tradizionale efficacia soggettiva, quale ricostruita in base alle regole della rappresentanza. È la risposta al fenomeno, in parte patologico, della proliferazione degli accordi nazionali, anche relativi alla stessa categoria, verificatosi negli ultimi anni, sul quale si ritornerà in seguito (§ 5).

Un altro filone di interventi, in linea con quanto previsto da alcuni significativi accordi interconfederali, si è mosso fin dagli anni ’90 del ’900 nella direzione di promuovere i premi di produttività collegati all’andamento aziendale, specie incentivandoli a livello fiscale e contributivo. Ma, da un lato, questi ultimi “non hanno mai assunto carattere strutturale, ... esposti alla buona volontà del legislatore di trovare, anno per anno, le risorse necessarie al loro rinfianziamento”; dall’altro, si è atteso troppo (cfr. art. 26, legge 15 luglio 2011, n. 11) a modificarne la disciplina per evitare che gli accordi di produttività

⁵² Corte Cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 928, con nota di S. LAFORGIA.

fossero utilizzati semplicemente per “defiscalizzare quote della retribuzione che in realtà le imprese hanno continuato a distribuire in misura uguale per tutti i lavoratori a prescindere dai risultati di gestione”⁵³.

Particolarmente interessanti ed importanti sono risultati, da ultimo, gli interventi che, a fronte della diffusione del lavoro autonomo, soprattutto svolto in condizioni di debolezza socio-economica, e del consolidato orientamento contrario all’applicabilità dell’art. 36 Cost.⁵⁴, il legislatore si è praticamente trovato costretto ad effettuare anche in tale ambito, prevedendo l’obbligo di garantire un trattamento minimo.

Ciò si è verificato dapprima con riguardo ai soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro con contratto di lavoro autonomo, ai quali, “in assenza di contratti o accordi collettivi specifici”, è stato assicurato un corrispettivo comunque non inferiore “ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo” (art. 3, comma 1, legge n. 142/2001).

Successivamente, in termini più generali, con riguardo al contratto a progetto è stato sancito il diritto dei collaboratori ad un compenso “proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro eseguito”, “non ... inferiore ai minimi stabiliti in modo specifico per ciascun settore di attività ... e in ogni caso sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati, dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, o, “in assenza di contrattazione collettiva specifica”, “con riferimento alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati nel settore di riferimento alle figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto” (art. 63, d.lgs. n. 276/2003, come novellato dalla legge n. 92/2012).

La soluzione appena esposta ha costituito un notevole passo avanti nella determinazione dei compensi dovuti ai lavoratori parasubordinati in termini di equiparazione ai lavoratori dipendenti, anche se non è stato richiamato il principio di sufficienza. È stata, poi, riproposta con riguardo ai *riders* o, meglio, ai “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 ... attraverso piattaforme anche digitali” (art. 47-*bis*, d.l. n. 101/2019, convertito dalla legge n. 128/2019), per i quali parimenti si rinvia ai livelli retributivi fissati dai contratti collettivi nazionali di settori o categorie “affini o equivalenti”.

⁵³ Così M. MARTONE, *op. cit.*, 59.

⁵⁴ V. *retro*, testo e note 21-22.

Ma il vero salto di qualità in termini di determinazione di un trattamento minimo per i lavoratori parasubordinati è stato compiuto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, che ha esteso la tutela del lavoro subordinato a tutti i collaboratori etero-organizzati. Se qualche dubbio permane in ordine alla portata estensiva di tale norma, non può essere messa in discussione l'applicabilità delle disposizioni in materia di retribuzione, a partire dall'art. 36, comma 1, Cost.⁵⁵.

Si tratta della più importante norma di espansione delle tutele del lavoro subordinato al di fuori della fattispecie di subordinazione, anche se il mondo del lavoro parasubordinato viene distinto in due aree, solo una delle quali è sostanzialmente equiparata, quanto ai trattamenti, al lavoro dipendente sulla base delle modalità di organizzazione della prestazione lavorativa, a prescindere dalla reale "dipendenza economica e vulnerabilità sociale" dei collaboratori⁵⁶. Al contrario, l'altra area, quella delle collaborazioni non organizzate dal committente, non è considerata dal legislatore meritevole di garanzie ulteriori rispetto a quelle minime predisposte per il lavoro autonomo non imprenditoriale e per i collaboratori coordinati e continuativi, ai quali, dopo l'abrogazione delle norme sul lavoro a progetto (art. 52, d.lgs. n. 81/2015), nulla è garantito in tema di corrispettivo, al di là di quanto sancito dall'art. 2225 c.c.

Peraltro, come brillantemente sottolineato in dottrina, "l'effetto di espansione delle tutele del rapporto di lavoro subordinato verso i territori esterni alla fattispecie di subordinazione può essere temperato, e quindi opportunamente modulato selettivamente, in ragione dell'intervento dell'autonomia collettiva", alla quale è attribuita "la facoltà di disapplicare l'effetto di cui al comma 1, vuoi derogando e rimodulando selettivamente le tutele eteronome che rappresentano il dato "istituzionalizzato dell'ordinamento della subordinazione", vuoi individuando nuove specifiche discipline di trattamento economico e normativo"⁵⁷. Infatti, gli accordi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono prevedere "discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore" (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 81/2015).

⁵⁵ Cfr. S. BELLOMO, *Art. 36*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice Civile e le leggi speciali*, I, V ed., Giuffrè, Milano, 2017, 183.

⁵⁶ Cfr. A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021, 100.

⁵⁷ Così A. PERULLI, *op. cit.*, 98 s., citando – ove sono inserite le virgolette – R. DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976, 55.

Ad oggi gli accordi stipulati sono pochi, sono di ambito nazionale e prevedono tutti una disciplina del compenso, anche se ne diversificano le modalità di calcolo: infatti, talora si è assunta come parametro la retribuzione prevista per i lavoratori subordinati inquadrati ad un certo livello del CCNL di un determinato settore merceologico, talora si è fatto riferimento al risultato e alla produttività, talvolta si è previsto il calcolo del compenso in base ad una tariffa oraria determinata anche dalla quantità di lavoro⁵⁸. In particolare meritano di essere segnalati gli accordi di settori particolari quali i *call centers*⁵⁹, i *riders*⁶⁰, i servizi di ausilio familiare⁶¹ e quello degli *shoppers*⁶².

Non si è mancato, comunque, di rilevare che l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 81/2015 non sarebbe “esente da profili problematici, non tanto sotto il profi-

⁵⁸ Cfr. P. TOMASSETTI, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, 747 s.

⁵⁹ In relazione ai collaboratori dei call center *outbound* viene in rilievo l'accordo siglato il 31 luglio 2017, come modificato il 24 marzo 2020, fra Assotelecomunicazioni-Asstel e SLC-CGIL, FISTEL-CISL e UILCOM-UIL. Tale contratto collettivo, stipulato con riferimento al CCNL telecomunicazioni, ha previsto un progressivo adeguamento dei trattamenti economici di tali collaboratori a quelli dei lavoratori subordinati “comparabili”, individuati in quelli inquadrati nel 2° livello. L'equiparazione piena, che avrebbe dovuto essere conseguita entro il 1° aprile 2020, è stata poi rinviata al 1° novembre 2020 per ragioni di sostenibilità economica del settore. Altro accordo relativo ai collaboratori dei call-center *outbound* è quello siglato il 2.03.2018 fra Assocall e UGL terziario che, all'art. 7, regola il compenso minimo orario rapportandolo alle ore di prestazione effettiva, cui si aggiunge una parte di trattamento eventuale, legato al conseguimento di specifici obiettivi.

⁶⁰ In relazione a tali collaboratori è possibile richiamare il noto CCNL siglato fra UGL rider e Assodelivery del 20 settembre 2020, sul quale v. F. MARTELLONI, *CCNL Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in *Quest. giust.*, 22 ottobre 2020; v. anche B. CARUSO, *Contratto dei rider, un primo passo*, in *lavoce.info*, 24 settembre 2020.

⁶¹ Si veda il CCNL siglato il 9 gennaio 2020 fra Professione in famiglia (aderente all'associazione generale cooperative italiane), Casabase, Domus, Unione italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali e Associazione professionale Tagesmutterdomus, relativo alle imprese che forniscono servizi privati di assistenza domiciliare. L'art. 7, capitolo 2, CCNL regola il compenso orario, giornaliero e mensile in base al tipo di attività prestata.

⁶² Il relativo CCNL è stato siglato il 17 giugno 2021, con decorrenza dal 3 luglio 2021, fra Assogrocery e Unione Shopper Italia, per le attività di collaborazione con le imprese che svolgono, attraverso piattaforme digitali, attività di acquisto e rivendita di un carrello. L'accordo prevede un compenso di € 13 lordi per ciascun incarico affidato ed eseguito in tutte le sue fasi. In proposito giova tuttavia segnalare che l'associazione firmataria per parte lavoratrice si era costituita poco tempo prima, se non proprio in vista, della stipulazione del contratto collettivo e che la vicenda negoziale è stata oggetto di un provvedimento emanato ex art. 28 st. lav., dal Tribunale di Milano (decr. 28 marzo 2021, in *Lab. law iss.*, 2021, vol. 7, n. 1, R21 ss., con commento di A. DONINI).

lo del diritto interno, quanto per il contrasto con il diritto europeo della concorrenza”⁶³, se si considera che la Corte di giustizia ha sostanzialmente delegittimato la contrattazione collettiva avente ad oggetto il trattamento economico e normativo dei lavoratori autonomi⁶⁴, addirittura per un duplice motivo, ovvero “sia per la natura non subordinata dei prestatori, sia per la peculiare funzione (non migliorativa, ma addirittura ablativa o comunque derogatoria *in peius* delle condizioni di lavoro) svolta dall’autonomia collettiva in siffatto, e del tutto peculiare, schema regolativo”⁶⁵; tanto che “la soluzione del problema passa necessariamente per una modifica del diritto europeo della concorrenza”⁶⁶.

La sottrazione alle regole della concorrenza al di là dei “falsi lavoratori autonomi” è, comunque, questione dibattuta ed ha indotto altri settori della dottrina a ritenere che la sussistenza del potere direttivo, che caratterizza la nozione di lavoratore di cui alla giurisprudenza della Corte di giustizia, ricorre anche in presenza di indici di subordinazione molto tenui e “può in effetti riguardare anche i lavoratori economicamente dipendenti, anche se non soddisfano pienamente certi criteri lavoristici ai sensi della relativa legislazione nazionale”⁶⁷. In definitiva, nella nozione di “lavoratore” anche ai sensi del diritto euro-unitario della concorrenza potrebbe rientrare il collaboratore etero-organizzato, specie se “non assume alcun rischio finanziario e commerciale derivante dall’attività economica”, la cui riconducibilità alla nozione di “impresa” non è priva di elementi problematici⁶⁸.

⁶³ Così A. PERULLI, *op. cit.*, 106 s. Cfr., in precedenza, V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato: le prospettive dell’Unione europea*, Cedam, Padova, 2012 e *Il caso Uber, tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam-Kluwer, Padova, 2018.

⁶⁴ Cfr. in particolare Corte Giust., 21 settembre 1999, C-1999/430, *Albany International BVC*; 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media*.

⁶⁵ Così ancora A. PERULLI, *op. cit.*, 112. Cfr. analogamente G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. 185.

⁶⁶ Così A. PERULLI, *op. cit.*, 109.

⁶⁷ Così V. DE STEFANO, A. ALOISI, *La libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori non-standard e dei lavoratori su piattaforma*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, cit., spec. 159.

⁶⁸ Cfr. E. VILLA, *Lavoro autonomo, accordi collettivi e diritto della concorrenza dell’Unione europea: prove di dialogo*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, I, 294 ss.

5. Segue: d) la contrattazione collettiva

Centrale in tema di retribuzione è sempre stata ed è l'autonomia collettiva, a maggior ragione alla luce del ruolo ad essa attribuito dall'art. 36 Cost. e dalla pressoché inesistente funzione regolativa svolta dal legislatore italiano, anche con riguardo ai principali nodi della rappresentanza e dell'efficacia dei contratti collettivi.

La contrattazione collettiva, del resto, è nata come contrattazione tariffaria o sui salari e la stessa articolazione su vari livelli (interconfederale, di categoria e decentrata) è stata scandita, anche ed in talune fasi soprattutto, dal peso volta per volta attribuito alle varie componenti della retribuzione.

A partire dagli anni '80 ed in particolare negli anni '90, la questione salariale è stata addirittura inserita in una logica più ampia di politica dei redditi, favorendo l'emergere di un ulteriore livello negoziale, quello dello scambio politico o della concertazione sociale, strettamente connessa a politiche occupazionali nel cui ambito la retribuzione ha costituito una leva sulla quale agire per la difesa dei posti di lavoro.

Le parti sociali hanno, comunque, a lungo omesso di conferire un'articolazione organica e razionale alla struttura sia della retribuzione sia della contrattazione collettiva, per di più sovente utilizzando formule ambigue ed anodine in ordine alla determinazione della base di calcolo delle varie componenti della retribuzione e di conseguenza attribuendo un ruolo fondamentale alla giurisprudenza, "il cui protagonismo pertanto non rappresenta sempre il risultato indesiderato di un'arbitraria arrogazione di poteri e di facoltà ad essa preclusi"⁶⁹.

È col Protocollo del 23 luglio 1993 che le parti sociali, nell'istituzionalizzare col Governo il metodo della concertazione tripartita ai fini delle politiche dei redditi e dell'occupazione, hanno adottato un modello che ha messo in correlazione il sistema retributivo con quello contrattuale e che ha dimostrato una buona tenuta nelle prime tornate negoziali successive alla sua sottoscrizione. È stata così varata una riforma che, nel confermare la soppressione dell'indennità di contingenza operata dal precedente Protocollo del 31 luglio 1992, in primo luogo ha affidato la tutela del salario reale alla contrattazione di categoria e in secondo luogo ha accentuato la rilevanza della c.d. retribuzione variabile, demandata in particolare al livello d'impresa per la previsione di erogazioni legate alla produttività ed all'andamento economico aziendale,

⁶⁹ Così C. ZOLI, *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, cit., 20.

ma senza trascurare la possibilità per gli accordi di categoria di collegare alcune voci retributive direttamente alla produttività, in special modo del settore.

Peraltro, come ben noto, se la regolamentazione degli assetti contrattuali ha mostrato una buona tenuta, i risultati sono stati assai modesti con riguardo alla diffusione dei premi di produttività, a causa del mancato decollo della contrattazione collettiva decentrata sul punto e dell'assenza di un vero sistema⁷⁰ e di una cultura partecipativi.

Negli anni 2000 il dibattito sulla necessità e sui contenuti di una nuova riforma si è fatto particolarmente serrato specie con riguardo alla questione della derogabilità del contratto nazionale da parte di quello decentrato. È stata, quindi, sottoscritta una serie di accordi interconfederali a partire dal 2009, i primi (l'accordo sulla contrattazione collettiva del 22 gennaio 2009 e quello sulla produttività del 21 novembre 2012) separati, senza la firma della Cgil, gli altri (in particolare quelli del 28 giugno 2011 e del 10 gennaio 2014) unitari, che hanno introdotto alcune rilevanti novità.

Inizialmente è stata privilegiata l'attenzione per il secondo livello contrattuale, la cui valorizzazione è ancora più evidente negli artt. 8, d.l. n. 138/2011 e 51, d.lgs. n. 81/2015, che comunque non prevedono la derogabilità dei minimi contrattuali⁷¹. Tuttavia, da un lato, quella di produttività continua a rappresentare una parte minima della retribuzione contrattuale. Dall'altro, si è assistito ad una sostanziale disgregazione del sistema contrattuale dovuta alla moltiplicazione dei contratti collettivi riferiti alla medesima categoria o con campi di applicazione che in parte si sovrappongono: un fenomeno dovuto a diversi fattori, ed in particolare sia all'affiancarsi ai sindacati storici di sigle sindacali alternative, spesso poco rappresentative, talora addirittura colluse con la controparte datoriale, e quindi firmatarie di contratti pirata, sia alla variegata delimitazione dei confini della categoria merceologica da parte dei contratti collettivi stipulati dalle stesse organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in special modo da federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil⁷².

⁷⁰ Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 49.

⁷¹ Cfr. M. MARTONE, *op. cit.*, 54.

⁷² Cfr., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., spec. 11 ss. e 47 ss.; M. MARTONE, *op. cit.*, spec. 11 ss. e 69 ss.; i saggi di F. BORGOGELLI, D. GOTTARDI, P. TULLINI, *Introduzione*, di S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria aziendale e perimetri settoriali*, di M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, di M. FORLIVESI, *Welfare contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata*, di M. NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, di G. ORLANDINI, *Salari e contrattazione alla prova dei vincoli del mercato interno*, in *Lav. dir.*, 2020, pp. 175 ss., 185

Si è, pertanto, giustamente rilevato che la contrattazione collettiva ha ormai cambiato volto⁷³. I nodi sul tavolo sono, quindi, numerosi e complessi: la misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, la definizione dei perimetri nell'ambito dei quali misurare tale rappresentatività, la pluralità di contratti collettivi conclusi per la medesima categoria o con ambiti di applicazione in tutto o in parte sovrapposti, l'effettiva capacità del sistema contrattuale di garantire minimi salariali dignitosi, specie nei settori in cui è meno radicata la presenza delle associazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni datoriali.

Districarli è tutt'altro che agevole, ma il tentativo va fatto con determinazione, anche, ed in special modo, nella logica del contrasto al lavoro povero.

È per le ragioni appena esposte che il Patto della fabbrica del 9 marzo 2018 ha posto l'attenzione sull'esigenza di misurare la rappresentatività anche di parte datoriale e sul ruolo del contratto di categoria, "garante dei trattamenti economici e normativi comuni a tutti i lavoratori del settore", al quale sembra che si torni a conferire importanza centrale⁷⁴.

Ma la via per affrontare i problemi segnalati è complessa e richiede una pluralità di soluzioni.

Innanzitutto si pone un problema preliminare di conoscenza, con riguardo sia allo stato effettivo della contrattazione collettiva, sia alla reale rappresentatività delle parti sociali.

Quanto al primo profilo un contributo importante è stato fornito dal c.d. decreto Semplificazioni (legge n. 120/2020), che ha istituito il codice alfanumerico dei contratti nazionali di categoria, il cui art. 16-*quater* prevede che, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e nelle denunce retributive inviate all'INPS, il dato relativo al contratto collettivo applicato al lavoratore deve essere indicato tramite il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL. Questo codice diventa proprio ora operativo e, come ha affermato Tiziano Treu in una recente intervista, "un'unica banca dati digitalizzata iden-

ss., 211 ss., 237 ss., 261 ss., 285 ss.; i saggi di M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, di V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, di L. CORAZZA, *Crisi della contrattazione e retribuzione sufficiente*, di D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, di O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, cit., 19 ss., 95 ss., 129 ss., 185 ss., 275 ss.; E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., 233.

⁷³ Cfr. C. PONTERIO, *op. cit.*, 24.

⁷⁴ Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 227.

tifica i contratti e li classifica consentendo di rendere pubblica la grande varietà di contratti, ma soprattutto la disparità di applicazione di tutele e di clausole. Il passaggio successivo sarà l'approfondimento dei contenuti di ogni contratto. Gli accordi che presentano elementi sospetti, d'accordo con l'Inps, verranno segnalati all'Inail per le ispezioni su eventuali violazioni"⁷⁵.

Il percorso di collaborazione era stato avviato da alcuni anni con l'elaborazione di un *database* dei contratti collettivi, che consente di verificare il bacino di applicazione dei singoli contratti di categoria. Nel 2019 è stato reso pubblico per la prima volta il numero di imprese e di lavoratori nelle stesse impiegate ai quali sono applicati i contratti collettivi, in modo da poterne riscontrare la rilevanza in un'ottica di effettività⁷⁶.

Il 23 novembre 2021 è stato siglato un accordo di collaborazione interistituzionale tra CNEL e Ministero del Lavoro con vari obiettivi, tra cui osservare il mercato del lavoro italiano e le dinamiche della contrattazione collettiva nel settore privato, con particolare riferimento al secondo livello (aziendale e territoriale).

In relazione al secondo profilo, il tentativo di misurare la rappresentatività delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro, imperniato sulla convenzione INPS, INL, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 19 settembre 2019 non è stato ancora reso operativo, benché le parti sociali abbiano stabilito ormai in tutti i principali settori quali siano i sistemi di verifica della rappresentatività delle organizzazioni che stipulano i contratti collettivi di categoria. Ma, soprattutto, per le organizzazioni dei datori di lavoro, "il percorso è in fase meno avanzata", dato che le parti sociali si sono limitate a riconoscere la necessità di intervenire e misurare anche la rappresentatività datoriale. Il problema è tutt'altro che marginale, considerato che la moltiplicazione dei contratti nazionali di categoria è riconducibile anche, per non dire soprattutto, all'accentuarsi del pluralismo tra le organizzazioni imprenditoriali⁷⁷.

In secondo luogo, va affrontata la crisi di rappresentatività dei sindacati. Non soltanto la dottrina⁷⁸, ma anche le stesse parti sociali, si rendono conto della necessità di un intervento dall'interno per affrontare e risolvere la crisi di

⁷⁵ G. POGLIOTTI, *Contratti collettivi, oltre un terzo è pirata: anagrafe unica al via*, in *Il Sole 24Ore.com*, 9 dicembre 2021.

⁷⁶ Cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, Bologna, 2020, 200 s.

⁷⁷ Cfr. ancora G. CENTAMORE, *op. cit.*, 196 s.

⁷⁸ Sul punto di recente v. B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, in *CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 445/2021.

legittimazione sostanziale e di effettiva rappresentatività che travolge i sindacati anche in ragione delle trasformazioni sociali, economiche e del lavoro. Le organizzazioni, specie confederali, si sono dichiarate pronte ad attivarsi direttamente per riconquistare gli spazi perduti a seguito delle trasformazioni del mondo del lavoro, con misure quali il rinnovo degli stessi soggetti, una maggiore attenzione rivolta ai nuovi lavori e ai nuovi lavoratori, monitoraggi, creazione di accordi di programma per fronteggiare la concorrenza sleale e il dumping contrattuale, come emerge, ad es., dall'accordo del 4 febbraio 2020 tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil, reso operativo nel corso del 2021⁷⁹.

Inoltre, decisiva è la definizione della categoria, il perimetro all'interno del quale misurare la maggiore rappresentatività comparata⁸⁰.

Il problema si pone in molti settori (*in primis* nella logistica), ma emerge in tutta la sua portata con riguardo agli addetti alle attività di consegna di cibo e di altri beni a domicilio. Il caso dei *riders*, infatti, è in questo momento emblematico delle difficoltà che incontrano gli attori principali del sistema di relazioni industriali (le storiche confederazioni e le loro federazioni di categoria) nel governare processi produttivi che – come quello della consegna di beni a domicilio mediante «piattaforme digitali» – sfuggono alle classificazioni dei settori merceologici attorno ai quali è tradizionalmente organizzata la contrattazione collettiva.

Un ulteriore problema, che sembrava da tempo, se non superato, quanto meno accantonato e che, al contrario, è tornato di stringente attualità e di non facile soluzione a causa soprattutto della guerra tra Russia e Ucraina, è costituito dal recupero dell'inflazione, il cui aumento è divenuto di nuovo consistente. Come ben noto, al superamento dell'indennità di contingenza si è avviato dapprima con un meccanismo fondato sulla combinazione tra riconoscimento dell'inflazione programmata dal Governo d'intesa con le parti sociali e recupero del differenziale rispetto all'inflazione reale, poi con un altro sistema questa volta negoziato a livello interconfederale, con l'opposizione della Cgil, che fa leva sull'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo (Ipc), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Se si considerano gli aumenti pressoché senza precedenti di questi ultimi (gas e petrolio *in primis*), gli scostamenti tra l'inflazione calcolata sulla base di tale indice e quella rilevata dall'Istat sono significativi e mettono a rischio il valore

⁷⁹ V. sul punto il comunicato stampa del 4 novembre 2021.

⁸⁰ Cfr. spec. G. CENTAMORE, *op. cit.*; M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer, Milano, 2020; F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022, spec. 183 ss.

reale ed il potere d'acquisto delle retribuzioni, e, di conseguenza, l'adeguatezza di queste ultime. Di qui la necessità di una soluzione che consenta di tutelare il reddito dei lavoratori senza mettere nel contempo in crisi le imprese.

6. *Il ruolo della giurisprudenza*

Il carattere circoscritto dell'intervento legislativo e i limiti appena illustrati dell'ordinamento intersindacale hanno conferito alla giurisprudenza non soltanto la classica funzione interpretativa delle norme di legge e contrattuali, ma anche un ruolo sistematico, nel tempo divenuto sempre più importante.

Da un lato, infatti, la giurisprudenza è stata chiamata a delineare sia il contenuto e i confini del concetto di retribuzione (la c.d. retribuzione corrispettivo), sia le modalità di calcolo dei vari elementi della retribuzione (la c.d. retribuzione parametro)⁸¹.

Dall'altro, per quanto rileva ai fini del presente saggio, ad essa spetta l'ultima parola in ordine alla determinazione della retribuzione equa e sufficiente, se si considera che l'art. 36 Cost. è norma che non può essere derogata né dalla legge, né dalla contrattazione collettiva⁸². Al riguardo va riconosciuto alla giurisprudenza il merito di avere valorizzato l'art. 36 Cost. conferendogli una "vitalità normativa"⁸³ decisamente superiore a quella di tutte le altre disposizioni costituzionali e di averlo fatto rafforzando la tenuta dei contratti collettivi e la loro funzione regolativa del mercato del lavoro.

In particolare, come ben noto, ha individuato il parametro di riferimento della retribuzione adeguata nelle tariffe sindacali previste dalla contrattazione collettiva vigente, ancorché non applicabili al rapporto di lavoro in base al principio civilistico di rappresentanza, anche se non mancano sentenze che propendono per la possibilità, anziché per un vero e proprio obbligo, per il giudice di attenersi alle relative previsioni⁸⁴.

Tale riferimento è stato talvolta esteso al di là del settore merceologico di

⁸¹ Sul punto sia consentito rinviare a C. ZOLI, G. ZILIO GRANDI, *Qualificazione e quantificazione delle attribuzioni patrimoniali del lavoratore*, in B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 197 ss.

⁸² Sul punto v. *retro*, testo e nota 29.

⁸³ Così T. TREU, *Commento all'art. 36*, cit., 72.

⁸⁴ Cfr. Cass. 3 febbraio 2005, n. 2144, in *Not. giur. lav.*, 2005, 469; Cass. 10 giugno 2005, n. 12271; Cass. 26 agosto 2013, n. 19578, in *Foro it.*, 2014, I, 153; Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, che sottolinea come il giudice possa discostarsi verso il basso da quanto previsto dal contratto collettivo, ma con puntuale motivazione.

appartenenza dell'impresa, ovvero ai contratti collettivi previsti per settori o categorie affini⁸⁵, addirittura riscoprendo, sia pur in modo strisciante e talora con non lievi forzature, specie laddove si entra in contrasto col principio di libertà sindacale, l'art. 2070 c.c., ritenuto inapplicabile ai contratti postcorporativi, ma la cui concezione ontologica del concetto di categoria merceologica è di fatto recuperata nella misura in cui si sancisce il diritto dei lavoratori ad una retribuzione corrispondente a quella prevista dal contratto collettivo per il tipo di attività svolto dall'impresa⁸⁶.

È stato, inoltre, ritenuto superabile soltanto attraverso una specifica e adeguata motivazione delle ragioni dell'adozione di altri parametri, quali, ad es., la crisi, l'equità, le dimensioni dell'azienda, il più basso costo della vita⁸⁷, ivi comprese eventualmente le previsioni inferiori del contratto collettivo territoriale o aziendale⁸⁸.

Si tratta di un orientamento largamente condiviso, anche se non mancano perplessità in ordine alle letture al ribasso del c.d. minimo costituzionale fornite dalla giurisprudenza di legittimità: non tanto a quelle che disconoscono la possibilità di estendere la garanzia di cui all'art. 36 Cost. a singoli elementi della retribuzione anziché alla misura complessiva della stessa⁸⁹, quanto all'esclusione di alcune voci retributive, quali la quattordicesima mensilità, gli

⁸⁵ Cfr., fra le tante, Cass. 12 maggio 1986, n. 3155; Cass. 28 marzo 2010, n. 7528; Cass. 23 dicembre 2016, n. 26953; Cass. 10 giugno 2021, n. 16376; Cass. 2 dicembre 2021, n. 38110.

⁸⁶ Cfr., fra le altre, Cass. 26 gennaio 1993, n. 928, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, II, 692, con nota di P. TULLINI; Cass. 23 dicembre 2016, n. 26953; Cass. 8 maggio 2019, n. 12166, in *Lav. giur.*, 2019, 844, con nota di G. LUDOVICO, in tema di minimale contributivo; Cass. 10 giugno 2021, n. 16376. In dottrina cfr., tra gli altri, P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione*, cit., 50 s.; G. CENTAMORE, *op. cit.*, 172 e 192; L. DE ANGELIS, *Alla ricerca della giusta retribuzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2022, spec. 257 s. Si segnala altresì, da ultimo, T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 456/2022, 5 s., il quale evidenzia come la normativa del codice degli appalti "modifica il quadro ordinamentale facendo entrare (o meglio rientrare) la categoria oggettiva nel sistema contrattuale italiano".

⁸⁷ V. *retro* testo e note 45-47. Cfr. altresì *amplius* P. PASCUCCI, *op. cit.*, spec. 51 s.

⁸⁸ Cfr. Cass. 26 marzo 1998, n. 3218, cit. e Cass. 4 luglio 2018, n. 17421, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, II, 979, con nota di F. FUSCO, *I rapporti tra contratti collettivi di diverso livello. Problemi aperti*. Peraltro Cass. 10 novembre 2021, n. 33131, in *Foro it.*, 2022, I, 148 ha ritenuto illegittima la riduzione di retribuzione stabilita, in misura del 15%, da un contratto di prossimità, in quanto non definibile come intervento di "disciplina del rapporto di lavoro", "stante la mancata contestualità tra la suddetta riduzione immediata e la riorganizzazione complessiva del lavoro, da realizzare con un futuro accordo con le organizzazioni sindacali".

⁸⁹ Cfr., fra le tante, Cass. 9 agosto 2021, n. 22522; Cass. 28 settembre 2021, n. 26266; Cass. 2 novembre 2021, n. 31165.

scatti di anzianità, i premi di produzione, le indennità speciali⁹⁰, come se non fossero anch'esse dirette a determinare la retribuzione tanto equa quanto sufficiente.

Inoltre non convince il disconoscimento degli equilibri talora faticosamente raggiunti dalle parti sociali in tema di competenza e ruolo dei diversi livelli negoziali allorquando la giurisprudenza prevalente ritiene derogabili le previsioni dei contratti nazionali da parte dei contratti territoriali o aziendali, anche in violazione delle previsioni degli accordi interconfederali sul complessivo assetto del sistema negoziale⁹¹.

Tuttavia, sono le vicende più recenti in precedenza (§ 5) descritte ad aver posto in crisi la c.d. via giudiziale alla determinazione della retribuzione adeguata.

In particolare, la presenza di più contratti collettivi riferiti alla medesima categoria con minimi retributivi diversi “disorienta il giudice nel momento in cui deve determinare la giusta retribuzione”⁹². Ciò si verifica in più situazioni, a partire da quella più ricorrente in cui accanto a contratti stipulati dai sindacati storici ce ne sono altri sottoscritti da soggetti diversi, tanto sul piano dei lavoratori quanto su quello dei datori di lavoro. In questi casi la giurisprudenza ha talora determinato la retribuzione dovuta *ex art.* 36 Cost. facendo direttamente riferimento ai trattamenti economici più elevati previsti dagli accordi firmati dai sindacati “storici”, considerati quelli che meglio garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla norma costituzionale⁹³. A tale conclusione è pervenuta in situazioni in cui i contratti collettivi applicati, stipulati da sindacati di dubbia rappresentatività o che comunque non erano comparativamente più rappresentativi nel settore, prevedevano retribuzioni inferiori dal 30% al 35% rispetto a quelle dei contratti siglati dai sindacati “storici”. In giudizio avevano agito lavoratori poco qualificati, quali magazzinieri, facchini, portieri,

⁹⁰ Cfr. Cass. 2 agosto 2018, n. 20452, che ha escluso mensilità aggiuntive e scatti di anzianità; Cass. 11 dicembre 2019, n. 32384, che ha escluso i premi di produzione; Cass. 2 luglio 2020, n. 13617; Cass. 20 gennaio 2021, n. 944, che ha escluso compensi aggiuntivi, quattordicesima mensilità e scatti di anzianità; Cass. 14 gennaio 2021, n. 546.

⁹¹ Cfr. C. ZOLI, *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI, C. ZOLI, *Le fonti interne*, in *Trattato di diritto del lavoro*, I, *I principi del diritto del lavoro*, a cura di M. PERSIANI, Cedam, Padova, 2010, spec. 518 ss. e, più recentemente, G. PROIA, *Ancora sul rapporto tra contratti collettivi di diverso livello*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, spec. 4 s.

⁹² Così E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, cit., 227.

⁹³ Cfr. E. VILLA, *op. ult. cit.*, 227 s.

imballatori, addetti alla *reception* e addetti alle pulizie, operanti nel settore della cooperazione, ove l'esistenza di una norma quale l'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007, convertito dalla legge n. 31/2008, agevola e giustifica una tale soluzione⁹⁴. Ad analogo risultato si potrebbe pervenire anche negli altri settori, ma sul punto dottrina e giurisprudenza sono divise⁹⁵.

Tuttavia, il perseguimento dell'obiettivo di garantire una retribuzione equa e sufficiente rischia di essere vanificato dall'onere gravante sui lavoratori ricorrenti in giudizio di dimostrare la maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni storiche rispetto ai nuovi sindacati. In particolare, nel processo il dato della rappresentatività comparativamente maggiore non può essere considerato un fatto notorio e ne va fornita la prova⁹⁶.

Con riguardo ai settori della cooperazione e dell'edilizia, nel 2012 il Ministero del lavoro ha emanato due circolari con le quali ha individuato nei contratti stipulati dalle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil i contratti collettivi da considerarsi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Ovviamente solleva non pochi dubbi e anche qualche riserva il fatto che una questione così importante sia affrontata e risolta dall'autorità amministrativa, sulla base di criteri, dati e procedure non particolarmente trasparenti e che, a quanto risulta, non sono resi accessibili al pubblico, benché la giurisprudenza stia accogliendo questa lettura⁹⁷.

⁹⁴ Cfr., sul punto, Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951, in *Giur. it.*, 2019, I, 2205 ss., con nota di G. PIGLIALARMÌ; Trib. Torino, 9 agosto 2019, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 848 ss.; App. Milano, 28 dicembre 2017, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 480.

⁹⁵ Cfr. M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *CSDLE "Massimo D'Antona"*, n. 376/2018; G. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 15-17; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, 386 ss.

⁹⁶ Cfr. in dottrina G. CENTAMORE, *op. cit.*, 194 e, in giurisprudenza, Cass. 19 marzo 2014, n. 6299, secondo cui la nozione in esame deve essere intesa "in senso rigoroso, e cioè come fatto acquisito delle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile"; Cass. 20 aprile 1999, n. 3912, che ha rigettato la pretesa dell'Inps in quanto esso non ha fornito la prova della maggiore rappresentatività dei sindacati che avevano stipulato il CCNL di cui ha richiesto l'applicazione.

⁹⁷ Cfr. G. CENTAMORE, *op. cit.*, 180, con riguardo alla Circolare 5 giugno 2012, n. 13 emanata per il settore edile, impugnata senza successo da Unci e Confasal (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III bis, 30 giugno 2015, n. 8765), e 198 ss. con riguardo alla Circolare 1 giugno 2012, prot. 37/0010310/MA003.A004 per il settore cooperativo. Al riguardo alcune pronunce richiamano tale circolare attenendosi ad essa: Trib. Parma 12 novembre 2015, n. 367 e 26 novembre 2015,

Peraltro, anche la maggiore rappresentatività comparata non è indice di sicura qualità dei contratti collettivi. Infatti, per difendersi dalla presenza di organizzazioni di dubbia genuinità gli stessi sindacati storici hanno firmato accordi al ribasso, con contratti collettivi che, in relazione a figure professionali analoghe o comunque assimilabili, stabiliscono trattamenti sensibilmente diversi.

A titolo esemplificativo, come si è rilevato⁹⁸, vi sono imprese che cessano di applicare il contratto della logistica transitando al contratto multiservizi, entrambi firmati da federazioni di categoria aderenti alle confederazioni storiche ed astrattamente applicabili, perché il secondo risulta più conveniente del primo per le stesse. Ed ancora, a titolo esemplificativo si può richiamare il caso⁹⁹ di un lavoratore impiegato quale *receptionist* che, a parità di mansioni e di orario, tra il 2010 ed il 2016 ha subito una riduzione della retribuzione del 42,47%, passando dal CCNL dei servizi di pulizia industriale (€ 1243 al mese) prima a quello dei dipendenti di proprietari di fabbricati (€ 1049), poi al CCNL delle imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari (€ 715), tutti stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Anche in casi come questi la giurisprudenza ha incominciato a ritenere non adeguata la retribuzione fissata da contratti nazionali firmati da organizzazioni comparativamente più rappresentative in quanto sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluto individuato dall'Istat ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri contratti nazionali¹⁰⁰.

Alla stessa conclusione è talora pervenuta facendo leva sulla normativa contenuta nel codice degli appalti (art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50/2016) riconoscendo l'applicazione del CCNL per le cooperative sociali sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil a favore del CCNL servizi ambientali, con riguardo alle attivi-

n. 379, inedite; Trib. Novara 15 giugno 2017, Trib. Torino 18 marzo 2019, n. 178, in *Pluris*; App. Milano 17 maggio 2019, n. 720; Cass. 4 novembre 2019, n. 28289.

⁹⁸Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la grande dicotomia? La povertà tra subordinazione e autonomia*, cit., 90.

⁹⁹Cfr. Trib. Milano 30 giugno 2016, in *Labor*, 2017, 233 s., confermata da App. Milano 23 ottobre 2017, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 480, con nota di G.A. RECCHIA. Analogamente App. Milano 13 giugno 2022, ha ritenuto incompatibili con l'art. 36 Cost. le clausole retributive del CCNL vigilanza privata, sezione servizi fiduciari, utilizzando per il giudizio di sufficienza il parametro statistico della soglia di povertà e riconoscendo il diritto dei lavoratori addetti alla guardiana, *reception* e vigilanza non armata alla equiparazione della retribuzione base a quella prevista dal CCNL multiservizi.

¹⁰⁰Cfr. Trib. Milano 30 giugno 2016, cit.; Trib. Milano 10 luglio 2018, n. 1613, inedita; Trib. Torino 9 agosto 2019, cit.; App. Milano 28 dicembre 2017, cit.; Trib. Milano 22 marzo 2022, in *Wikilabour*.

tà di “spazzamento, raccolta, trasporto dei rifiuti urbani”, sul presupposto che esso disciplina effettivamente proprio il settore di riferimento dell’appalto¹⁰¹.

Tuttavia, altre pronunce hanno rilevato che la misura decisamente inferiore del trattamento previsto da un contratto collettivo rispetto a quello disposto da un altro accordo non implica automaticamente contrasto con l’art. 36 Cost.: una sentenza ha rigettato il ricorso dei lavoratori nonostante la differenza consistente (27,5%) tra i contratti, in quanto “il giudice non dispone nel caso di specie di elementi sufficienti ad accertare la complessiva inadeguatezza del trattamento economico previsto dal CCNL censurato rispetto alla qualità e quantità dell’attività svolta dal ricorrente, e a superare la presunzione di conformità ai precetti costituzionali di un trattamento economico stabilito all’esito del confronto dialettico tra le parti sociali, tra cui due organizzazioni sindacali indiscutibilmente “comparativamente più rappresentative” (Cgil, Cisl) proprio in relazione allo specifico settore della vigilanza privata non armata”¹⁰²; in altri casi è stata sottolineata la necessità che sia specificamente allegata la violazione dei parametri dell’art. 36 Cost.¹⁰³, articolandosi le circostanze di fatto utili al giudice per valutare l’adeguatezza della retribuzione¹⁰⁴ e per effettuare un concreto apprezzamento anche “in relazione al complessivo trattamento previsto dalle contrattazioni collettive coinvolte e non già sulla base della semplice comparazione retributiva”¹⁰⁵. Del resto anche la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato che la valutazione del giudice, “specialmente nell’ipotesi in cui la retribuzione inadeguata sia contenuta in un contratto collettivo, deve essere effettuata con la massima prudenza e adeguatamente motivata, giacché difficilmente il giudice è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all’assetto degli interessi concordato dalle parti sociali”¹⁰⁶.

¹⁰¹ Cfr. Trib. Rimini 9 aprile 2019, n. 24; App. Bologna 11 marzo 2021; Trib. Ravenna 7 giugno 2022. *Contra*, per l’applicazione del CCNL cooperative sociali cfr. App. Bologna 15 novembre 2019, n. 854; App. Venezia 21 gennaio 2021; Trib. Vicenza 16 aprile 2021. V. anche *retro*, nota 86 ed in particolare il saggio ivi cit. di T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*.

¹⁰² Così Trib. Vicenza 8 gennaio 2020, n. 398, che ha altresì rilevato come nella specie la retribuzione garantita sia comunque superiore alla soglia di povertà assoluta prevista dall’Istat e quindi risulti sufficiente.

¹⁰³ Cfr. App. Genova 1 giugno 2005, n. 387, in *Lav. giur.*, 2005, 1061.

¹⁰⁴ Cfr. Trib. Roma 1 giugno 2017, n. 5242, in *Guida lav.*, 2017, n. 40, 26.

¹⁰⁵ Così Trib. Piacenza 17 dicembre 2021, n. 143, in *Guida lav.*, 2022, n. 18, 46.

¹⁰⁶ Così Cass. 14 gennaio 2021, n. 546, richiamando Cass. 1 febbraio 2006, n. 2245. In dottrina cfr. F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998, 218.

7. La necessità di un intervento del legislatore e di una nuova stagione di concertazione sociale

Le difficoltà che le parti sociali e la giurisprudenza incontrano rendono ormai inevitabile un intervento legislativo in più direzioni.

Innanzitutto, la necessità di tutelare le fasce più deboli del mercato del lavoro ha riportato al centro del dibattito l'esigenza di introdurre un salario minimo legale. Come anticipato, nel settembre 2022 è stata finalmente approvata una direttiva in materia da tempo in gestazione¹⁰⁷, la quale, nel tentativo di rispettare le specificità dei sistemi di ogni Stato membro dell'UE, muove su due binari paralleli: da un lato, l'art. 4 valorizza il ruolo della contrattazione collettiva nel determinare salari minimi adeguati; dall'altro, l'art. 5 sottolinea l'importanza di introdurre criteri chiari per la determinazione e l'aggiornamento degli stessi, al fine di garantire retribuzioni minime adeguate e condizioni di vita e di lavoro dignitose¹⁰⁸ e di contrastare l'*in-work poverty* e il *gender pay gap*¹⁰⁹.

Prendendo in considerazione la direttiva dal punto di vista dell'ordinamento italiano, al momento è senz'altro di maggior rilievo la prima delle due norme. L'art. 4 in un'ottica promozionale chiede agli Stati membri di impegnarsi per accrescere la copertura della contrattazione collettiva, specialmente a livello settoriale e intersettoriale, con l'obiettivo di raggiungere un tasso di copertura pari almeno al 70%¹¹⁰. La formulazione di tale norma fa presupporre che l'adeguatezza del salario sia "data per acquisita per il semplice fatto di essere espressione dell'autonomia collettiva"¹¹¹, sul presupposto che in genere

¹⁰⁷ Sul punto v. *retro*, testo e nota 19.

¹⁰⁸ L'art. 5 elenca a titolo esemplificativo alcuni di questi criteri: il potere d'acquisto, il «livello generale dei salari lordi» e il loro tasso di crescita, «l'andamento della produttività del lavoro». In aggiunta, l'art. 5, inoltre, propone l'utilizzo di valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la valutazione in merito all'adeguatezza dei salari minimi legali.

¹⁰⁹ Il riferimento esplicito a questi ultimi due obiettivi è stato inserito nel testo della proposta di direttiva pubblicato nel giugno 2022 in seguito ai negoziati interistituzionali intercorsi nella prima metà del 2022.

¹¹⁰ Considerando 19 e art. 4 della direttiva. Secondo il testo modificato in seguito all'accordo interistituzionale il tasso di copertura della contrattazione collettiva deve essere pari almeno all'80%; al di sotto di tale soglia, gli Stati Membri sono tenuti a prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva e a definire un piano d'azione per promuovere la stessa.

¹¹¹ Cfr. V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *op. cit.*, 126.

nei paesi in cui le retribuzioni minime sono determinate dalla contrattazione collettiva la percentuale di lavoratori a basso salario è inferiore e i livelli salariali minimi sono più elevati rispetto al salario mediano¹¹².

Tuttavia, l'“equazione” tra copertura contrattuale e adeguatezza appare problematica¹¹³ e “solleva dubbi sulla sua congruenza rispetto all'obiettivo di sostenere un salario adeguato”¹¹⁴. Il caso italiano è al riguardo emblematico: nonostante un tasso di copertura della contrattazione collettiva piuttosto elevato, la descritta crisi della via giudiziale alla determinazione della retribuzione minima pone una serie di questioni che «non sono né prese in considerazione né risolte» dalla direttiva¹¹⁵, prima tra tutte quella relativa all'effettiva e genuina rappresentatività dei sindacati. Si rende pertanto necessaria una selezione dei soggetti rappresentativi, come sottolineato dalla *European Trade Union Confederation* (ETUC) nella fase di consultazione che ha preceduto la presentazione della proposta di direttiva¹¹⁶.

Emerge, quindi, anche a questo proposito una delle esigenze più stringenti del sistema sindacale italiano, non soltanto nella logica della garanzia dei trattamenti minimi, ma anche nella prospettiva della tenuta dell'intero sistema retributivo e contrattuale, tanto più che il salario minimo non può essere l'unico antidoto alla povertà da lavoro¹¹⁷.

In particolare, le risposte che le parti sociali hanno cercato di elaborare autonomamente per risolvere le numerose problematiche in precedenza ricordate non sono in grado, come si è illustrato, di risultare da sole efficaci. Si impone, di conseguenza, un intervento del legislatore in grado, se non di estendere *erga omnes* direttamente l'efficacia dei contratti collettivi, alla luce della mancata attuazione dell'art. 39, II parte, Cost., quanto meno di individuare quali parametri di riferimento minimo, non solamente ai fini contributivi, e quindi al

¹¹² Considerando n. 18 e 19 della direttiva.

¹¹³ L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, cit., 66 ss.

¹¹⁴ T. TREU, *Impasse regolativa sulla rappresentatività degli attori negoziali: riuscirà la direttiva europea sul salario minimo a sbloccarla?*, cit., 15.

¹¹⁵ O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. Europa*, 2021, 1 ss.

¹¹⁶ Cfr. ETUC, *Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, 9 marzo 2020, in <https://www.etuc.org/en/document/reply-etuc-2nd-phase-consultation-social-partners-fair-minimum-wages>.

¹¹⁷ Cfr. nello stesso senso M.V. BALLESTRERO, *Retribuzione sufficiente e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 254.

di là del settore delle cooperative, le previsioni degli accordi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative¹¹⁸. Nello stesso tempo vanno rafforzati i meccanismi di rilevazione della rappresentatività, magari attraverso la mutuaione dell'apparato di regole concordato tra le parti sociali in sede interconfederale, ove pure dovrebbero essere elaborati gli indispensabili meccanismi di determinazione delle categorie contrattuali.

Si impone, in definitiva, una nuova legislazione di sostegno non più soltanto dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, ma altresì della contrattazione collettiva, anche quale risposta al problema della povertà nel lavoro.

Emerge, quindi, parimenti l'esigenza di una nuova stagione concertativa sui grandi temi di politica dei redditi e del lavoro, come è accaduto ed accade nei periodi di maggiore difficoltà economica e sociale. Le ripercussioni della pandemia da covid-19 ci hanno già proiettato in tale dimensione e la riscoperta dell'inflazione, favorita dal conflitto bellico in atto, ha acuito i problemi soprattutto economici delle famiglie e delle imprese. Anche in questo contesto le soluzioni eventualmente elaborate dalle parti sociali potrebbero non risultare sufficienti, fermo restando che l'inevitabile necessità di aumentare le retribuzioni, specie al di fuori di meccanismi premiali della produttività e della redditività delle imprese, non può comportare un incremento del costo del lavoro: di qui l'esigenza di un intervento del Governo che riduca finalmente in modo incisivo il cuneo fiscale, benché non possano essere trascurate le difficoltà di reperire le risorse necessarie in una stagione di crisi economica come l'attuale.

¹¹⁸ Cfr. analogamente, escludendo che una tale soluzione contrasti con l'art. 39 Cost., P. PASCUCCI, *op. cit.*, 102 ss. e M. MARTONE, *op. cit.*, 81.

La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati

The reduction of in-work poverty in the EU Adequate Minimum Wage Directive

Luca Ratti

Professore associato di Diritto del lavoro Europeo e comparato, Università del Lussemburgo

ABSTRACT

La direttiva sul salario minimo adeguato costituisce una tappa cruciale del processo di integrazione europea e si pone in netta controtendenza rispetto alle passate iniziative in campo sociale. Nel saggio sono evidenziati i tratti qualificanti della direttiva ed esaminate le possibili criticità con riguardo al suo impatto sulla povertà lavorativa.

The Adequate Minimum Wage Directive is a crucial step in the process of European integration and stands in stark contrast to past initiatives in the social field. The essay highlights the qualifying features of the directive and examines possible criticisms with regard to its impact on in-work poverty.

SOMMARIO:

1. Introduzione. – 2. La cifra innovativa della direttiva sui salari minimi adeguati. – 3. Il canone dell'adeguatezza. – 4. La copertura della contrattazione collettiva. – 5. Il lungo cammino dell'attuazione della direttiva e gli effetti sulla riduzione della povertà lavorativa.

1. *Introduzione*

L'adozione della direttiva europea sui salari minimi adeguati, nel testo risultante dalle negoziazioni fra Parlamento europeo e Consiglio svoltesi in seno al c.d. trilogio ed approvato dalla plenaria del Parlamento europeo nel settembre 2022, si fonda in buona parte su ragionamenti di causazione e correlazione

che inducono ad interrogarsi circa il reale impatto delle soluzioni adottate rispetto ai problemi di partenza osservati. Come noto, si usa contrapporre la causazione – cioè il fatto che a una causa corrisponda direttamente una data conseguenza – alla correlazione, quest'ultima di norma ritenuta più probabile, per le molte variabili che caratterizzano i fenomeni sociali. All'interno dei nessi di causazione, la distinzione fra abduzione e induzione costituisce a sua volta un utile supporto alla comprensione di alcune disposizioni chiave della direttiva, in specie quelle che si prefiggono di ridurre la povertà lavorativa, fenomeno sempre più diffuso in Europa.

Nella famosa immagine dei fagioli bianchi, Charles S. Peirce definisce il processo logico dell'*abduction* come la formulazione di un'ipotesi a partire da una serie di dati di realtà, nel modo che segue: Tutti i fagioli in questo sacchetto sono bianchi; Questi fagioli sono bianchi; Quindi questi fagioli provengono da questo sacchetto. Versato nella logica aristotelica e nei dettagli delle indagini filosofiche, Peirce propone un'astrazione dell'immagine dei fagioli bianchi nei termini seguenti: Il fatto sorprendente, C, viene osservato; Ma se A fosse vero, C sarebbe un fatto ovvio; Quindi, c'è motivo di sospettare che A sia vero¹.

L'abduzione si distingue dunque dall'induzione in ciò, che la seconda si basa su un processo comparativo, essendo un confronto tra fatti omogenei, campioni di una certa classe, e da questo confronto consente di enunciare proprietà generali. In quanto processo logico non creativo, l'induzione si presta ad essere utilizzata nel ragionamento logico-giuridico applicato a fatti sociali. L'abduzione, invece, si basa su un singolo fatto, che a volte si presenta come un enigma, qualcosa di inspiegabile: a questo punto l'osservatore postula un'ipotesi, cioè cala nella realtà un'idea chiedendosi se può essere dimostrata².

La direttiva europea sui salari minimi adeguati ha certamente segnato un mutamento di prospettiva della c.d. Europa sociale, sia nel merito degli interventi proposti, sia nelle procedure adottate. Nel contesto del presente saggio, sarà esaminata la capacità della direttiva di raggiungere gli ambiziosi obiettivi annunciati nel documento di accompagnamento alla proposta di direttiva, detto di *Impact assessment*³, obiettivi identificati nella necessità di aumentare i

¹ M. TSCHAEPE, *Guessing and Abduction*, in *Transactions of the Charles S Peirce Society: A Quarterly Journal in American Philosophy*, 50(1), 2014, 115-138.

² G.P. CAPRETTINI, *Peirce, Holmes, Popper*, in U. ECO, T. SEBEOK (a cura di), *The Sign of Three: Dupin, Holmes, Peirce Advances in Semiotics*, Indiana University Press, Bloomington, 1983, 141-142.

³ Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document*

tassi di copertura della contrattazione collettiva, migliorare trasparenza ed effettività del salario minimo legale, e ridurre i livelli di povertà lavorativa. Tali obiettivi saranno confrontati con alcune premesse poste alla base della direttiva, che ne hanno determinato il *drafting* legislativo, con l'obiettivo di valutare le potenzialità nel contrasto alla povertà lavorativa.

2. La cifra innovativa della direttiva sui salari minimi adeguati

L'approccio della direttiva sui salari minimi adeguati alla questione della povertà lavorativa è ben rappresentato nei relativi Considerando, laddove si fa riferimento al principio n. 6 del Pilastro Europeo dei diritti sociali. In maniera piuttosto sorprendente, data la limitata competenza normativa dell'Unione in materia, detto principio contempla anzitutto «il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso». Si traduce poi in un secondo corollario, incentrato sul diritto a «retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro». E si conclude infine con un imperativo prospettico, più che un vero principio, per cui «la povertà lavorativa va prevenuta».

Il principio n. 6 del Pilastro viene concretizzato da una serie di considerazioni contenute nelle premesse della direttiva, che specialmente a seguito delle modifiche apportate dal c.d. trilogò, assumono uno specifico valore ermeneutico nella lettura del testo stesso della direttiva. Tramite tali premesse, la direttiva rende ora ancor più evidente che la fissazione dei salari minimi in maniera trasparente e prevedibile è funzionale a renderli adeguati a ridurre i livelli di povertà lavorativa.

Più nello specifico, i Considerando 6 e 7 rimarcano il ruolo dei salari minimi «nella protezione dei lavoratori a basso salario», che diventa «sempre più importante ed è essenziale per favorire una ripresa economica equilibrata, sostenibile e inclusiva». La prevenzione e riduzione delle diseguaglianze salariali e la promozione del progresso economico e sociale sono obiettivi espressi di un sistema di protezione basato sul salario minimo improntato alla sua più ampia diffusione e adeguatezza. La competizione nel mercato interno deve dunque basarsi su «elevati standard sociali, ivi compresa un'elevata protezione dei lavoratori, [e] la creazione di occupazione di qualità».

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, 28 ottobre 2020, SWD(2020)245 final.

Il Considerando n. 8 sottolinea che se fissati a livelli adeguati, i salari minimi, determinati dalla legislazione nazionale o dai contratti collettivi, «proteggono il reddito dei lavoratori, in particolare quelli svantaggiati, contribuiscono a garantire una vita dignitosa come riconosciuto dalla Convenzione 131 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla fissazione del salario minimo. I salari minimi che assicurano un tenore di vita dignitoso (...) possono contribuire alla riduzione della povertà a livello nazionale, possono contribuire a sostenere la domanda interna e il potere di acquisto, rafforzano gli incentivi al lavoro, riducono le disuguaglianze salariali, il divario di genere, e la povertà lavorativa, nonché limitano il calo del reddito nei periodi sfavorevoli».

Con riguardo al tema in esame, la vera novità rispetto alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea nell'ottobre 2020⁴ è stata introdotta nel corso delle negoziazioni in seno al c.d. trilogio nel Considerando 9. Esso ricorda che «la povertà lavorativa nell'Unione è cresciuta nell'ultimo decennio e molti lavoratori sperimentano la povertà». Prosegue poi osservando che «durante le crisi economiche, il ruolo dei salari minimi adeguati nel proteggere i lavoratori a basso salario è particolarmente importante, essendo essi più vulnerabili rispetto alle conseguenze, ed è essenziale per supportare una ripresa economica sostenibile e inclusiva che porti ad un lavoro di maggiore qualità. Per assicurare una ripresa sostenibile, risulta vitale che le imprese, in particolare le micro e piccole imprese, prosperino». Il Considerando conclude rimarcando, anche alla luce degli effetti della pandemia da Covid-19, l'importanza di «verificare l'adeguatezza delle retribuzioni nei settori a basso salario che hanno dimostrato essere essenziali e di grande valore sociale durante la crisi».

Occorre infine menzionare il Considerando 11 incentrato sulle micro e piccole imprese, che sovente presentano un elevato numero di percettori di salario minimo, nonché lavoratori non stabili (part-time, stagionali, in somministrazione e tramite piattaforma). Data la difficoltà per tali soggetti di organizzarsi in sindacati e contrattare collettivamente, il Considerando 11 esprime la necessità di espandere la copertura dei contratti collettivi e assicurare la diffusione di salari minimi legali adeguati. Una certa correlazione fra la diffusione di contratti di lavoro non standard e l'aumento delle disuguaglianze e della povertà lavorativa è ulteriormente espressa nei Considerando 14 e 16. Ciò risulta particolarmente significativo alla luce della genesi e sviluppo delle direttive sul lavoro non standard, incentrate invece in primo luogo sulla promozio-

⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 final).

ne di tali forme contrattuali e sul principio di parità di trattamento quale unico limite alla diffusione del lavoro flessibile.

Si riflettono in queste considerazioni – in specie nel Considerando 9 – le più recenti prese di posizione delle istituzioni europee. È evidente, in particolare, l’influenza della Risoluzione del Parlamento europeo sulle diseguglianze e la povertà lavorativa⁵. Il Parlamento ha esortato la Commissione e gli Stati membri ad agire contro la povertà lavorativa elaborando, tra l’altro, strumenti come i redditi minimi, i salari minimi e le pensioni minime, «promuovendo la contrattazione collettiva, rafforzando i servizi pubblici perché siano disponibili e accessibili, garantendo la parità di accesso all’istruzione, alla formazione e alla digitalizzazione, rafforzando la strategia europea contro la povertà, combattendo l’elusione fiscale, sviluppando politiche abitative ed elaborando strategie atte a garantire condizioni di lavoro e di occupazione dignitose nell’economia digitale»⁶.

Anche grazie a tali esortazioni, gli enunciati contenuti nei Considerando della direttiva in esame – seppure di principio – dimostrano una piena consapevolezza nel legislatore europeo della funzione essenziale del salario minimo per ridurre le diseguglianze, anche di genere, e i livelli di povertà lavorativa.

Sono due, in concreto, i pilastri fondamentali su cui si fonda la protezione introdotta dalla direttiva sui salari minimi adeguati: per un verso, l’adeguatezza dei salari minimi; per l’altro, la copertura della contrattazione collettiva. Non devono tuttavia sottostimarsi altre importanti disposizioni, tra cui la norma che limita variazioni e deduzioni dal salario minimo (art. 6), le misure di accesso dei lavoratori al salario minimo legale (art. 8), la garanzia che gli operatori economici rispettino i salari stabiliti dai contratti collettivi e i salari minimi legali, ove esistenti, nell’esecuzione degli appalti pubblici o dei contratti di concessione (art. 9), il diritto di ricorso e di protezione contro trattamenti o conseguenze sfavorevoli (art. 12), ed infine l’obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» per le violazioni delle disposizioni nazionali che stabiliscono la protezione del salario minimo (art. 13).

Molte di queste norme sono state esaminate dalla dottrina sulla base del testo provvisorio della direttiva⁷. Nel prosieguo saranno evidenziati aspetti ulte-

⁵ Parlamento europeo (2021), *Resolution of 10 February 2021 on Reducing Inequalities with a Special Focus on In-work Poverty* (2019/2188 (INI)).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Cfr. tra i molti, A. LO FARO, *L’iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, 539 ss., nonché i contributi raccolti in *Dir.*

riori della sua interpretazione, nonché riportate le maggiori novità derivanti dall'approvazione definitiva della direttiva da parte del Consiglio nel giugno 2022.

3. Il canone dell'adeguatezza

Il canone dell'adeguatezza, contenuto nell'art. 5, è posto alla base dell'intero testo della direttiva e presenta alcuni tratti caratterizzanti che vale la pena ricordare.

Secondo la direttiva, una prima caratteristica del salario minimo adeguato è legata alla necessità di un suo costante aggiornamento ed alla sua determinazione in base a procedure trasparenti che coinvolgano in modo «tempestivo ed efficace» le parti sociali.

Una seconda caratteristica dell'adeguatezza è legata al suo rapporto con la

rel. ind., 2021, n. 1: T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *ivi*, 1 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, *ivi*, 26 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, *ivi*, 41 ss.; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, *ivi*, 59 ss. Nonché quelli raccolti in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 2: Z. ADAMS, *La proposta di direttiva UE relativa ai salari minimi adeguati: ripensare la funzione sociale dei salari minimi*, *ivi*, 283 ss.; M. WEISS, *Il salario minimo legale in Germania*, *ivi*, 308 ss.; A. BUGADA, *Considerazioni globali sul salario minimo (in Francia e altrove)*, *ivi*, 325 ss.; E. ROJO TORRECILLA, *L'applicazione della (futura?) direttiva europea sui salari minimi in Spagna. Riflessioni generali*, *ivi*, 346 ss.; S. SCHWERTNER, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. Prime valutazioni e implicazioni per l'Austria*, *ivi*, 371 ss.; M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, *ivi*, 387 ss.; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, *ivi*, 411 ss.; M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e nodi della contrattazione collettiva in Italia*, *ivi*, 432 ss. Ulteriori contributi sono apparsi in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in Memoria di Massimo Roccella*, ESI, Napoli, 2021: A. ANDREONI, *Lavoro povero, contrattazione collettiva e salario minimo*, *ivi*, 3 ss.; M. V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riallacciando il filo del discorso. Dalla riflessione di Massimo Roccella al dibattito attuale sul salario minimo*, *ivi*, 19 ss.; M. BARBERA, F. RAVELLI, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, *ivi*, 55 ss.; M. BARBIERI, *Il salario minimo legale in Italia, dagli studi di Massimo Roccella alla proposta di direttiva e ai disegni di legge di questa legislatura*, *ivi*, 75 ss.; P. LOI, *La direttiva sui salari minimi e adeguati nell'attualità del diritto sociale europeo*, *ivi*, 201 ss.; P. PASCUCCHI, *Il salario minimo tra la proposta di direttiva e i disegni di legge italiani*, *ivi*, 255 ss.; J. CRUZ VILLALÓN, *La promoción de salarios mínimos adecuados en la Unión europea*, *ivi*, 329 ss.; L. ZOPPOLI, *Basi giuridiche e rilevanza della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, *ivi*, 351 ss.

generale situazione socio-economica nel singolo Stato membro. Il Considerando 29 chiarisce infatti che sono considerati adeguati i salari minimi che siano «equi rispetto alla distribuzione salariale del paese e se consentono un tenore di vita dignitoso. L'adeguatezza dei salari minimi legali è determinata tenendo conto delle condizioni socio-economiche nazionali, comprese la crescita dell'occupazione, la competitività e gli sviluppi regionali e settoriali. Nel rapportarsi alla distribuzione salariale, la direttiva si basa su un concetto di adeguatezza derivato dalle teorie della giustizia sociale, e in particolare dall'indice delle diseguaglianze detto di Kaitz, che fissa la soglia relativa di povertà al 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio. Secondo gli studi Eurofound, nonostante sensibili variazioni in Europa, nel 2018, il 23% dei lavoratori europei che percepivano un salario minimo ha dichiarato di avere difficoltà o grandi difficoltà ad arrivare a fine mese, rispetto all'11,5% del resto dei lavoratori dipendenti. Il 16% dei lavoratori a salario minimo viveva in famiglie materialmente disagiate, rispetto al 6% del resto dei lavoratori dipendenti. Inoltre, in base ai dati Eurostat, nell'UE circa il 16% dei dipendenti guadagna al di sotto della soglia del 60% del salario mediano, con picchi maggiori del 20% in alcuni Stati membri (Estonia, Germania, Lussemburgo e Spagna). Nell'ultimo decennio, la quota di lavoratori al di sotto di tale soglia è tendenzialmente diminuita. Tra i Paesi più popolosi, le riduzioni maggiori si registrano in Polonia (e in misura minore in Germania), mentre negli anni ancor più recenti una certa diminuzione è avvenuta solo in Francia e nel Regno Unito. In Italia e in Spagna si sono verificate espansioni significative del numero di coloro che percepiscono un salario minimo a causa dell'impatto della crisi finanziaria e della conseguente recessione sui lavoratori a bassa retribuzione⁸.

Un terzo aspetto dell'adeguatezza è relativo alle possibili variazioni, deduzioni o trattenute che possano incidere sui livelli concreti di vita. Ne sono un esempio le trattenute che traducono in termini monetari i benefici in natura concessi al lavoratore: qualora esse siano preponderanti rispetto alla quantità di risorse liquide disponibili, il rischio è che al lavoratore manchi la disponibilità economica per rendersi indipendente dal lavoro che svolge, con la conseguenza che variazioni nella carriera lavorativa (riduzioni di orario, sospensioni, ecc.) determinano in via immediata l'esposizione alla povertà. Sul punto, non potendo la direttiva vietare *tout court* deduzioni e variazioni in ragione della limitata discrezionalità legata alla scelta dell'art. 153(3) come base giu-

⁸ Eurofound, *Minimum wages in 2021: Annual review*, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

ridica, il testo dell'art. 6 si limita a chiarire che nessuna disposizione nella direttiva può portare a interpretarla come implicante un obbligo per gli Stati membri di introdurre deduzioni e variazioni o di autorizzare le parti sociali ad introdurle.

Un'ultima caratteristica dell'adeguatezza – particolarmente importante durante periodi in cui si registrano elevati tassi di inflazione – concerne l'indicizzazione dei salari minimi, prevista dall'art. 5, comma 5 ogni due anni, ovvero ogni quattro per gli Stati membri in cui vige un sistema automatico di adeguamento al costo della vita. Si osservano in proposito evidenti differenze fra i regimi automatici di indicizzazione dei salari minimi – taluni legati ai livelli di inflazione registrati (ad es. Lussemburgo), altri conseguenti alla crescita prevista nelle retribuzioni lorde mediane (ad es. Paesi Bassi) – nonché fra essi e sistemi non automatici di adeguamento (ad es. Francia e Germania).

Il cammino per giungere all'attuale testo dell'art. 5 è in realtà il portato di alcune importanti modifiche, introdotte su proposta del Parlamento europeo.

Mentre la versione originaria della direttiva recava indicazioni piuttosto generiche circa i criteri di adeguatezza dei salari minimi, il testo definitivo intitola anzitutto l'art. 5 alle procedure per stabilire salari minimi adeguati stabiliti per legge. Inoltre, il testo originario dell'art. 5 prevedeva che per i 21 Stati membri nei quali vige un salario minimo legale, si dovessero adottare «misure necessarie a garantire che la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano basati su criteri stabiliti per promuovere l'adeguatezza al fine di conseguire condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto», «conformemente alle rispettive prassi nazionali, nella pertinente legislazione nazionale, nelle decisioni degli organi competenti o in accordi tripartiti». La parte dispositiva dell'art. 5 faceva riferimento a criteri basati su elementi quali: «a) il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali; b) il livello generale dei salari lordi e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari lordi; d) l'andamento della produttività del lavoro». La restante parte dell'art. 5 era tuttavia meramente esortativa, ed invitava gli Stati membri ad utilizzare «valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale, per orientare la loro valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali rispetto al livello generale dei salari lordi».

L'attuale testo dell'art. 5 reca importanti novità. Anzitutto esso si concentra sulle procedure che gli Stati membri sono obbligati ad adottare più che sull'adeguatezza salariale come risultato finale (art. 5, comma 1). In secondo luogo, viene reso esplicito che la produttività (criterio individuato dall'art. 5,

comma 2, lett. d)) debba considerarsi come riferita al lungo periodo e ai livelli nazionali di riferimento. Il comma 3 introduce *ex novo* la facoltà per gli Stati membri di prevedere meccanismi di aggiustamento periodico del salario minimo legale sotto forma di indicizzazione, in base a criteri predeterminati e in accordo con le prassi nazionali. Infine, il comma 4 include nel corpo della direttiva i due principali indicatori della povertà lavorativa quali criteri atti a guidare il giudizio di adeguatezza del salario minimo legale. Essi si risolvono in una valutazione individuale, ossia riferita al singolo lavoratore, il quale non dovrebbe percepire salari inferiori al 60% del salario mediano lordo e del 50% del salario medio lordo. È da notare come tali valori-soglia coincidano solo in parte con l'indicatore AROP (*at-risk-of-poverty*) utilizzato da Eurostat, posto che quest'ultimo prende a riferimento non già la situazione del singolo lavoratore, bensì quella del lavoratore siccome inserito in un dato contesto familiare, ed aggiunge inoltre gli ulteriori *social transfers* di cui benefici il nucleo familiare, così da comporre il c.d. *household disposable income*⁹.

Del resto, sotto questo profilo la direttiva riflette quanto disposto dalla Convenzione OIL n. 131 sulla fissazione dei salari minimi, convenzione che l'Italia non ha mai ratificato¹⁰, e dalla relativa Raccomandazione OIL n. 135. Secondo detta Raccomandazione, i criteri da tenere in considerazione per la determinazione del salario minimo sono il costo della vita, il livello generale delle retribuzioni, le esigenze dei lavoratori e delle loro famiglie, e le esigenze dello sviluppo economico. L'articolo 3 della Convenzione n. 131 stabilisce inoltre che si devono considerare anche fattori economici, come «l'opportunità di raggiungere un elevato livello di occupazione». La Convenzione n. 131 integra le convenzioni precedenti, che riguardavano solo settori specifici e non erano destinate ad essere applicate in modo generale. Secondo il suo preambolo, essa (come la direttiva) mira anche a combattere la povertà lavorativa. La Convenzione non utilizza tuttavia concetti come salario “adeguato” o “dignitoso”, tanto che lo stesso Ufficio Internazionale del Lavoro dell'ILO rimarca una certa difficoltà nello stabilire criteri comuni, nonché una definizione del salario minimo e delle sue componenti¹¹.

⁹ *Amplius* sia consentito rinviare a L. RATTI, A. GARCÍA MUÑOZ, V. VERGNAT, *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2022, 11 ss.

¹⁰ Vi è da ricordare, tuttavia, come l'Italia abbia ratificato la precedente Convenzione n. 26 del 1928 (Minimum Wage-Fixing Machinery Convention) nonché la Convenzione settoriale n. 99 del 1951 (Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention).

¹¹ Bureau International du Travail, *Étude d'ensemble des rapports sur la convention (no*

Le ragioni per cui il riferimento al 60% del salario mediano lordo e del 50% del salario medio lordo si ritrova oggi nel testo dell'art. 5 sono legate al rischio di genericità che recava la proposta iniziale. Certo, alcune indicazioni provenienti dai Considerando avrebbero potuto essere recuperate in sede di interpretazione teleologica¹². Tuttavia, l'aver espressamente incluso nel corpo della direttiva le predette soglie conferisce ulteriore efficacia agli obblighi previsti in tema di adeguatezza.

Rimangono importanti novità aggiunte nel corso del dialogo fra Parlamento e Consiglio in seno al trilogò. In particolare, spicca il nuovo Considerando 20, che ricollega l'adeguatezza a un'equa distribuzione salariale nel paese di riferimento e al fatto che il salario assicuri un tenore di vita dignitoso, ed esplicita ora con enfasi l'importanza di misurazioni assolute della medesima adeguatezza. Tra gli altri strumenti, il Considerando 20 invita ad includere «un paniere di beni e servizi a prezzi reali stabiliti a livello nazionale può essere strumentale per determinare il costo della vita, al fine di raggiungere un tenore di vita dignitoso. In via ulteriore rispetto alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, la partecipazione ad attività culturali, scolastiche e sociali può altresì essere tenuta in considerazione». È evidente il tratto innovativo di tali precisazioni, che lasciano impregiudicata l'importanza delle soglie di Kaitz (che infatti rimangono nello stesso Considerando 20, ultima parte) ma segnano con decisione¹³ la necessità che l'adeguatezza del salario minimo legale non rifletta solo la distribuzione salariale in un dato Stato membro, ma svolga anche un'effettiva funzione di realizzazione di una "cittadinanza" sostanziale, legata alla piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale ed economica del proprio Stato membro.

Venendo ora alla parte dispositiva della direttiva, occorre anzitutto osservare come agli Stati membri l'art. 5 richieda in primo luogo di «adottare le misure necessarie a garantire che la fissazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali siano guidati da criteri stabiliti per promuovere l'adeguatezza». È dunque molto ampia la discrezionalità lasciata agli Stati membri, tanto più che i

131) et la Recommandation (no 135) sur la fixation des salaires minima 1970, Genève, 2014, 39.

¹²A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, cit.

¹³In particolare, deve notarsi la differenza fra quanto il Considerando 20 suggerisce come possibile introdurre (ad esempio, la comparazione fra i salari minimi netti e la soglia di povertà e il potere di acquisto del salario minimo) e quanto è invece obbligatorio che gli Stati membri introducano (come l'uso di indicatori e valori di riferimento ad essi associati per valutare l'adeguatezza dei salari minimi).

criteri per promuovere l'adeguatezza possono essere stabiliti, conformemente alle prassi in vigore in ciascun Stato membro, dalla legge, dalle istituzioni competenti, ovvero da organismi tripartiti (art. 5, comma 1, ultima parte), purché definiti in maniera chiara e stabile ed alla luce degli obiettivi esplicitati dallo stesso art. 5, comma 1, che fa riferimento alla necessità di garantire un tenore di vita dignitoso, alla riduzione della povertà lavorativa e alla promozione di una convergenza social verso l'alto, nonché alla riduzione delle disparità salariali uomo-donna.

Il quinto comma dell'art. 5 individua un secondo obbligo per gli Stati membri consistente nell'adottare le misure necessarie a garantire un aggiornamento regolare e tempestivo dei salari minimi legali al fine di salvaguardarne l'adeguatezza almeno ogni due anni ovvero, per gli Stati membri che impiegano meccanismi di indicizzazione dei salari, almeno ogni quattro anni.

Un ultimo obbligo stabilito nell'art. 5, comma 6 impone agli Stati membri di istituire commissioni consultive dirette a supportare le autorità competenti in merito alle questioni relative al salario minimo legale.

La sequenza di obblighi stabilita dall'art. 5, benché ora articolata con maggiore chiarezza, si arresta sul piano procedurale e non individua alcuna misura diretta di determinazione sostanziale dei livelli salariali, pena lo sfioramento di competenze *sub specie* contrasto con l'art. 153 (5) TFUE¹⁴. Alla base dell'approccio per c.d. burocratico insito negli obblighi di cui all'art. 5 si ritrova la strettissima base giuridica su cui l'intera direttiva si poggia. L'aver scelto l'art. 153 TFUE quale fondamento normativo, infatti, seppur giustificato dal timore di subire un'interpretazione orientata alle logiche del *market access* à la Laval e Viking¹⁵, ha inibito il legislatore europeo dall'intervenire (più) direttamente sui livelli salariali¹⁶.

Ritorna – o per meglio dire rimane – dunque in capo agli Stati membri un'ampia discrezionalità nello stabilire i livelli delle retribuzioni minime, alla luce però dei Considerando della direttiva, che indicano quali canoni informativi dell'adeguatezza il fatto che i salari minimi siano «equi rispetto alla distribuzione salariale del paese» e consentano «un tenore di vita digni-

¹⁴ Per una prospettiva critica rispetto alle competenze dell'UE espresse con la direttiva cfr. E. SJÖDIN, *European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU*, in *European Labour Law Journal*, 2022, 279-281.

¹⁵ Su questi aspetti cfr. A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. dir.*, 2020, 553 ss.

¹⁶ P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2021, 749 ss.

toso». Se tali canoni sembrano escludere che l'equità ricercata dalla direttiva si esprima a livello del singolo rapporto individuale di lavoro – e si riferisca dunque alla giustizia contrattuale in sé – deve nondimeno osservarsi come essa si ponga in linea di continuità con il valore della dignità espresso nell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali e nell'art. 4 della Carta sociale europea¹⁷. In termini concreti, le due accezioni dell'adeguatezza rispetto alla distribuzione salariale e al tenore di vita dignitoso, ad altro non rimandano se non appunto alle soglie di povertà lavorativa individuate nel 60% della retribuzione mediana e 50% della retribuzione media e al paniere di beni e servizi di cui al Considerando 20.

Vi è dunque da chiedersi se un salario minimo legale che adotti i canoni di adeguatezza sopra menzionati sia sufficiente a contrastare il tendenziale aumento dei tassi di povertà lavorativa. L'esempio della Germania, dove un salario minimo è stato introdotto per legge dal 2015, sembra mostrare che, pur non avendo portato miglioramenti nel livello medio di povertà lavorativa¹⁸, il salario minimo legale ha consentito ai lavoratori occupati in settori particolarmente deboli sul piano delle relazioni industriali di ricevere una copertura minima obbligatoria¹⁹, lasciando peraltro la contrattazione collettiva dispiegarsi liberamente negli altri settori²⁰.

Più in generale occorre evitare di desumere l'assenza o la marginalità della povertà lavorativa in via esclusiva dall'adeguatezza del salario minimo legale. Mentre salari adeguati sembrano costituire condizione necessaria ad assicurare una distribuzione equa dei redditi nel mercato del lavoro, essi non sono sufficienti a garantire a chi è considerato "in work" dalle statistiche Eurostat di sfuggire al rischio di povertà lavorativa. La nozione di *in-work poverty*, infatti, viene riferita a chiunque abbia prestato un'attività remunerata (in regime di autonomia o subordinazione) per almeno sette mesi nell'anno di riferimento e sia incluso in un contesto familiare il cui reddito disponibile si collochi sotto la relativa soglia, includendovi tutte le fonti di reddito percepite dai membri di un dato nucleo familiare²¹.

¹⁷ M. V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE, *Riacciando il filo del discorso*, cit., 41-42.

¹⁸ K. BRUCKMEIER, O. BRUTTEL, *Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany*, in *Journal of Social Policy*, 2021, Vol. 50, n. 2, 247-266.

¹⁹ A. GARNERO, C. LUCIFORA, *L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, 297-298.

²⁰ M. BARBERA, F. RAVELLI, *La Proposta di direttiva sul salario minimo adeguato*, cit., 73.

²¹ Sia consentito il rinvio a L. RATTI, A. GARCÍA MUÑOZ, V. VERGNAT, *The Challenge of Defining, Measuring, and Overcoming In-Work Poverty in Europe: An Introduction*, cit., 2-3.

La bi-dimensionalità – individuale e familiare – dell’indicatore della povertà lavorativa sfugge così alla stretta logica sottesa al salario minimo. Vi sono dunque altri, più rilevanti fattori, primo fra tutti l’instabilità lavorativa *sub specie* bassa intensità di lavoro nel nucleo familiare, che influenzano le statistiche sulla povertà lavorativa. Tali considerazioni consentono di accogliere con favore l’attuale testo dell’art. 5 in punto all’adeguatezza delle retribuzioni fissate per legge, ma lasciano impregiudicata la funzione della contrattazione collettiva nella determinazione delle dinamiche salariali e, per quanto qui interessa, nella riduzione dei livelli di *in-work poverty*.

4. La copertura della contrattazione collettiva

Occorre dunque concentrare l’attenzione – quantomeno da una prospettiva italiana – sull’art. 4 della direttiva, intitolato alla promozione della contrattazione collettiva in materia di fissazione dei salari.

L’importanza dell’art. 4 non è affatto secondaria rispetto a quella dell’art. 5 in tema di adeguatezza, tanto che la direttiva stessa finisce per costituire più uno strumento di supporto alla contrattazione collettiva negli Stati membri privi di un salario minimo legale che uno di coordinamento delle politiche salariali negli Stati membri ove già vige un sistema legale di fissazione dei salari minimi. Prova ne sia l’attuale formulazione del Considerando 18, che in fine reca la promozione della contrattazione collettiva quale uno degli obiettivi espliciti dell’intera direttiva²².

L’art. 4, largamente influenzato dal dibattito sviluppatosi in seno al Parlamento europeo, separa ora nettamente due ordini di obblighi indirizzati agli Stati membri dell’Unione.

Con riguardo agli obblighi per c.d. principali, la proposta iniziale della Commissione recava unicamente due previsioni, che imponevano agli Stati membri di promuovere la «costruzione e rafforzamento della capacità delle parti sociali di impegnarsi nella contrattazione collettiva sulla definizione dei salari a livello settoriale o interprofessionale» e a svolgere «negoziati costruttivi, significativi e informati sui salari tra le parti sociali».

L’attuale testo dell’art. 4 introduce due ulteriori obblighi per gli Stati membri. L’art. 4, comma 1, lett. c) impone di «adottare misure, se del caso, per tutelare l’esercizio del diritto alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei

²²Nella versione licenziata dal Consiglio nel giugno 2022, è evidente l’aggiunta dell’ultimo periodo: «*this Directive also promotes collective bargaining on wage-setting*».

salari e per proteggere i lavoratori e i rappresentanti sindacali da atti discriminatori nei loro confronti per il fatto che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva per la determinazione dei salari». La successiva lett. d) obbliga ad adottare misure, ove appropriate, dirette a proteggere i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro che partecipano o desiderano partecipare alla contrattazione collettiva «contro tutti gli atti di ingerenza delle une verso le altre, che si realizzino sia direttamente sia per mezzo di loro funzionari o membri, nella loro formazione, nel loro funzionamento e nella loro amministrazione». Mentre le lett. a) e b) dell'art. 4, comma 1 costituiscono misure specifiche dirette a favorire la capacità delle parti sociali di determinare politiche salariali trasparenti ed efficaci, gli obblighi contenuti nelle lett. c) e d) ricalcano letteralmente quanto previsto dagli artt. 1 e 2, comma 1, della Convenzione OIL n. 98 del 1949 sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

Il comma 2 dell'art. 4 reca obblighi ulteriori, che si materializzano unicamente laddove nel singolo Stato membro il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore all'80%. Il primo obbligo consiste nel prevedere un quadro che favorisca le condizioni per lo svolgimento della contrattazione collettiva mediante una legislazione concertata con le parti sociali ovvero mediante un accordo con le stesse. Il secondo obbligo consiste invece nell'introdurre un Piano d'azione per la promozione della contrattazione collettiva. Nel testo attuale, tale Piano deve basarsi su un programma con scadenze ben definite e deve contenere misure concrete che incrementino progressivamente il tasso di copertura della contrattazione collettiva, ferma restando l'autonomia collettiva delle parti sociali. Il Piano medesimo, che costituisce un documento pubblicamente accessibile e notificato alla Commissione, deve essere periodicamente aggiornato, sempre in consultazione o in accordo con le parti sociali, ed in ogni caso riformulato almeno ogni cinque anni.

Anche qui, l'influenza del Parlamento europeo è evidente, non solo per avere alzato la soglia dal 70% all'80% di copertura della contrattazione collettiva, ma specialmente per avere trasformato un obbligo relativamente generico – quale era quello inizialmente proposto dalla Commissione di stabilire un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva – in uno strumento potenzialmente cruciale e sanzionabile sul piano procedurale. È infatti evidente che, qualora uno Stato membro non adempia all'obbligo di stabilire il Piano d'azione, ovvero lo determini in guise eccessivamente generiche o inefficaci, o ancora non lo notifichi alla Commissione o non lo aggiorni periodicamente, detto Stato sarà passibile di procedura d'infrazione per inadempimento agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE ai sensi degli artt. 258 e 260 TFEU²³.

²³ Dal più recente rapporto sulle procedure di infrazione pubblicato dalla Commissione euro-

L'intero art. 4 in tema di promozione della contrattazione collettiva deve leggersi alla luce dei relativi Considerando.

Nel Considerando 16 si afferma ora che la contrattazione collettiva di settore o intersettoriale costituisce «*an essential factor for achieving adequate minimum wage protection and therefore needs to be promoted and strengthened*». Nel Considerando 19 si precisa che le parti sociali conservano la più ampia libertà di stabilire il livello più appropriato e le modalità per assicurare salari adeguati mediante contrattazione collettiva.

Assume in particolare rilievo il Considerando 13 della direttiva, per cui «la protezione garantita dal salario minimo previsto dai contratti collettivi in occupazioni a basso salario è adeguata e pertanto assicura un tenore di vita dignitoso nella maggioranza dei casi, e ha dimostrato di essere un mezzo effettivo tramite cui ridurre la povertà lavorativa». Rispecchia la medesima logica il Considerando 24, ove si afferma che le retribuzioni medie nei sistemi che non hanno un salario minimo legale sono fra le più elevate nell'UE. Tali sistemi, prosegue il Considerando 24, «*are characterised by very high collective bargaining coverage, as well as high levels of affiliation to both the employer associations and trade unions*».

Il quadro si completa con il ragionamento svolto dal Considerando 26, per cui gli Stati membri con un elevato livello di copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una ridotta percentuale di lavoratori a basso salario e dunque a promuovere salari minimi più elevati. Similmente, «*the majority of the Member states with high levels of minimum wages relative to the average wage have a collective bargaining coverage above 80%*». La versione concordata fra Parlamento e Consiglio nel giugno 2022 ha modificato il riferimento dal salario mediano (*median wage*) al salario medio (*average wage*), per riflettere il fatto di avere alzato la soglia dal 70% all'80% al di sotto della quale gli Stati membri sono obbligati a stabilire un Piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva.

Ora, complessivamente valutato, il ragionamento svolto nei citati Considerando traccia un nesso di causa-effetto fra l'adeguatezza e la protezione garantita dal salario minimo contenuto nei contratti collettivi «in occupazioni a basso salario». In questo nesso causale si annida uno degli aspetti più delicati dell'intera direttiva, non tanto per la generalità dei sistemi europei di relazioni industriali, e neppure per quei sei Paesi privi di un salario minimo, bensì spe-

pea per l'anno 2020 (COM(2021) 432 final), risulta che l'Italia è il quarto paese nell'UE per numero di procedure avviate, dopo Spagna, Regno Unito e Grecia. Su un totale di 87 procedure nel 2020 a carico dell'Italia, 16 erano per violazioni relative a regolamenti, trattati o decisioni, 53 per errata trasposizione o applicazione di direttive e 18 per tardiva trasposizione di direttive.

cialmente per l'Italia. Come già rilevato²⁴, il problema risiede nell'estrarre da una circostanza statistica – ossia il fatto che normalmente laddove i tassi di copertura della contrattazione collettiva siano particolarmente elevati, il salario minimo si attese a un livello adeguato rispetto alle soglie di Kaitz – un imperativo di policy ineluttabile, che si risolve in una sorta di presunzione di adeguatezza per qualunque prodotto della contrattazione collettiva, purché statisticamente diffuso nel paese di riferimento.

Il risultato sorprendente di questo procedimento logico – che con Peirce potremmo chiamare di abduzione – consiste nell'obliterare la circostanza per cui non sempre, certamente non nel sistema italiano di relazioni industriali, estensione della copertura della contrattazione collettiva equivale ad adeguatezza dei salari minimi. Ciò è tanto più verificabile proprio nei settori c.d. poveri, ossia in quei settori economici nei quali i lavoratori che percepiscono bassi salari sono più del 20%²⁵.

Rispetto a queste critiche, si è obiettato che in realtà la direttiva «auspica soltanto la più ampia estensione possibile dei contratti collettivi», dunque non sembra possa essere interpretata «nel senso che la diffusione dei contratti collettivi oltre il 70% determini una sorta di «presunzione di adeguatezza» dei salari minimi»²⁶. Senonché, a ben vedere, benché non determini in senso coercitivo una presunzione di adeguatezza – tale cioè da determinare il sussistere o meno di taluni obblighi in capo agli Stati membri – la direttiva pone tale presunzione proprio alla base dell'art. 4 in tema di promozione della contrattazione collettiva. In tal senso deve condividersi l'opinione che invita a dubitare che gli alti tassi di copertura della contrattazione collettiva accreditati all'Italia siano un «indicatore di buona salute della contrattazione collettiva»²⁷. Risulta infatti che laddove il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia superiore all'80%, gli obblighi secondari di cui all'art. 4, comma 2 non scattano affatto, e dunque lo Stato membro in questione è esonerato dall'introdurre un

²⁴ L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, 59 ss.

²⁵ Ci si può basare, per queste evidenze statistiche, sulla definizione di poor sectors utilizzata nell'ambito del progetto *Working, Yet Poor* in base ai dati Eurostat. Così definiti certi settori poveri, è possibile identificarli in: attività di alloggio e ristorazione; supporto amministrativo e servizi; settore artistico, di intrattenimento e svago; commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di motoveicoli e altre attività di servizio.

²⁶ P. PASCUCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, cit., 760.

²⁷ L. ZOPPOLI, *Basi giuridiche e rilevanza della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, cit., 365.

quadro regolativo atto a promuoverla, nonché dal redigere il Piano d'azione sopra menzionato diretto ad aumentare il tasso di copertura.

L'esempio italiano è tal senso emblematico. Sul piano statistico, il documento di *Impact assessment* allegato alla proposta di direttiva attribuiva all'Italia un tasso di copertura della contrattazione collettiva di poco superiore all'80%²⁸.

Le stime OCSE, di contro, accreditavano all'Italia addirittura il 100% di copertura (con Francia e Austria al 98%, e Belgio al 96%). Tali misurazioni sono frutto di stime non sempre adeguate rispetto al quadro giuridico di riferimento e alla sua applicazione concreta. Il glossario statistico dell'OCSE precisa in proposito che «la copertura della contrattazione collettiva, ovvero la percentuale di lavoratori coperti da un contratto collettivo, è più vicina a misurare il grado di capacità dei sindacati di fornire standard comuni di salari, orari e condizioni di lavoro nei mercati del lavoro. Essendo il risultato combinato dell'organizzazione e dell'azione dei sindacati, dell'organizzazione dei datori di lavoro e del sostegno statale, il tasso di copertura della contrattazione indica il grado di organizzazione dei rapporti di lavoro». Prosegue inoltre ricordando come meccanismi di estensione della copertura della contrattazione siano stati introdotti sin dagli anni '30²⁹. Il punto di vista dell'OCSE è peraltro mutato nel tempo. La ragione per cui oggi l'Italia figura avere una copertura al 100% della contrattazione collettiva è così individuata dall'ultima edizione (2021) dell'*OECD Note on definitions, measurement and sources*: «In assenza di fonti alternative, con la pubblicazione della banca dati ICTWSS dell'OCSE/AIAS, la copertura è stata rivista al 100%, riflettendo il fatto che in Italia i salari base fissati nei contratti collettivi (minimi tabellari) sono utilizzati dai tribunali del lavoro come riferimento per determinare se l'impresa rispetta l'articolo 36 della Costituzione italiana (...). I minimi salariali nei contratti collettivi sono quindi l'equivalente funzionale di salari minimi settoriali per tutti i lavoratori che tutte le imprese devono rispettare. Il principale inconveniente è che, in questo caso, sono inclusi nella stima anche i lavoratori impiegati in aziende che semplicemente si “orientano” verso l'accordo prevalente»³⁰.

²⁸ Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, cit., 155-156.

²⁹ J. VISSER, *What happened to collective bargaining during the great recession?*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, Vol. 5/1, 9.

³⁰ OECD & Jelle VISSER, *OECD/AIAS ICTWSS Database. Note on definitions, measurement and sources*, 2021.

È evidente, dunque, che le stime OCSE implicino un'efficacia *erga omnes* indotta dagli artt. 36 Cost. e 2099 c.c., ciò che nella realtà non si realizza³¹, né peraltro si potrebbe realizzare, pena il contrasto con la seconda parte dell'art. 39 Cost.³².

Tali inesattezze sono in parte riprodotte dalle stime poste alla base del documento di *Impact assessment* elaborato dalla Commissione nell'ottobre 2020 ed allegato alla proposta di direttiva. In tale documento, l'Italia figura avere una copertura della contrattazione collettiva intorno all'80% e una percentuale di lavoratori considerati a basso salario inferiore al 10%, donde l'applicazione del nesso di causazione per cui un'elevata copertura assicura una scarsa diffusione di lavoro a basso salario. Come già osservato, rimane problematico il parallelo fra salario minimo legale e retribuzioni stabilite dai contratti collettivi, quantomeno per il fatto che solo il primo è per definizione applicabile alla generalità dei lavoratori, mentre le seconde rimangono confinate nei limiti soggettivi di applicazione dei contratti collettivi e nella pratica svolgono solo in parte la funzione ad essa demandata dall'art. 36 Cost. In mancanza di un sistema – come quello austriaco – di estensione tendenzialmente generale dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, la porzione di lavoratori non coperti dalle tutele da essi riconosciute risulta tanto più affidata alla capacità dei singoli o delle parti sociali di estenderle *ultra partes*. Il che risulta più complesso proprio per quei lavoratori e in quei settori che sono statisticamente esposti a livelli maggiori di precarietà, cui si associa di norma un più elevato tasso di povertà lavorativa.

Ancora, il nesso fra taluni fattori determinanti e la conseguenza che si vorrebbe prevenire risulta assai meno diretto di quanto il legislatore europeo sembra intendere.

Per un verso, infatti, non è detto che la copertura elevata della contrattazione collettiva generi una porzione inferiore di lavoratori a basso salario. Prova ne sia la relativamente alta percentuale di lavoratori a basso salario (circa 15%) in paesi come l'Austria dove la copertura è pressoché del 100%³³.

Per l'altro verso, la stessa correlazione fra salari considerati bassi e povertà lavorativa si dimostra fallace. Occorre in proposito ricordare come per lavora-

³¹ S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 185 ss.

³² G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, Bologna, 2020, 111.

³³ Sulla base del più volte citato documento di *Impact assessment* elaborato dalla Commissione (p. 154), altri controesempi vengono dai Paesi Bassi e dalla Slovenia.

tori con bassi salari si debbono intendere, secondo il glossario Eurostat, coloro che «percepiscono retribuzioni orarie (esclusi i contributi e le tasse pagate dal datore di lavoro) inferiori ai due terzi del salario mediano lordo a livello nazionale»³⁴. Si tratta, quindi, di un concetto relativo (perché dipende dalla distribuzione dei salari nella popolazione) e individuale (non viene considerata la situazione della famiglia nel suo complesso). Ciò si differenzia alquanto dalla definizione di povertà lavorativa, che è sì relativa ma viene considerata nel contesto del nucleo familiare. 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. Ricerche empiriche mostrano una maggiore incidenza della bassa retribuzione rispetto alla povertà lavorativa in tutti i Paesi dell'UE, ad eccezione della Svezia³⁵. Sebbene il rischio di povertà sia più elevato per un lavoratore a bassa retribuzione, la debole correlazione tra questi due indicatori dimostra che il basso salario è solo una minima determinante della povertà lavorativa³⁶. Molti lavoratori a bassa retribuzione sono secondi percettori di reddito in una famiglia e il primo percettore di reddito garantisce che la famiglia non viva al di sotto della soglia di povertà relativa³⁷. In effetti, a causa della dimensione familiare, l'impatto della bassa retribuzione sul rischio di povertà lavorativa di un individuo dipende in larga misura dalla composizione del nucleo familiare in cui vive. Peraltro, esistono ampie 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 Ceca³⁸.

³⁴ Eurostat, Earnings statistics, Statistics explained (2021), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners.

³⁵ W. SALVERDA, *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, 26-49.

³⁶ B. MAÏTRE, B. NOLAN, C. WHELAN, *Low-pay, in-work poverty and economic vulnerability: a comparative analysis using EU-SILC*, in *The Manchester School*, 80(1), 2012, 99-116.

³⁷ Sulla Germania cfr. ad esempio M. GIEBELMANN, L. HENNING, *The different roles of low-wage work in Germany: regional, demographical and temporary variances in the poverty risk of low-paid workers*, in H.-J. ANDREß, H. LOHMANN (a cura di), *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008, 96-123.

³⁸ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, 84-93.

5. *Il lungo cammino dell'attuazione della direttiva e gli effetti sulla riduzione della povertà lavorativa*

Interrogandosi sull'effettivo impatto della direttiva sulla riduzione dei livelli di povertà lavorativa e, in particolare, sui sistemi giuridici degli Stati membri, non può non ricordarsi come la versione finale del testo abbia impresso un significato ulteriore a una norma solitamente di routine come l'art. 17 intitolato "Trasposizione e recepimento". Oltre ad imporre il recepimento, come di norma, entro due anni dalla data di entrata in vigore, l'art. 17, comma 2 obbliga gli Stati membri a comunicare alla Commissione «le disposizioni che contengano riferimenti alla direttiva». Dopo le ultime modifiche, il *quomodo* di tale comunicazione è lasciato alla piena discrezionalità del singolo Stato membro.

In via ulteriore, il nuovo comma 3 della norma obbliga gli Stati membri ad adottare «in conformità con la loro legislazione e prassi nazionale, le misure adeguate per garantire l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali ai fini dell'attuazione della presente direttiva. A tal fine, essi possono affidare alle parti sociali tale attuazione, in tutto o in parte, compresa l'elaborazione del piano d'azione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, qualora le parti sociali lo richiedano congiuntamente. In tal modo, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che gli obblighi previsti dalla presente direttiva siano rispettati in ogni momento». Il successivo comma 4 – anch'esso introdotto da ultimo – precisa che «la comunicazione di cui al paragrafo 2 comprende una descrizione del coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione della presente direttiva».

Insieme alla riscrittura dell'art. 12 – dedicato al "Right to redress and protection against adverse treatment or consequences" – le modifiche all'art. 17 evidenziano il compromesso politico con alcuni paesi nordici, in specie la Svezia, che hanno acconsentito a sostenere il cammino della direttiva nonostante l'espressa contrarietà delle parti sociali ed i potenziali pericoli per il proprio sistema di relazioni industriali³⁹.

La nuova formulazione dell'art. 17 in tema di recepimento della direttiva impone di confrontarne, in via conclusiva, l'impianto generale rispetto alla proposta originaria elaborata dalla Commissione europea nell'ottobre 2020.

Nell'intento di ridurre i preoccupanti livelli di povertà lavorativa registrati in quasi tutti gli Stati membri nell'ultimo decennio, la proposta originaria esi-

³⁹ In senso critico rispetto alla visione tradizionale sui punti di forza del sistema svedese di relazioni industriali cfr. E. BENGSSON, *The origins of the Swedish wage bargaining model*, in *International Labour and Working-Class History*, 2022, 1-17.

biva tre meriti fondamentali, che giustificavano l'accoglienza di massima positiva suscitata in dottrina.

Anzitutto, essa scavalcava le barriere che storicamente avevano impedito alle istituzioni europee di intervenire sulle politiche salariali degli Stati membri con misure più invasive delle semplici *Country Specific recommendations* indirizzate annualmente all'esito del semestre europeo. Tale sconfinamento si attuava mediante una combinazione fra misure procedurali e promozionali, avendo a mente il limite invalicabile di cui all'art. 153 (5) TFUE.

In secondo luogo, la proposta di direttiva si proponeva di introdurre un concetto – quello dell'adeguatezza – già desumibile dalle fonti internazionali ma per nulla condiviso sul piano comparato fra gli Stati membri. Non potendo intervenire sull'equilibrio interno al contratto di lavoro (pena appunto lo sconfinamento delle competenze), la direttiva formulava in termini sufficientemente generici tale adeguatezza, riferendola in sostanza alla complessiva dinamica salariale nel singolo Stato membro.

Infine, la proposta di direttiva imponeva procedure dirette ad estendere quanto possibile l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, in base all'assunto per cui un aumento della copertura potrebbe “trascinare” i livelli medi delle retribuzioni. In via ulteriore, la proposta sosteneva la contrattazione collettiva sfruttando le potenzialità di cui alla direttiva 2014/24 in tema di appalti pubblici, che nella fase di esecuzione dell'appalto richiede agli Stati membri di assicurare che i datori di lavoro rispettino le norme di legge e di contratto collettivo applicabili.

La critica principale rispetto al testo iniziale si concentrava sull'eccessiva fiducia riposta nei ragionamenti di causazione applicati alle dinamiche sociali, che rischiavano di ingessare l'azione legislativa e nel medio periodo restituire risultati non appaganti.

Ora, il testo definitivo della direttiva sembra confermare questi tre pilastri fondamentali, risultando tuttavia sensibilmente più incisivo proprio sul piano della riduzione della povertà lavorativa.

Come emerge dall'esegesi delle disposizioni della direttiva ed in specie dei suoi Considerando, le modifiche apportate da Parlamento europeo e Consiglio hanno consolidato le sue premesse empiriche e le hanno tradotte in considerazioni stringenti. Il richiamo costante ed esplicito al quadro internazionale derivante dalle Convenzioni OIL ha ulteriormente rafforzato il testo e, circostanza abbastanza eccezionale per un atto di diritto secondario UE, consentirà alla Corte di giustizia di utilizzare dette Convenzioni nell'interpretazione della direttiva con maggiore precisione ed efficacia⁴⁰.

⁴⁰ Come correttamente osserva Sophie Robin-Olivier, il diritto del lavoro europeo si riferi-

Valutando complessivamente il testo approvato nel settembre 2022, la povertà lavorativa risulta essere non più soltanto la cornice statistica entro cui promuovere adeguatezza e diffusione dei salari minimi. Essa diviene il problema principale che la direttiva si propone di risolvere, mediante la crescita tendenziale delle retribuzioni e l'aumento della contrattazione collettiva di settore.

Quantomeno nelle sue premesse, la direttiva identifica oggi con maggiore chiarezza che fra le cause della povertà lavorativa debbono considerarsi una serie di fattori: i bassi salari, certo, ma anche la diffusione dei contratti non standard (in particolare con bassa intensità lavorativa come il part-time involontario), il ricorso al 'falso' lavoro autonomo, la disegualianza salariale di genere, le differenze nei sistemi nazionali di sicurezza sociale, le politiche per la casa. Tutti questi fattori meritano un'attenzione particolare a livello europeo – come dimostra plasticamente il Pilastro europeo dei diritti sociali – ma sono stati solo in parte considerati nelle misure legislative sinora approvate.

Se è vero che la direttiva 2019/1152 impone agli Stati membri l'adozione di misure dirette a prevenire l'abuso dei contratti a chiamata, intermittenti o a zero ore (articolo 11 e considerando 35) e che la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01) tenta di stimolare l'estensione della sicurezza sociale ai lavoratori autonomi in regime di mono-committenza, altre sfide ben più sistemiche attendono il legislatore europeo e la stessa Corte di giustizia.

La correlazione piuttosto stringente fra lavoro non-standard e povertà lavorativa suggerisce di andare al di là del principio di parità di trattamento per adeguatamente tutelare i lavoratori temporanei, a termine, e part-time, in specie con lo scopo di affrontare il problema della bassa intensità lavorativa.

L'utilizzo massiccio del lavoro intermittente o a chiamata in settori in cui non necessariamente le occasioni di lavoro sono imprevedibili e mutevoli – ivi comprese le piattaforme digitali che operano sia online sia on-demand in un luogo fisico – suggerisce inoltre di ridurre l'impiego di tali forme contrattuali.

Gli ultimi studi pubblicati in Italia sulla crescente diffusione del lavoro povero segnalano ulteriori piste di policy. La relazione finale del gruppo di lavoro sulla povertà lavorativa⁴¹ suggerisce di garantire salari minimi adeguati (sia

sce molto di rado al diritto internazionale del lavoro e nelle stesse pronunce della Corte di giustizia i riferimenti sono scarsi: cfr. S. ROBIN-OLIVIER, *The relationship between international law and European labour legislation and its impact on the development of international and European social law*, in *International Labour Review*, 2020, vol. 159, 486-487.

⁴¹ Cfr. A. GARNERO et al., *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, novembre 2021, reperibile al sito: <https://www.>

mediante estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi c.d. leader, sia mediante salario minimo legale), di rendere più efficiente la vigilanza sul rispetto dei minimi salariali, di introdurre uno specifico in-work benefit (isotto forma di trasferimento monetario a chi lavora), di incentivare il rispetto delle norme aumentando la consapevolezza fra imprese e lavoratori, e infine di promuovere una revisione dell'indicatore europeo di povertà lavorativa.

Quest'ultimo punto assume particolare importanza anche alla luce della disamina che precede, posto che lo stesso obiettivo di ridurre la povertà lavorativa immaginato dalla direttiva europea risulterebbe di difficile realizzazione se si mantiene – come fa l'indice AROP – alla base degli indicatori il doppio gradiente del 50% del salario medio e del 60% del salario mediano. Ciò lascia in effetti all'ombra delle statistiche la diffusione del lavoro povero femminile e più in generale la diffusa povertà lavorativa del secondo percettore di reddito all'interno di un nucleo familiare.

lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf.

La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e *gender pay gap*

The gender issue in the perspective to combat in-work poverty: between work-life balance needs, discriminations and gender pay gap

Giulia Marchi

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT

Il saggio si propone di approfondire il tema della condizione lavorativa delle donne per l'impatto che questa può avere sull'intensità lavorativa a livello familiare e, dunque, sulla diffusione dell'*in-work poverty*. Sono considerate le politiche dirette a garantire un'effettiva parità tra donne e uomini, oltre che pari opportunità nel mercato del lavoro, e quelle dirette a favorire la conciliazione dell'attività lavorativa con le esigenze di cura, nell'ottica di favorire una maggiore redistribuzione di tali responsabilità nella famiglia.

The paper investigates the issue of the working conditions of women for the impact that they can have on the work intensity of the household and, therefore, on the spread of in-work poverty. It addresses the policies aimed at achieving equality between women and men, as well as equal opportunities in the labour market, and policies aimed at facilitating the work-life balance for workers with caring responsibilities, with a view of encouraging a more equal sharing of these caring responsibilities.

SOMMARIO:

1. La lunga strada verso la parità di genere e il contrasto alla “povertà nelle famiglie di lavoratori”. – 2. Il bilanciamento tra parità di diritti e speciale protezione. – 3. La parità e la trasparenza in materia retributiva: un primo passo nella giusta direzione. – 4. Tecniche e nozioni per

promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro. – 5. Gli strumenti per favorire l’equilibrio tra lavoro e vita privata: a) i congedi. – 6. Segue: b) l’orario di lavoro e le modalità di lavoro flessibili. – 7. La parità e l’adeguata protezione del lavoro femminile quali strumenti per il contrasto all’*in-work poverty*.

1. *La lunga strada verso la parità di genere e il contrasto alla “povertà nelle famiglie di lavoratori”*

La povertà lavorativa in Italia dipende da un’interazione “di bassi salari annuali percepiti da un’alta quota di lavoratori” e un “numero limitato di percettori di reddito in molte famiglie”¹. Nella letteratura che si occupa di *in-work poverty* è ampiamente riconosciuto che si tratta di un fenomeno connesso ad una pluralità di fattori, di cui uno dei principali è proprio la bassa intensità lavorativa a livello di nucleo familiare², tanto che di recente, nel tentativo di mettere in risalto questo aspetto, taluno ha parlato di “povertà nelle famiglie di lavoratori”, una nozione da accostare al concetto di “lavoro povero”, che invece fa riferimento alla dimensione individuale della povertà lavorativa³.

Il presente contributo approfondirà alcuni aspetti relativi alla dimensione familiare, specialmente quelli connessi alle scelte e ai “vincoli, nella partecipazione al mercato del lavoro”, dei componenti della famiglia potenzialmente parte della popolazione attiva⁴.

A conferma del fatto che le caratteristiche del nucleo familiare sono uno dei fattori chiave dell’*in-work poverty* come definita dall’indicatore europeo⁵,

¹ M. RAITANO, *Povero lavoro, ecco perché occuparsene*, in *Altreconomia*, 2019, 214.

² I. MARX, B. NOLAN, *In-Work Poverty*, in B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states*, Oxford University Press, New York, 2019, 131 ss; E. CRETAAZ, *The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: theoretical and conceptual reflections*, in *Soc. lav.*, 161/2021, 13.

³ Non si può infatti non considerare il rilievo delle condizioni e delle caratteristiche dell’occupazione, che specialmente se poco retribuita, non continuativa o non a tempo pieno, spesso incide in modo negativo sul lavoro povero. Cfr. M. FILANDRI, E. MORLICCHIO, E. STRUFFOLINO, *Povertà, lavoro e famiglia: una riflessione introduttiva*, in *Soc. lav.*, 161/2021, 27 ss.

⁴ M. FILANDRI, E. MORLICCHIO, E. STRUFFOLINO, *op. cit.*

⁵ M. RAITANO, *Povero lavoro, ecco perché occuparsene*, *op. cit.* Per la definizione di *in-work poverty*, cfr. *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology – in-work poverty*, in [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_in-work_poverty#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in-work_poverty#Description).

si consideri, a titolo esemplificativo, che in Italia nel 2019 nei nuclei familiari costituiti da un solo lavoratore la povertà era pari al 6,9%, in quelli composti da due adulti senza figli aveva raggiunto il 16,7%, mentre superava il 24% nelle famiglie composte da un genitore single con un figlio a carico⁶. Accanto a tali dati è di rilievo l'*in-work at-risk-of-poverty rate* in relazione all'intensità lavorativa del nucleo familiare: il rischio infatti aumenta molto nel caso di nuclei familiari con una media o bassa intensità lavorativa, con percentuali rispettivamente pari al 26,3% e al 39,6%⁷.

In modo controintuitivo, l'incidenza della povertà lavorativa è più elevata per gli uomini rispetto a quanto non lo sia per le donne⁸, nonostante queste ultime siano mediamente meno retribuite e abbiano più spesso contratti di lavoro temporanei o *part-time*⁹. La ragione di questo “paradosso” – come è stato definito per l'immagine poco realistica che restituisce del mercato del lavoro, viste le maggiori difficoltà incontrate dalle donne in termini di retribuzioni e opportunità di impiego¹⁰ – è connessa alla definizione di *in-work poverty* comunemente adottata a livello di Unione Europea. Questo dato, infatti, dipende dal fatto che spesso le donne sono il secondo percettore di reddito nel nucleo familiare, mentre gli uomini sono più frequentemente gli uni-

⁶Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by household type – EU-SILC survey (ILC_IW02)*.

⁷Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by work intensity of the household (population aged 18 to 59 years) – EU-SILC survey (ILC_IW03)*.

⁸Interessa circa il 12,5% degli occupati nel 2020, mentre in relazione alle donne si aggira intorno al 8,6%. Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex – EU-SILC survey*, in https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_IW01__custom_2626140/default/table?lang=en.

⁹Nel 2019 circa il 33% delle donne lavorava a tempo parziale, rispetto al 9% degli uomini; addirittura, alcune “fonti italiane stimano il part-time delle mamme lavoratrici, nel 2019, al 40% circa”. Cfr. C. MAGNESCHI, *Il lavoro femminile ai tempi del Covid-19: un'analisi a partire dall'etica di cura*, in *Sociologia del diritto*, 2021, 1, 97, che riporta i dati dell'ultimo rapporto dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere. Il fatto che a parità di competenze e livello di istruzione le donne in genere sono impiegate in occupazioni peggiori rispetto agli uomini, anche per quanto riguarda possibilità di stabilizzazione della posizione lavorativa, e sono occupate prevalentemente con contratti a tempo parziale, spesso involontario, è messo in evidenza anche da P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.*, 2018, 663.

¹⁰S. PONTHEUX, *Assessing and analyzing in-work poverty risk*, in A.B. ATKINSON, E. MARLIER (eds.), *Income and living conditions in Europe*, Esurosta Statistivcal books, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010, 307 ss.; S. PONTHEUX, *Gender and in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (eds.), *Handbook on in-work poverty*, Elgar, 2018, 70 ss.

ci o i principali¹¹. Si deve poi considerare che più spesso le donne restano fuori dalla nozione di *working poor*, che considera solo i lavoratori occupati per almeno 7 mesi nel corso dell'anno, in quanto sono più di frequente escluse dal mercato del lavoro¹².

Nel nostro Paese una delle principali cause della bassa intensità lavorativa nelle famiglie dipende proprio dal fatto che i livelli di occupazione femminile sono decisamente ridotti, intorno al 53%, mentre la media a livello di Unione Europea supera il 67%¹³. Inoltre, è da considerare che il divario tra il tasso di occupazione delle donne e degli uomini aumenta con il numero di figli: nel caso di persone con tre o più figli, il tasso di occupazione femminile diminuisce, passando dal 50% per le donne senza figli al 38%, mentre per gli uomini è addirittura superiore alla media, con una percentuale superiore all'80%¹⁴. Infatti, nonostante la composizione della forza lavoro sia cambiata radicalmente negli ultimi decenni, con una maggiore diffusione del lavoro femminile e del modello del *dual-breadwinner* anche in Europa¹⁵, ancora oggi il lavoro di cura in famiglia è suddiviso in modo non equo tra donne e uomini¹⁶. Ciò comporta

¹¹ Cfr. D. BENASSI, E. MORLICHIO, *Bassi salari e bisogni familiari: l'in-work poverty in Europa*, in *Soc. lav.*, 161/2921, 44; R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *Towards Individualizing Gender In-Work Poverty Risks*, in N. FRASER, R. GUTIÉRREZ, R. PEÑA-CASAS (a cura di) *Working Poverty in Europe. Work and Welfare in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2011; A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>.

¹² Cfr. M.L. VALLAURI, A. TONARELLI, *Povert  femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 1, 173 ss.

¹³ Cfr. *Employment and activity by sex and age – annual data*, in <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. Accanto a tali dati, è di non poco interesse anche quello relativo al tasso di inattività delle donne, piuttosto elevato, intorno al 40% con riferimento al 2021. Cfr. ISTAT, *Tasso di inattività*, in http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXINATTI.

¹⁴ Cfr. ISTAT, *La vita delle donne e degli uomini in Europa – un ritratto statistico*, 2020. I dati riportati sono relativi al 2020. Cfr. EUROSTAT, *Employment rate of adults by sex, age groups, educational attainment level, number of children and age of youngest child*, in <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

¹⁵ Nella fase “post-industriale del capitalismo”, infatti, non è più sufficiente il cd. “*family-wage*”. Cfr. N. FRASER, *After the family wage. Gender equity and the welfare state*, in *Political Theory*, vol. 22, 1994, n. 4, 591 ss.

¹⁶ Secondo uno studio dell'ISTAT, l'indice di asimmetria, “che misura quanta parte del

un impatto notevole sul lavoro delle donne e crea non pochi ostacoli rispetto al raggiungimento di una piena parità tra i due sessi¹⁷.

Sono proprio le donne a fruire in modo prevalente dei congedi parentali o a ricorrere al part-time¹⁸: la modifica della propria attività lavorativa interessa circa il 38,3% delle madri occupate contro l'11,9% dei padri¹⁹. Non è una novità: la presenza di figli rappresenta una forte criticità rispetto alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che risulta strettamente dipendente dai carichi di cura e dalle difficoltà di conciliare tali esigenze con l'attività lavorativa²⁰. Infatti, se si considerano le donne di età compresa tra i 25 e i 49 anni, il tasso di occupazione è del 73,9% per le donne senza figli, mentre è pari al 53,9% tra le donne con figli in età prescolare²¹. Si stima, inoltre, che l'11,1% delle donne con almeno un figlio non ha mai lavorato per prendersene cura. Anche questo è un valore di qualche rilievo e decisamente superiore alla media europea, che si aggira intorno al 3,7%²².

tempo dedicato da entrambi i partner al lavoro domestico è svolto dalle donne”, con riferimento alle donne tra i 25 e i 44 anni in coppie in cui entrambi i partner sono occupati, nel periodo 2020-2021 era pari al 62,6%. Cfr. ISTAT, *Rapporto Bes 2021: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2021, 83.

¹⁷DE MICHELI B., CAPESCIOTTI M., *Gender Policy and indicators report*, D2.2 “Working, Yet Poor” project, in https://workingyetpoor.eu/wp-content/uploads/2021/06/D.2.2_Gender_Policy_and_indicators_report.pdf.

¹⁸M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/prime-osservazioni-critiche-sulla-legge-n-162-2021/>.

¹⁹Tale divario aumenta ulteriormente quando i figli hanno tra 0 e 2 anni: aumenta al 44,9%, per le madri, e solo al 13% per i padri. Cfr. L.L. SABBADINI, *Audizione dell'Istat presso la XI Commissione della Camera dei deputati, al fine di “fornire materiali utili nella discussione delle proposte di legge AA.C. 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925 in materia di partecipazione femminile al mercato del lavoro e conciliazione dei tempi di vita”* (www.istat.it/it/archivio/239003). Tale situazione di fatto trova riscontro anche nel generale sentire della popolazione: il 44% degli europei pensa che il ruolo della donna sia principalmente prendersi cura dalla propria famiglia e il 43% pensa che per l'uomo sia guadagnare. Cfr. B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *Gender policy and indicators report*, cit.

²⁰Cfr. L.L. SABBADINI, *op. cit.*, 13.

²¹Cfr. ISTAT, *Rapporto Bes 2021*, cit., 83. Pare rilevante anche sottolineare un altro dato che emerge da tale rapporto, secondo cui “il gap tra le donne con figli in età prescolare e senza figli tuttavia si riduce all'aumentare del livello di istruzione”. Cfr. anche CENSIS, *La società italiana al 2020*, in *54° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese*, 2020; C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol University Press, Bristol, 2020; M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Individual and household in-work poverty in Europe: understanding the role of labour market characteristics*, in *European societies*, vol. 21, 2019, 1, 130 ss.

²²L.L. SABBADINI, *op. cit.*

I dati riportati sono indicativi del fatto che è ancora lunga la strada verso un'effettiva parità nel lavoro e per garantire il pieno “sviluppo della professionalità professionale delle donne”²³.

In tale contesto, la pandemia da Covid-19 ha messo in risalto le difficoltà delle donne, le disuguaglianze e le “sproporzioni preesistenti” nel mercato del lavoro²⁴: il suo impatto è stato, infatti, maggiore per le donne sia per l'elevata incidenza femminile nei settori più colpiti dalla crisi²⁵, sia proprio per le difficoltà di conciliare lavoro di cura e lavoro retribuito, che durante il *lockdown* hanno spinto non poche lavoratrici a dimettersi.

Da queste prime osservazioni emerge l'urgenza di adottare una strategia che miri a contrastare e prevenire la povertà nonostante il lavoro, riducendo “l'incidenza dei nuclei familiari monoreddito”²⁶, al tempo stesso garantendo la tutela delle pari opportunità e la promozione dell'occupazione femminile “di qualità”, in termini sia di stabilità dell'impiego che di livelli retributivi equi e adeguati.

²³ M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Il Mulino, Bologna, 1979, 123.

²⁴ Sul punto cfr. C. MAGNESCHI, *op. cit.*, 95; A. PIASNA, *What should a female career and family structure post-pandemic look like?*, in *Social Europe*, 12 maggio 2021. Secondo i dati elaborati, sulla base di dati Istat, nel focus della Fondazione studi consulenti del lavoro “Ripartire dalla risorsa donna”, dal punto di vista dei livelli occupazionali, si stima che degli oltre 700000 lavoratori che hanno perso il posto di lavoro nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente oltre il 55% siano donne. Cfr. M. BARBINI, F. DE NOVELLIS, *La crisi del Covid-19 e l'impatto sul mercato del lavoro*, in CNEL, *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2020, 31 ss.

²⁵ Ad essere colpiti maggiormente sono stati infatti quei settori produttivi, quali il settore turistico, della ristorazione, del commercio al dettaglio, dove l'attività lavorativa non è espletabile da remoto, ma anche la sanità e l'istruzione, anch'essi a prevalente componente femminile, tanto che si è arrivati a parlare di “*she-cession*” per descrivere l'impatto sulle donne di questa crisi. Cfr. UNI, *Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator – Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni*. Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, pubblicato il 16 marzo 2022, 6.

²⁶ P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disuguaglianza sociale?*, in *Stato e Mercato*, 2018, 3, 419 ss; J. GAUTIÉ, S. PONTHEUX, *Employment and the Working Poor*, in D. BRADY, L. M. BURTON (a cura di.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press, New York, 2017; M.L. VALLAURI, A. TONARELLI, *op. cit.*, 173 ss.

2. Il bilanciamento tra parità di diritti e speciale protezione

Le pari opportunità tra uomini e donne sono un principio fondamentale a livello nazionale e sovranazionale.

Nel diritto dell'Unione Europea trova espressione nei Trattati²⁷, nella Carta dei diritti fondamentali²⁸, oltre che in numerose direttive²⁹. Di recente, l'Unione Europea ha posto grande attenzione al tema con l'affermazione di alcuni principi nel Pilastro europeo dei diritti sociali³⁰ e nella *Gender Equality Strategy 2020-2025*³¹. Da ultimo è intervenuta con la direttiva 2019/1158 “relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza”, che segna in modo definitivo il passaggio dall'approccio della conciliazione come strumentale a favorire “solo” una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro ad una prospettiva orientata al bilanciamento tra vita e lavoro in senso più ampio e “neutro” dal punto di vista di genere, maggiormente in linea quindi con l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne³². Tale direttiva

²⁷ È affermato nell'art. 2 e nell'art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione Europea, oltre che negli artt. 8 e 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in base ai quali l'UE si impegna a eliminare le ineguaglianze e le discriminazioni fondate sul sesso, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne.

²⁸ Art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁹ Si pensi, ad esempio alla direttiva 92/85/EEC, alla direttiva 96/34/EC poi sostituita dalla direttiva 2010/18/UE in materia di congedi parentali; anche la direttiva 97/81/EC sul lavoro part-time ha un qualche rilievo, in quanto prevedeva misure per facilitare l'accesso al part-time al fine di rendere più facile la conciliazione tra vita e lavoro.

³⁰ Si tratta dei principi n. 2, 3 e 9. Sull'importanza dell'affermazione di tali principi nel percorso che ha portato all'approvazione della direttiva 2019/1158 “relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza”, cfr. E. CARACCIOLO DI TORELLA, *An emerging right to care in the EU: a “New start to support work-life balance for parents and carers”*, in *ERA Forum*, 2017, 18, 187 ss.

³¹ Per un commento sulla Strategia UE per la parità di genere 2020-2025, cfr. M. MILITELLO, *Strategia Ue per la parità di genere 2020/2025*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/strategia-ue-per-la-parita-di-genere-2020-2025/>.

³² E. CHIEREGATO, *A work-life balance for all? Assessing the inclusiveness of EU Directive 2019/1158*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, 2020, 36, 1, 62. L'autrice mette in evidenza come questo cambio di passo si sia avuto specialmente nelle direttive a partire dagli anni Novanta. Cfr. anche S. RENGÀ, *Protezione sociale e istituti della riconciliazione*, in *Lav. dir.*, 2009, 2, 232-233, secondo cui un passo fondamentale in materia di conciliazione è stato compiuto con la Risoluzione del Consiglio del 29 giugno 2000: in essa “il concetto di riconciliazione viene riempito dei significati dell'eguaglianza sostanziale di genere”.

si pone infatti l'obiettivo di rimediare alla sotto-rappresentazione delle donne nel mondo del lavoro, sostenere la loro carriera e garantire l'attuazione del principio di parità tra uomini e donne in relazione alle opportunità sul mercato del lavoro e alle condizioni di lavoro.

Nell'ordinamento italiano tale principio è espresso nell'art. 37 Cost., che sancisce espressamente il diritto delle lavoratrici alla parità di trattamento e allo stesso tempo individua esigenze di "speciale protezione" delle stesse. Proprio per la presenza di due diversi nuclei normativi, tale norma, frutto di compromesso tra posizioni dei partiti di sinistra che puntavano sull'emancipazione della donna e posizioni più conservatrici, può apparire ambigua³³. Com'è stato messo in evidenza da più autori, tuttavia, è possibile un'interpretazione dell'art. 37 Cost. che esclude ogni contraddizione tra le due prescrizioni. L'affermazione dell'uguaglianza non impedisce "il rispetto delle esigenze proprie delle donne e la risposta positiva dello stato ai loro problemi e bisogni". Anzi, la direttiva relativa alla tutela specifica del lavoro femminile è il presupposto per realizzare effettivamente il principio di uguaglianza e garantire pari opportunità: la norma tiene conto delle particolari esigenze di tutela delle lavoratrici e dei diritti da riconoscere loro per rendere effettiva la "piena compatibilità tra situazione familiare e lavoro extra domestico". A questo scopo richiede che siano poste in essere tutte le condizioni "giuridiche e materiali necessarie perché siano le donne, libere da condizionamenti, a decidere se subordinare la propria attività lavorativa agli impegni familiari, eventualmente rinunciando al lavoro in favore della famiglia"³⁴. Una simile conciliazione di "istanze concorrenti"³⁵ pare necessaria in virtù della lettura dell'art. 37 Cost. alla luce del principio di parità sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.³⁶. Dal combinato disposto di tali norme discende la necessità di predisporre "trattamenti privilegiati", idonei a rimuovere gli ostacoli e a correggere le situazioni legate alla maternità e alle esigenze di cura, che comportano di

³³ Cfr. T. TREU, *Art. 37*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 155-156; T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, De Donato, Bari, 1977, 25.

³⁴ M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, 121-122; M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela e/o parità? Le leggi sul lavoro femminile tra protezione e uguaglianza*, Cacucci, Bari, 1979, 167. Sul punto, cfr. anche C. ASSANTI, *La disciplina del lavoro femminile*, in L. MENGhini, M. MISCIONE, A. VALLEBONA (a cura di), *Scritti di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, 149 ss.

³⁵ M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela*, Giappichelli, Torino, 2020, 16.

³⁶ M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, cit., 109 ss.; T. TREU, *Art. 37*, cit., 149; M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela*, cit., 103.

fatto una “diseguaglianza sostanziale”³⁷ rispetto all’inserimento, alla permanenza e alle condizioni nel mercato del lavoro. Solo in tal modo è possibile realizzare la “(piena) compatibilità delle due situazioni familiare e di lavoro”, la parità rispetto agli uomini e così godere del diritto al lavoro garantito dall’art. 4 Cost.³⁸. Questa interpretazione che ricomprende la particolarità della tutela nella promozione della parità e dell’uguaglianza pare dunque l’unica lettura compatibile con la normativa costituzionale nel suo complesso³⁹.

Nonostante sia un principio poi a lungo tradito nella realtà, fin dalla sentenza 11 gennaio 1987, n. 1, la Corte Costituzionale ha ritenuto comprese nella tutela garantita dall’art. 37 Cost., primo comma, anche le politiche dirette a promuovere il ruolo del padre, superando quindi “il riferimento testuale esclusivo alla donna lavoratrice”: in tal modo ha riconosciuto la legittimità delle misure volte a creare una dimensione familiare equilibrata e ispirata all’uguaglianza di genere⁴⁰.

Ciò oggi è confermato anche da una lettura dell’art. 37 Cost. alla luce dei principi del diritto dell’Unione Europea, che conducono verso il superamento dell’attribuzione in via esclusiva alla madre dell’“essenziale funzione familiare”, spettando a ciascun individuo, padre o madre, il diritto di conciliare vita familiare e vita professionale⁴¹.

Se si considerano poi le tappe più recenti di questo percorso verso il bilanciamento tra parità di diritti e speciale protezione, oltre al Testo Unico contenuto nel d.lgs. n. 151/2001⁴², che già segnava almeno dal punto di vista termi-

³⁷ M.L. VALLAURI, *op. ult. cit.*, 17 ss.

³⁸ T. TREU, *Art. 37*, cit., 156-157.

³⁹ T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, cit., 36, secondo il quale l’“unico punto certo” è “l’obiettivo di affermare e realizzare la (piena) compatibilità delle due situazioni familiare e di lavoro in capo alla donna”, sollevandola – come affermato nella sentenza Corte Cost. 5 marzo 1969, n. 27 – dal “dilemma di dover sacrificare il posto di lavoro per salvaguardare la propria libertà di dar vita a una nuova famiglia o, viceversa, di dover rinunciare a questo suo fondamentale diritto per evitare la disoccupazione”. Cfr. anche M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela e/o parità?*, cit., 168.

⁴⁰ S. SCARPONI, “*Work life balance*” fra diritto UE e diritto interno, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*.INT – 156/2021, 3.

⁴¹ Il tutto fermo restando il diritto della donna ad ottenere una “speciale ed adeguata protezione in relazione alla maternità”. Cfr. M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela*, cit., 34.

⁴² In precedenza sono degni di nota, in quanto primi riconoscimenti delle speciali esigenze di tutela, la legge n. 1204/1971 sulle lavoratrici madri, la legge n. 1044/1971 sugli asili nido, la legge n. 903/1977 sulla parità di trattamento tra uomini e donne e la legge n. 125/1991 relativa alle azioni positive per la promozione della parità uomo-donna nel lavoro.

nologico un importante passaggio, riferendosi al «sostegno della maternità e della paternità», sono da menzionare il d.lgs. n. 81/2015, che ha apportato alcuni miglioramenti in materia di congedi parentali, con la possibilità di fruirne anche su base oraria⁴³, l'introduzione e la stabilizzazione del congedo di paternità obbligatorio e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Quest'ultimo individua alcune politiche dirette a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro quali «priorità trasversali» alle varie missioni del piano⁴⁴. Infine, la legge 5 novembre 2021, n. 162, in attuazione degli obiettivi individuati nel PNRR e della Strategia Nazionale sulla parità di genere 2021-2025, ha introdotto alcune interessanti novità dirette a intervenire sia sul problema del *gender pay gap*, che sulla «rilevanza del “lavoro di cura” nella configurazione del divieto di discriminazione»⁴⁵.

Insieme alle disposizioni del decreto legislativo attuativo della direttiva 2019/1158⁴⁶, quelle appena citate sono le normative e le misure che possono avere un impatto sulla condizione lavorativa delle donne e, dunque, indirettamente, sulla diffusione del fenomeno della povertà lavorativa. Come si avrà modo di vedere nei prossimi paragrafi, a tal proposito assumono rilievo sia le politiche dirette a garantire un'effettiva parità tra donne e uomini, tanto nor-

⁴³ L'importanza di tale previsione sta nell'effetto incentivante che l'utilizzo dei congedi parentali in forme orarie flessibili potrebbe avere nella fruizione dei congedi da parte dei padri. Cfr. D. IZZI, *Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, 339.

⁴⁴ Cfr. D. GOTTARDI, *Recovery plan e lavoro femminile*, in *Dir. lav. merc.*, 2021, 2, 261 ss. Si fa riferimento a strumenti per garantire pari opportunità sia nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, sia nelle progressioni di carriera, quali l'adozione «di nuovi meccanismi di reclutamento nella PA e la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello»; sempre nell'ambito della Pubblica amministrazione, le misure dedicate al lavoro agile che «incentivano un più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata». Non è mancato chi ha osservato che nel PNRR pare tuttavia mancare un respiro sufficientemente ampio, in grado di promuovere modifiche strutturali per garantire effettivamente la parità di genere. Cfr. C. ALLERI, F. STANGHERLIN, M. CONGEDUTI, S. PITTARELLO, *Quale lavoro femminile al tempo del Covid-19: la «resilienza» salverà le donne?*, in *Quest. giust.*, 22 giugno 2021.

⁴⁵ S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”: un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, in <https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/legge-n-162-2021-modifiche-al-codice-di-pari-opportunita-un-tassello-importante-verso-leguaglianza-uomo-donna-nel-lavoro/>. Sul punto si tornerà nei prossimi paragrafi.

⁴⁶ D.lgs. 30 giugno 2022, n. 105, che attua la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

mativa quanto retributiva, oltre che pari opportunità nel mercato del lavoro, sia quelle dirette a favorire la conciliazione dell'attività lavorativa con le esigenze di cura nell'ottica di promuovere una maggiore redistribuzione di tali responsabilità nella famiglia.

3. *La parità e la trasparenza in materia retributiva: un primo passo nella giusta direzione*

Come accennato, nonostante l'incidenza della povertà lavorativa sia più elevata tra gli uomini che tra le donne alla luce della nozione comunemente adottata, se consideriamo il reddito da lavoro annuo, il rischio di bassa retribuzione è decisamente più elevato per le donne⁴⁷.

Secondo i dati forniti da Eurostat relativi al 2020, il *gender pay gap* in Italia sembrerebbe essere tra i più bassi nell'Unione Europea, aggirandosi intorno al 4,2%⁴⁸. Tuttavia, se si considera il c.d. "*gender overall earnings gap*", che prende in considerazione, oltre i salari orari medi, anche il numero di ore retribuite in media in un mese e il tasso di occupazione, la situazione appare molto diversa: il divario di genere in Italia è pari al 43%, ben al di sopra della media europea di poco superiore al 36%⁴⁹. Le ragioni alla base di tale dato sono connesse non solo a discriminazioni retributive, ma anche alla non equa distribuzione del lavoro di cura in famiglia, con le donne che, come anticipato, svolgono in media meno ore di lavoro retribuito degli uomini. In aggiunta, si deve tenere a mente che le donne sono più spesso impiegate con lavori temporanei⁵⁰ e

⁴⁷ Pendendo in considerazione dati relativi al 2017, infatti, "la quota di lavoratori poveri così definiti risulta (...) pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% tra le donne". Cfr. A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit. Con l'espressione "rischio di bassa retribuzione": si fa riferimento alla "quota di lavoratori con retribuzioni individuali inferiori al 60% della retribuzione mediana".

⁴⁸ A livello di Unione Europea, invece, era pari al 13%. Cfr. EUROSTAT, *Gender pay gap in unadjusted form (SDG_05_20)*, in https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en. Tale dato esprime la «differenza percentuale tra la retribuzione oraria media di uomini e donne rapportata alla retribuzione oraria degli uomini». Cfr. L.L. SABBADINI, *op. cit.*

⁴⁹ I dati sono relativi al 2018. Cfr. EUROSTAT, *Gender overall earnings gap* (online data code: TEQGES01), in <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teqges01/default/table?lang=en>.

⁵⁰ M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/prime-osservazioni-critiche-sulla-legge-n-162-2021/>.

in occupazioni meno retribuite. Tale *gap* è in parte connesso, infatti, anche alla c.d. “segregazione occupazionale”⁵¹, cioè alla maggiore concentrazione delle donne nei settori cd. a basso salario, quali il settore sanitario, dell’istruzione, tessile, della ristorazione e della vendita al dettaglio⁵².

Il contrasto al *gender pay gap* può avere un ruolo di rilievo anche nella prevenzione e nella lotta alla povertà lavorativa, quanto meno indirettamente, per l’impatto delle differenze retributive nell’organizzazione familiare, ad esempio nella scelta – in termini di convenienza – di quale genitore debba fruire dei congedi per prendersi cura dei figli⁵³.

La parità retributiva tra generi è principio fondante dell’Unione Europea ed è stato riconosciuto come tale già a partire dal trattato di Roma del 1957. Oggi è affermato nell’art. 157 TFUE, che enuncia il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile “per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore” e richiede l’impegno degli Stati membri e dell’Unione Europea ad assicurarne l’attuazione⁵⁴. Anche l’art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea afferma il principio della parità tra donne e uomini “in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione”⁵⁵.

⁵¹ Secondo dati Eurostat, circa il 24% del *gender pay gap* può essere spiegato proprio alla luce di una maggiore concentrazione delle donne nei settori cd. a basso salario. Cfr. *The gender pay gap situation in the EU*, in https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en.

⁵² L. GUAGLIONE, *Azione sindacale, lavoro a distanza e gap di genere*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, Napoli, 2021, 779; B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *op. cit.* Proprio rispetto a tale elemento, pare opportuno ricordare che le donne hanno subito maggiormente le conseguenze della pandemia da Covid-19 in quanto proprio i settori in cui le donne sono in genere sovra-rappresentate sono stati i più colpiti dalla crisi. Cfr. OECD, *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, in <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269>.

⁵³ La questione è posta da B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *op. cit.*, 10 e 23.

⁵⁴ Il par. 2 dell’art. 157 TFUE chiarisce che si deve fare riferimento sia al salario o trattamento normale di base o minimo, sia a “tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell’impiego di quest’ultimo”.

⁵⁵ A livello di Unione Europea, si è posta una notevole attenzione al tema della parità retributiva anche con la direttiva 2006/54⁵⁵, integrata dalla Raccomandazione della Commissione 2014/124/UE del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza. A tal fine, i par. 3 e 4 di tale raccomandazione sottolineano l’importanza di misure adeguate a garantire ai dipendenti di accedere alle informazioni sui livelli salariali e l’importanza di relazioni sulle retribuzioni da parte delle imprese. Nonostante

Ciò nonostante, il principio risulta “tradito nella realtà”⁵⁶ e costituisce ancora oggi una sfida. Perciò, a livello di Unione Europea anche di recente si è posto e si pone una notevole attenzione al tema, da ultimo nella proposta di direttiva del 4 marzo 2021 volta a rafforzare l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne⁵⁷. Alla base di questa proposta vi è l’idea che la trasparenza sia “condizione preliminare per ottenere la giustizia retributiva”. La trasparenza, infatti, “consente di individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso”, può far emergere “pregiudizi di genere nei sistemi retributivi e di inquadramento professionale”, che risultano non neutri sotto il profilo del genere o che non valorizzano alcune competenze professionali che sono per lo più considerate “qualità femminili”⁵⁸. Per queste ragioni, può favorire l’adozione di politiche mirate e di comportamenti delle imprese rivolti alla promozione di una più effettiva parità.

In tale prospettiva, la proposta di direttiva presenta diversi aspetti positivi e degni di nota⁵⁹. Innanzitutto, all’art. 6 richiede ai datori di lavoro di rendere facilmente accessibile “una descrizione dei criteri utilizzati per determinare i livelli retributivi e l’avanzamento di carriera dei lavoratori”, al fine di garantire che questi siano effettivamente neutri sotto il profilo del genere. Non meno importante è la previsione che riconosce espressamente il diritto dei lavoratori di ricevere in un periodo di tempo ragionevole le informazioni sul proprio livello retributivo e sui livelli retributivi medi, “ripartiti per sesso e categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore”⁶⁰. Sono di

questo impegno dell’Unione, come testimoniato dalla Relazione della Commissione europea sull’attuazione della raccomandazione appena citata, nel 2017 solo 11 Stati Membri avevano norme sulla trasparenza retributiva. Cfr. M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/gender-pay-gap-e-trasparenza-delle-retribuzioni-dalle-proposte-ue-alle-novita-del-modello-italiano/>. Più di recente la riduzione del *gender pay gap* è stata posta come uno dei principali obiettivi della *Gender equality strategy 2020-2025*.

⁵⁶ D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *op. cit.*, 185 ss.

⁵⁷ D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., 190.

⁵⁸ La questione non è da poco se si considera il citato fenomeno della segregazione occupazionale. Cfr. Relazione allegata alla Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, 4 marzo 2021, COM (2021) 93 final.

⁵⁹ L’art. 5 della proposta di direttiva propone di anticipare il diritto a ricevere informazioni sul livello retributivo alla frase precedente all’assunzione.

⁶⁰ Art. 7 della proposta di direttiva.

rilievo anche le norme relative all'obbligo dei datori di lavoro di pubblicare le informazioni sui divari retributivi e sull'attribuzione di componenti complementari o variabili, e, in presenza di differenziali rilevanti, di effettuare una valutazione congiunta delle retribuzioni con i rappresentanti dei lavoratori⁶¹.

L'art. 4 della proposta affronta poi una questione delicata: al fine di garantire strutture retributive che assicurino la parità di retribuzione, mette in rilievo l'importanza di strumenti e metodologie che consentano di determinare il "pari valore" del lavoro. Tale valutazione dovrebbe essere connessa a criteri oggettivi, quali requisiti professionali e di istruzione, competenze, lavoro svolto e natura dei compiti assegnati. Inoltre, si definisce il termine di paragone per identificare se i lavoratori svolgono lo stesso o un lavoro di pari valore: viene precisato che in tale operazione non ci si deve limitare a prendere in considerazione i prestatori impiegati contemporaneamente a quello interessato, ma la valutazione deve essere estesa a un lavoratore comparabile "ipotetico" quando non sia possibile individuarne uno di riferimento reale. Un simile ampliamento del concetto sarebbe senz'altro importante; tuttavia, visto il fenomeno della segregazione occupazionale, permarrebbe il rischio di incontrare difficoltà nell'accertare eventuali discriminazioni in materia retributiva che interessano i settori in cui prevale nettamente la componente femminile⁶².

Sarebbe comunque una precisazione opportuna, visti i non pochi problemi interpretativi che si sono posti, per lo meno nell'ordinamento italiano specialmente in passato, in relazione all'espressione "a parità di lavoro" contenuta nell'art. 37 Cost., inteso da taluno come necessità di considerare il diverso rendimento delle donne nell'attuazione del principio di parità retributiva⁶³.

Al fine di incentivare comportamenti virtuosi delle imprese nella direzione

⁶¹ Artt. 8 e 9 della proposta di direttiva. L'art. 9 prevede un obbligo per i datori di lavoro con più di 250 lavoratori di procedere ad una valutazione congiunta con i rappresentanti dei lavoratori quando le informazioni sulle retribuzioni "rivelano una differenza del livello retributivo medio tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile pari ad almeno il 5 % in una qualsiasi categoria di lavoratori" e se "il datore di lavoro non ha giustificato tale differenza di livello retributivo medio con fattori oggettivi e neutri sotto il profilo del genere". Per un commento, cfr. M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, cit.

⁶² In tal caso è ammesso anche il ricorso ad altre prove che consentano di presumere l'esistenza di una discriminazione. Cfr. D. GOTTARDI, *Giustizia retributiva e trasparenza*, cit., 198-199.

⁶³ Sul dibattito in relazione al significato di tal espressione, cfr. T. TREU, *Art. 37*, op. cit., 175-176. Sul punto cfr. anche S. BORELLI, A. GUARISIO, L. LAZZERONI, *Le discriminazioni nel rapporto di lavoro*, in M. BARBERA, A. GUARISIO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019, spec. 207 ss.

della riduzione del gap di genere, incluso quello salariale, la legge n. 162/2021 ha previsto alcune interessanti novità⁶⁴. In linea con gli impegni presi nel PNRR, ha introdotto una certificazione della parità di genere⁶⁵. Inoltre, la stessa legge ha modificato la disciplina in materia di rapporto sulla situazione del personale, contenuta nell'art. 46 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna⁶⁶. In relazione alla questione qui di interesse, ai sensi della nuova formulazione della norma, il rapporto deve indicare “l'importo della retribuzione complessiva corrisposta, delle componenti accessorie del salario, delle indennità, anche collegate al risultato, dei bonus e di ogni altro beneficio in natura ovvero di qualsiasi altra erogazione”; in aggiunta deve specificare “le differenze tra le retribuzioni iniziali dei lavoratori di ciascun sesso”⁶⁷, in modo da favorire un'effettiva “trasparenza dei sistemi retributivi e dei criteri applicati per valutare la professionalità individuale”⁶⁸.

Anche il legislatore italiano dunque per promuovere la parità retributiva riconosce un ruolo chiave alla garanzia della trasparenza, considerata “presupposto fondamentale per l'effettiva attuazione e azionabilità in giudizio del diritto alla parità retributiva tra uomini e donne”. Si tratta, infatti, di un importante strumento anche per consentire alle rappresentanze sindacali di monitorare il rispetto a livello aziendale, oltre che utile alla lavoratrice per fornire elementi di prova a supporto dell'eventuale domanda in giudizio⁶⁹. Tuttavia, a differenza di quanto previsto nella proposta di direttiva in materia di trasparenza retributiva, nell'ordinamento italiano non è al momento riconosciuto alcun diritto dei lavoratori a conoscere la retribuzione di chi svolge mansioni

⁶⁴ Sul punto, cfr. M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, op. cit.; C. VANNONI, *La parità retributiva per legge e il volontariato delle Consigliere territoriali di parità*, in <https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-parita-retributiva-per-legge-e-il-volontariato-delle-consigliere-territoriali-di-parita/>.

⁶⁵ Sul punto si rinvia al § 4.

⁶⁶ D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

⁶⁷ Le modalità per la redazione di tale rapporto sono definite in un decreto interministeriale del 29 marzo 2022.

⁶⁸ S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”*, cit.; M. PERUZZI, *Gender pay gap e trasparenza delle retribuzioni: dalle proposte Ue alle novità del modello italiano*, cit.

⁶⁹ M. PERUZZI, *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2021, n. 169, 1, 143 ss.; A. SIMONAZZI, P. VILLA, *La legge per la parità retributiva: un passo avanti verso la parità di genere*, in <https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-legge-per-la-parita-retributiva-un-passo-avanti-verso-la-parita-di-genere/>.

analoghe⁷⁰, elemento che avrebbe invece un qualche rilievo per rendere i lavoratori più consapevoli dell'equità delle proprie condizioni di lavoro⁷¹.

4. *Tecniche e nozioni per promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro*

La trasparenza salariale e la parità sarebbero senza dubbio un primo passo per promuovere la parità di genere, ma si deve tenere presente che a tal proposito non rileva esclusivamente il divario retributivo. La questione riguarda più in generale le pari opportunità e la persistenza di un più ampio “*global gender gap*”⁷². Come visto, infatti, non solo le donne sono in genere occupate in professioni meno retribuite, ma sono anche più spesso impiegate con lavori temporanei e part-time⁷³; inoltre, sintomo di un persistente “*glass ceiling*”, sono meno rappresentate nelle posizioni dirigenziali⁷⁴. Ancora una volta i dati mostrano una condizione di maggiore vulnerabilità delle donne rispetto agli uomini, con un non irrilevante rischio che questa situazione porta con sé in termini di “scarsa libertà e autodeterminazione”⁷⁵. E, secondo lo studio pubblicato nel *Global Gender Gap Report 2021* del *World Economic Forum*⁷⁶, la pandemia ha peggiorato ulteriormente il divario esistente.

Da ciò discende l'importanza di un più ampio ventaglio di misure, che va-

⁷⁰ S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”: un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, cit.

⁷¹ S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”*, cit.

⁷² Stando ai dati forniti dal *Global Gender Gap Report 2021* del *World Economic Forum*, per cui si rinvia a https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf, l'Italia si colloca al 63° posto, ma resta tra i peggiori in Europa secondo tale indice che prende in considerazione quattro fattori: la partecipazione politica, la partecipazione economica, l'accesso nell'istruzione, e l'accesso ai servizi.

⁷³ Sul punto si rinvia ai dati raccolti nel documento “Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro”. Cfr. L.L. SABBADINI, *op. cit.* Tale situazione è ribadita anche nella Comunicazione del 20 novembre 2017 della Commissione europea, di accompagnamento alla presentazione del Piano di azione UE 2017-2019 Affrontare il divario retributivo di genere, dove si legge: “i settori in cui le donne sono raggruppate vengono spesso retribuiti in misura minore rispetto a quelli in cui vengono raggruppati gli uomini”.

⁷⁴ Secondo i dati forniti dal *Global gender gap report*, solo il 27% dei manager sono donne.

⁷⁵ M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, cit.

⁷⁶ Cfr. WORLD ECONOMIC FORUM, *Gender global gap report 2021*, cit.

dano oltre la parità salariale a parità di mansioni, per promuovere le pari opportunità delle donne nel mercato del lavoro. In questa direzione muovono sia gli investimenti previsti nel PNRR a sostegno dell'imprenditoria femminile⁷⁷, sia le novità introdotte dalla già menzionata legge n. 162/2021.

Uno strumento potenzialmente utile a tale scopo è la certificazione sulla parità di genere⁷⁸, introdotta al fine di verificare le misure adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità. Secondo quanto stabilito dall'art. 46-*bis* del Codice delle pari opportunità⁷⁹, i parametri per conseguire questa certificazione richiedono una valutazione globale delle condizioni lavorative della componente femminile della forza lavoro: devono tener conto della retribuzione corrisposta, delle opportunità di progressione di carriera e della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, "anche con riguardo ai lavoratori occupati di sesso femminile in stato di gravidanza"⁸⁰.

Per rendere operativo tale istituto, accanto all'istituzione del Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese⁸¹, nel marzo 2022 è stata delineata la prassi di riferimento Uni/PdR 125:2022, che definisce Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere. In tale documento sono individuati più nel dettaglio gli indicatori, ognuno con un proprio "peso" specifico, da prendere in considerazione per la concessione della certificazione⁸². Essi sono

⁷⁷ È previsto nella quinta Missione del PNRR. Cfr. D. GOTTARDI, *Recovery plan e lavoro femminile*, cit., 261 ss. Per l'attuazione di tale investimento è stato adottato il Decreto interministeriale 30 settembre 2021 attuativo del "Fondo impresa donna".

⁷⁸ Tale istituto è disciplinato dall'art. 46-*bis*, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, introdotto dalla legge n. 162/2021.

⁷⁹ Tale articolo è stato introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge 5 novembre 2021, n. 162. Ai sensi dell'art. 46-*bis*, comma 3, la certificazione sarà affidata a un Comitato tecnico permanente sulla certificazione di genere nelle imprese, costituito da rappresentanti del Ministero del lavoro, dello sviluppo economico e del Dipartimento per le pari opportunità, da rappresentanti sindacali e da esperti.

⁸⁰ La formulazione della norma è piuttosto "infelice", poco attenta, almeno nella parte in cui si riferisce ai lavoratori – utilizzando il maschile – per poi specificare "di sesso femminile in stato di gravidanza".

⁸¹ Istituito con decreto del Dipartimento delle pari opportunità del 5 aprile 2022. Sono stati istituiti anche la Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere e l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, rispettivamente con Decreti del Dipartimento per le Pari opportunità del 27 gennaio 2022 e del 22 febbraio 2022.

⁸² Più nel dettaglio, la prassi di riferimento prevede l'adozione di un insieme di indicatori prestazionali (*KPI – Key Performance Indicator*) inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni.

suddivisi in sei aree: cultura e strategia dell'organizzazione, *governance*, processi di gestione delle risorse umane, opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda, equità remunerativa per genere e, infine, tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro. Si tratta di un elenco piuttosto lungo e articolato.

Ciò che preme sottolineare in questa sede è che sono presi in considerazione indicatori sia quantitativi che qualitativi potenzialmente in grado di restituire un'immagine dell'effettivo livello di parità di genere sul luogo di lavoro e di mettere in evidenza misure e aspetti su cui è necessario migliorare. Solo per fare qualche esempio, rispetto all'opportunità di crescita e inclusione, si considera la percentuale di donne rispetto al totale dell'organico e la percentuale di donne con qualifica di dirigente o responsabili di unità organizzative; rispetto alla parità salariale viene valutata la percentuale di differenza retributiva per medesimo livello di inquadramento per genere e a parità di competenze, la percentuale di promozioni a donne su base annua, la percentuale di donne che percepiscono una remunerazione variabile e la trasparenza in relazione alle procedure e ai criteri seguiti nella corresponsione della parte variabile del salario. In materia di tutela della genitorialità e di conciliazione vita-lavoro, sono particolarmente interessanti gli indicatori relativi alla presenza di servizi dedicati al rientro dopo la maternità o la paternità, quali il *part-time* su richiesta, temporaneo e reversibile, lo *smart working* o la presenza di un asilo nido aziendale; da non sottovalutare, inoltre, l'importanza di criteri quantitativi che danno indicazioni sull'effettiva fruizione dei congedi di paternità, dal momento che la tutela della paternità può incidere, anche se in modo indiretto, sul lavoro femminile.

Nonostante il carattere volontario della prassi di riferimento, tale strumento può avere effetti positivi grazie al ricorso ad incentivi, quale il riconoscimento alle imprese che conseguiranno tale certificazione di vantaggi contributivi e punteggi premiali per bandi di gara per fondi europei o per l'aggiudicazione degli appalti⁸³.

⁸³ Art. 5, comma 3, legge n. 162/2021. Cfr. S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 "Modifiche al Codice di Pari Opportunità": un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, cit. Non è poi da sottovalutare la funzione di un simile strumento nel promuovere la consapevolezza dei lavoratori "riguardo alla propria posizione in funzione di una eventuale denuncia di trattamenti discriminatori", come sottolineato da M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, cit. Pare opportuno precisare che, ai sensi delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 105/2022, il rifiuto, l'opposizione o l'ostacolo all'esercizio dei diritti di assenza dal lavoro in relazione al congedo di maternità o paternità e al congedo parentale, l'inosservanza delle disposizioni in tema di divieto di licenziamento, dimissioni o diritto al rientro, e la violazione delle disposizioni relative al diritto o alla priorità di trasformazione del

Anche il rapporto sulla situazione del personale ha un certo rilievo al di là della materia retributiva. L'art. 46 del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, come modificato dalla legge n. 162/2021⁸⁴, specifica nel dettaglio i contenuti del rapporto, che in tal modo diventa anche uno strumento importante per individuare disuguaglianze e forme di discriminazione⁸⁵: devono infatti essere indicati il numero dei lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile occupati e assunti nel corso dell'anno, il numero delle lavoratrici in stato di gravidanza, “le differenze tra le retribuzioni iniziali dei lavoratori di ciascun sesso” e l'inquadramento contrattuale, “anche con riferimento alla distribuzione fra i lavoratori dei contratti a tempo pieno e a tempo parziale”. Il comma 3, lett. b) dell'art. 46 introduce ulteriori contenuti necessari del rapporto, come le informazioni e i dati sui processi di selezione in fase di assunzione, sui criteri adottati per le progressioni di carriera e «sugli strumenti e sulle misure resi disponibili per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro», oltre che sulle politiche aziendali idonee a rendere l'ambiente di lavoro più inclusivo e rispettoso.

Questi strumenti – la certificazione e il rapporto – cercano di incidere per quanto possibile, attraverso misure premiali e l'introduzione di un obbligo di trasparenza, su quei comportamenti, atti o poteri del datore di lavoro, quali quelli relativi alla fase di assunzione, alla scelta del lavoratore da promuovere o all'attribuzione di benefit o premi, rispetto ai quali è più difficile individuare il carattere lesivo della parità⁸⁶.

Specialmente rispetto a tali comportamenti, parallelamente alle politiche appena descritte, assume rilievo non secondario il diritto anti-discriminato-

contratto da tempo pieno a tempo parziale, ove rilevati nei due anni antecedenti alla richiesta della certificazione della parità di genere, impediscono al datore di lavoro il conseguimento della certificazione stessa.

⁸⁴ Secondo la modifica apportata dalla legge n. 162/2021, dovrà essere redatto ogni due anni dalle aziende al di sopra dei 50 dipendenti. In precedenza erano 100 dipendenti. Al di sotto dei 50 dipendenti, ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 46, la redazione del rapporto è su base volontaria.

⁸⁵ Cfr. S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”: un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, cit., che ne sottolinea l'importanza anche in relazione al contrasto alle molestie e alla Convenzione OIL n. 190/2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ratificata dall'Italia nell'ottobre 2021. Criteri premiali diretti ad attribuire rilievo alla parità di genere nell'affidamento di forniture di servizi sono stati introdotti anche nell'ambito di una sperimentazione avviata nel 2020 dalla Regione Lazio. Sul punto, cfr. A. SABBADINI, *Il gender procurement può migliorare il lavoro*, in *inGenere*, 3 novembre 2021.

⁸⁶ T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, cit., 81.

rio⁸⁷. La legge n. 162/2021 ha modificato anche l'art. 25 del Codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006), specificando che costituisce discriminazione diretta ogni disposizione, criterio, prassi, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando non solo lavoratrici e lavoratori, ma anche «le candidate e i candidati, in fase di selezione del personale» in ragione del loro sesso. Analogo riferimento ai candidati è stato aggiunto anche al comma 2 dell'art. 25 relativamente alle discriminazioni indirette: la norma ribadisce quanto era già affermato nel successivo art. 27, comma 1, cioè il divieto di comportamenti discriminatori anche nella fase antecedente alla costituzione del rapporto, in relazione ai criteri di selezione e alle condizioni di assunzione⁸⁸.

Viene poi specificato ulteriormente rispetto alla precedente versione della norma cosa può costituire discriminazione indiretta. Secondo la nuova formulazione dell'art. 25, comma 2⁸⁹, sono infatti da considerare tali anche quegli atti o comportamenti “di natura organizzativa incidenti sull'orario di lavoro”, che seppur apparentemente neutri possono comportare una situazione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori dell'altro sesso. In dottrina si è opportunamente evidenziata la coerenza di tale previsione con l'art. 37 Cost. e con l'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁹⁰ nell'esplicitare che anche le modifiche organizzative che incidono sulla conciliazione tra lavoro ed esigenze di cura possono rientrare tra le condotte vietate⁹¹. A tal proposito, è di rilievo ancora maggiore la modifica apportata dal comma 2-*bis* dell'art. 25, laddove specifica che costituisce discriminazione non solo ogni trattamento ma anche ogni “modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro”, che “in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura, personale e familiare”, oltre che per motivi – previsti anche in precedenza – connessi allo stato di gravidanza o all'esercizio dei diritti connessi alla maternità o alla paternità, possono porre il lavoratore in una condizione di sfavore. Tali condizioni negative sono identificate in modo piuttosto ampio: possono

⁸⁷ M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020, 77.

⁸⁸ S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”*, cit.; M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, cit.

⁸⁹ Modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 162/2021.

⁹⁰ La norma al paragrafo 2, sancisce, “al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale”, il diritto di ogni persona “di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio”.

⁹¹ Cfr. S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”*, cit.

consistere in una “posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori”⁹² o nella “limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali” e “dell’accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione di carriera”⁹³. Se anche si tratta di una semplice “precisazione con valore solo esemplificativo” – come sarebbe ragionevole ritenerla avendo a mente le nozioni di discriminazione diretta e indiretta e l’art. 37 Cost. – tuttavia, tale novità è significativa, in quanto ammette espressamente un’ampia valutazione, anche giudiziale, delle scelte organizzative del datore di lavoro. Includendo espressamente tra le condotte che possono costituire una discriminazione quelle che comportano una modifica in negativo dell’organizzazione dei tempi di lavoro, di fatto include tra i “fattori di rischio le condizioni soggettive che si caratterizzano per l’assolvimento di compiti di cura”⁹⁴.

Per mettere in evidenza il potenziale impatto che potrebbero avere basta pensare ad alcune recenti pronunce in materia di discriminazione di genere, in cui emerge l’impatto non sempre neutro, dal punto di vista di genere, dell’organizzazione dell’orario di lavoro e dei suddetti mutamenti organizzativi. Come già sottolineato⁹⁵, infatti, sono soprattutto le donne a modificare la propria attività lavorativa per far fronte a esigenze di cura e a ricorrere a strumenti quali il *part-time* e i congedi.

Ad esempio nella sentenza del 29 luglio 2021, n. 21801, la Corte di Cassazione ha ribadito che può costituire discriminazione indiretta, in quanto in grado di generare un effettivo svantaggio per le lavoratrici, il requisito, individuato da un bando per una progressione economica, dell’esperienza di servizio da calcolare “per i lavoratori *part-time* riproporzionando i periodi di servizio alla minore attività lavorativa svolta”. La Corte riconosce che tale

⁹² Rispetto a questa prima condizione di svantaggio, cfr. S. SCARPONI, *op. ult. cit.*, che sottolinea come il riferimento a una “posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori” sia più estesa dell’espressione adottata nella nozione di discriminazione indiretta, dal momento che rispetto a quest’ultima viene meno l’aggettivo “particolare”, anche se il termine di comparazione viene esteso alla generalità dei lavoratori.

⁹³ Con tale formulazione la norma recepisce le indicazioni provenienti dalla direttiva 2019/1158, che agli artt. 11 e 12 specifica la necessità di adottare misure per vietare trattamenti meno favorevoli e il licenziamento a discapito di lavoratori che abbiano usufruito dei diritti riconosciuti in tema di congedi o strumenti di conciliazione.

⁹⁴ Cfr. M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, cit. Opportunamente, la disposizione resta neutra rispetto al sesso, potendo essere riferita sia a uomini che a donne. Sul punto cfr. anche L. CALAFÀ, *Il dito, la luna e altri fraintendimenti in materia di parità tra donne e uomini*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/il-dito-la-luna-e-altri-fraintendimenti-in-materia-di-parita-tra-donne-e-uomini/>.

⁹⁵ Sul punto si rinvia a quanto osservato nel § 1.

criterio è in grado di porre in una posizione di particolare svantaggio i titolari del fattore protetto, nel caso di specie la componente femminile della forza lavoro, se, come normalmente accade, i dipendenti *part-time* sono prevalentemente donne⁹⁶.

È particolarmente interessante sul punto, in quanto mette in rilievo il nesso tra diritto antidiscriminatorio e questioni conciliative, anche una recente sentenza del Tribunale di Bologna⁹⁷, che riconosce la discriminatorietà della condotta datoriale consistente nella imposizione di un nuovo orario di lavoro su turni anche ai lavoratori e, soprattutto, alle lavoratrici con figli di età inferiore ai 12 anni, in quanto portatori del fattore di rischio costituito dalla maternità o paternità ai sensi dell'art. 25, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 198/2006, oltre a quello di genere nel caso delle seconde. La disposizione aziendale oggetto della controversia, infatti, pur essendo apparentemente neutra, poteva mettere, e aveva effettivamente messo, le lavoratrici e i lavoratori genitori in una “posizione di particolare svantaggio”, rendendo estremamente difficile la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e la cura dei figli minori, dal momento che imponeva orari di lavoro coincidenti con momenti della giornata in cui la presenza del genitore è particolarmente necessaria, con gravi disagi e alterazioni dei ritmi di vita “potenzialmente forieri di conseguenze” sul benessere psico-fisico dei figli minori⁹⁸.

⁹⁶ Cass. 27 luglio 2021, n. 21801, in *Labor*, 28 settembre 2021, con nota di L. TASCHINI, in <https://www.rivistalabor.it/discriminazione-indiretta-di-genere-e-pubblico-impiego-precisazioni-e-indicazioni-applicativo-metodologiche/>. La Suprema Corte in tale pronuncia ha cassato la sentenza della Corte di Appello di Torino che aveva escluso la sussistenza di una discriminazione indiretta di genere, ritenendo che la regola adottata della pubblica amministrazione non determinasse uno svantaggio per le lavoratrici, dal momento che il criterio di applicava a tutti i lavoratori a tempo parziale, a prescindere dal sesso. La Corte di Cassazione, riprendendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul punto, chiarisce il percorso argomentativo che la Corte avrebbe dovuto seguire. Secondo una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, l'esistenza di detta posizione di particolare svantaggio nella discriminazione indiretta di genere può essere dimostrata provando che, pur adottando un criterio apparentemente neutro, una disposizione colpisce negativamente in proporzione significativamente maggiore le persone di un determinato sesso rispetto a quelle dell'altro sesso. Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, tra le tante cfr. Corte di Giustizia 3 ottobre 2019, C-274/18 *Schuch-Ghannadan*, par. 45; Corte di Giustizia 8 maggio 2019, C-161/18, *Villar Laiz*, par. 38; Corte di Giustizia 14 aprile 2015, C-527/13, par. 28; Corte di Giustizia 12 ottobre 2004, C-313/02, *Wippel*, par. 43 e 55.

⁹⁷ Trib. Bologna, 31 dicembre 2021, n. 7559, in *Quest. giust.*, con nota di L. CURCIO.

⁹⁸ Per la precisione, a lavoratori e lavoratrici che avevano sempre osservato un orario di lavoro “centrale”, dalle 8.30 alle 17.30, successivamente al passaggio alle dipendenze dell'appaltatore a cui la società datrice di lavoro aveva poi affidato il servizio, era stato imposto

Alla luce di quanto rilevato, anche se sarà necessaria una valutazione caso per caso da parte della giurisprudenza ed un bilanciamento delle esigenze eventualmente contrapposte del datore di lavoro e del lavoratore o della lavoratrice⁹⁹, non è da sottovalutare l'importanza della novellata disposizione, la quale introduce un ulteriore strumento utile per rimuovere e prevenire comportamenti discriminatori che, in relazione al lavoro di cura svolto in famiglia, rischiano di ostacolare la permanenza nel mercato del lavoro e le progressioni di carriera specialmente delle lavoratrici.

Le descritte nozioni di discriminazione sono quindi di fondamentale importanza per il rilievo riconosciuto ai compiti di cura e al tempo dedicato alla famiglia¹⁰⁰ e per la tutela così offerta alle lavoratrici rispetto a problemi che si presentano quotidianamente¹⁰¹. In tale prospettiva, il diritto antidiscriminatorio può giocare un ruolo nella promozione della conciliazione e della parità di genere. Né è da sottovalutare l'importanza di tali previsioni e degli strumenti che favoriscono una maggiore trasparenza, come il rapporto sulla situazione del personale e la certificazione sulla parità di genere, rispetto alla presa di consapevolezza da parte delle donne occupate di essere eventualmente oggetto di discriminazione¹⁰².

5. Gli strumenti per favorire l'equilibrio tra lavoro e vita privata: a) i congedi

Che la questione della regolazione del tempo di lavoro e del tempo di “non lavoro”, o meglio non dedicato al lavoro retribuito, sia più pressante per le

un nuovo orario di lavoro su due turni: il primo con inizio alle 5.30 e termine alle 13.30; il secondo con inizio alle 14.30 e termine alle 22.30. Cfr. Trib. Bologna, 31 dicembre 2021, n. 7559, cit.

⁹⁹ Cfr. S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”*, cit.

¹⁰⁰ M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, cit., 6.

¹⁰¹ Cfr. C. VANNONI, *La parità retributiva per legge e il volontariato delle Consigliere territoriali di parità*, cit.

¹⁰² A tal proposito si è tuttavia evidenziato il rischio che un simile monitoraggio dei comportamenti discriminatori potrebbe incoraggiare l’“outsourcing di lavori a basso salario occupati da lavoratrici o ridurre l’assunzione di lavoratrici dipendenti (utilizzando altere soluzioni contrattuali) per evitare di doverle includere nel rapporto”. Cfr. A. SIMONAZZI, P. VILLA, *La legge per la parità retributiva: un passo avanti verso la parità di genere*, in <https://www.labourlawcommunity.org/dialoghi/la-legge-per-la-parita-retributiva-un-passo-avanti-verso-la-parita-di-genere/>, che propongono come possibile soluzione al problema la parità negli appalti.

donne non è una novità. Anche nei considerando della direttiva 2019/1158 dell'Unione Europea è espressamente riconosciuto che uno dei fattori che più di altri contribuisce alla sotto-rappresentazione delle donne nel mercato del lavoro è la maggiore “propensione” delle lavoratrici madri a dedicare meno ore al lavoro retribuito e più tempo al lavoro di cura¹⁰³. È chiaro quindi che le misure dirette a favorire la conciliazione possono avere un impatto sull'intensità lavorativa a livello di nucleo familiare e, di conseguenza, sull'*in-work poverty*.

Tuttavia tali politiche andrebbero pensate e orientate anche nella direzione di un superamento della visione della donna come unico soggetto con responsabilità di cura nella famiglia.

A tale proposito non si può negare che la recente direttiva 2019/1158 compia alcuni importanti passi in avanti¹⁰⁴.

Nell'ottica di promuovere un'effettiva condivisione delle responsabilità genitoriali è molto positiva l'introduzione del diritto al congedo di paternità. Nell'ordinamento italiano l'intervento di stabilizzazione del congedo di paternità di dieci giorni realizzato dalla legge di bilancio 2022 è in linea con quanto richiesto dall'art. 4 della direttiva¹⁰⁵. È senz'altro un passo importante verso il superamento dell'idea, molto radicata nella nostra società, secondo cui la cura è una questione principalmente femminile¹⁰⁶. Per questo motivo è promosso, legittimamente, con una netta disparità di trattamento rispetto a quanto spetta alla donna per il congedo di maternità, attraverso un'azione positiva quale il riconoscimento del diritto ad un'indennità pari al 100% della retribuzione. Nel

¹⁰³ Questo aspetto è messo in evidenza in particolare nel Considerando 10 della direttiva. Sul punto, cfr. anche M. VITALETTI, *Emergenza Covid-19 e lavoratrici madri. Occupazione e condizione femminile tra diritto “scritto” e diritto “muto”*, in *Economia e società regionale. Covid-19 e lavoro: sguardi interdisciplinari*, 2020, 2, 28 ss.

¹⁰⁴ Un aspetto positivo è l'attenzione alle esigenze di cura intese in senso ampio, che si concretizza nella previsione di particolari tutele anche per i *carers* per malati o soggetti non autosufficienti.

¹⁰⁵ L'art. 1, comma 134, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021) ha reso strutturale tale congedo. L'art. 8, par. 2, della direttiva 2019/1158 prevede che la retribuzione o indennità per il congedo di paternità debba essere tale da garantire “un reddito almeno equivalente a quello che il lavoratore interessato otterrebbe in caso di interruzione delle sue attività per motivi connessi al suo stato di salute, entro i limiti di un eventuale massimale stabilito dal diritto nazionale”.

¹⁰⁶ M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, cit.; A. SIMONAZZI, P. VILLA, *La legge per la parità retributiva: un passo avanti verso la parità di genere*, cit. Promuovere una equa condivisione delle responsabilità parentali sarebbe importante non solo nell'interesse della madre, ma anche per l'“interesse del figlio a essere accudito” da parte di entrambi i genitori. Cfr. M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela*, cit., 20.

nostro ordinamento mancavano, tuttavia, strumenti idonei a garantirne un'effettiva fruizione, non essendo prevista alcuna sanzione per il caso di rifiuto, opposizione o ostacolo, come accade invece rispetto alla fruizione dei congedi parentali¹⁰⁷. A tal proposito è intervenuto il d.lgs. n. 105/2022, attuativo della direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che ha modificato il d.lgs. n. 151/2001 inserendo alcune nuove disposizioni sul congedo di paternità: esse, oltre a ribadire il diritto ad astenersi dal lavoro per un periodo di dieci giorni lavorativi per il quale è riconosciuta un'indennità pari al 100% della retribuzione, estendono tale congedo ai dipendenti pubblici, fino ad ora esclusi, e introducono una sanzione amministrativa pecuniaria proprio per i casi di rifiuto, opposizione o ostacolo all'esercizio di tale diritto¹⁰⁸.

In aggiunta, la direttiva 2019/1158 rafforza il diritto al congedo parentale, per renderne effettivo il godimento specialmente da parte dei padri¹⁰⁹, e riconosce l'importanza che sia accompagnato da una retribuzione o un'indennità stabilita in modo da facilitare il ricorso ad esso da parte di entrambi i genitori¹¹⁰. La norma avrebbe certamente avuto una portata decisamente più innovativa se fosse stata approvata nel testo presentato nell'originaria proposta di direttiva, che richiedeva che fosse retribuita in modo adeguato, cioè con un'indennità almeno equivalente a quanto spetta ai lavoratori in caso di malattia¹¹¹.

Come è stato opportunamente evidenziato in dottrina, permangono alcuni dubbi sulla compatibilità della disciplina italiana anche rispetto alla versione vigente dell'art. 8, par. 3, in relazione alla copertura economica dei congedi

¹⁰⁷ Art. 38, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Cfr. S. SCARPONI, "Work life balance" fra diritto UE e diritto interno, cit., 9.

¹⁰⁸ Artt. 27-bis e 31-bis del d.lgs. n. 151/2001. I limiti minimi e massimi della sanzione sono pari, rispettivamente, a 516 euro ed a 2.582 euro. Inoltre, a tal proposito, il decreto legislativo prevede che il congedo sia fruibile anche nei due mesi precedenti la data presunta del parto e non solo nei cinque mesi successivi al parto, riduce da 15 a 5 giorni il termine per comunicare al datore di lavoro l'esercizio di tale diritto e, infine, estende al congedo di paternità obbligatorio il divieto di licenziamento o sospensione per tutta la durata del congedo e fino a un anno di età del bambino.

¹⁰⁹ EUROFOUND, *Promoting uptake of parental and paternity leave among fathers in the European Union*, in <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2015/working-conditions-industrial-relations/promoting-uptake-of-parental-and-paternity-leave-among-fathers-in-the-european-union>, 2015.

¹¹⁰ Art. 8, par. 3, direttiva 2019/1158.

¹¹¹ Art. 8 della proposta. Cfr. E. CHEREGATO, *A work-life balance for all? Assessing the inclusiveness of EU Directive 2019/1158*, cit., 67.

parentali riconosciuta, oggi ancora troppo scarsa per incentivare i padri a usufruire di tale strumento¹¹². Tale questione è espressamente sollevata dal considerando n. 31 della direttiva, che dovrebbe dunque orientare i legislatori degli Stati membri a tenere conto della necessità di stabilire un livello adeguato di retribuzione o di indennità, quanto meno in relazione al periodo minimo di congedo parentale non trasferibile, individuato dalla direttiva in due mesi. Come criterio da considerare nel determinare il livello di retribuzione o indennità adeguato, infatti, si fa riferimento al problema appena descritto: “la fruizione del congedo parentale spesso comporta una perdita di reddito per la famiglia” e “il primo percettore di reddito di una famiglia è in grado di esercitare il proprio diritto al congedo parentale soltanto se quest’ultimo è sufficientemente retribuito, in vista di consentire un tenore di vita dignitoso”¹¹³. Sarebbe quindi opportuno tenere a mente l’impatto che il *gender pay gap* può avere sulla fruizione dei congedi parentali e ragionare sul livello che potrebbe effettivamente portare ad un ricorso ad essi da parte di entrambi i genitori¹¹⁴.

Inoltre, ai sensi dell’art. 5, par. 2, della direttiva, almeno due dei quattro mesi di congedo parentale non possono essere trasferiti da un genitore all’altro. Non si pongono problemi rispetto alla durata minima del congedo, che nel nostro ordinamento è pari a 6 mesi per ogni genitore lavoratore, nel limite massimo di 10 mesi alla coppia di genitori, aumentabile a 11 mesi nel caso in cui il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi¹¹⁵. Si poneva invece qualche criticità rispetto alla *ratio* delle norme dell’Unione Europea relativamente alla possibilità che il singolo genitore potesse “esaurire” il periodo massimo di sei mesi in cui era riconosciuta l’indennità del 30% della retribuzione¹¹⁶. Per risolvere questo contrasto il decreto legislativo n. 105/2022 ha previsto una necessaria modifica del trattamento economico e normativo del periodo di congedo: l’indennità, la cui misura resta invariata, è oggi riconosciuta a ciascun genitore per un periodo di tre mesi di congedo, non trasferibili, e, in aggiunta, per un ulteriore periodo di tre mesi ad uno solo dei genitori¹¹⁷. Per quanto

¹¹² S. SCARPONI, “*Work life balance*” fra diritto UE e diritto interno, cit., 3.

¹¹³ Considerando 31 della direttiva 2019/1158.

¹¹⁴ Cfr. B. DE MICHELI, M. CAPESCIOTTI, *op. cit.*, 10 e 19.

¹¹⁵ Il d.lgs. n. 81/2015 ha esteso il congedo parentale dall’ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino e l’indennizzo dal terzo al sesto anno.

¹¹⁶ Art. 34, d.lgs. n. 151/2001. Cfr. D. IZZI, *Il work-life balance al maschile: a proposito di congedi dei padri*, cit., 346.

¹¹⁷ Art. 2, lett. i), del d.lgs. n. 105/2022, che modifica l’art. 34 del d.lgs. n. 151/2001. Nel

questo meccanismo sia indubbiamente in linea con l'idea di intrasferibilità di una parte del congedo alla base della direttiva, la questione sopra descritta dello scarso ammontare dell'indennità riconosciuta rischia di privare di effettività tale previsione.

Uno dei profili problematici della disciplina europea è che l'attenzione resta ristretta al lavoro subordinato a tempo indeterminato "standard". C'è una "dissonanza" tra quanto affermato nel considerando 21 della direttiva, che incoraggia gli Stati membri a concedere il diritto al congedo parentale a tutti i lavoratori con responsabilità genitoriali, e il disposto dell'art. 5, paragrafo 4, che ammette invece la possibilità di subordinare il diritto al congedo parentale a una determinata anzianità lavorativa o di servizio, seppur nel limite massimo di un anno¹¹⁸. In tal modo, le disposizioni della direttiva non tengono conto del numero crescente di lavoratori impiegati in occupazioni non standard, nonostante, data la portata del diritto che tali disposizioni sono dirette a tutelare, sarebbe importante ampliarne l'ambito di applicazione a tutti i lavoratori. Taluno ha definito la direttiva un'occasione persa proprio perché non prende in considerazione i lavoratori più vulnerabili, come gli autonomi e i precari¹¹⁹. La questione è di una certa urgenza al contrario, dal momento che l'assenza di adeguate tutele sul punto può avere effetti negativi anche in termini di parità, visto che le donne sono una componente importante nei settori *low-skilled* e nel lavoro non standard¹²⁰. Si consideri che, non solo per il tipo di attività lavorativa, ma anche per la maggiore debolezza contrattuale, tali lavoratori e lavoratrici più difficilmente possono ricorrere a strumenti di conciliazione "alternativi", come la flessibilità oraria, il *part-time* o lo *smart working*; anzi, spesso hanno orari di lavoro non programmabili, circostanza che rende ancora più complessa la conciliazione¹²¹.

Rispetto all'ambito di applicazione, nell'ordinamento italiano sono invece previste alcune tutele per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata dell'INPS, alle quali è significativamente riconosciuto il diritto ad un trattamento economico, oltre che per il congedo di maternità, anche per il congedo pa-

caso in cui ci sia un solo genitore è riconosciuta per nove mesi. Inoltre, l'indennità, che in precedenza era garantita nei primi sei anni di vita del bambino, può essere fruita nei primi dodici anni di vita.

¹¹⁸ D. IZZI, *op. ult. cit.*, 345.

¹¹⁹ E. CHEREGATO, *op. cit.*, 76; M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, cit., XIV.

¹²⁰ Cfr. E. CHEREGATO, *op. cit.*, 64; M.L. VALLAURI, A. TONARELLI, *op. cit.*, 179 ss.

¹²¹ E. CHEREGATO, *op. cit.*, 59 ss.

rentale nel limite di sei mesi nei primi tre anni di vita del bambino¹²², e per le lavoratrici autonome¹²³. Con riferimento alle più recenti modifiche legislative è degna di nota, in quanto prevede una misura di sostegno per le lavoratrici più vulnerabili, l'introduzione ad opera della legge di bilancio 2022 di una misura a sostegno delle lavoratrici iscritte alla gestione separata che non siano iscritte ad altre forme obbligatorie di previdenza, alle lavoratrici autonome e alle libere professioniste iscritte alle forme obbligatorie di previdenza: ad esse è riconosciuto il diritto all'indennità di maternità per ulteriori tre mesi dopo la fine del periodo di maternità, qualora abbiano dichiarato, «nell'anno precedente l'inizio del periodo di maternità, un reddito inferiore a 8.145 euro, incrementato del 100 per cento dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e impiegati»¹²⁴.

6. Segue: b) l'orario di lavoro e le modalità di lavoro flessibili

Sebbene la flessibilità sia stato uno dei principali ostacoli alla conciliazione, intesa come esigenza di trovare un “equilibrio che consenta di continuare a lavorare, evitando la fuoriuscita dal mercato del lavoro, ma anche la marginalizzazione nel mercato del lavoro”¹²⁵, è innegabile che l'orario di lavoro possa

¹²² Art. 8, comma 4, legge n. 81/2017.

¹²³ Artt. 64 e 66 ss. del d.lgs. n. 151/2001.

¹²⁴ Art. 1, comma 239, legge n. 234/2021. A tal proposito sono degne di nota anche alcune previsioni contenute del d.lgs. n. 105/2022 recante norme di attuazione della direttiva 2019/1158: le lett. t) e v) dell'art. 2 estendono il diritto al trattamento di maternità ai due mesi precedenti al parto – anche se solo per le ipotesi di gravi complicanze della gravidanza o di persistenti forme morbose che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza – a coltivatrici dirette, colone, mezzadre ed imprenditrici agricole professionali, artigiane, esercenti attività commerciali, nonché alle libere professioniste iscritte ad una forma obbligatoria di previdenza gestita da un ente di diritto privato; l'art. 2, lett. u), estende ai padri lavoratori autonomi iscritti all'INPS l'istituto del congedo parentale nei termini previsti per le lavoratrici autonome. Infine l'art. 4, comma 1, lett. a), modifica la disciplina del congedo parentale per le lavoratrici ed i lavoratori iscritti alla cosiddetta Gestione separata dell'INPS, estendendo la durata complessiva del suddetto congedo da 6 a 9 mesi nei primi 12 anni di vita del bambino: riconosce loro il diritto al trattamento economico per il congedo parentale per un periodo massimo “pari a tre mesi ciascuno entro i primi dodici anni di vita del bambino. Entro lo stesso termine, i genitori hanno diritto, in alternativa tra loro, ad ulteriori tre mesi di congedo”.

¹²⁵ Cfr. M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, cit., 2 e 11.

essere anche uno strumento utile nell'ottica di realizzare una "flessibilità conciliativa", com'è stata definita in dottrina¹²⁶.

A tal proposito è perciò importante la disciplina relativa al diritto di richiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza introdotta dall'art. 9 della direttiva 2019/1158. Tale norma, pur non riconoscendo un diritto soggettivo perfetto a tale proposito, introduce un rilevante onere di trasparenza sul punto in capo ai datori di lavoro, accanto alla tutela rispetto a condotte discriminatorie verso chi ne faccia richiesta¹²⁷. La previsione di cui all'art. 9 della direttiva sembra riferirsi ad un'idea di flessibilità non ristretta alla semplice fruizione su base oraria del congedo parentale¹²⁸, che oggi nell'ordinamento italiano è riconosciuta come facoltà alternativa rispetto alla fruizione giornaliera, salvo diversa regolamentazione da parte della contrattazione collettiva¹²⁹.

L'importanza della flessibilità, i cui benefici sulla conciliazione e quale strumento per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono ben noti¹³⁰, è tale che è inclusa anche tra gli indicatori volti a rilevare un'adeguata tutela della genitorialità e della conciliazione vita-lavoro ai fini della certificazione italiana sulla parità di genere, insieme ad altri elementi, quali il *part-time* a richiesta e temporaneo e la presenza dell'asilo nido aziendale.

Anche il lavoro a tempo parziale, infatti, può essere uno strumento potenzialmente utile per favorire la conciliazione tra vita e lavoro. In tale ottica, l'art. 8 del d.lgs. n. 81/2015 ha riconosciuto il diritto di chiedere, in luogo del congedo parentale, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale, purché una sola volta e con una riduzione

¹²⁶ Cfr. S. SCARPONI, *Discriminazione e cura genitoriali: la modifica dell'orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/discriminazione-e-cura-genitoriale-la-modifica-dellorario-imposta-dal-datore-di-lavoro-e-rilevante/>; R. SANTUCCI, *Flexicurity e conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro*, in *Dir. lav. mer.*, 2007, 3, 588.

¹²⁷ S. SCARPONI, *"Work life balance" fra diritto UE e diritto interno*, cit., 12 ss.

¹²⁸ Infatti ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. f) della direttiva, per "modalità di lavoro flessibili" si intende "la possibilità per i lavoratori di adattare l'organizzazione della vita professionale, anche mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro".

¹²⁹ Art. 32, comma 1-ter, d.lgs. n. 151/2001.

¹³⁰ Cfr. considerando 11 della direttiva 2019/1158, che riconosce l'effetto positivo "sulla riduzione della percentuale di lavoro domestico non retribuito svolto dalle donne e di lasciare loro più tempo per il lavoro retribuito" dell'"uso di meccanismi per conciliare attività professionale e vita familiare da parte dei padri, come il congedo o le modalità di lavoro flessibili, ha dimostrato di incidere positivamente".

d'orario non superiore al 50%¹³¹. Tuttavia, bisogna tener presente che non mancano limiti nell'utilizzo del *part-time* come strumento conciliativo, che al contrario, in ragione del carattere spesso involontario¹³² e dell'attuale disciplina "flessibile", può rendere più difficile conciliare vita e lavoro o avere un secondo lavoro¹³³, può incidere sulle progressioni di carriera e può avere effetti negativi sul piano previdenziale¹³⁴. Affinché sia strumento utile per i fini qui d'interesse perciò sarebbe quanto meno opportuno escludere la facoltà di ricorrere a clausole elastiche nel caso di lavoratori con figli al di sotto di una certa età.

Specialmente negli ultimi due anni, infine, per far fronte all'emergenza pandemica si è assistito ad una grande promozione e diffusione dello *smart working*¹³⁵.

¹³¹ Art. 8 del d.lgs. n. 81/2015. In questo caso, il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro quindici giorni dalla richiesta.

¹³² Secondo il Rapporto BES 2021 "Il benessere equo e sostenibile in Italia" dell'ISTAT, nel 2021 si è registrato un lieve calo della quota degli occupati involontariamente a tempo parziale, diminuzione dovuta soprattutto alla componente femminile, "che vede aumentare la quota delle lavoratrici part time per scelta e in misura molto minore quella delle lavoratrici a tempo pieno". Si tratta comunque di una percentuale di lavoratori non irrilevante, visto che interessa circa l'11,3% degli occupati. Il citato rapporto inoltre evidenzia altri due dati degni di nota: le forti disuguaglianze tra donne e uomini anche in relazione alla quota di lavoratori in part time involontario, pari al 17,9% per le donne e al 6,5% per gli uomini; inoltre, pare che la riduzione del part time involontario sia stata molto più elevata tra le donne in coppia con figli rispetto alle donne sole o in coppia senza figli, "suggerendo che l'emergenza sanitaria potrebbe aver modificato la percezione e la gestione del tempo da parte delle donne, soprattutto se con figli; sono ormai ben note le problematiche generate dalla pandemia in termini di conciliazione e cura dei figli". Cfr. S. MONTECOLLE, M.E. PONTECORVO, D. BIRARDI, T. CAPPADOZZI, A. SABBATINI, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, in ISTAT, *Rapporto Bes 2021: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2021, 81.

¹³³ Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *In-work poverty in Italy*, in L. RATTI (ed.), *In-Work Poverty in Europe Vulnerable and Under-Represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2022, 148; R. SANTUCCI, *op. cit.*, 592.

¹³⁴ M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, cit., 57. Inoltre, il part-time se mal pagato può essere strumento di disuguaglianza di genere e riduce possibilità delle donne di restare nel mercato. Cfr. M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *Lavoratori o lavoratrici povere? Disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro in Europa*, in *Soc. ric. soc.*, 2018, 117, 70.

¹³⁵ In tema di *smart-working* emergenziale, cfr. A. R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 419, 2020; M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Adapt Labour Studies e-book series n. 89, 2020, 167

Le potenzialità dello strumento sono ribadite nel PNRR e, in linea con la valorizzazione di questo strumento, il decreto legislativo attuativo della direttiva in tema di conciliazione propone una modifica dell'art. 18, comma 3-*bis* della legge n. 81/2017¹³⁶. In attuazione dell'art. 9 della direttiva, prevede una revisione dei criteri di priorità delle richieste di esecuzione del rapporto in modalità agile: estende la priorità a tutte le lavoratrici e i lavoratori con figli fino a dodici anni di età, mentre in precedenza la norma riconosceva tale diritto di precedenza solo alle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità. Si tratta certamente di una modifica auspicabile nel tentativo di promuovere modalità di lavoro flessibili per favorire la conciliazione, oltre che nell'ottica di superare un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratrice madre e lavoratore padre esistente nella versione attualmente vigente della norma, che pare non tenere conto del tema della suddivisione dei ruoli e dei compiti di cura all'interno della famiglia¹³⁷.

Anche con riferimento allo *smart working* tuttavia si deve poi avere bene a mente che ci sono alcuni limiti e che può essere strumento di effettiva conciliazione solo se vengono previste modalità di lavoro che consentono di organizzare effettivamente il lavoro *off-line*¹³⁸.

7. La parità e l'adeguata protezione del lavoro femminile quali strumenti per il contrasto all'in-work poverty

I dati sull'occupazione femminile e le indagini sulle ragioni dell'abbandono del lavoro indicano come, nonostante la tutela legislativa e le misure esistenti, il progetto costituzionale di cui all'art. 37 Cost. sia lontano dall'essere realizzato¹³⁹.

ss.; G. CALVELLINI, *Coronavirus e lavoro agile: la regolamentazione provvisoria*, in *Diritti & Lavoro flash*, 2020, n. 2, in www.dirittilavoro.it; B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, 215 ss.; G. CAMPANELLA, L. DE VITA, T. MAZALI, *Come stanno le donne che lavorano da casa*, in *InGenere*, 4 luglio 2022.

¹³⁶ Art. 4, lett. b), d.lgs. n. 105/2022.

¹³⁷ Cfr. M.L. VALLAURI, A. TONARELLI, *op. cit.*, 177.

¹³⁸ Cfr. D. GOTTARDI, *Recovery plan e lavoro femminile*, *cit.*, 261 ss. Sul tema conciliazione e lavoro agile, cfr. anche A.R. TINTI, *Travestimenti. Potere e libertà nel lavoro agile*, in *Lav. dir.*, 2022, I, 147 ss.; C. ALESSI, *Lavoro agile e conciliazione: alcune osservazioni a margine della proposta di riforma dell'istituto del lavoro agile del Gruppo Frecciarossa*, in *Lav. dir. Europa*, 2021, 4.

¹³⁹ M.L. VALLAURI, *Genitorialità e lavoro. interessi protetti e tecniche di tutela*, *cit.*, 19. Si

Le difficoltà maggiori che hanno dovuto affrontare le famiglie durante la pandemia da Covid-19 hanno solamente posto in luce le carenze a supporto della genitorialità, che “è ancora elemento scoraggiante per l’occupazione femminile”, specialmente “poiché ad essa le organizzazioni attribuiscono un costo elevato e asimmetrico rispetto a quello legato alla paternità”¹⁴⁰. Infatti, finché l’equa distribuzione delle responsabilità genitoriali non sarà la realtà, gli impegni familiari di cura continueranno a determinare molto frequentemente “effetti negativi nei confronti delle donne sul versante dell’attività professionale”¹⁴¹.

Nonostante tale questione interpelli “anche le imprese e la loro funzione sociale”, come evidenziato di recente dal Presidente della Repubblica¹⁴², l’intervento dello Stato a sostegno di tali diritti è fondamentale: infatti, “non è il lavoro ad allontanare dalla maternità bensì le carenze a supporto della stessa”¹⁴³. La realizzazione di un equo bilanciamento tra vita lavorativa e cura familiare e la rimozione degli ostacoli esistenti rispetto ad una distribuzione paritaria dei compiti di cura tra uomini e donne sono sempre più urgenti¹⁴⁴, in quanto si tratta di “una questione cruciale per l’eguaglianza tra uomini e donne nel lavoro”¹⁴⁵. Per quanto sia da accogliere positivamente che questa finalità sia di recente quanto meno a parole identificata come obiettivo delle politiche

tratta di un principio che non è mai stato effettivamente attuato, come evidenziato anche da T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, cit., 23-24, il quale afferma che per tale ragione il valore di principio dei diritti civili risulti “nei fatti sminuito”.

¹⁴⁰ UNI, *Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l’adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator – Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni*. Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, pubblicato il 16 marzo 2022, 10.

¹⁴¹ S. SCARPONI, “*Work life balance*” fra diritto UE e diritto interno, cit., 8.

¹⁴² Messaggio del Presidente Mattarella per la II Edizione degli Stati Generali della Natalità, 12 maggio 2022, in <https://www.quirinale.it/elementi/68390>. Tali misure potrebbero ben rientrare nei limiti alla libera iniziativa economica, specie rispetto alla tutela della dignità umana, ma è innegabile che pongono una questione di sostenibilità economica per le imprese e richiedono un bilanciamento con l’art. 41 Cost. Da qui discende la necessità e l’importanza dell’intervento dello Stato a sostegno di questi diritti.

¹⁴³ Messaggio del Presidente Mattarella, cit.

¹⁴⁴ L’importanza di politiche rivolte a realizzare tali obiettivi è stata sottolineata in passato da N. FRASER, *After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State*, in *Pol. Theory*, 1994, 591, 611.

¹⁴⁵ S. SCARPONI, “*Work life balance*” fra diritto UE e diritto interno, cit., 2. Cfr. anche M. L. VALLAURI, A. TONARELLI, *op. cit.*, 189, che ritengono gli strumenti a sostegno della genitorialità “strumento di pari opportunità”.

conciliative¹⁴⁶, alla luce dell'ampiezza del problema sarebbero forse necessarie misure più ambiziose per renderla effettiva, come congedi, specialmente di paternità, di maggiore durata, incentivi e strumenti per rendere più facile il godimento in modalità flessibili dei congedi, e, nell'ottica di promuovere un'equa fruizione degli stessi da parte di entrambi i genitori, la previsione di un'indennità effettivamente adeguata.

Essendo necessario un cambiamento culturale, anche le azioni positive e le *best practices*, come il cd. *gender procurement*, cioè l'introduzione dei requisiti della parità di genere negli appalti pubblici¹⁴⁷, potrebbero giocare un ruolo importante. In aggiunta, come riconosciuto anche nel PNRR, sono urgenti alcuni interventi che possono indirettamente incidere sulla povertà lavorativa e sull'occupazione femminile: per alleggerire il carico di cura che in genere grava maggiormente sulla componente femminile della popolazione e contribuire così all'occupazione di questa, sarebbe utile innalzare il tasso di presa in carico degli asili e il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia, oltre che dei servizi di supporto all'assistenza domiciliare¹⁴⁸.

Pur essendo vero che per rendere effettiva la parità sostanziale tra donne e uomini il cambiamento dovrebbe essere di carattere sociale ed economico, è innegabile che un intervento dello Stato nelle direzioni indicate, in attuazione degli artt. 3, comma 2, e 37, comma 1, è oggi una necessità economico-sociale. Anche nell'ottica del contrasto all'*in-work poverty*, infatti, la principale questione riguarda l'uguaglianza di genere "ancora troppo poco sostanziale"¹⁴⁹, più che il profilo formale della stessa. Sembra infatti che la parità debba "pagare il prezzo" delle esigenze di speciale protezione, invece che andare di pari passo con esse¹⁵⁰. Al contrario, sarebbe necessario garantire non solo la parità, ma, come evidenziato da taluno in dottrina, la parificazio-

¹⁴⁶ Sia nella direttiva 2019/1158, ad esempio nel considerando 11 e nel considerando 19, sia nell'art. 1 del d.lgs. n. 105/2022 di attuazione della direttiva che, nell'individuare l'oggetto e le finalità dello stesso decreto, afferma che lo scopo della conciliazione è "conseguire la condivisione delle responsabilità di cura tra uomini e donne e la parità di genere in ambito lavorativo e familiare".

¹⁴⁷ A. SABBADINI, *Il gender procurement può migliorare il lavoro*, in *InGenere*, 3 novembre 2021.

¹⁴⁸ Numerosi studi, infatti, dimostrano che la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro sia maggiore in presenza di servizi per infanzia e politiche adeguate per la conciliazione di lavoro e famiglia. Cfr. M. FILANDRI, E. STRUFFOLINO, *op. cit.*, 70.

¹⁴⁹ M. VITALETTI, *op. cit.*, 29.

¹⁵⁰ M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela e/o parità? Le leggi sul lavoro femminile tra protezione e uguaglianza*, *cit.*, 153.

ne: non è sufficiente la parità salariale, né la parità di diritti, ma occorre “promuovere quelle condizioni e rimuovere quegli ostacoli che impediscono alla donna una piena partecipazione alla vita attiva”¹⁵¹.

¹⁵¹ M.L. DE CRISTOFARO, *op. ult. cit.*, 204.

«Gli amori difficili»: contrattazione collettiva e lavoro autonomo

«*Difficult loves*»: *collective bargaining and self-employment*

Ester Villa

Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT

La posizione di debolezza di una parte sempre più rilevante dei lavoratori autonomi fa emergere bisogni di protezione anche sul piano collettivo. Per quanto nell'ordinamento interno non paiano esservi preclusioni ad ammettere la contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro per gli autonomi vulnerabili, nonostante le difficoltà incontrate dai sindacati, il diritto euro-unitario della concorrenza rappresenta invece un ostacolo. Siccome, infatti, in questo ambito è adottata una nozione di «impresa» che comprende larga parte degli autonomi, i contratti collettivi conclusi dalle oo.ss. rappresentative di questi ultimi possono rientrare fra le intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 101 TFUE, in quanto considerate accordi tra imprese o tra associazioni di imprese. Il «disallineamento» fra i due ordinamenti è stato da ultimo almeno in parte stemperato dall'approvazione degli orientamenti della Commissione europea.

The vulnerability of a part of the self-employed has led to the emergence of protection needs also on a collective level. While there are not any barriers to admitting collective bargaining of working conditions for vulnerable self-employed persons in the Italian system, despite the difficulties of the trade unions, the European competition law represents an obstacle. Indeed, considering that in this context it is adopted a notion of «undertaking» which includes a large part of the self-employed, the collective agreements concluded by unions representative of these workers fall within the agreements prohibited by art. 101 TFEU, as they are considered agreements between undertakings or associations of undertakings. The «misalignment» between the two legal systems is at least partially mitigated by the guidelines approved by the European Commission.

SOMMARIO:

1. Lavoro autonomo e vulnerabilità. – 2. Libertà sindacale, astensione e negoziazione collettiva nel lavoro autonomo. – 3. I rinvii della legge agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi. –

4. Diritti sociali e libertà economiche nell'Unione Europea: qualche breve riflessione. – 4.1. Nozione di «impresa» rilevante per il diritto *antitrust* e ricadute sugli accordi collettivi. – 4.2. Agenti e rappresentanti di commercio: quando sono «impresa» per il diritto della concorrenza. – 4.3. I contratti collettivi e l'*antitrust immunity*. – 4.4. Gli orientamenti della Commissione Europea. – 5. Contratti collettivi e lavoro autonomo: qualche breve riflessione conclusiva.

1. Lavoro autonomo e vulnerabilità

I mutamenti intervenuti nella realtà esterna, nella quale «i confini tra le classi sono progressivamente sfumati [e] la morfologia sociale si è fatta molto più mossa e variegata»¹, hanno avuto profonde ripercussioni sul diritto del lavoro: se, infatti, da un lato, il prototipo normativo del lavoro subordinato, al quale è sempre stato concesso «un piatto fumante di tortellini»², non è più riducibile ad una figura unitaria, dall'altro, è stata superata anche l'idea di un lavoro autonomo indipendente e non bisognoso di protezioni³. In quest'ultimo si è accentuata la contrapposizione fra prestatori con redditi medio-alti e pluralità di committenti e altri in posizione di debolezza, definiti come «apolidi», senza «pieni diritti di cittadinanza e [...] «senza» comunità di appartenenza»⁴.

In tale scenario, la tradizionale dicotomia subordinazione/autonomia sembra ormai una «foto ingiallita dell'album di famiglia»⁵, incapace di raffigurare il variegato mondo del lavoro post-industriale e di coglierne le differenti esigenze di protezione. Nel momento in cui la debolezza contrattuale si manifesta in forme e modalità diverse dal passato, è opportuno superare «la sineddoche mendace

A chi mi sta insegnando a non inseguire rapporti “difficili”.

¹ B. CARUSO, G. NICOSIA, *Il conflitto collettivo post moderno: lo “sciopero” dei lavoratori autonomi*, in *CSDLE “Massimo D’Antona”*, n. 43/2006, 14.

² M. PEDRAZZOLI, *La parabola della subordinazione: dal contratto allo status*, in M. NAPOLI (a cura di), *La nascita del diritto del lavoro. «Il contratto di lavoro» di Lodovico Barassi cent'anni dopo. Novità, influssi, distanze*, Vita e pensiero, Milano, 2003, 371.

³ O. RAZZOLINI, *La subordinazione ritrovata e la lunga marcia del lavoro autonomo*, in *Labour & Law Issues*, 2020, vol. 6, n. 2, 135; G. COLAVITTI, “*Fondata sui lavori*”. *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Riv. ass. it. cost.*, 2018, n. 1, 24.

⁴ R. SEMENZA, A. MORI, *Lavoro apolide. Freelance in cerca di riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 2020, 5. Secondo H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 2009, 410, l'apolidia comporta «la mancanza di un posto nel mondo».

⁵ A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021, 5.

che ha indebitamente portato a scambiare una sola parte del lavoro per conto altrui con il lavoro in tutte le sue forme»⁶. La Costituzione impegna infatti la Repubblica ad intervenire nelle situazioni di diseguaglianza, dovunque esse si manifestino, e a tutelare il lavoro in tutte le sue forme⁷. Si spiega quindi la ragione per la quale siano state recentemente introdotte specifiche tutele a favore del lavoro autonomo, nonché l'esigenza di interrogarsi sulla possibilità di estendere le prerogative collettive al di là del loro tipico ambito d'elezione.

2. Libertà sindacale, astensione e negoziazione collettiva nel lavoro autonomo

Fin da epoca piuttosto risalente ha preso corpo l'idea che la libertà di organizzazione sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost. si riferisca tanto ai lavoratori quanto agli imprenditori⁸, nonostante inizialmente fosse rimasto qualche dubbio sulla riconducibilità della libertà dei secondi sotto l'ombrello protettivo degli artt. 18 e 41 Cost.⁹. Non stupisce, quindi, che già nel 1975 la Corte costituzionale abbia riconosciuto la libertà di organizzazione sindacale «a tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi»¹⁰, con un orientamento avallato anche dalla Corte di Strasburgo¹¹.

Siccome, tuttavia, non vi è perfetta coincidenza fra i titolari della libertà di organizzazione sindacale, del diritto di sciopero e della contrattazione colletti-

⁶ M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, 509; F. MARTELLONI, *La tutela del lavoro nel prisma dell'art. 35 Cost.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, 400.

⁷ U. ROMAGNOLI, *Se l'amore per la specie fa perdere di vista il genere (a proposito del caso Foodora)*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, n. 2, 197; L. NOGLER, *Dal "principio lavorista" al diritto costituzionale sull'attività umana: primo abbozzo*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Il Mulino, Bologna, 2020, 171.

⁸ M. RUINI, *L'organizzazione sindacale ed il diritto di sciopero nella costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, 33; L. MENGONI, *Ancora sulla libertà sindacale degli imprenditori*, in *Mass. giur. lav.*, 1980, 146 ss.; F. SCARPELLI, *Art. 39*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 223.

⁹ Di questa opinione G. SANTORO PASSARELLI, *Sulla libertà sindacale dell'imprenditore*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, I, 170 ss.

¹⁰ Corte Cost. 17 dicembre 1975, n. 241.

¹¹ *Voürdür Ólafsson v. Iceland*, application n. 20161/06, in https://www.legislationline.org/download/id/9077/file/ECHR_Case%20of%20V%C3%B6r%C3%B0ur%20Ólafsson%20v%20Iceland.pdf.

va¹², sorge spontaneo domandarsi a quali lavoratori autonomi spettino gli altri due «tradizionali strumenti del sindacalismo»¹³.

Alla luce di una lettura più restrittiva, il diritto di sciopero andrebbe attribuito ai lavoratori parasubordinati e ai piccoli imprenditori senza dipendenti, che si trovino in una condizione di inferiorità socioeconomica in una determinata categoria o settore¹⁴. Fruirebbero di tale diritto anche i collaboratori etero-organizzati ai quali è stato esteso lo statuto protettivo del lavoro subordinato proprio in conseguenza della posizione di debolezza rispetto al committente.

Secondo un'interpretazione più ampia, invece, il diritto di cui all'art. 40 Cost. dovrebbe essere riconosciuto a tutti i lavoratori autonomi, ivi compresi i professionisti, che siano in posizione di debolezza in un determinato settore¹⁵. Per verificare la sussistenza di questo elemento è possibile valorizzare alcuni indici fattuali come, ad esempio, i compensi mediamente molto bassi corrisposti ai lavoratori di un determinato ambito produttivo e/o la concentrazione del potere di mercato in mano ad un ristretto numero di imprese¹⁶. Poiché si giustifica con l'intento di rimuovere le diseguaglianze fra «datori» e prestatori di lavoro e, quindi, si fonda sull'art. 3, comma 2, Cost.¹⁷, il diritto di sciopero va

¹² Corte Cost. 27 maggio 1996, n. 171, § 3.1; R. VOZA, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Cacucci, Bari, 2004, 86; G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano, 1960, 192.

¹³ L. MONTUSCHI, *Osservazioni in tema di legittimità dello sciopero mezzadrile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, I, 1681.

¹⁴ Cfr., Cass. 29 giugno 1978, n. 3278, in *Riv. giur. lav.*, 1979, II, 8 ss., nella quale è stato riconosciuto il diritto di sciopero ai medici convenzionati dell'Inam, qualificati come lavoratori parasubordinati. V. anche CNEL, *Osservazioni e proposte sull'attuazione degli art. 39 e 40 della Costituzione*, in *Foro it.*, 1961, IV, 167. In dottrina, A. TOPO, *Tutela e rappresentanza degli interessi collettivi nel lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 1997, 210 ss. Secondo F. SANTONI, *La libertà e il diritto di sciopero*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI, F. CARINCI, Cedam, Padova, 2011, 43 e R. VOZA, *op. cit.*, 118 e 120, ai piccoli esercenti senza lavoratori alle proprie dipendenze spetterebbe una facoltà di astensione collettiva non riconducibile all'art. 40 Cost.

¹⁵ O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, in *Pol. soc.*, 2021, 61, deduce questa lettura a contrario dal § 3.5, Corte Cost. 27 maggio 1996, n. 171, nel quale si esclude che il concetto di sciopero possa estendersi a soggetti che non siano «lavoratori subordinati né presentino quell'indice di «non indipendenza» che ne riveli la debolezza economica». Aderisce a questa interpretazione E. GRAMANO, *Italy*, in B. WAAS, C. HIEBL (eds.), *Collective bargaining for self-employed workers in Europe: approaches to reconcile competition law and labour rights*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2021.

¹⁶ O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 59 ss.

¹⁷ V. SIMI, *Il diritto di sciopero*, Giuffrè, Milano, 1956, 86 e M. RUINI, *op. cit.*, 102.

riconosciuto a tutti i lavoratori, siano essi autonomi o subordinati, che siano in una posizione di squilibrio rispetto alla controparte contrattuale.

Agli altri lavoratori autonomi, che sono una categoria più ampia se si accoglie la prima lettura, più ristretta nel secondo caso, spetta, invece, quella forma di autotutela collettiva dall'incerto fondamento costituzionale coniata dalla Consulta in occasione dello «sciopero» degli avvocati¹⁸. Si tratta di un'astensione mossa da esigenze rivendicative della categoria che «galleggia tra le libertà, in un limbo di ambiguità, caratterizzato dalla «medesima funzione» e «medesima incidenza» dell'esercizio del diritto di sciopero»¹⁹.

A prescindere dal riconoscimento del diritto di sciopero o di astensione collettiva, ai lavoratori autonomi mancano tuttavia strumenti per rendere effettivo l'esercizio di siffatte prerogative nei confronti della controparte contrattuale²⁰: a causa, infatti, della pressoché totale assenza di tutele a favore dei lavoratori autonomi non è precluso ai committenti di «rivolgersi ad altri *freelance* più disponibili e compiacenti» per sostituire gli eventuali «scioperanti»²¹.

La non necessaria coincidenza fra il riconoscimento del diritto di sciopero e della contrattazione collettiva induce anche a chiedersi quali lavoratori auto-

¹⁸ Corte Cost. 27 maggio 1996, n. 171, cit. Secondo R. VOZA, *op. cit.*, 112, si tratterebbe di un potere costituzionale collocato a metà strada tra il diritto di sciopero e la mera libertà di associazione. Per questa problematica si vedano L. NOGLER, *Proteste collettive dei lavoratori autonomi nei servizi essenziali: una disciplina con due anime?*, in *Il conflitto collettivo nei servizi pubblici*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, Utet, Torino, 2001, 88; M.T. CARINCI, *L'improbabile rilievo costituzionale dell'autotutela collettiva di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori. A proposito dell'art. 2 bis, legge n. 146 del 1990*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 931 ss.

¹⁹ B. CARUSO, G. NICOSIA, *op. cit.*, 22. Ci si può domandare come siano qualificabili le astensioni dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori effettuate nell'ambito di un servizio pubblico essenziale, che sono regolate dall'art. 2-bis, legge n. 146/1990, introdotto dalla legge n. 83/2000. Secondo B. CARUSO, G. NICOSIA, *op. loc. ult. cit.*, nel più ampio cerchio concentrico dell'art. 2-bis, si deve ritagliare un insieme di astensioni qualificabili come sciopero, mentre le altre sarebbero più propriamente espressione della libertà di associazione. Secondo A. PILATI, *Il campo di applicazione della legge e i requisiti di legittimità delle astensioni collettive*, in F. LUNARDON (a cura di), *op. cit.*, 292 ss., invece, i titolari del diritto di sciopero di cui alla legge n. 146/1990 non coincidono con la cerchia dei tradizionali beneficiari del medesimo diritto. Nella legge del 1990, infatti, lo sciopero spetta solo ai lavoratori subordinati, mentre tutte le altre categorie di cui all'art. 2 bis sono titolari di un diverso diritto di astensione collettiva.

²⁰ Anche per questo motivo alcune organizzazioni rappresentative degli autonomi, come ad esempio ACTA, non hanno organizzato vere e proprie astensioni collettive, ma flash-mob, sit-in e altre forme di protesta per influenzare l'opinione pubblica e la politica. V., sul punto, O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 55 e R. SEMENZA, A. MORI, *op. cit.*, 115 ss.

²¹ O. RAZZOLINI, *op. ult. cit.*, 62.

mi possano fruire della seconda²². I dubbi in quest'ambito sono ancora maggiori rispetto a quelli emersi in relazione alla titolarità del diritto di sciopero.

La contrattazione collettiva è un dato acquisito in relazione a taluni rapporti di co.co.co.²³ e agli agenti e rappresentanti di commercio²⁴. È invece più recente l'esperienza degli accordi collettivi dei collaboratori etero-organizzati²⁵. Non sembrano esservi ostacoli a riconoscere a queste categorie di lavoratori la possibilità di negoziare collettivamente le proprie condizioni di lavoro sulla base dell'art. 39 Cost., nella misura in cui il contratto collettivo costituisce uno strumento per rimuovere le diseguaglianze di fatto. Peraltro, questi ambiti del lavoro autonomo che lambiscono la subordinazione «si prestano alla riproposizione di categorie tradizionali quali, ad esempio, quella di «luogo di lavoro», in cui è facile ricreare una coscienza collettiva e identificare la controparte negoziale»²⁶.

Maggiori incertezze si pongono, invece, per gli altri lavoratori autonomi, come ad esempio i professionisti, per quanto si trovino in una posizione di debolezza in un determinato settore o mercato²⁷.

La domanda di rappresentanza collettiva di questi lavoratori si è almeno in parte incanalata in nuove forme di associazionismo, come, ad esempio, ACTA, associazione di *freelance* istituita nel 2004 su iniziativa di un gruppo di professionisti, la Consulta delle professioni della Cgil e «Vivace», comunità

²² L. MONTUSCHI, *op. cit.*, 1681, fa l'esempio dei rapporti di mezzadria dove non pare astrattamente configurabile il diritto di sciopero, pur essendo negoziate collettivamente le condizioni di lavoro.

²³ Si possono richiamare, a titolo meramente esemplificativo, i CCNL dei collaboratori dei *call center*, quello per la regolamentazione delle attività di collaborazione a favore delle imprese che acquistano e vendono articoli ordinati *on-line*, il CCNL per le collaborazioni esclusivamente personali nel settore delle ricerche di mercato, il CCNL per i co.co.co. che svolgono attività di docenza nelle scuole non statali, il CCNL dei collaboratori che espletano attività di ausilio familiare, tutti consultabili in www.cnel.it/Archivio-Contratti.

²⁴ V. gli accordi economici collettivi degli agenti e rappresentanti di commercio del settore artigiano, piccola e media industria, industria e commercio, in www.cnel.it/Archivio-Contratti.

²⁵ Si vedano i CCNL richiamati nel § 4.

²⁶ O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 53; S. BOLOGNA, *Dieci tesi per la definizione di uno statuto del lavoro autonomo*, in S. BOLOGNA, A. FUMAGALLI (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1997, 40.

²⁷ Secondo O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 59, la contrattazione collettiva, al pari del diritto di sciopero, dovrebbe essere riconosciuta a tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi, che si trovino in una condizione di vulnerabilità in un determinato settore o mercato.

on-line di lavoratori con partita iva istituita dalla Cisl²⁸, che si sono dedicate a fornire servizi e ad esercitare pressioni sulle istituzioni politiche per ottenere interventi normativi a tutela dei propri rappresentati²⁹. Queste organizzazioni non hanno negoziato collettivamente le condizioni di lavoro dei propri rappresentati a causa della base associativa molto ampia³⁰, che non rende agevole individuare una controparte univoca e formalizzata³¹ e costruire un interesse collettivo³². Quest'ultimo potrebbe essere edificato sulla base dello svolgimento del medesimo «mestiere» che «nell'odierno mercato del lavoro [...] costituisce un elemento di continuità e una condizione di identità personale»³³ oppure sulla comune appartenenza territoriale, che rappresenta «il naturale punto di incontro di tante realtà del lavoro che oggi operano nelle città»³⁴. In quest'ultimo caso si tratterebbe di un ritorno agli «albori» dell'esperienza sindacale dove nelle organizzazioni su base territoriale si sono riconosciute le

²⁸ M. CARRIERI, *Come regolare i nuovi lavori*, in *Lav. info.*, 1999, 15; M. FORLIVESI, *Interessi collettivi e rappresentanza dei lavoratori del web*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, Torino, 2017, 193 e C. LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza sindacale*, Giappichelli, Torino, 2006, 58 ss., sottolineano che, se da un lato i lavoratori autonomi hanno sovente manifestato una certa diffidenza nei riguardi delle organizzazioni sindacali «tradizionali», dall'altra queste ultime temono che i nuovi interessi da rappresentare possano collidere con quelli dei lavoratori subordinati *standard*. Questo timore spiega anche la ragione per la quale alcune organizzazioni rappresentative degli autonomi, legate alle confederazioni storiche, non abbiano aggregato tali prestatori per categorie merceologiche.

²⁹ R. SEMENZA, A. MORI, *op. cit.*, 118, sottolineano che la legge n. 81/2017 è stata adottata anche in conseguenza delle pressioni esercitate da ACTA e dalla «Consulta delle professioni» della CGIL.

³⁰ V. R. SEMENZA, A. MORI, *op. cit.*, 115 ss.; O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 53; M. FORLIVESI, *Interessi collettivi e rappresentanza dei lavoratori del web*, cit., 194.

³¹ O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: in ricordo di Massimo Roccella*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI, *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Esi, Napoli, 2021, 284, fa riferimento ad un interlocutore negoziale «evanescente».

³² Sono anche le forti venature individualistiche e la natura estremamente variegata del lavoro autonomo a ridurre le capacità aggregative del sindacato e a rendere meno agevole individuare un «interesse collettivo». Sul punto si vedano M. FORLIVESI, *Interessi collettivi e rappresentanza dei lavoratori del web*, cit., 179 ss. e R. VOZA, *op. cit.*, 142.

³³ M. FORLIVESI, *op. ult. cit.*, 181.

³⁴ R. VOZA, *op. cit.*, 146 s.; P. TULLINI, *L'economia digitale alla prova dell'interesse collettivo*, in *Lab. law iss.*, 2018, vol. 4, n. 1, 6; A. BONOMI, *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino, 1997, 16.

masse dei «senza terra»³⁵. Queste dimensioni sono state valorizzate, ad esempio, dai *riders*, come ha dimostrato dapprima la nascita di «Riders Union Bologna» e poi di organizzazioni analoghe in altre città italiane³⁶: «il modello organizzativo [...] assume una caratterizzazione per così dire *glocal*: il patto di solidarietà interna dei lavoratori digitali è generato dalla comune appartenenza ad un mercato del lavoro a dimensione transnazionale o addirittura globale, mentre l'azione collettiva e le forme di mobilitazione si esprimono più spesso nella realtà territoriale»³⁷.

Quand'anche tali organizzazioni dovessero negoziare collettivamente le condizioni di lavoro dei propri rappresentati, emergerebbero altri problemi di non poco conto.

Se, infatti, già si nutrono dubbi sulla possibilità di conferire carattere di inderogabilità agli accordi collettivi relativi a tutti i rapporti di cui all'art. 409 c.p.c.³⁸, per i contratti collettivi degli altri lavoratori autonomi prevale la derogabilità rispetto alle eventuali pattuizioni individuali peggiorative. Quand'anche quindi sia presente, in quest'ultimo caso il contratto collettivo non pare uno strumento in grado di controbilanciare l'eventuale debolezza del lavoratore a livello individuale.

Si consideri, inoltre, l'incerto rapporto fra accordi collettivi dei lavoratori autonomi e diritto *antitrust*³⁹: se, infatti, «la gerarchia dei valori costituzionalizzati e il riconoscimento della funzione sociale e solidaristica del diritto del lavoro» hanno sottratto il mercato della forza lavoro all'applicazione delle re-

³⁵ C. LAZZARI, *op. cit.*, 113.

³⁶ Dall'esperienza bolognese è scaturita la c.d. «Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano», sottoscritta dal Comune di Bologna, Riders Union, Cgil, Cisl, Uil e alcune piattaforme bolognesi di *food delivery*. Su tale accordo si vedano O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 54 e M. FORLIVESI, *Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione*, in *Lab. law iss.*, 2018, vol. 4, n. 1, 41.

³⁷ P. TULLINI, *op. loc. ult. cit.*

³⁸ Si esprime in senso dubitativo, C. CESTER, *La norma inderogabile: fondamento e problema del diritto del lavoro*, in *Inderogabilità delle norme e disponibilità dei diritti*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Modena, 18-19 aprile 2008, Giuffrè, Milano, 2009, 91. F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. dir.*, 1999, 564, attribuisce carattere di inderogabilità solo agli accordi collettivi relativi ai rapporti di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. Per quanto attiene agli accordi economici collettivi degli agenti e rappresentanti di commercio, E. SARACINI, F. TOFFOLETTO, *Il contratto d'agenzia*, Giuffrè, Milano, 2013, 75, ritengono che l'inderogabilità valga solo per quelli degli agenti che svolgono una prestazione a carattere prevalentemente personale.

³⁹ L. DI VIA, *Antitrust e diritti sociali. Contributo ad una teoria dell'abuso del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, 34 ss.

gole della concorrenza⁴⁰, si deve delimitare l'ampiezza dell'esclusione per i lavoratori non subordinati⁴¹. Alla luce dei principi costituzionali, quest'ultima dovrebbe valere per i contratti collettivi che regolano le condizioni di lavoro dei prestatori autonomi in posizione di debolezza, tra i quali sono compresi almeno i co.co.co. Come si avrà modo di evidenziare nel proseguo, tuttavia, già in relazione a questi ultimi emergono frizioni con il diritto euro-unitario della concorrenza.

Nell'ambito dei rapporti di co.co.co., ma ancor più in quelli di lavoro autonomo meno contermini alla subordinazione, l'autotutela collettiva degli interessi presenta elementi di incertezza e di problematicità. In particolare, sono in costruzione forme di rappresentanza collettiva in grado di cogliere non solo i bisogni specifici di protezione del lavoro autonomo, ma anche le esigenze estremamente diverse interne a quest'ultimo. Più che mai in tale ambito, infatti, il sindacato non solo deve attrezzarsi per «agire sul diverso, sul disomogeneo, sul disperso»⁴², ma non può nemmeno trascurare il momento tipico di ricomposizione della complessità.

⁴⁰ R. DE LUCA TAMAJO, *Concorrenza e diritto del lavoro*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2016, 15 ss.

⁴¹ Per i lavoratori subordinati l'esenzione dovrebbe riguardare i contratti collettivi che regolano le condizioni di lavoro. Se si valorizza la libertà delle parti sociali di scegliere ciò che intendono rendere oggetto di negoziazione collettiva, l'esclusione dovrebbe riguardare, in senso ampio, le previsioni degli accordi collettivi che incidono sulla regolamentazione delle condizioni di lavoro, ma non quelle che producono effetti sul mercato dei beni e dei servizi che, invece, possono essere scrutinati dalle autorità antitrust. Propone, invece, una lettura più restrittiva L. DI VIA, *op. cit.*, 44 ss., secondo il quale solo il «nocciolo duro» dei diritti dei lavoratori rivendicati tramite il metodo sindacale sarebbe sottratto all'applicazione delle norme a tutela della concorrenza. Si tratterebbe, in particolare, del catalogo dei diritti sanciti dalla costituzione, come, ad esempio, il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.), il diritto al riposo e alle ferie (art. 36 Cost.), i diritti delle donne e dei minori alla parità di trattamento nel lavoro (art. 37 Cost.).

⁴² U. ROMAGNOLI, *Se l'amore per la specie fa perdere di vista il genere (a proposito del caso Foodora)*, cit., 198.

3. I rinvii della legge agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi

Tramite la tecnica dei rinvii della legge al contratto collettivo, ben nota nel lavoro subordinato, sono stati aperti spazi a favore degli accordi collettivi dei prestatori autonomi⁴³.

Dopo aver esteso alle collaborazioni etero-organizzate le tutele del lavoro subordinato con l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, l'art. 2, comma 2, lett. a) consente agli accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di introdurre una specifica disciplina del trattamento economico e normativo per tali collaboratori. I contratti collettivi oggetto di rinvio possono, pertanto, disapplicare lo statuto protettivo del lavoro subordinato in cambio di una modulazione delle tutele, che si giustifica con l'intento di differenziare la regolamentazione del lavoro autonomo «contermine alla subordinazione classica» per coglierne le specifiche esigenze di protezione⁴⁴.

Nell'ambito della disciplina del lavoro autonomo per la consegna di beni per conto altrui, nel contesto urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, l'art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015 ha rimesso ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale il compito di definire i criteri di determinazione del compenso. In assenza di un accordo collettivo *ad hoc*, la remunerazione oraria di questi lavoratori dev'essere parametrata ai minimi tabellari dei contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale⁴⁵.

Per quanto ricordi la disciplina del compenso del lavoro a progetto⁴⁶, l'art. 47 *quater* esprime una maggior fiducia nelle parti sociali: diversamente dalla

⁴³ P. TOMASSETTI, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in questa *Rivista*, 2018, 717 ss.

⁴⁴ A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, cit., 105; F. SCARPELLI, *Le garanzie difficili nei lavori precari*, in P. CURZIO (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo*, Cacucci, Bari, 2019, 28. F. MARTELLONI, *CCNL Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in *Quest. giust.*, 22 ottobre 2020, è invece molto critico rispetto a tale rinvio, quando sottolinea «le nefaste potenzialità dello «strappo» aperto nell'ombrello protettivo del primo comma».

⁴⁵ L'art. 47 *quater*, d.lgs. n. 81/2015 è stato introdotto dal d.l. n. 101/2019, conv. con modifiche nella legge n. 128/2019. Sul punto si v. M. VITALETTI, *Compenso “negoziato” e lavoro autonomo su piattaforma digitale*, in *Lab. law iss.*, 2020, vol. 6, n. 1.

⁴⁶ Si fa riferimento all'art. 63, d.lgs. n. 276/2003, come modificato dalla legge n. 92/2012.

prima regolamentazione, infatti, qualora sia stipulato un accordo collettivo per i ciclofattorini autonomi, le organizzazioni sindacali sono libere di individuare il punto di equilibrio dei contrapposti interessi, senza che sia precluso fissare un trattamento economico più basso rispetto a quello dei lavoratori subordinati «comparabili». Nel caso in cui, invece, manchi un accordo collettivo *ad hoc*, il contratto individuale ha un «parametro esterno» rappresentato dal trattamento economico dei contratti collettivi di settori affini. Nonostante possa essere poco agevole individuare questi ultimi, a causa della molteplicità di accordi collettivi con campi di applicazione almeno in parte coincidenti, si rafforza la funzione anticoncorrenziale del CCNL che diventa parametro per determinare i minimi di trattamento di lavoratori subordinati e autonomi «comparabili».

Sono stati conclusi diversi accordi collettivi in attuazione dei rinvii della legge, in particolare relativi ai collaboratori dei *call-center outbound* e ai *riders*.

Partendo dai primi, vengono in rilievo il CCNL stipulato il 31 luglio 2017 da Assotelecomunicazioni-Asstel, Assocontact e le segreterie nazionali di SLC-CGIL, FISTEL-CISL e UILCOM UIL, modificato nel 2020, che integra il CCNL telecomunicazioni, e il CCNL di Assocall e UGL terziario del 2 marzo 2018⁴⁷. Dopo aver introdotto una specifica regolamentazione del rapporto di lavoro dei collaboratori, il primo accordo ha progressivamente allineato il trattamento economico di questi ultimi a quello dei lavoratori subordinati comparabili, con un netto miglioramento delle condizioni di lavoro dei primi. Nel secondo, invece, è stata predisposta una disciplina sia economica, sia normativa *ad hoc* per i collaboratori, sfruttando appieno gli spazi aperti dall'art. 2, comma 2, lett. a), per disapplicare lo statuto protettivo del lavoro subordinato.

Possono poi essere menzionati alcuni accordi collettivi relativi ai *riders*, con discipline profondamente diverse le une dalle altre.

Il 18 luglio 2018 le parti firmatarie del CCNL logistica, trasporto merci e spedizioni hanno siglato un Protocollo, destinato ad integrare il contratto nazionale, per regolare il rapporto di lavoro dei ciclofattorini, che sono stati in-

⁴⁷ Agli accordi richiamati è possibile aggiungere anche il CCNL del 20 settembre 2021 sottoscritto da Conflavoro PMI, Confsal e Fesica per le aziende di call-center, il quale, all'art. 111, consente di instaurare rapporti di collaborazione etero-organizzata a cui non si applichi la disciplina dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015. Poiché, tuttavia, non regola lo specifico trattamento economico e normativo di tali collaboratori, ma prescrive di trasmettere gli accordi eventualmente stipulati alle parti firmatarie del contratto nazionale per vagliarne la conformità alla normativa vigente, la norma non sembra idonea a determinare la disapplicazione dello statuto protettivo del lavoro subordinato.

quadrati fra il personale viaggiante. Le parti sociali, quindi, non hanno sfruttato gli spazi aperti dall'art. 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015, ma hanno preferito riconoscere ai *riders* la disciplina dettata per i lavoratori subordinati, adattando, tuttavia, alcuni istituti, come l'orario di lavoro e il part-time, alle peculiarità di questi rapporti di lavoro⁴⁸. Il 2 novembre 2020 le medesime parti sociali hanno concluso un Protocollo attuativo dell'art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015, per i *riders* autonomi delle piattaforme, regolando il trattamento economico di questi ultimi in modo coerente agli altri ciclofattorini contemplati nel CCNL logistica, trasporto merci e spedizioni.

Il 20 settembre 2020, UGL rider e Assodelivery hanno sottoscritto un accordo collettivo per regolare i rapporti di lavoro dei *riders*, ai sensi, sia dell'art. 2, comma 2, lett. a), sia del capo V-*bis*, d.lgs. n. 81/2015. Queste organizzazioni, quindi, diversamente dalle precedenti, hanno disapplicato le tutele del lavoro subordinato altrimenti spettanti ai ciclofattorini etero-organizzati, in cambio di uno specifico trattamento economico e normativo da più parti criticato per le debolezze e lacune⁴⁹.

I rinvii della legge agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi fanno affiorare diverse problematiche, alcune delle quali ben note nel lavoro subordinato.

Emerge, *in primis*, la difficoltà di individuare quali siano i sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale. L'espressione, infatti, calibrata sul lavoro subordinato e non priva di criticità già in questa sede, è difficile da «calare» nell'ambito dell'autonomia, dove le forme di rappresentanza collettiva non hanno ancora una struttura organizzativa paragonabile a quella del lavoro subordinato, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza. La formula legislativa rischia di anticipare i tempi introducendo una «regolazione normativa senza regolazione sociale»⁵⁰, perché autorizza implicitamente «una sorta di «monopolio» della contrattazione collettiva in favore dei sindacati confederali e delle associazioni datoriali tradizionali a scapito delle nascenti organizzazioni»⁵¹.

⁴⁸ A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, cit., 223, evidenzia come ai collaboratori etero-organizzati, in assenza di diverse previsioni collettive, si applichi il CCNL relativo ai lavoratori subordinati, alla luce del meccanismo di assimilazione contenuto nell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015.

⁴⁹ A. PERULLI, *op. ult. cit.*, 105; B. CARUSO, *op. cit.* e F. MARTELLONI, *op. cit.*

⁵⁰ F. SCARPELLI, *op. ult. cit.*, 561; G. PEZZINI, *La retribuzione dei rider autonomi: alcune considerazioni a margine della proposta di direttiva sul salario minimo legale*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, n. 4, 10.

⁵¹ O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, cit., 55; F. SCAR-

In secondo luogo, si pone il problema di precisare in quale ambito e in che modo misurare la rappresentatività dei sindacati, questioni centrali ed irrisolte anche nel lavoro subordinato⁵².

Prendendo spunto dagli accordi collettivi richiamati in precedenza, per verificare, ad esempio, l'idoneità dell'accordo Assocall-UGL a dare attuazione all'art. 2, comma 2, lett. a), si dovrebbe chiarire se la maggior rappresentatività comparata vada misurata nel «settore» dei call center, delle telecomunicazioni o in quale altro ambito. Siccome l'accordo collettivo di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), deve giustificarsi «in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative» del settore, secondo taluni gli agenti negoziali legittimati a concludere tale contratto derogatorio dovrebbero coincidere con quelli comparativamente più rappresentativi nella più ampia categoria dove è avvertita l'esigenza di adottare una regolamentazione specifica⁵³. Sarebbero, ad esempio, i sindacati firmatari del CCNL telecomunicazioni, comparativamente più rappresentativi in quest'ambito, a poter concludere un accordo per i collaboratori dei *call-center* ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a). Secondo questa lettura, infatti, è solo nel più ampio settore delle telecomunicazioni che può emergere un'esigenza produttiva e organizzativa particolare, tale da giustificare una disciplina specifica per determinati lavoratori. Per quanto non legittimi «ritagli» della categoria strumentali ad acquisire capacità rappresentativa, questa interpretazione tuttavia limita la libertà delle parti sociali di determinare il campo di applicazione del contratto collettivo, rinviando ad un settore che dovrebbe preesistere all'accordo *ad hoc* per i collaboratori, e consegna il monopolio della contrattazione collettiva ai sindacati confederali, a scapito delle nascenti organizzazioni sindacali.

PELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, cit., 561, ritiene che sarebbe positivo un intervento dei sindacati confederali in quest'ambito, qualora gli stessi acquisissero la capacità rappresentativa di tali categorie di prestatori. Se, tuttavia, si considera «il precario stato della salute della contrattazione collettiva in Italia» (cfr., T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 386/2019, 16) e le difficoltà dei sindacati storici di rappresentare adeguatamente i lavoratori subordinati più vulnerabili (E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA, *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021, 221 ss.), qualche dubbio al riguardo pare lecito nutrirlo.

⁵² Si rinvia al contributo di C. Zoli nel presente volume. Sul tema si vedano G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, Bologna, 2020 e M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano-Padova, 2020.

⁵³ F. MARTELLONI, *op. ult. cit.* Si tratta, peraltro, della stessa indicazione fatta propria dalla circ. Min. Lav. n. 17/2020.

Quand'anche si definisse il perimetro entro cui vagliare la capacità rappresentativa dei sindacati, rimarrebbe da valutare come misurare quest'ultima.

Nel momento in cui anche nel lavoro autonomo emergono esigenze di rappresentanza collettiva degli interessi e inizia a prendere piede la tecnica dei rinvii della legge agli accordi collettivi, diventa sempre più urgente affrontare il problema della misurazione della rappresentatività e del campo di applicazione dei contratti collettivi per evitare che il sistema sindacale muoia della «troppa o totale libertà» di cui gode⁵⁴.

4. *Diritti sociali e libertà economiche nell'Unione Europea: qualche breve riflessione*

Le costituzioni europee occidentali del secondo dopoguerra hanno accolto il modello dello Stato sociale, nel quale il potere economico è stato sottoposto a regole e limiti e ai pubblici poteri è stata conferita una funzione di protezione sociale⁵⁵. Il patto costitutivo della CEE, consapevole di questo compromesso, è nato con l'intento di costruire un mercato transnazionale europeo che avrebbe aperto ed integrato le economie dei Paesi Membri, senza intaccare le «sovranità sociali» nazionali⁵⁶: la libertà di mercato era poggiata «sulla implicita, ma non per questo meno sicura, garanzia del mantenimento di forti e radicati sistemi nazionali di *welfare state*»⁵⁷.

Si spiega così la riserva di competenza degli Stati Membri – oggi cristallizzata nell'art. 153, par. 5, TFUE – in materia sindacale: a fronte di una netta ripartizione di funzioni tra istituzioni comunitarie, legittimate a dar vita al mercato comune, e Stati nazionali, che avrebbero dovuto garantire i diritti sociali e del lavoro, il problema del rapporto fra libertà economiche e libertà sindacale «non avrebbe dovuto porsi, giacché [...] i due ambiti erano destinati a non incrociarsi in alcun modo»⁵⁸.

⁵⁴ G. PERA, *Note sui contratti collettivi "pirata"*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, I, 385.

⁵⁵ V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubblicistiche*, vol. IV, IV ed., Utet, Torino, 1989, 323.

⁵⁶ S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, 28.

⁵⁷ S. GIUBBONI, *op. cit.*, 29. K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2010, 88 ss.

⁵⁸ G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 171 s.

La storia, tuttavia, non si è svolta secondo le attese: il «cambio di rotta» è avvenuto in modo graduale, all’inizio per l’affermarsi del primato del diritto comunitario sul diritto interno e, poi, per la creazione dell’Unione economica e monetaria, dalla quale sono scaturiti vincoli stringenti per le economie degli Stati Membri⁵⁹. Questi mutamenti di fondo hanno fatto venire a galla l’«anomalia genetica» del diritto comunitario⁶⁰, nel quale le libertà economiche, assurte al rango di diritti fondamentali, non hanno trovato, quali contrappesi, diritti sociali di pari rango nei trattati. La riserva di competenza degli Stati Membri in materia sindacale ha finito per «precludere *a priori* la possibilità di definire *standard* sovranazionali capaci di arginare i fenomeni di *race-to-the-bottom* prodotti dall’integrazione economica»⁶¹.

La situazione è progressivamente mutata grazie all’inserimento dei diritti sociali nella dimensione euro-unitaria, alle significative modifiche apportate a norme centrali dei Trattati⁶² e all’approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE)⁶³. L’adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali ha confermato la volontà di attribuire un ruolo più incisivo alla dimensione sociale.

Nonostante i significativi mutamenti intervenuti, non si è tuttavia realizzata

⁵⁹ W. STREECK, *Public Power Beyond the Nation State: The Case of the EC*, in R. BOYER, D. DRACHE (edited by), *States Against Markets. The Limits of Globalisation*, Routledge, London, 1996, 299.

⁶⁰ M. D’ANTONA, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo dell’Unione Europea*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, 334 ss.

⁶¹ G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, cit., 173.

⁶² Fra le tante norme espressione del mutamento intervenuto si può richiamare l’art. 3 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, che impone all’Unione Europea di instaurare un mercato interno e di adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su «un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che miri alla piena occupazione e al progresso sociale». Se alle origini orientava l’azione della comunità alla creazione di un mercato concorrenziale, tanto da indurre taluni a ritenere quest’ultimo un obiettivo in sé della CE (vedi sul punto le osservazioni di S. GIUBBONI, *op. cit.*, 202), attualmente la garanzia di un mercato concorrenziale è uno degli strumenti per conseguire gli obiettivi dell’art. 3 TUE, tra i quali figura anche il progresso sociale (vedi, sul punto, O. RAZZOLINI, *Brevi note su salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento*, cit., 282 e A. CATRICALÀ, C.E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *Diritto antitrust*, Giuffrè, Milano, 8 s.). Il richiamo all’economia sociale di mercato è peraltro espressione della scelta di inserire il principio della libera concorrenza in una dimensione sociale.

⁶³ N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Limiti di applicazione*, Franco Angeli, Milano, 2018.

una vera e propria «rivoluzione copernicana», perché obiettivi economici e sociali sono stati posti sullo stesso piano⁶⁴. Per quanto questa scelta non precluderebbe di sottoporre le libertà economiche ai limiti derivanti dai diritti sociali fondamentali, si fatica a superare il portato del «vizio genetico» del diritto euro-unitario: infatti, nonostante in molte pronunce siano presenti affermazioni di principio sulla centralità dei secondi⁶⁵, è prevalso un bilanciamento «sbilanciato» a favore delle prime⁶⁶.

In tale contesto si inserisce la contrattazione collettiva, tipico diritto sociale che limita la concorrenza fra imprese nel mercato della forza lavoro⁶⁷. Dopo aver preso atto che nell'ordinamento interno i sindacati sono legittimati a contrattare collettivamente le condizioni di lavoro per tutelare interessi ritenuti superiori alla libera concorrenza⁶⁸, si tratta di comprendere se questa conclusione possa essere tenuta ferma anche con riguardo al diritto dell'UE, in particolare rispetto all'art. 101 TFUE, ed eventualmente entro quali limiti, oppure se vi siano punti di «frizione» fra i due ordinamenti.

4.1. *Nozione di «impresa» rilevante per il diritto antitrust e ricadute sugli accordi collettivi*

Nel caso *Albany*, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito CGUE) ha ritagliato un'esenzione dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza per gli accordi collettivi che abbiano due requisiti: gli stessi devono essere stipulati fra le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro ed essere finalizzati a conseguire obiettivi di politica sociale⁶⁹.

Nonostante a questo caso, instaurato nel 1996, non si applicassero né i

⁶⁴ Cfr., C. CARTA, *Di 28 ce n'è uno? Azione e contrattazione collettiva fra Statuto e CdfUe*, in *Lav. dir.*, 2020, n. 4, 734 e F. LECOMTE, *Embedding Employment Rights in Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2011, 12 ss. Secondo A. CATRICALÀ, C.E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *op. cit.*, 8 s., invece, dopo Lisbona sembra potersi dire che l'Unione riconosce valori sovraordinati, quali la piena occupazione, lo sviluppo sostenibile, rispetto ai quali le libertà economiche dovrebbero assumere una posizione servente.

⁶⁵ Si vedano, ad esempio, causa C-341/05 *Laval*, § 115 e causa C-438/05, *Viking*, § 79.

⁶⁶ A. VIMERCATI (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Cacucci, Bari, 2009.

⁶⁷ G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto del lavoro sul tema "Il contratto di lavoro"*, 1-4 giugno 1967, Giuffrè, Milano, 1968, 22.

⁶⁸ L. DI VIA, *op. cit.*, 39, spec. 41 e R. DE LUCA TAMAJO, *op. cit.*, 15.

⁶⁹ CGUE, causa C-67/96, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, §§ 59, 60 e 62.

principi sanciti nel Trattato di Amsterdam, né la CDFUE, il giudice lussemburghese ha mostrato particolare sensibilità per gli obiettivi sociali⁷⁰. Per quanto, infatti, non abbia qualificato il diritto alla contrattazione collettiva come «fondamentale», poiché nel trattato non vi erano norme che lo delineassero in modo esplicito, il giudice euro-unitario non ha definito in tal modo nemmeno le regole in materia di concorrenza, diversamente da quanto fatto in altre decisioni, con l'intento di avvicinare maggiormente libertà economiche e diritti sociali⁷¹.

Il giudice ha inoltre sottolineato che la Comunità europea non si propone solo di garantire la libera concorrenza nel mercato, ma anche un elevato livello di protezione sociale e che la Commissione ha il compito di favorire il dialogo tra le parti sociali, il quale può sfociare in accordi collettivi, secondo quanto prescritto dagli artt. 118 e 118B TCE⁷². Per quanto, quindi, «taluni effetti restrittivi della concorrenza siano inerenti agli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori»⁷³, il perseguimento degli obiettivi sociali sarebbe frustrato, se tali contratti fossero assoggettati al diritto *antitrust*⁷⁴.

All'esito di questa decisione rimangono alcune questioni aperte.

Anzitutto, non è chiaro se possano ritenersi finalizzati a perseguire «obiettivi di politica sociale» solo gli accordi acquisitivi oppure anche quelli ablativi. Per quanto la maggioranza della dottrina abbia optato per la prima soluzione⁷⁵, valorizzando un passaggio della pronuncia nel quale l'accordo oggetto di scrutinio è stato ritenuto conforme al requisito richiamato perché contribuiva al miglioramento di una delle condizioni di lavoro⁷⁶, questa lettura non è l'unica prospettabile. Per rispettare la libertà delle parti sociali di determinare i

⁷⁰ M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, II, 235.

⁷¹ N. BRUNN, J. HELLSTEN (eds.), *Collective agreement and Competition in the Eu*, Iustus, Uppsala, 2001, 37 ss. e F. RAVELLI, *Mercato, solidarietà, autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2003, 321.

⁷² CGUE, causa C-67/96, *Albany*, §§ 54, 55 e 56.

⁷³ CGUE, causa C-67/96, *Albany*, § 59.

⁷⁴ C. BARNARD, S. DEAKIN, *In search of coherence: social policy, the single market and fundamental rights*, in *Industrial relations journal*, 2000, 337.

⁷⁵ V., ad esempio, M. BIASI, *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all'indomani della legge n. 81 del 2017*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, 450 e A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, cit., 106.

⁷⁶ CGUE, causa C-67/96, *Albany*, § 63.

contenuti degli accordi collettivi, oggi sancita anche dall'art. 8 del Pilastro europeo dei diritti sociali⁷⁷, e valorizzare la mancanza di un'esclusione esplicita dall'*antitrust immunity* per gli accordi ablativi, sembra possibile estendere l'esenzione a tutti i contratti collettivi, siano essi migliorativi o peggiorativi.

In secondo luogo, non è certo quali siano i «lavoratori» le cui organizzazioni sindacali possono concludere accordi collettivi fruendo dell'esenzione *Albany*. Per quanto, infatti, in una sentenza successiva la Corte abbia escluso da quest'ultima gli autonomi, perché il Trattato non incoraggia coloro che esercitano libere professioni a concludere contratti collettivi⁷⁸, non è chiaro se tale affermazione si riferisca a tutti i prestatori autonomi o solo ad alcuni.

A tal fine, vanno chiariti i confini della nozione *antitrust* di «lavoratore», che si determina per sottrazione a quella di «impresa», che è una definizione euro-unitaria. Al riguardo, rileva l'art. 101 TFUE che vieta tutti gli accordi tra imprese e le decisioni di associazioni di imprese che abbiano per oggetto o per effetto quello di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nel mercato interno. Qualora, infatti, alcuni lavoratori rientrassero nella nozione di impresa, i contratti collettivi stipulati dalle relative organizzazioni non sarebbero accordi fra sindacati, ma fra «associazioni di imprese», potenzialmente in contrasto con l'art. 101 TFUE.

Nel diritto *antitrust* per «impresa» si intende qualsiasi entità che esercita un'attività economica in modo autonomo, a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento. L'«entità economica», che comprende oltre alle società di capitali e di persone anche singole persone fisiche, deve offrire beni o servizi in modo autonomo in un determinato mercato⁷⁹. Si ha, quindi, «impresa» quando un soggetto opera come autonoma entità economica nel mercato e «lavoratore» nel caso in cui lo stesso sia parte integrante dell'impresa altrui. Si considera tale colui che non sopporta rischi finanziari e com-

⁷⁷ L'art. 8, infatti, incoraggia le parti sociali a concludere accordi collettivi «negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva».

⁷⁸ CGUE, causa C-180/98 *Pavel Pavlov and Others c. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, § 69. Peraltro, la pronuncia non ha ad oggetto un contratto collettivo concluso fra organizzazioni sindacali contrapposte, ma la regolamentazione di un regime pensionistico di categoria introdotta da un'associazione di medici specialisti, resa poi obbligatoria per tutti i medici.

⁷⁹ Nel diritto dell'Unione europea non esiste un'unica nozione di «impresa», ma ve ne sono diverse a seconda degli ambiti di riferimento e degli obiettivi di volta in volta perseguiti. Si parla, al riguardo, di nozione «funzionale» di impresa. V., A. PAPPALARDO, *Il diritto della concorrenza dell'Unione Europea. Profili sostanziali*, Utet, Torino, 2018, 60 ss.; A. CATRICALÀ, C.E. CAZZATO, F. FIMMANÒ, *op. cit.*, 60 s.

mercials dell'attività della controparte contrattuale ed agisce come ausiliario di quest'ultimo, perché ne rispetta le direttive⁸⁰. Mentre in una prima decisione – il caso *Becu* – non aveva introdotto ulteriori precisazioni⁸¹, in una successiva pronuncia – il caso *FNV-Kunsten* –, invece, la CGUE ha specificato che le direttive devono avere ad oggetto orario, luogo e contenuto della prestazione⁸². In presenza di questi due elementi – l'assenza di rischi e l'integrazione nell'impresa altrui – il soggetto non opera come autonoma impresa sul mercato, ma forma un'unica entità economica con la controparte contrattuale.

I requisiti elaborati dal giudice lussemburghese per delimitare la nozione di «lavoratore», da contrapporre a quella di «impresa», non soddisfano appieno.

Da un lato, infatti, ritenere che un soggetto sia un'autonoma entità economica nel mercato perché sopporta una parte dei rischi connessi all'attività espletata, trascura un dato rilevante: è, infatti, il committente, sfruttando la propria posizione di forza, che sovente sposta una parte dell'alea sul lavoratore⁸³.

Dall'altro, per quanto possa ritenersi inclusiva di modalità diverse con cui si esercita un potere unilaterale sul lavoratore, poiché è stata ritenuta sussistente anche in presenza di indici di controllo e subordinazione molto tenui⁸⁴, la

⁸⁰ CGUE, causa C-413/13, *FNV Kunsten*, § 33. V. N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *New trade union strategies for new forms of employment*, *Confederation Syndicat Europeae Trade Union*, consultabile in https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/201904/2019_new%20trade%20union%20strategies%20for%20new%20forms%20of%20employment_0.pdf, 2019, 48.

⁸¹ V. CGUE, causa C-22/98, *Becu and others*, § 26, nella quale la Corte fa riferimento al fatto che i lavoratori svolgevano la propria attività *per conto e sotto la direzione* delle singole imprese.

⁸² CGUE, C-413/13, *FNV Kunsten*, § 36.

⁸³ D. SCHIEK, A. GIDEON, *Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier?*, in *European (Legal) Studies on-line papers*, vol. 7, Issue 2, 2018, 14; N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *op. cit.*, 53. Tale profilo è evidenziato anche dal Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) nella pronuncia *Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland*, recl. n. 123/2016, del 12 dicembre 2018.

⁸⁴ S. GIUBBONI, *Per una voce sullo status di lavoratore subordinato nel diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 214 ss.; P. ICHINO, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati Membri*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, II, 575; V. DE STEFANO, A. ALOISI, *La libertà sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori non-standard e dei lavoratori su piattaforma*, in A. BAYLOS GRAU, L. ZOPPOLI (a cura di), *La libertà sindacale nel mondo: nuovi profili e vecchi problemi*, cit., 159; S. RAINONE, N. COUNTOURIS, *Collective bargaining and self-employed workers. The need for a paradigm shift*, in *ETUI Policy Brief*, 2021, 5.

«sottoposizione a direttive» deve riguardare tempo, luogo e contenuto della prestazione. Quest'ultima precisazione ha ampliato la nozione di «impresa» a scapito di quella di «lavoratore»⁸⁵. È vero che nel delimitare i confini della definizione di «lavoratore» la Corte di Giustizia ha richiamato quella elaborata in altri ambiti, in particolare nella libera circolazione di cui all'art. 45 TFUE⁸⁶. Se, tuttavia, escludere un soggetto dalla nozione di lavoratore ai fini della libera circolazione non ha conseguenze così rilevanti, perché lo stesso potrà fruire, in alternativa, della libera prestazione di servizi o della libertà di stabilimento, negare allo stesso la qualifica di «lavoratore» ai fini *antitrust* significa, in linea di principio, precludere alle parti sociali di contrattare collettivamente le condizioni di lavoro per quest'ultimo.

4.2. *Agenti e rappresentanti di commercio: quando sono «impresa» per il diritto della concorrenza*

La giurisprudenza euro-unitaria e la Commissione sono intervenute più volte per individuare i requisiti necessari perché gli agenti e i rappresentanti di commercio siano considerati «parte integrante» dell'impresa del preponente⁸⁷: in tal caso, gli accordi collettivi conclusi dalle organizzazioni rappresentative di questi lavoratori possono rientrare nell'esenzione elaborata dalla Corte di giustizia nel caso *Albany*⁸⁸. Tale tematica è interessante per verificare se i criteri elaborati dalla Corte di giustizia e dalla Commissione in relazione agli agenti siano gli stessi enucleati in precedenza.

Inizialmente, si riteneva necessario che l'agente non si assumesse alcun rischio connesso alla vendita dei prodotti o all'esecuzione dei contratti stipulati con i terzi per conto del preponente e rispettasse le «istruzioni» di que-

⁸⁵ G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, cit., 185.

⁸⁶ V. CGUE, causa C-22/98, *Becu and others*, § 26, nella quale si afferma che i portuali dovevano quindi considerarsi «lavoratori ai sensi dell'art. 48 trattato CE [oggi art. 45 TFUE]». V. anche CGUE, causa C-413/13, *FNV Kunsten*, § 36, nel quale si richiamano la sentenza *Al-lonby*, in materia di parità retributiva tra uomo e donna, e *Agegate*, concernente invece la libera circolazione di cui all'art. 45 TFUE.

⁸⁷ Per un'evoluzione della disciplina in materia v. A. PAPPALARDO, *op. cit.*, 321 ss. Tra le cause più rilevanti CGCE, cause riunite C-40-48, 50, 54-56, 111, 113, 114/73, *Suiker Unie c. Commissione*; CGUE, causa C-266/93, *VAG Leasing*; CGUE, causa C-217/05, *Confederación de estaciones de servicio* e CGUE, causa C-279/06, *CEPSA*.

⁸⁸ Per alcune riflessioni sulla figura degli agenti rispetto alla disciplina della concorrenza, 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*, vol. 10, 2019, 314 s.

st'ultimo⁸⁹. Per quanto la Corte non abbia mai specificato cosa si dovesse intendere per «istruzioni», alla luce dei casi trattati le stesse andavano intese in senso ampio⁹⁰.

Nelle pronunce successive⁹¹ e negli orientamenti della Commissione del 2010⁹², l'agente è considerato parte integrante dell'impresa del preponente – e non autonoma entità economica – in tutti i casi in cui non si assuma alcun rischio dell'attività espletata o ne sostenga di non significativi. Si deve aver riguardo ai rischi «specifici», ovvero a quelli direttamente collegati ai contratti conclusi e/o negoziati dall'agente per conto del preponente, a quelli per investimenti nel mercato in cui opera l'agente che, di regola, non sono recuperabili o lo sono solo in cambio di perdite, e, infine, a quelli connessi ad altre attività svolte sullo stesso mercato del prodotto, che il preponente chiede all'agente di sopportare. Non rileva, invece, l'alea della provvigione e nemmeno il modo in cui le parti hanno definito l'accordo o come lo qualifica la legislazione nazionale⁹³. Non è, quindi, più necessario che l'agente riceva «istruzioni» del preponente, perché sia ritenuto parte integrante dell'impresa di quest'ultimo o, in altre parole, «lavoratore» ai fini *antitrust*⁹⁴.

La soluzione interpretativa accolta in relazione agli agenti determina

⁸⁹ CGCE, cause riunite C-40-48, 50, 54-56, 111, 113, 114/73, *Suiker Unie c. Commissione*, § 539. Tali requisiti erano contenuti già nella prima presa di posizione della Commissione del 24 dicembre 1962 in materia di rappresentanti di commercio.

⁹⁰ A. BALDASSARI, *Il contratto di agenzia*, Giuffrè, Milano, 1992, 20 ss.; G. GHEZZI, *Del contratto di agenzia*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli, Bologna, 1970, 13.

⁹¹ V., ad esempio, CGUE, causa C-266/93, *VAG Leasing*, § 19.

⁹² Nel 2010 la Commissione ha elaborato degli orientamenti su alcune intese verticali, tra le quali anche quelle fra agenti e preponenti, per fornire criteri guida finalizzati ad individuare quando tali soggetti siano «impresa» ai fini del diritto della concorrenza (si vedano *Orientamenti sulle restrizioni verticali*, 2010/C 130/01 del 19 maggio 2010). Secondo la Commissione si tratta di indicazioni di massima, che devono essere valutate in relazione al caso specifico. Per questo motivo, la Commissione si riserva comunque di monitorare il mercato e le specifiche intese.

⁹³ V. *Orientamenti sulle restrizioni verticali*, § 13.

⁹⁴ La tendenza di svalutare l'esercizio di prerogative unilaterali emerge anche nella giurisprudenza sui gruppi. Se è vero che considera il gruppo in modo unitario ai fini *antitrust* per ragioni diverse da quelle qui esaminate, questa giurisprudenza è, tuttavia, interessante per far emergere una tendenza comune a quella sugli agenti: in entrambi i casi, per appurare se un soggetto abbia un'influenza determinante sulla condotta di un altro, l'esercizio di prerogative unilaterali ha ceduto il passo alla valutazione di una molteplicità di elementi da valorizzare a seconda delle specificità del caso concreto (vedi le conclusioni dell'AG Pitruzzella, in CGUE, causa C-882/19, § 44 e CGUE causa C-97/08, *Akzo*).

l'insorgere di un'incoerenza sistematica: mentre, infatti, per rientrare nella nozione *antitrust* di lavoratore la generalità dei soggetti deve ricevere direttive su tempo, luogo e contenuto della prestazione e non sopportare alcun rischio, agli agenti è imposto solo il secondo requisito. Questi ultimi sono, quindi, «parte integrante» dell'impresa altrui anche se svolgono la propria attività in modo autonomo – ovvero senza ricevere «istruzioni» –, purché non sopportino rischi significativi dell'attività del preponente. In quest'ambito, quindi, la Corte di giustizia e la Commissione hanno adottato una nozione di «impresa» più restrittiva di quella emersa nel precedente paragrafo, che spiega almeno in parte perché gli accordi economici collettivi degli agenti e dei rappresentanti di commercio non siano stati oggetto dell'attenzione delle autorità *antitrust*⁹⁵.

4.3. *I contratti collettivi e l'antitrust immunity*

Per chiudere il cerchio del ragionamento resta da individuare quali «categorie» di lavoratori dell'ordinamento interno rientrino nella nozione euro-unitaria di «impresa» e quali, invece, siano parte integrante dell'attività altrui.

Qualora si applichino i criteri elaborati nel caso *FNV-Kunsten*, sono riconducibili al secondo gruppo i collaboratori etero-organizzati che ricevano indicazioni su tempo, luogo e contenuto del lavoro, senza assumersi rischi commerciali ed economici dell'attività espletata, mentre sono «impresa» tutti gli altri autonomi⁹⁶. Il requisito delle direttive, per quanto inteso in senso ampio, taglia fuori dall'esenzione i co.co.co. e i lavoratori autonomi sui quali il committente non esercita prerogative unilaterali. Di conseguenza, gli accordi collettivi di cui all'art. 47-*quater*, al pari di alcuni di quelli di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015, rischiano di porsi in contrasto con l'art. 101 TFUE.

Qualora, invece, si estendessero gli orientamenti della Commissione sugli agenti al di là del loro campo di applicazione, esulerebbero dalla nozione di «impresa» i collaboratori etero-organizzati, i co.co.co. e i lavoratori autonomi

⁹⁵ Non tutti i problemi sono risolti: gli accordi economici collettivi conclusi dalle organizzazioni rappresentative degli agenti comprendono sovente nel proprio campo di applicazione tanto agenti «impresa», quanto quelli che costituiscono parte integrante dell'attività del preponente. Vedi, sul punto, R. VOZA, *op. cit.*, 85. Questi accordi potrebbero porre questioni analoghe a quelle emerse nel caso *FNV-Kunsten*, che aveva ad oggetto un accordo collettivo concernente tanto i supplenti d'orchestra subordinati, quanto quelli autonomi. Non sembra pertanto possibile escludere a priori che tale problema possa porsi in futuro.

⁹⁶ Ritengono, invece, compresi nell'esenzione solo i lavoratori subordinati eterodiretti A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, cit., 106 ss. e G. ORLANDINI, *Libertà sindacale e libertà economiche*, cit., 185. Sono, invece, a favore di una lettura ampia dell'espressione «sottoposizione a direttive», V. DE STEFANO, A. ALOISI, *op. cit.*, 159.

che non si assumessero alcun rischio d'impresa o ne sopportassero di limitati.

Se si considera l'elevato margine di incertezza che permea la nozione euro-unitaria di «impresa» e l'incapacità della stessa di cogliere appieno le esigenze di tutela collettiva dei lavoratori autonomi vulnerabili, i tempi sembrano maturi per adottare una definizione diversa e più restrittiva di «autonoma entità economica». Così facendo, si amplierebbe in modo corrispondente la nozione di «lavoratore» e si estenderebbe il diritto dei rappresentanti di questi ultimi di negoziare collettivamente le condizioni di lavoro.

Questa soluzione è auspicabile anche per valorizzare appieno l'art. 28 CDFUE, che riconosce ai lavoratori e ai datori di lavoro, nonché alle rispettive organizzazioni, il diritto alla contrattazione collettiva. Tale norma potrebbe essere letta in combinato disposto con l'art. 9 TFUE e con l'art. 3(3) TUE, alla luce dei quali l'Unione Europea non solo deve tener conto delle esigenze connesse alla garanzia di un'elevata protezione sociale, ma si propone anche di divenire «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva [...] che mira al progresso sociale». Siccome sono rilevanti per ridefinire i rapporti fra Europa economica e sociale⁹⁷, queste disposizioni potrebbero divenire una «guida» per la Corte di Giustizia nell'interpretazione della nozione di «impresa» di cui all'art. 101 TFUE: nella misura in cui anche alcuni lavoratori autonomi si trovano in posizione di debolezza rispetto alla controparte contrattuale, non vi sono ragioni per negare ad essi il diritto alla contrattazione collettiva, a maggior ragione dopo che lo stesso è assunto al rango di diritto fondamentale⁹⁸. Diversamente opinando, sarebbe frustrato il perseguimento dei più ambiziosi obiettivi di politica sociale sanciti nelle norme sopra richiamate.

4.4. *Gli orientamenti della Commissione Europea*

Con l'intento di legittimare i processi di negoziazione collettiva dei lavoratori autonomi e per superare i dubbi interpretativi emersi in precedenza, la Commissione europea ha adottato degli «orientamenti» per ridefinire il campo d'applicazione del diritto della concorrenza⁹⁹. Alla luce di questi ultimi, sono

⁹⁷ N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *New trade union strategies for new forms of employment*, *Confederation Syndicat Europeaan Trade Union*, cit., 53.

⁹⁸ N. COUNTOURIS, V. DE STEFANO, *The Labour Law Framework: Self-employed and Their Right to Bargain Collectively*, in *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 2021, vol. 109, §§ 5 e 6.

⁹⁹ V. Commissione Europea, *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione Europea agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*.

esclusi dal campo di applicazione dell'art. 101 TFUE gli accordi collettivi finalizzati a regolare le condizioni di lavoro dei «lavoratori autonomi individuali», ovvero di coloro che prestano la propria attività con lavoro prevalentemente personale¹⁰⁰. Se solo nel corso degli orientamenti individua con maggior rigore le categorie di prestatori autonomi esentati dal diritto *antitrust*, nell'introduzione la Commissione fa alcune importanti precisazioni: anzitutto, qualora organizzazioni rappresentative di lavoratori autonomi diversi da quelli contemplati negli orientamenti stipulassero accordi collettivi, questi ultimi non sarebbero automaticamente in contrasto con l'art. 101 TFUE, ma dovrebbero essere sottoposti ad un giudizio di conformità al diritto *antitrust* caso per caso. In secondo luogo, gli orientamenti lasciano impregiudicate le nozioni interne di lavoratore subordinato ed autonomo, poiché la Commissione si propone solo di precisare come applicherà il diritto della concorrenza. Infine, l'esenzione copre solo gli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro e non quelli, ad esempio, con i quali si determinano i prezzi di determinati servizi¹⁰¹.

Chiarite queste questioni preliminari, sono individuate le categorie di prestatori autonomi i cui accordi collettivi sfuggono dal campo di applicazione dell'art. 101 TFUE.

Si tratta, anzitutto, dei lavoratori autonomi «economicamente dipendenti», ovvero di coloro che prestano la propria attività prevalentemente o esclusivamente a favore di una determinata parte contrattuale, dalla quale percepiscono almeno il 50% dei compensi annui.

Vengono poi in rilievo i lavoratori autonomi con mansioni analoghe a quelle dei prestatori subordinati, che non devono assumersi rischi commerciali, devono operare sotto la «direzione» della controparte contrattuale e non avere alcuna autonomia nell'espletamento della propria attività. Per quanto sia indubbio che il necessario possesso dei tre requisiti richiamati restringa notevolmente questa definizione di «lavoratore», il problema è sdrammatizzato dalla presenza di altre categorie esentate.

Gli orientamenti riguardano, infatti, anche i lavoratori autonomi delle piattaforme che siano organizzati da queste ultime e privi di autonomia nella determinazione delle condizioni contrattuali¹⁰², gli autonomi con una controparte

¹⁰⁰ V. *Orientamenti*, «Introduzione», § 1.

¹⁰¹ V. *Orientamenti*, *Ambito di applicazione generale dei presenti orientamenti*, § 16, nel quale la Commissione richiama, a titolo esemplificativo, gli accordi che regolano retribuzione, orario di lavoro, modalità di lavoro, vacanze, spazi fisici in cui si svolge l'attività, salute e sicurezza.

¹⁰² V. *Orientamenti*, §§ 28-31.

contrattuale «forte»¹⁰³ e quelli ai quali i legislatori nazionali abbiano espressamente riconosciuto il diritto di stipulare accordi collettivi per riequilibrare una posizione di debolezza contrattuale¹⁰⁴.

A seguito dell'approvazione definitiva di tali orientamenti, almeno una parte degli accordi collettivi dei lavoratori autonomi in posizione di debolezza economica paiono poter essere esclusi dal campo di applicazione delle norme in materia di concorrenza¹⁰⁵. Non è, tuttavia, chiaro se gli orientamenti si riferiscano solo agli accordi migliorativi o a tutti quelli che disciplinano le condizioni di lavoro: mentre, infatti, in alcune parti pare recepita la soluzione più ampia¹⁰⁶, in altre si fa riferimento solo agli accordi acquisitivi¹⁰⁷. Qualora dovesse prevalere la lettura più restrittiva, vi sarebbero ricadute rilevanti sull'ordinamento interno: da un lato, infatti, sarebbero esclusi dall'esenzione i contratti collettivi di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 81/2015 e, in generale, tutti quelli ablativi; dall'altro, si influirebbe sulla libertà delle parti sociali di determinare i contenuti degli accordi collettivi, ritenuta espressione dell'art. 39, comma 1, Cost. Se è vero che gli accordi ablativi non sarebbero ritenuti automaticamente in contrasto con il diritto *antitrust*, è ben diverso negoziare nell'ambito di un'esenzione oppure sapendo di poter essere sottoposti ad un vaglio delle autorità della concorrenza nazionali o euro-unitarie.

Per quanto non manchino profili problematici, gli orientamenti rappresentano un tentativo di rendere il diritto della concorrenza più sensibile ai bisogni di tutela che emergono nella realtà socioeconomica.

5. *Contratti collettivi e lavoro autonomo: qualche breve riflessione conclusiva*

Contrattazione collettiva e lavoro autonomo incontrano non poche difficoltà nel momento in cui cercano di incrociare le reciproche strade.

¹⁰³ V. *Orientamenti*, §§ 34 e 35, nei quali la Commissione individua i requisiti in presenza dei quali si può dire che la controparte ha «forza economica». È, tuttavia, eccessivamente restrittivo ritenere «forte» solo la controparte che rappresenti «l'intero settore o industria».

¹⁰⁴ V. *Orientamenti*, § 36.

¹⁰⁵ Critica rispetto alla portata davvero innovativa di tali orientamenti è O. RAZZOLINI, *Self-employed workers and collective action: a necessary response to increasing income inequality*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2022, vol. 42, issue 2, 125 ss.

¹⁰⁶ V. *Orientamenti*, §§ 1, 14 e 16.

¹⁰⁷ V., ad esempio, *Orientamenti*, §§ 3, 4 e 32.

Dal punto di vista del diritto interno, per quanto nell'ambito del lavoro autonomo il sindacato fatichi maggiormente a costruire un interesse collettivo e ad individuare una controparte contrattuale, sembra pienamente legittimata la contrattazione collettiva dei co.co.co. e dei collaboratori etero-organizzati. Maggiori dubbi ed incertezze permangono per gli altri lavoratori autonomi, per quanto in posizione di debolezza in un determinato mercato o settore, anche se l'art. 47-*quater*, d.lgs. n. 81/2015 sembra dare per scontata la possibilità di negoziare collettivamente le condizioni di lavoro, almeno per i *riders* autonomi delle piattaforme.

Alle difficoltà «interne» si sommano quelle di derivazione euro-unitaria: stando al caso *FNV-Kunsten* nemmeno tutti gli accordi collettivi dei collaboratori etero-organizzati dovrebbero beneficiare dell'esenzione dal campo di applicazione del diritto *antitrust*, mentre le eccezioni sarebbero più vaste se si estendessero le linee-guida relative agli agenti. In entrambi i casi, tuttavia, permane un contrasto fra diritto interno e diritto euro-unitario della concorrenza, che dovrebbe essere risolto alla luce del primato del secondo sul primo, sempre che la contrattazione collettiva non sia da considerare un diritto costituzionale fondamentale che può quindi rappresentare un controlimite al primato del diritto eurounitario¹⁰⁸.

Gli orientamenti della Commissione europea, recentemente approvati in via definitiva, realizzano un avvicinamento fra prospettiva interna ed euro-unitaria, la cui entità dipende, tuttavia, dalla possibilità di comprendere nell'esenzione anche gli eventuali accordi ablativi.

Le questioni aperte e irrisolte relative alla negoziazione collettiva delle condizioni di lavoro degli autonomi, soprattutto di quelli meno contermini alla subordinazione, rimangono molteplici. Quand'anche si dovessero superare le difficoltà che ancora animano la relazione fra lavoro autonomo e contrattazione collettiva, viene spontaneo domandarsi se quest'ultima non rischi di diventare come quella tra gli «amori difficili» di Calvino, dove si narra di coppie che non s'incontrano mai. Ed è proprio in questo non incontrarsi che si manifesta una ragione di disperazione, ma, al contempo, l'essenza del rapporto amoroso.

¹⁰⁸ V. ONIDA, *Costituzione italiana*, cit., 329 ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, 165 s., dove richiama la teoria che pone fra i controlimiti anche il «principio laburista»; M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, cit., 232 ss.

Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza

In-work poverty, minimum wage and citizenship income

Andrea Lassandari

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT

Nel saggio per un verso è indagato il profilo della adeguatezza delle retribuzioni, con approfondimento della prospettiva, in Italia oggetto di dibattito, della introduzione del salario minimo legale; per l'altro viene analizzato, anche criticamente, l'istituto del reddito di cittadinanza, invece già presente da alcuni anni, in tal modo affrontando il tema, alla luce della disciplina esistente, delle risorse a disposizione dei nuclei familiari.

L'autore conclude per la necessaria coesistenza, al fine di contrastare il lavoro povero, sia di eque retribuzioni che di strumenti in grado di intervenire, quando il reddito acquisito nei nuclei familiari risulti comunque insufficiente.

On the one hand, the essay investigates the issue of the adequacy of wages, taking into consideration the introduction of a legal minimum wage, which is currently debated in Italy; on the other hand, the essay analyses, from a critical point of view, the institution of basic income, which has been introduced in 2019, thus dealing with the topic of how much families have at their disposal.

In conclusion, the author maintains that, in order to tackle in-work poverty, a two-fold approach is needed, in which support for minimum wages and for low-income families coexist.

SOMMARIO:

1. Strategie di contrasto del lavoro povero. Il rilievo di due istituti. – 2. Alla ricerca di una adeguata retribuzione: l'introduzione del salario minimo legale. – 2.1. Segue. La crisi della contrattazione collettiva. – 2.2. Segue. Il dibattito e le proposte di legge. – 3. La funzione del reddito di cittadinanza. – 3.1. Segue. Nella (ambigua) disciplina nazionale. – 4. Una necessaria combinazione?

1. Strategie di contrasto del lavoro povero. Il rilievo di due istituti

Nel volume sono già state date indicazioni sul dibattito concernente la nozione di “lavoratore povero”¹. È in questo modo emerso – senza dare peraltro ora rilievo ai punti di vista che valorizzano anche elementi non collegati al mero ed esclusivo profilo pecuniario-economico² – come la dimensione del reddito familiare assuma al riguardo un ruolo molto importante, se non decisivo.

Appare evidente infatti che il compenso acquisito dal singolo, come corrispettivo dell’attività di lavoro svolta, anche se modesto, non renda il prestatore povero, ove quest’ultimo si collochi appunto in un contesto familiare agiato. Al contrario potrebbe accadere che un reddito da lavoro elevato, se inserito in ambito familiare assai problematico, non basti a sottrarre neanche quel prestatore alla povertà.

Tuttavia è ferma convinzione di chi scrive che un buon reddito da lavoro costituisca il primo fondamentale – ed ineliminabile – tassello, nella strategia volta a fronteggiare il fenomeno investigato in questo volume. Mentre un approfondimento che, pur tenendo fermo il riferimento al “lavoratore”, allarghi lo sguardo anche al “lavoro”, non può prescindere dal concentrare l’attenzione sulla retribuzione, nel rapporto di lavoro subordinato, così come sul compenso riconosciuto al lavoratore autonomo³.

Specie in un contesto come il nazionale, dove gli artt. 1, 2, 3 e 4 del testo costituzionale, innanzitutto, fanno del lavoro – anche ad intenderlo nella accezione più vasta e tecnicamente neutra, come appunto fa l’art. 4, comma 2: e cioè come «attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» – l’elemento cardine di configurazione sociale, sviluppo economico, realizzazione della personalità individuale. Oltre che appunto di acquisizione del reddito.

Ebbene sono molteplici ed oramai risalenti i dati che mostrano come in Italia – ma lo sguardo potrebbe essere rivolto all’insieme dei Paesi occidentali –

¹ Vedi l’introduzione e il saggio di C. ZOLI, in questo fascicolo.

² Vedi P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del “lavoro povero” sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lav. dir.*, 2019, 5 ss. e 29 ss. Vedi pure P. AUVERGNON (a cura di) *Droit social et travailleurs pauvres* 2013). Edition Bruylant, Bruxelles, 2013.

³ Il lavoro subordinato ed autonomo sono oggi peraltro lungi dall’esaurire le forme giuridiche presenti ed impiegate nel mercato del lavoro. Si pensi al lavoro “associato”. Anche alle assai curiose figure che, secondo la legge, «non costituiscono rapporti di lavoro», a partire dai tirocini di formazione ed orientamento nonché dalle prestazioni ricadenti nel volontariato.

si stia consolidando la presenza di persone che non ricavano dall'attività di lavoro svolta un reddito adeguato⁴. Da intendere e valutare – si ritiene – in relazione ad elementi e bisogni di carattere oggettivo: e cioè della capacità che il medesimo ha di far acquisire ai lavoratori beni e servizi così come di soddisfare in generale le loro esigenze. Mentre approcci che si limitino a registrare ad es. il rapporto percentuale tra remunerazioni più e meno elevate, in un determinato Paese, non sempre risultano attendibili: non quando l'insieme delle retribuzioni è contenuto o anche invece accade l'opposto⁵.

In effetti, citando ora i primi due commi dell'art. 38, a proposito rispettivamente dell'assistenza e della previdenza, sistemi in effetti chiamati ad operare proprio in carenza delle risorse acquisite tramite il lavoro, una «esistenza libera e dignitosa» (comma 2) – ma non di rado lo stesso «mantenimento» (co. 1) – sono obiettivi lungi dall'essere acquisiti da un numero sempre più elevato di prestatori in Italia. Mentre l'attuale complicatissima contingenza, dominata prima dalla pandemia e poi dal conflitto bellico in Ucraina, con tutta probabilità condurrà ad un ulteriore sviluppo della tendenza.

Se si parla d'altra parte da decenni di lavoratori poveri, a proposito della vastissima platea impiegata con contratti “atipici”, precari o flessibili⁶, non è oramai inconsueto né recente registrare la presenza, in questo ambito, pure di prestatori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato; anche operanti in imprese non piccole o piccolissime; al cui rapporto di lavoro sono non di rado applicati contratti collettivi. Oppure di numeri crescenti di lavoratori autonomi (o comunque non subordinati): anche ove esercitino professioni intellettuali e siano iscritti negli albi professionali⁷.

Il complesso di questi rilievi rende in effetti visibile quella che appare una vera e propria emergenza concernente l'insieme dei redditi da lavoro e quindi

⁴ Sul significato di “adeguato”, in prospettiva costituzionale, rinvio a A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, 2019, 80 ss.

⁵ Vedi invece *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). Qui ci si riferisce a lavoratori a rischio di povertà e cioè «with an equivalized disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national medium equivalized disposable income (after social transfer)». Cfr. pure il *National report on in-work poverty: Italy*, elaborato all'interno del progetto “working yet poor”, parte dei cui risultati sono pubblicati in questo volume.

⁶ Vedi il saggio di E. VILLA, in questo fascicolo. Cfr. inoltre A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. dir.*, 2019, 103 ss.

⁷ Vedi A. LASSANDARI, *op. cit.*, 91 ss.

delle condizioni dei prestatori: con situazioni più drammatiche, secondo osservazioni non controverse, a proposito delle lavoratrici, dei prestatori più giovani, degli stessi migranti⁸.

In connessione (anche o soprattutto) alla descritta problematica in Italia ci si è allora interrogati sulla opportunità di introdurre due istituti.

Si tratta, in ordine di apparizione in sede normativa, del salario minimo legale nonché del reddito di cittadinanza.

Di fatto è poi stato tuttavia regolamentato – e quindi più volte modificato – solo il secondo. Mentre del salario minimo legale, pure menzionato nella legge delega n. 183/2014, cui non è stata data sotto questo profilo attuazione, oggetto di più disegni di legge in Parlamento (anche in contesti politici che vedevano disponibilità ed interesse di parte dell'Esecutivo come delle forze politiche di maggioranza), in qualche modo “dimenticato” durante la pandemia, si è tornati a ragionare da ultimo. Anche per la concomitanza con l'approvazione di una direttiva dell'Unione europea “on adequate minimum wage in the European Union”⁹.

I ragionamenti tuttavia sono bruscamente terminati con la caduta dell'Esecutivo e la fissazione delle elezioni politiche in settembre.

2. Alla ricerca di una adeguata retribuzione: l'introduzione del salario minimo legale

Sono molteplici e variegati gli effetti positivi che si può ipotizzare derivino dalla presenza di elevati – o quantomeno adeguati – redditi da lavoro.

Si consideri l'incidenza, in termini di incoraggiamento, sull'ingresso nel mercato del lavoro e sugli stessi tassi di occupazione¹⁰; sull'accumulo delle

⁸Cfr. il saggio di G. MARCHI, in questa rivista, nonché A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 173 ss.; L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Cacucci, Bari, 2012 e M.M. BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2017. Vedi pure A. LASSANDARI, *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, I, 335 ss.

⁹Cfr. il saggio di L. RATTI, in questo fascicolo. Cfr. pure V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 414 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la proposta di direttiva UE*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2021, 749 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sui salari minimi va avanti. Come e quanto inciderà sulle scelte nazionali?*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2.

¹⁰Vedi gli studi sulla connessione tra salari minimi e tassi di occupazione, di David Card economista canadese che ha ottenuto il premio Nobel nel 2021.

risorse necessarie per ottenere idonee prestazioni previdenziali, in particolare in un sistema che connette queste in modo sempre più stretto ai versamenti contributivi; in generale sullo sviluppo economico, sull'equilibrio sociale, sul benessere delle persone.

Va inoltre da sé che, per le ragioni già indicate, equi e buoni compensi individuino una decisiva “barriera”, nel contrasto del “lavoro povero”.

Non è possibile tuttavia contemporaneamente dimenticare o sottovalutare che diffusione e importanza abbiano modelli politici, “socio-economici” e culturali del tutto differenti, armonici con il dominio trentennale della c.d. “globalizzazione” di impronta “neo-liberale”¹¹, che vedono, esattamente all'opposto di quanto ora auspicato, basse retribuzioni scientemente assicurate ai lavoratori, a fronte però di una capillare offerta di beni e servizi a bassissimo costo (e corrispondente qualità). Così da escludere le persone dal “sogno”/condizionamento consumistico, in verità divenuto compulsivo, solo in caso di povertà estrema.

Ebbene si tratta approcci che andrebbero completamente rivisti ed anzi rovesciati. Cosa tuttavia oggi ipotizzata pressoché solo nella riflessione sulla tutela dell'ambiente, peraltro ancora lontana dal condurre ad incisive svolte¹².

Poi certo si pone anche il tema degli effetti che remunerazioni più elevate potrebbero avere sul sistema delle imprese. Soprattutto in Italia, dove hanno sempre avuto notevole diffusione modalità di competizione nel mercato fondate su ridotti costi del lavoro. Tendenza per inciso ampiamente assecondata, in modo particolarmente evidente in questo secolo, dal legislatore; ed a mio avviso non ostacolata dalle regole del sistema di contrattazione collettiva¹³.

In tal modo però, ferme le retribuzioni oramai all'incirca da trenta anni¹⁴, neanche la produttività delle imprese si è incrementata¹⁵.

¹¹ Questa mostra, secondo alcuni, elementi di difficoltà e crisi. Vedi L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *Lav. dir.*, 2021, 19 ss. Cfr. pure A. LASSANDARI, *Il diritto del lavoro tra realtà, razionalità e felicità*, in questa *Rivista*, 2022, 41 ss.

¹² Vedi P.J. CRUTZEN, A. PARLANGELI, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori, Milano, 2005; S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *Il pianeta umano. Come abbiamo creato l'Antropocene*, Einaudi, Torino, 2019. Si menzionano i recentissimi due volumi di *Lavoro e diritto*, numeri 1 e 2 del 2022, dedicati a *Lavoro e ambiente nell'Antropocene*, a cura di S. BUOSO, A. LASSANDARI, F. MARTELLONI.

¹³ Si veda il paragrafo successivo.

¹⁴ Si vedano i più recenti dati OCSE pubblicati nel 2022. Cfr. pure i dati riportati da A. MIGALE, N. CICALA, *Poveri salari*, Ediesse, Roma, 2014, 77 nonché in più generali rilievi in L. GIASANTI, *L'attuale capacità del contratto collettivo di salvaguardare i livelli retributivi*,

Sembrerebbe allora opportuno indirizzare il sistema economico verso scelte che costringano piuttosto a concentrarsi sull'innovazione e la ricerca appunto per competere. Mentre il vincolo di garantire idonee remunerazioni potrebbe rappresentare un formidabile stimolo in quella direzione.

2.1. *Segue. La crisi della contrattazione collettiva*

La disciplina del trattamento retributivo in Italia è nei tratti fondamentali espressione del sistema di contrattazione collettiva. Un ruolo storicamente molto meno significativo è invece stato svolto dalla legge, cui si devono comunque la regolamentazione di alcune importanti voci, a partire dal trattamento di fine rapporto; inoltre interventi di “indirizzo”, nelle varie fasi storiche più o meno incisivo – e talora come noto traumatico, anche per le reazioni suscitate – sulle stesse dinamiche contrattuali¹⁶.

Una assai rilevante funzione d'altra parte spetta pure alla giurisprudenza, soprattutto attraverso il risalente orientamento sulla interpretazione ed applicazione dell'art. 36 della Costituzione. L'indirizzo tuttavia, come ben noto, ha finito con il sancire il centrale rilievo del contratto collettivo, in particolare nazionale di categoria, come “autorità salariale”¹⁷.

Ebbene questo sistema, tutto sommato funzionante nella seconda metà del ventesimo secolo, ha mostrato progressive e rilevanti difficoltà, divenute manifeste negli ultimi dieci quindici anni, che sono state fundamentalmente provocate dall'indebolimento nonché dalla delegittimazione del contratto nazionale di categoria così come della contrattazione collettiva in generale.

La tendenza si deve a molteplici fattori, il primo dei quali è però probabilmente rappresentato proprio dai condizionamenti negativi, per l'azione sindacale, derivanti dalla “globalizzazione” delle relazioni economiche di cui si diceva.

Infatti in tale contesto il sindacato dei lavoratori, il cui intervento è invece

qualche riflessione in un confronto tra Italia e Stati Uniti, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di) *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bup, Bologna, 2017, 292.

¹⁵ Cfr. L. COSTABILE, *Glossario dell'economista per il giuslavorista*, in *Riv. giur. lav.* 2009, I, 175 ss. e M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, Roma, 2019.

¹⁶ Il più noto ed importante di tali episodi è probabilmente rappresentato dal c.d. decreto di San Valentino del 14 febbraio 1984, quando l'Esecutivo intervenne con decreto legge sulla disciplina contrattuale di regolamentazione della indennità di contingenza.

¹⁷ Vedi il saggio di C. ZOLI, in questa rivista. Cfr. pure G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 274 ss.

rimasto esclusivamente ancorato al territorio nazionale, ha mostrato crescenti difficoltà nello svolgere le proprie storiche attività di rappresentanza e tutela dei prestatori. Mentre proprio il contratto collettivo, di qualunque livello, si è rivelato palesemente non più in grado di perseguire la funzione che fin dalle origini ad esso è stata riconosciuta¹⁸.

Il contratto nazionale di categoria ha evidenziato pertanto difficoltà sempre più grandi nei rinnovi; inoltre incapacità di evolvere adeguatamente, in connessione alle innovazioni dei contesti e processi produttivi, soddisfacendo i bisogni dei lavoratori, a partire dalla previsione di adeguate retribuzioni.

Le indicate radicali novità derivanti dagli assetti materiali si sono d'altra parte ovviamente proiettate sulle regole, in Italia pattizie, concernenti il sistema di contrattazione collettiva, dove risulta da tempo dominante una dinamica definita di “decentramento”.

Già con l'accordo del luglio 1993 in effetti si impone nel nostro Paese un modello, poi non più messo in discussione nei tratti fondamentali, secondo cui incrementi reali del salario potevano/dovevano avvenire – e sono in effetti in concreto avvenuti¹⁹ – solo grazie al contratto collettivo di secondo livello. Che viene così pertanto posto, allora senza particolare enfasi, al centro del sistema²⁰.

A ciò è poi seguito il massivo intervento della legge, soprattutto nel nuovo secolo, che ha individuato nel contratto collettivo aziendale, piuttosto che nazionale, la sede privilegiata di riferimento della regolamentazione per i propri rinvii²¹.

¹⁸ Come noto G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.* 1904, I, 458 ss. e poi in G. MESSINA, *Scritti giuridici. IV. Scritti di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1948, 19, individua nel contratto collettivo il «mezzo che permette alle coalizioni operaie di dominare il mercato del lavoro».

¹⁹ Ci si riferisce ovviamente alla sole previsioni della regolamentazione collettiva. Cui sono esterne i (sempre più?) frequenti riconoscimenti economici individuali, da parte del datore. Vedi E. GRAGNOLI, *La retribuzione ed i criteri della sua determinazione*, in E. GRAGNOLI, S. PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, Torino, 2012, 2 ss.

²⁰ Appare sufficiente in effetti osservare come i parametri individuati nell'accordo del luglio 1993 per determinare la retribuzione al livello nazionale di categoria, pur non escludendo la possibilità di incrementi oltre l'inflazione, realizzassero soprattutto una composizione tra «salvaguardia del potere d'acquisto» e «tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro» (per lunghi intervalli non favorevoli). E come a ciò sia coerentemente conseguito che gli aumenti salariali previsti dai contratti nazionali sovente non abbiano raggiunto le percentuali di «inflazione effettiva» e molto raramente le abbiano oltrepassate. Nello stesso tempo le principali (di fatto esclusive) voci retributive, da cui era stabilito derivassero incrementi reali, venivano regolamentate appunto al livello aziendale. Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, I, 212 ss.

²¹ In molteplici provvedimenti legislativi – e con portata ed ambizione di carattere sistema-

Il punto è però che, fermo il progressivo indebolimento del contratto collettivo nazionale, non si è in alcun modo realizzato un corrispondente incremento di applicazione della regola collettiva individuata dal contratto di secondo livello, aziendale o territoriale che sia. Per cui l'espressione decentramento della contrattazione collettiva è risultata ingannevole, se non mistificante, posto che in Italia, per restare in questo ambito²², si è piuttosto assistito alla crisi ed implosione della contrattazione collettiva, di qualunque livello essa fosse.

Ecco allora che l'insieme tendenzialmente unitario e condiviso di regole sulla contrattazione collettiva, configurato nel lontanissimo 1993, viene meno a partire dal gennaio 2009, con l'accordo "separato" che ha un importante ruolo storico esclusivamente per ciò che ha eliminato²³.

Mentre le relazioni tra organizzazioni sindacali storiche sono divenute sempre più problematiche. Anche, se non soprattutto, tra le numerose associa-

tico, nell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, – i diversi livelli contrattuali sono in effetti dal legislatore pienamente equiparati. Cfr. I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, Napoli, 2018; S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Giuffrè, Milano, 2017, 181. Vedi pure i contributi in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di) *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, cit. Mentre l'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148, attribuisce importanza prevalente, nei confronti appunto del contratto collettivo nazionale come anche della legge – sia pure non per quel che concerne la materia della retribuzione, secondo interpretazione prevalente – al contratto aziendale nonché territoriale, denominato «di prossimità». Cfr. in materia R. DEL PUNTA, *Cronaca di una transizione confusa*, in *Lav. dir.*, 2012; 31 ss.; L. MARIUCCI, *Un accordo e una legge contro l'accordo*, in *Lav. dir.*, 2011, 451 ss.; A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione d'agosto" del diritto del lavoro*, W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 132, 2011. È d'altra parte paradigmatico, perché rappresentativo di un indirizzo allora non riferibile alla sola specifica vicenda nazionale, quanto precisato nella lettera inviata il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio italiano e firmata da Jean Claude Trichet nonché da Mario Draghi, allora rispettivamente presidente e futuro presidente della BCE. Qui si menziona, tra le «misure» ritenute «essenziali» appunto per l'Italia, anche «l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi di livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione».

²² Cfr. con una prospettiva comparata F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, 97. Vedi pure i contributi in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2021.

²³ Solo recentemente nuove disposizioni sull'assetto contrattuale sono poi state con fatica introdotte: all'interno però di molteplici accordi, i quali hanno in tal modo legittimato ben differenti assetti, in precaria convivenza uno con l'altro. Cfr. A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione*, cit., 218 ss.

zioni di rappresentanza dei datori, spesso indebolite da considerevoli perdite di iscritti; inoltre insidiate da molteplici nuovi soggetti, pure formati nel proprio seno; in concorrenza comunque sempre più esasperata e drammatica (risultando in gioco talora la sopravvivenza) le une con le altre.

Questi processi hanno in effetti condotto pure varie importanti organizzazioni dei datori ad auspicare/evocare (al momento non molto di più) interne verifiche di rappresentatività²⁴.

Ancora il numero di contratti collettivi nazionali è transitato in un decennio da circa quattrocento a più di novecento. Si tratta, come noto, di contratti almeno per due terzi sottoscritti da “nuovi soggetti”: tra di essi organizzazioni scarsamente rappresentative o addirittura prive di genuinità sindacale; anche però portatrici di specifici e distinti interessi, di cui sono significativi referenti.

Ebbene la pressoché totalità di questi contratti prevede clausole che, con differenti tecniche più o meno sofisticate nonché rispettose delle norme, risultano meno onerose per i datori di quelle stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati storici dei lavoratori e datori.

Nel contempo però anche a proposito di questi ultimi si assiste a vicende del tutto inedite e preoccupanti. Accade così che più contratti nazionali virtualmente operino per i medesimi lavoratori, a fronte di individuazione di ambiti di applicazione in parte sovrapposti: ciò permettendo alle imprese di selezionare il contratto “più conveniente” piuttosto che quello più vicino alle attività svolte. Con concorrenza quindi ora interna ai c.d. “contratti leader”.

Mentre alcuni tra di essi hanno individuato trattamenti retributivi così modesti, da essere stati ritenuti, secondo alcune recenti sentenze di merito, addirittura non conformi all’art. 36 della Costituzione²⁵.

²⁴ Sulle problematiche concernenti le organizzazioni dei datori di lavoro, tema all’attenzione della dottrina da non molti anni, cfr. L. BELLARDI, *L’associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 403 ss.; M. FORLIVESI, *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento* in *Lav. dir.*, 2018, 521 ss.; A. LASSANDARI, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali* e M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, 2 ss., e 49 ss.; M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell’ordinamento statale e intersindacale*, W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT-376. 2018; M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour Law Issue*, 2018, n. 2; I; V. PAPA, *L’attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

²⁵ Vedi Trib. Torino, 9 agosto 2019; Trib. Torino, 18 novembre 2019, n. 1412; App. Milano, 28 dicembre 2017; Trib. Milano, 30 giugno 2016, n. 1977. Cfr. A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”*, cit., 90 ss. Cfr. pure M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario*

L'insieme di questi considerevoli problemi, per la credibilità ed il funzionamento stesso del sistema di contrattazione collettiva, ha non a caso dato impulso ad un dibattito sull'intervento legislativo²⁶.

2.2. *Segue. Il dibattito e le proposte di legge*

A fronte di questo scenario e delle problematiche indicate viene dunque ritenuto opportuno, nell'obiettivo di porre rimedio alla inadeguatezza dei compensi, introdurre il salario minimo legale²⁷.

L'ipotesi ha condotto a radicali e contrapposte polarizzazioni. Credo invece imponga riflessioni soprattutto sul *quomodo* della regolamentazione, prendendo innanzitutto atto, anche in termini di metodo, di alcuni aspetti non sempre considerati.

Innanzitutto occorre avere consapevolezza del fatto che in molteplici occasioni il salario minimo legale è stato introdotto nell'obiettivo – evidentemente mai dichiarato – di mantenere i salari bassi. Questo vale per la gran parte dei Paesi del sud-America ad es., dove il salario minimo legale è molto diffuso; anche però – si ha l'impressione – per la gran parte dei Paesi dell'est-Europa, oggi parte dell'Unione europea, dove pure appunto il salario minimo legale è pressoché universalmente presente.

Pure sulla prima norma introdotta in Italia in materia, contenuta nella legge

minimo legale, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 9 nonché G. CENTAMORE, *Contratti collettivi "qualificati" e trattamento economico dei soci lavoratori di cooperativa: cronaca e implicazioni di una vicenda singolare*, in *Labor*, 2017, 234.

²⁶ Cfr. gli interventi in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, Rivista giuridica del lavoro, Ediesse, Roma, 2016. Vedi pure S. CIUCCIOVINO, *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, 227 ss.; V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 479 nonché *La contrattazione collettiva nazionale oggi: caratteri, metamorfosi e criticità. Temi per un dibattito*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*; L. ZOPPOLI, *Una nuova costituzione per il sistema sindacale italiano? Riflessioni introduttive*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2014, 11.

²⁷ Si vedano al riguardo M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, cit.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2019; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratto di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018. Vedi da ultimo gli interventi di P.G. ALLEVA, G.M. BALLISTRERI, M. BARBIERI, V. BAVARO, A. BELLAVISTA, D. GAROFALO, M. MAGNANI, M. MARTONE, E. MENEGATTI, G. PROIA, O. RAZZOLINI, R. SANTUCCI, T. TREU, P. TULLINI, A. TURSI, in *Lav. dir. eur.*, 2/2022.

delega n. 183/ 2014, di cui già si diceva, non erano d'altra parte pochi né sembravano peregrini i dubbi di questo tipo.

Nonostante poi i limiti mostrati dalla contrattazione collettiva più di recente, non solo in Italia, è quest'ultima a costituire indubbiamente il presidio decisivo per la tutela, salariale e non, dei prestatori. Nel senso che – per essere ancora più espliciti – a mio avviso è indiscutibilmente più tutelato il prestatore di lavoro nelle Nazioni dove opera in modo diffuso esclusivamente la contrattazione collettiva, ciò avvenendo per inciso solo se sono stipulati contratti nazionali²⁸, di quanto accada dove invece è presente solo la legge. Come appunto è facilmente verificabile per i Paesi citati, che mostrano quest'ultima situazione; anche però, al contrario, lasciando per ora da parte l'Italia, per i pochi Paesi dell'Unione europea caratterizzati dalla prima²⁹.

Esistono comunque anche Nazioni – in verità le più significative per l'Italia, considerata l'esistenza di molteplici profili di vicinanza³⁰ – dove la contrattazione collettiva ed una legge sul salario minimo convivono: tra di esse Francia, Germania e Spagna.

In Spagna e Francia i contratti collettivi hanno però ovvero acquisiscono normalmente efficacia “*erga omnes*”. Mentre in Italia, come ben noto, questo non accade: cosicché un imprenditore, a fronte dell'introduzione di un vincolo legale a garantire un certo importo minimo orario (per es.) ai prestatori, ben potrebbe decidere di sottrarsi invece alla regolamentazione contrattuale. Con decisivo (ulteriore) indebolimento e delegittimazione di quest'ultima.

In tal modo generandosi conseguenze negative, per la protezione dei lavoratori, salariale e non, a mio avviso ben superiori all'ipotetico beneficio che l'intervento della legge assicurerebbe.

Proprio quest'ultima situazione risulta d'altra parte presente per un numero sempre più grande di contratti collettivi nella Germania federale. Dove in effetti, a fronte di una crisi della contrattazione collettiva, per qualità e anche diffusione di applicazione delle clausole, che certo precede l'introduzione del salario minimo legale³¹, alcuni segnali di possibili impatti negativi – o co-

²⁸ Nei Paesi senza livello nazionale la presenza ed applicazione della contrattazione collettiva risulta infatti nel complesso del tutto modesta. Vedi A. LASSANDARI, *Oltre il “decentramento contrattuale”: un programma di ridimensionamento delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva*, in M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, 131 ss. in particolare 137 ss.

²⁹ A parte l'Italia, si tratta di Austria, Danimarca, Finlandia, Svezia.

³⁰ Quanto a grandezza del Paese come dell'economia di riferimento, popolazione, più forti vicinanze e connessioni culturali e politiche.

³¹ Cfr. C. CARTA, *La crisi della contrattazione collettiva in Germania*, in *Lav. dir.*, 2019, 648 ss. e M. BORZAGA, *Un riparto “istituzionalizzato” nella formazione volontaria delle nor-*

munque non positivi – sulle dinamiche di contrattazione collettiva sembrano affiorare³².

Ciò rende in ogni caso probabilmente la Germania – nonostante non manchino differenze tra sistemi economici, pur oggi fortemente connessi, ordinamenti, culture e prassi di gestione dei rapporti tra “capitale” e “lavoro” come delle relazioni industriali – il Paese più interessante e significativo, per effettuare valutazioni e confronti con la prospettiva e vicenda italiana.

A fronte allora dei primi disegni di legge, dove ci si limitava ad individuare una cifra oraria minima da assicurare ai lavoratori³³, come avvenuto appunto in Germania, per le ragioni già indicate i sindacati dei lavoratori e non pochi studiosi, pure interessati ad un incremento dei salari e della protezione riconosciuta ai prestatori, si sono espressi in modo negativo.

Nei più importanti disegni di legge successivi invece, acquisita probabilmente consapevolezza di tali criticità, sono state individuate tecniche differenti.

Qui non si intende – né questa è la sede giusta per – analizzare in dettaglio le soluzioni proposte, anche perché si tratta di testi più volte ed in più punti modificati. Stando però a quelli che paiono gli elementi fondamentali, i due più significativi disegni di legge hanno un elemento in comune: si tratta della previsione di un rinvio, per individuare il salario minimo da assicurare, alle clausole dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi (secondo la formula poi preferita)³⁴.

La legge in certo qual modo così riproponendo il meccanismo già validato ed ampiamente applicato dalla giurisprudenza costituitasi in applicazione dell’art. 36 della Costituzione. Anche se con alcune positive acquisizioni, fondamentalmente dovute a maggiore certezza ed omogeneità nella individuazione dei parametri di riferimento come anche forse ad un incremento di diffusione della concreta applicazione. Ancora ad un aumento delle somme riconosciute ai prestatori, laddove nella norma di legge si consideri un insieme di

me collettive di lavoro: l’esperienza tedesca tra Tarfvertrag e Betriebsvereinbarung, in M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, 87. Vedi pure M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, 637 ss.

³² Vedi V. BAVARO, *Sul salario adeguato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, n. 2, 13.

³³ Così ad es. il d.d.l. n. 310, presentato al Senato della Repubblica il 3 maggio 2018, di iniziativa di Laus ed altri del gruppo parlamentare del Partito democratico.

³⁴ Cfr. ora il d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica il 12 luglio 2018, di iniziativa di Catalfo ed altri del gruppo parlamentare del Movimento cinque stelle; inoltre il d.d.l. n. 1132, presentato al Senato della Repubblica l’11 marzo 2019, di iniziativa di Nannicini ed altri, ancora del gruppo parlamentare del Partito democratico. Una rassegna completa dei disegni di legge presentati in M. BARBIERI, *Europa/Italia*, cit., 9 ss.

voci retributive più vasto di quello normalmente preso in considerazione dai giudici, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione³⁵.

Senza problemi comunque ora di delegittimazione della fonte collettiva.

In tal modo però i descritti, molteplici problemi della contrattazione collettiva, irrisolti, rischierebbero di ripresentarsi pure in sede normativa. Introducendo elementi di incertezza sulla stessa riuscita ed utilità dell'operazione effettuata.

In effetti la legge dovrebbe in tal caso innanzitutto individuare un meccanismo in grado di selezionare efficacemente tra i molteplici contratti collettivi esistenti; plausibilmente affrontando il tema, mai risolto nel settore privato, della definizione del concetto di rappresentatività sindacale, sia per le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori che dei datori, a proposito delle quali il dibattito sulla verifica di rappresentatività è appena cominciato³⁶, nonché della conseguente individuazione di procedimenti e strumenti di misurazione della medesima³⁷.

Finendosi però poi in tal modo con il legittimare anche quei trattamenti che, pur previsti da contratti collettivi siglati dalle organizzazioni storiche, sono risultati così intollerabilmente bassi, da aver provocato, come già riportato, una inedita reazione negativa della giurisprudenza.

Ebbene proprio per ovviare a quest'ultimo problema un disegno di legge prevede, accanto al rinvio appunto al contratto collettivo nazionale di categoria sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi, anche una soglia minima oraria, pari a 9 euro³⁸. Soluzione che risulta peraltro oggettivamente in grado di sdrammatizzare pure l'altra questione: nel senso che molti dei contratti "diversi" da ultimo sottoscritti, c.d. "pirata" e non, verrebbero in tal modo di fatto delegittimati ed esclusi. Accanto però appunto anche a qualche contratto collettivo sottoscritto dai sindacati protagonisti nella storia della Repubblica!

³⁵ Come ad es. avverrebbe se nella norma di legge si rinviasse all'intera retribuzione stabilita dal contratto collettivo nazionale: stando a quanto stabilito nel c.d. "patto della fabbrica", accordo sottoscritto tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria il 9 marzo 2018, il c.d. "Tec" ("trattamento economico complessivo").

³⁶ Si veda la nota 24.

³⁷ Previa individuazione degli ambiti di riferimento per effettuare le misurazioni. Cfr. V. LECCESE, *La contrattazione collettiva*, op. cit. Non a caso la Cgil, proprio cercando di ovviare ai molteplici problemi indicati, ha qualche anno addietro avanzato una proposta, poi divenuta disegno di legge, volta a dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. Cfr. AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, *Rivista giuridica del lavoro*, cit.

³⁸ Si tratta del d.d.l. n. 658, presentato al Senato della Repubblica, su cui vedi la nota 34.

Un ultimo punto comunque merita oggi attenzione.

Appare decisivo, al fine di far crescere le retribuzioni con la previsione di un intervento legislativo, pure il fatto che la cifra individuata come minimo non sia modesta. In un contesto di inflazione tornata elevata occorre allora prestare la massima attenzione pure al meccanismo di adeguamento della stessa.

Questo, a ben considerare, porta d'altra parte con sé un altro tema delicato. Una volta che il legislatore interviene è difficile immaginare che in seguito “si ritiri”. In tal modo la relazione con l'indirizzo politico di volta in volta emergente risulterà decisiva.

3. *La funzione del reddito di cittadinanza*

Se comunque il salario minimo legale resta tuttora esclusivamente oggetto di dibattito – in sede politica (ma anche scientifica), con emersioni ed inabissamenti tipicamente “carsici”, potrebbe essere detto – l'ordinamento nazionale conosce oramai da quasi quattro anni il “reddito minimo di cittadinanza”³⁹, altro istituto meritevole di grande attenzione nella riflessione sviluppata in questo volume.

In effetti appare esserci un'aria di familiarità” tra reddito di cittadinanza e salario minimo. Ad unirli è la comune ambizione di affrontare la questione dell'adeguatezza dei redditi di cui dispongono le persone, lavoratori compresi. Nello stesso tempo prendendo atto della debolezza di dinamiche, centrali nel secolo scorso ma oggi in crisi: quelle che hanno ad es. visto protagonisti il sindacato dei lavoratori, di cui già è stato detto; l'intervento pubblico; la stessa efficienza del mercato, nella capacità di creare piena e buona occupazione⁴⁰.

D'altra parte, come già osservato, sono da tempo diffuse, se non dominanti, attività di lavoro ridotte e discontinue. Ed in questo contesto un minimo salariale, se connesso, come pare difficile evitare, alle ore effettive di lavoro, risulta per definizione insufficiente a risolvere i problemi, anche di sussistenza, di

³⁹ Istituto disciplinato dal d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019 e poi in seguito da numerosi ulteriori provvedimenti legislativi.

⁴⁰ Vedi A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la “mossa del cavallo” (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salari minimo)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 48 ss. Cfr. pure V. FERRANTE, *Reddito di cittadinanza, retribuzione e salario minimo legale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 414 ss.

molte persone. Cosa che può essere sottolineata pure per l'intervento degli strumenti "classici" di sostegno del reddito dei prestatori⁴¹.

È proprio in relazione a tali aspetti che assume allora rilievo un confronto con il "reddito di cittadinanza". Pur dando subito conto delle notevoli ambiguità, soprattutto quanto alla funzione svolta, che l'istituto, nello scenario nazionale, reca con sé.

In effetti, per stare ai concetti elaborati soprattutto nel dibattito sviluppatosi in sede internazionale, il "reddito di cittadinanza" o reddito di base o *basic income* dovrebbe essere garantito a tutti gli appartenenti ad una comunità politica, all'interno di una prospettiva che guarda alla dimensione individuale e si presenta come autenticamente (e radicalmente) universale. Anche a beneficio pertanto dell'ormai noto "surfista di Malibù"⁴².

Con una profonda differenza con il c.d. "reddito minimo garantito", invece assicurato sul presupposto del "bisogno".

Precisando ancora che l'area del "bisogno" può a sua volta evidentemente essere misurata con diverse modalità, così da comprendere appunto pure un buon numero di prestatori precari e/o discontinui e/o sotto-remunerati, punto di riferimento di queste riflessioni; oppure, in alternativa, una area più ristret-

⁴¹ Cfr. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e ammortizzatori sociali: dialogo virtuoso*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, 396 ss. Vedi pure A. ANDREONI, *Reddito di cittadinanza e retribuzione: quale rapporto?*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", organizzato da *Rivista giuridica del lavoro*, Futura, Cgil e FP/Cgil, tenutosi a Roma il 22 e 23 ottobre 2021, in <https://www.collettiva.it/copertine/welfare/2021/10/22/news/linee>.

⁴² Cui si riferisce Philippe Van Parijs, probabilmente il più noto dei teorici del c.d. *basic income*, sostenendo appunto che pure i ricchi occidentali che fanno surf a Malibù debbano ricevere questa prestazione universalistica. Vedi P.V. PARIJS, *Why Surfers Should Be Fed. The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in *Philosophy and Public Affairs*, 1991, vol 20, n. 2, 101 ss. Cfr. pure P.V. PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Università bocconi editore, Milano, 2006. Vedi inoltre i rilievi di S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *op. cit.*, 312, sulle positive connessioni con la tutela dell'ambiente. Nel dibattito italiano, sul testo normativo come sulla prospettiva teorica, vedi G.G. BALANDI, *Il cosiddetto reddito di cittadinanza*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 190; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni gruppo abele, Torino, 2011 nonché *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 1 ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *W.P. Csdle "Massimo D'Antona".IT*, n. 401; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, 573; E. INNOCENTI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Il Mulino, Bologna, 2020; F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giust-lavoristico: le interferenze con la disciplina del rapporto di lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 189 ss.; F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività*, Giappichelli, Torino, 2018. Cfr. pure i contributi, tutti menzionati di seguito, in *Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 3, 311 ss.

ta, concernente solo persone in situazione di più acuta indigenza. In ogni caso ora però considerando plausibilmente l'insieme dei redditi ed eventualmente patrimoni presenti nei contesti, innanzitutto familiari, dove le persone si collocano⁴³.

Non credo però esistano discipline nazionali che, raccogliendo le suggestioni emerse nell'elaborazione teorica, siano giunte a garantire una prestazione a tutti i cittadini del proprio Paese, se non addirittura a tutte le persone ivi residenti o domiciliate⁴⁴.

Né penso siano frequenti, salvo errore, interventi volti a proteggere, accanto alle persone ai margini della società, pure una ampia parte della platea dei c.d. "lavoratori poveri", nelle diverse declinazioni esistenti. Pure al fine di consentire, come emerso nel dibattito, di "sottrarsi al ricatto" – e dunque rispondere negativamente – in caso di offerte di lavoro con remunerazione troppo bassa.

Per ragioni di sostenibilità finanziaria. Anche però di carattere politico-ideologico, se si torna a quanto già osservato sulla diffusa compresenza di salari bassi e prodotti e servizi "low cost" (ma non infrequentemente "junk", a partire dal cibo).

Invece sono assai frequenti negli ordinamenti le regolamentazioni a beneficio proprio ed esclusivamente delle persone più povere⁴⁵.

Ebbene l'istituto disciplinato nel nostro ordinamento per un verso richiama il *basic income*, alla luce della denominazione prescelta; sotto altro profilo, guardando invece alle norme introdotte, si riferisce all'area di indigenza, non a

⁴³ Cfr. S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea* nonché A. STIRATI, *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 269 e 73 ss.

⁴⁴ Sulla problematica connessione con il concetto di cittadinanza cfr. in effetti A. DE OTO, *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 63 ss.

⁴⁵ Non tuttavia in Italia, dove invece anche queste sono state a lungo carenti o inesistenti. Vedi L. PESENTI, *Il reddito di cittadinanza come risposta alla povertà: qualche valutazione su risultati dell'applicazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 359. Vedi pure I. MADAMA, *Gli interventi di integrazione al reddito contro la povertà in Italia: le principali esperienze dal dopoguerra ad oggi*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit. Sul rilievo dell'istituto nel sistema regolativo dell'Unione europea nonché costituzionale cfr. rispettivamente A. ALAIMO, *Povertà e reddito minimo in Europa. Coordinamento e armonizzazione tra utopia e possibilità*, nonché A. D'ALOIA, G. AGOLINO, *Il reddito di cittadinanza nel sistema costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 315 ss. e 332 ss. Vedi pure C. TRIPODINA, *I fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, intervento al convegno sopra nominato.

caso misurata con riferimento al reddito e patrimonio familiare⁴⁶. Scelta discutibile, non priva di effetti negativi e paradossali.

Con l'ulteriore straniante ed un po' surreale situazione, emersa in sede politica e ripresa costantemente da buona parte dei media nei mesi più recenti, che si è lamentato fosse concorrenziale con le retribuzioni – e dunque pericoloso per taluni settori del sistema produttivo e dei servizi – l'assegno di 780 euro massime, comprensivo come si vedrà delle somme connesse ad affitto o mutuo, riconosciuto ai più indigenti⁴⁷.

Certo in tal modo non si fa altro che richiamare un «principio cardine» della legislazione ottocentesca inglese concernente i poveri, secondo cui «la prima e più importante di tutte le condizioni è che la situazione dell'individuo tutelato non sia resa realmente o apparentemente desiderabile quanto la situazione del lavoratore del più basso livello»⁴⁸.

Tuttavia dichiarazione più chiara di questa – non di rado anche confessionaria – sul livello delle retribuzioni in Italia non poteva esserci.

3.1. *Segue. Nella (ambigua) disciplina nazionale*

Ai sensi della disciplina del “reddito di cittadinanza”, nella versione originaria, frutto del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, come modificato dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019, beneficiario risulta il nucleo familiare, in una connessione però alquanto intricata con caratteristiche ed impegni dei singoli membri. Infatti «al componente richiedente si riferiscono i requisiti di cittadinanza, residenza e fedina penale; al nucleo quelli reddituali; ai componenti quelli relativi al godimento di beni durevoli»⁴⁹.

L'importo dell'«integrazione al reddito» riconosciuta, parte della quale è riservata a «residenti in abitazioni in locazione» o anche di proprietà ma gravate da mutuo, è così legato alla composizione del nucleo familiare (numero

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), viene infatti rivolta attenzione all'Isee, al patrimonio immobiliare e mobiliare, al reddito. Ciò ha condotto peraltro a non imprevedibili sturture in Italia, legate alla assai elevata evasione fiscale, per un verso, e a taluni comportamenti frodatori e truffaldini, sotto altro profilo. Si ritiene comunque abbia inciso ben di più la prima.

⁴⁷ Si tratta di somma incrementabile, in relazione alla composizione del nucleo familiare. Nella media si tratta però di 548,52 euro «con valori minimi al nord (475,56 euro) e massimi nel Mezzogiorno (583,31 euro). La regione in cui il valore medio del trasferimento è più elevata è la Campania (619,94 euro)». Così L. PESENTI, *op. cit.*, 365.

⁴⁸ Così G.G. BALANDI, *op. cit.*, 194.

⁴⁹ Così G.G. BALANDI, *op. cit.*, 191.

di minori ma anche presenza di persone «in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza»: art. 2, comma 4)⁵⁰.

La prestazione viene tuttavia «condizionata» al fatto che tutti i componenti maggiorenni del nucleo – salvo non siano «occupati» o «frequentanti un regolare corso di studio» – risultino tecnicamente disoccupati, attraverso «dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro» (art. 4, comma 1 ss.).

Venendo conseguentemente stabilito che «i componenti del nucleo familiare beneficiari» siano «resi noti» ai centri per l'impiego oppure, in alternativa, ai comuni («che si coordinano a livello di ambito territoriale»), sulla base di condizioni e presupposti individuati dalla legge, per il tramite di una piattaforma digitale. In modo che nel primo caso siano convocati per stipulare «un patto per il lavoro» (art. 4, comma 5 ss.); nel secondo invece affidati «ai servizi competenti per il contrasto della povertà» (art. 4, comma 11 ss.).

Ferma peraltro restando la possibilità, sia su iniziativa dei centri per l'impiego che dei comuni, di rivedere tale originaria connessione (art. 4, comma 5-*quater* e comma 12). Ancora, laddove «il bisogno sia complesso e multidimensionale» – richiedendo dunque il coinvolgimento di centri per l'impiego, servizi sociali ed «altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza» –, di sottoscrivere invece un «patto per l'inclusione sociale» (art. 4, comma 12 ss.).

Ebbene sui percettori del reddito che hanno sottoscritto i patti, in particolare «per il lavoro», ricadono molteplici oneri di attivazione (art. 4, comma 8 ss.). Il principale dei quali è legato alla accettazione di una «offerta di lavoro congrua», come però ridefinita proprio ed esclusivamente per essi, in origine «anche con riferimento alla durata di fruizione del beneficio del Rdc e al numero di offerte rifiutate» (oggi «anche con riferimento al numero di offerte rifiutate»). Così che risultava in tal caso congrua una offerta di lavoro remunerato «858 euro al mese», trascorsi dodici mesi dal beneficio, «entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario»; in caso invece di «rinnovo del beneficio», «ovunque sia collocata nel territorio italiano»⁵¹.

L'insieme di misure volto a consentire e favorire l'inserimento al lavoro di queste persone appare invece ben poco sviluppato e convincente. Il tutto in definitiva limitandosi ad incentivi per i datori e per gli stessi prestatori (sicura-

⁵⁰ Comunque fino al limite massimo di «9360 euro annue moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza», connessa appunto alla composizione del nucleo di cui si diceva (art. 3, comma 4).

⁵¹ Cfr. G.G. BALANDI, *op. cit.*, 198.

mente con il senno di poi) non adeguati (artt. 3, comma 8, e art. 8). Inoltre all’“assegnamento di ricollocazione” (art. 9), istituto rispetto al quale è emersa una distanza considerevole tra entusiasmo sollevato e capacità concreta di incidere⁵², già assai poco efficace per i percettori di Naspi, rivelatosi tale (a maggior ragione, occorre dire, considerata la difficoltà dell’inserimento professionale in questi casi) pure per chi ha fruito del reddito di cittadinanza.

Infine all’art. 7 un insieme draconiano ma anche in più casi irragionevole e contraddittorio di sanzioni, buona parte delle quali penali⁵³, ha accompagnato gli ancora più numerosi specifici obblighi ricadenti sugli aventi diritto alla prestazione.

Nel contesto così sinteticamente descritto risulta tuttavia interessante segnalare che «il 13% degli individui che percepiscono il beneficio (pari a 259.217 persone) aveva un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato attivo al momento dell’attivazione della misura»⁵⁴.

La legge in effetti garantisce una integrazione pure ai nuclei familiari dove è presente un prestatore di lavoro con un compenso ridotto al punto da non far superare i limiti di reddito individuati per la percezione della medesima.

Quest’ultimo potrebbe d’altra parte anche risultare tecnicamente disoccupato, posto che il d.l. n. 4/2019 ha ripristinato la “antica” nozione di disoccupazione, da sempre compatibile con redditi modesti di lavoro⁵⁵. Infatti l’art. 4, comma 15-*quater*, stabilisce che «per le finalità di cui al presente decreto» – ma anche «ad ogni altro fine, la nuova nozione avendo dunque rilievo generale nell’ordinamento – «si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un’imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell’articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»⁵⁶.

In tal modo una parte – sia pur ridotta – dei lavoratori di cui ci stiamo occupando ha potuto dunque godere del diritto all’integrazione qui stabilito.

⁵² Cfr. B. CARUSO, *Tre domande e quattro risposte*, in *Lav. dir.*, 2016, 209 ss.; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2016.

⁵³ Vedi P. COPPOLA, *Il sistema dei controlli applicabili al reddito di cittadinanza e il confronto con le altre misure fiscali di contrasto alla povertà*, intervento al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

⁵⁴ Così L. PESENTI, *op. cit.*, 366.

⁵⁵ È invece la “riforma Fornero”, legge n. 92/2012, ad eliminare questa possibilità.

⁵⁶ E dunque percepiscono non oltre 8.145 euro, svolgendo attività di lavoro subordinato, ovvero 4.800 euro, svolgendo attività di lavoro autonomo.

Mentre l'art. 2, comma 8, dispone che il reddito di cittadinanza sia compatibile con il godimento della Naspi, della Dis-coll e di «altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria». Somme che però, in questo come nei casi già riportati, vanno considerate nel reddito, ai fini della quantificazione dell'integrazione.

La misura beneficia in tal modo disoccupati già percettori, nell'anno precedente, di retribuzioni molto contenute. Anche però compensati con salari elevati, se con trascorsi lavorativi piuttosto lunghi: abbastanza cioè da godere del diritto alle prestazioni previdenziali, anche quando queste si riducono al punto tale da rendere possibile l'integrazione del reddito.

Certamente nel disegno legislativo il riferimento è comunque alla persona priva di occupazione, tecnicamente disoccupata o meno che sia, prima e piuttosto che al lavoratore povero.

Ebbene sono stati numerosi i rilievi critici formulati nei confronti dell'impianto come delle singole disposizioni di questo testo, anche da parte di sostenitori della misura come dell'opportunità di conservarla. In relazione a scelte consapevolmente fatte ma anche alle (non poche) confusioni e contraddizioni emerse.

A proposito delle (volute) restrizioni connesse alla cittadinanza e residenza, di sapore o carattere discriminatorio, ma anche ad altri profili, quanto ai criteri di accesso⁵⁷. Inoltre della opzione volta a privilegiare il nucleo familiare rispetto al singolo individuo, per la verità incoerente, se non incomprensibile, nell'ottica del *basic income*, assai meno invece ove ci si intenda occupare di persone indigenti⁵⁸; accompagnata in ogni caso da norme discutibili, quanto alla connessione tra comportamenti individuali e ricadute collettive⁵⁹. Ancora della “scala di equivalenza”, in relazione ai componenti del nucleo familiare⁶⁰, così come degli incentivi riconosciuti, per il datore ma anche il percettore del

⁵⁷ Vedi M. BARBIERI, *Sostegno al reddito e lotta alla povertà*, G. BRONZINI, *Il dibattito europeo ed internazionale sul reddito di base e le sperimentazioni in corso*, M. D'ONGHIA, *Problemi strutturali e applicativi del reddito di cittadinanza*, M. REITANO, *Reddito di cittadinanza e offerte di lavoro: quale relazione?*, C. SARACENO, *Criticità del reddito di cittadinanza e proposte di riforma*, interventi al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

⁵⁸ Vedi M. BARBIERI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, E. MORLICCHIO, *L'ombra lunga delle leggi inglesi sui poveri. Criteri di meritevolezza, condizionalità e “diritto di vivere”*. Cfr. però anche L. ZOPPOLI, *Il reddito di cittadinanza tra ideologie, ritardi e slanci riformatori*. Tutti interventi al convegno “Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza”, cit.

⁵⁹ Così M. D'ONGHIA, *op. cit.*

⁶⁰ Vedi M. D'ONGHIA, *op. cit.* e C. SARACENO, *op. cit.*

reddito di cittadinanza, in caso di assunzione di quest'ultimo⁶¹, previsioni valutate come inadeguate.

Molti si sono d'altra parte soffermati sulle ambiguità connesse proprio alla individuazione dei destinatari dei benefici, in un contesto dove ci si riferisce ai poveri, parlando però appunto di "reddito di cittadinanza". Le severe misure di condizionalità – accompagnate peraltro da incongrue e limitate misure di politica attiva – sono sembrate inopportune, in riferimento ad una platea fondamentalmente costituita da persone molto bisognose e nel complesso esterne al mercato del lavoro⁶².

Se allora i centri per l'impiego ed in generale la "macchina" amministrativa, chiamata ad attuare in ogni caso una disciplina quantomai farraginoso, si sono dimostrati nel complesso inadeguati⁶³, occorre anche consapevolezza del fatto che favorire l'inserimento al lavoro di molte delle persone beneficiarie del reddito di cittadinanza, pur stipulanti il "patto di lavoro" o "di inclusione", risulterebbe improbo anche per il più efficiente degli uffici del lavoro europei, pubblico o privato che sia.

Nel mentre la situazione così creata si ha rischiato di risultare esiziale pure per i servizi per l'impiego che con fatica hanno cominciato ad operare, con qualche risultato; "ristretta" (e relativa) eccellenza da far crescere e tutelare, che ha invece rischiato di essere a sua volta travolta, di fronte ad una sorta di "mission impossible"⁶⁴.

Questi ed altri limiti sono comunque stati ben evidenziati da un comitato scientifico di valutazione costituito *ad hoc*.

L'Esecutivo ed il Legislatore tuttavia in seguito sono intervenuti con provvedimenti di segno ben diverso dalle proposte in quella sede formulate.

In termini estremamente sintetici sono stati infatti da ultimo rafforzati i

⁶¹ Cfr. C. SARACENO, *op. cit.*

⁶² Così soprattutto L. VALENTE, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, 372 ss. Vedi pure R. SALOMONE, *L'attivazione al lavoro nel processo di inclusione sociale: soggetti, strumenti ed esperimenti*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", nonché M. BARBIERI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, E. MORLICCHIO, *op. cit.*, C. SARACENO, *op. cit.*

⁶³ Cfr. G.G. BALANDI, *op. cit.*, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, C. SARACENO, *op. cit.* Vedi però anche i rilievi di M. ESPOSITO, *L'attivazione al lavoro nel processo di inclusione sociale: soggetti, strumenti ed esperimenti*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit.

⁶⁴ Cfr. L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 392. Vedi anche A. LASSANDARI, *L'esigenza di un salario minimo per un corretto funzionamento degli interventi di inclusione e di sostegno del reddito*, intervento al convegno "Per una riforma equa e possibile del reddito di cittadinanza", cit.

controlli e modificate le sanzioni, cercando di contrapporsi con maggiore efficienza ai comportamenti frodati emersi.

Si è però soprattutto molto insistito sugli oneri di attivazione del percettore di reddito di cittadinanza. Con la introduzione di un obbligo di presentazione almeno mensile presso i centri per l'impiego nonché la rimodulazione della nozione di "offerta di lavoro congrua", divenuta più stringente, in caso di seconda offerta di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, perché da accettare «ovunque collocata nel territorio italiano». Mentre ai sensi dell'art. 34-*bis* del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022, inserito dalla legge di conversione n. 91 del 15 luglio 2022, è stato introdotto un nuovo comma 9-*ter* nell'art. 4, secondo cui «le offerte di lavoro congrue di cui al presente decreto possono essere proposte ai beneficiari di cui al comma 7 del presente articolo direttamente dai datori di lavoro privati. L'eventuale mancata accettazione dell'offerta congrua da parte dei beneficiari di cui al medesimo comma 7 è comunicata dal datore di lavoro privato al centro per l'impiego competente per territorio, anche ai fini della decadenza dal beneficio».

Vedremo l'efficacia di questa disposizione, dietro cui si intravede un identico giudizio negativo sia per i "pigri" percettori del reddito di cittadinanza che per gli "inefficienti, disattenti o accomodanti" dipendenti dei servizi pubblici ("diversamente fannulloni", verrebbe da aggiungere).

Mentre si è curiosi pure di capire quanto l'obbligatoria frequenza mensile dei centri per l'impiego (ma anche, ai sensi dell'art. 4, comma 13, dei «servizi di contrasto alla povertà») rafforzi le possibilità occupazionali dei percettori del reddito di cittadinanza. Certi invece già ora del fatto che ciò complichino notevolmente l'attività di questi servizi pubblici; con ovvio conseguente pregiudizio dei disoccupati "classici"/"storici", almeno nei territori dove tali servizi concretamente esistono.

Le ambiguità di partenza, lungi dall'essere risolte o quantomeno attenuate, sembrano in effetti da ultimo considerevolmente accresciute.

4. *Una necessaria combinazione?*

Gli interventi di politica attiva – e le stesse misure di condizionalità – apparirebbero invece ben più comprensibili, corrette ed utili, ove l'integrazione del reddito fosse prevista a vantaggio anche di numeri elevati di "lavoratori poveri". E comunque per questa platea di persone andrebbero senz'altro predisposti.

Questo in Italia tuttavia al momento non avviene.

A ben considerare invece dovrebbe accadere. Infatti appare difficile indivi-

duare una strategia di contrasto del c.d. “lavoro povero” ovvero di sostegno dei c.d. “lavoratori poveri” senza un istituto di tal fatta. Alla luce proprio le caratteristiche del “lavoro povero”, intimamente legate alla dimensione familiare, come già si diceva.

L’istituto dovrebbe però essere riformato, in modo da allargare considerevolmente le possibilità di accesso, rispetto a quanto oggi non accada nell’ordinamento nazionale a proposito del reddito di cittadinanza, per intercettare tali bisogni. Fino ad assumere la funzione di misura finale di tutela e salvaguardia, per quei nuclei familiari dove i redditi acquisiti, anche di lavoro, non risultino adeguati.

Accanto ad esso nel contempo, anche per ridurne le ipotesi di intervento, è tuttavia fondamentale siano predisposte misure per garantire retribuzioni o compensi, quanto ai rapporti di lavoro non subordinati, significativamente più elevati degli attuali. Eventualmente con ricorso al salario minimo legale, nelle forme e modalità in precedenza individuate, ove le dinamiche di mercato e le stesse relazioni collettive, comunque collocate in tale ambito, non permettano ciò accada.

Solo attraverso la compresenza di entrambi questi strumenti, adeguatamente configurati, appare in effetti possibile individuare reali forme di contrasto del lavoro povero.

Al fondo però il problema è probabilmente ancora più complesso, di quanto l’improbabile adesione – oggi, in sede politica, in particolare in Italia – alla ipotizzata prospettiva non lasci già supporre.

Perché ci si attivi davvero nella direzione indicata o in altre ritenute più idonee appare necessario tornare a conferire rilievo politico e culturale al lavoro. Se quest’ultimo non vale (più) nulla non è possibile stupirsi del fatto che, nella società delle merci, sia compensato così poco.

Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future

In-Work Poverty and Family Policy in Italy: Reforms, Critical Points, and Future Developments

Nicola De Luigi

Professore ordinario di Sociologia Generale, Università degli Studi di Bologna

Giovanni Amerigo Giuliani

Assegnista di ricerca in Sociologia, Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT

L'articolo fornisce un'analisi del fenomeno del lavoro povero in Italia – *in-work poverty* (IWP) – attraverso la lente delle politiche familiari. Adottando una prospettiva evolutiva, il lavoro si sofferma sullo studio analitico di tre specifici programmi: a) i trasferimenti monetari, con particolare attenzione agli assegni familiari e al recente Assegno Unico Universale (AUU); 2) il sistema dei congedi; e 3) il sistema integrato dei servizi per l'infanzia. A livello teorico, la ricerca mostra che le politiche per le famiglie possono essere strumenti utili per contrastare il lavoro povero, sia direttamente che indirettamente. Da un lato forniscono un sostegno diretto al reddito delle famiglie più svantaggiate, dall'altro promuovono l'occupazione femminile, incentivando così il passaggio ad un modello di famiglia *dual-earner*. L'analisi del caso italiano evidenzia, tuttavia, che gli effetti positivi nel contrastare la IWP sono potenziali, e non automatici. L'efficacia delle politiche della famiglia dipende dal *design* della policy e da quanto tale design sia coerente con l'obiettivo di diminuire le disuguaglianze.

The article provides an analysis of in-work poverty (IWP) in Italy through the lens of family policies. Adopting an evolutionary perspective, the work focuses on the analytical study of three specific programs: a) cash transfers, with particular attention to family allowances and the recent "Assegno Unico Universale" (AUU); 2) leaves; and 3) the early childhood education and care system (ECEC). From a theoretical perspective, the paper shows that family policies can be a useful tool to tackle in-work poverty, both directly and indirectly. On the one hand, they provide direct income support for the most disadvantaged families, on the other they increase the female employment rate, thus encouraging the transition to a dual-earner family model. However, the analysis of the Italian case showcases that the positive effects in countering IWP are only poten-

tial, and not automatic. The effectiveness of family policies depends on the design of the policy and on the extent to which this design is consistent with the goal of decreasing inequalities.

SOMMARIO:

1. Introduzione. – 2. Politiche per la famiglia e IWP: una riflessione teorica. – 3. IWP e categorie familiari maggiormente a rischio in Italia. – 4. Le politiche per la famiglia in Italia e la IWP: un’analisi evolutiva. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Vi è una stretta connessione concettuale tra il fenomeno della *in-work poverty* (IWP) – lavoro povero, in italiano – da un lato, e le politiche per la famiglia, dall’altro¹. Tale connessione deriva direttamente dalla definizione di lavoratore povero fornita dalla letteratura specializzata²: un soggetto occupato almeno 7 mesi nell’anno di riferimento che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. La nozione di IWP, dunque, si riferisce a singoli individui che condividono risorse economiche all’interno del nucleo familiare. La prospettiva analitica *individuale* – in cui viene considerato lo status occupazionale del lavoratore, il suo salario percepito e la durata e stabilità del suo impiego – si combina con una dimensione *familiare* – basata sulla cosiddetta *pooling assumption* per cui

¹ Per un’analisi multidimensionale del concetto di In-Work Poverty e della sua connessione con le politiche per la famiglia si veda: H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018; H.J. ANDREB, H. LOHMANN (a cura di), *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008; N. FRASER, R. GUTIÉRREZ, R. PEÑA-CASAS (a cura di), *Working Poverty in Europe. A Comparative Approach*, Palgrave, London, 2011; B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE (a cura di), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Oxford University Press, Oxford, 2014.

² Nella letteratura comparata è comunemente utilizzata la definizione fornita da Eurostat. Tale definizione è stata oggetto di alcune critiche, in particolar modo perché l’effetto è di sottostimare il numero di lavoratrici povere (il cosiddetto, *gender paradox*). A tal proposito, si veda, H. LOHMANN, *The concept and measurement of in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *op. cit.*, 7-25). Per ovviare a tali criticità, è stato suggerito di affiancare al reddito familiare anche il “individual earned income” per una corretta misurazione della IWP (S. PONTHEUX, *Gender and in-work poverty*, in H. LOHMANN E I. MARX (a cura di), *op. cit.*, 70-88).

i membri del nucleo familiare gestiscono e condividono in maniera paritaria le risorse individuali³.

La famiglia diventa quindi l'unità di misura della IWP. Le risorse materiali di cui il nucleo familiare dispone giocano un ruolo cruciale per garantire la copertura di bisogni e rischi. Di conseguenza, la struttura familiare – ovvero, il numero dei suoi componenti e il loro status occupazionale – risulta essere un fattore chiave nel determinare il rischio di essere un lavoratore povero.

Nei cosiddetti Trenta Gloriosi⁴ (1945-1975), la famiglia, soprattutto nei paesi con tradizione Bismarckiana, ha assunto il ruolo di *shock-absorber*, garantendo ampiamente la copertura di determinati bisogni – *in primis*, quelli di cura. Il modello di famiglia cosiddetto *male-breadwinner* – in cui gli uomini sono gli unici percettori di reddito e le donne sono impiegate esclusivamente in attività di cura – ha funzionato in maniera – più o meno – efficace nel contesto di una economia fordista che garantiva la (quasi) piena occupazione⁵. Tuttavia, con l'avvio del processo di de-industrializzazione, terziarizzazione e il conseguente passaggio ad una società post-Fordista – caratterizzata inoltre da una sempre più ampia diffusione di valori post-materiali di tipo *liberal* – il modello *male-breadwinner* è iniziato a vacillare⁶. Nell'epoca post-Fordista, questo tipo di modello non è più in grado di garantire una soddisfacente copertura dei bisogni all'interno del nucleo familiare, né tantomeno di proteggere i suoi componenti dal rischio di diventare un lavoratore povero. Le strutture familiari sono inoltre cambiate, e in tutti i paesi si è registrato un aumento di nuclei composti da genitori soli con figli a carico (*lone parents*)⁷. Come ampiamente mostrato dalla letteratura comparata, ad oggi le famiglie maggiormente a rischio povertà sono quelle con figli in cui un solo genitore è impiega-

³ Per una critica del *pooling assumption* si veda: S. JENKINS, *Poverty measurement and the within-household distribution: Agenda for action*, in *Journal of Social Policy*, 1991, 20(4), 457-483; S. PONTHEUX, *Income pooling and equal sharing within the household – What can we learn from the 2010 EU-SILC module?* Eurostat Methodologies and Working Papers, 2013.

⁴ P. FLORA (a cura di), *Growth to limits, Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, De Gruyter, Berlino, 1986.

⁵ J. LEWIS, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, in *Journal of European Social Policy*, 1992, 2, 3159-73; G. ESPING-ANDERSEN, *The incomplete revolution: Adapting to women's new roles*, Polity Press, Cambridge, UK, 2009.

⁶ J. LEWIS, *The decline of the male-breadwinner model. The implications for work and care*, in *Social Politics*, 2001, 8(2), 152-70; K. ARMINGEON E BONOLI (a cura di), *The politics of post-industrial welfare states: Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, New York, 2006; M. MÄTZKE E I. OSTNER, *Introduction: change and continuity in recent family policies*, in *Journal of European Social Policy*, 2010, 20(5), 387-398.

⁷ G. ESPING-ANDERSEN, *The incomplete revolution*, cit.

to – e, più nello specifico, l’impiego è nel settore secondario del mercato del lavoro in cui i salari sono più bassi e le tutele più deboli. Mentre le famiglie monoreddito – in particolare quelle dei lavoratori a bassa qualifica – sono più esposte al fenomeno della IWP, le famiglie con figli in cui entrambi i genitori lavorano a tempo pieno – *dual-earner family model* – o in cui un genitore – quasi sempre il padre – lavora full-time e l’altro è impiegato part-time – *modified single earner family model* – mostrano un rischio inferiore di cadere nella povertà lavorativa⁸.

È quindi chiaro che nell’epoca post-Fordista le politiche per la famiglia – sia in termini di trasferimenti monetari che di servizi – sono uno strumento essenziale per il contrasto alla IWP. Da un lato – tramite una funzione *familializzante* – possono aiutare a sostenere direttamente il reddito delle famiglie più svantaggiate attraverso trasferimenti monetari volti a coprire i costi di mantenimento e cura dei figli. Dall’altro lato, *de-familializzando* la funzione di cura – attraverso l’espansione dei servizi per l’infanzia e un sistema coerente di congedi – possono incentivare l’aumento del tasso occupazionale⁹ femminile, sostenendo così il passaggio al modello di famiglia *dual-earner* (o *modified single earner*). Rispetto agli strumenti di policy tradizionalmente utilizzati nel contrasto alla IWP – ad esempio, il reddito minimo garantito – le politiche familiari non hanno quindi un effetto *esclusivamente diretto* sui nuclei familiari – sostenendo il loro potere d’acquisto tramite misure passive, come gli assegni familiari – ma possono intervenire anche *indirettamente*, tramite i servizi o i tempi di conciliazione, al fine di promuovere un modello di famiglia a doppio reddito, che ad oggi risulta – almeno nella maggior parte dei paesi – la migliore protezione dal lavoro povero.

⁸ H. LOHMANN, E. CRETAAZ, *Explaining cross-country differences in in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, cit., 50-69; S. PONTHEUX, *Gender and in-work poverty*, *ivi*, 70-88; W. VAN LANCKER E J. HOREMANS, *Childcare policies and in-work poverty*, *ivi*, 261-276.

⁹ Come notato da S. LEITNER (*Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective*, in *European Societies*, 2003, 5(4): 353-375) e successivamente da C. SARACENO (*Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione in Stato e Mercato*, 2009, 85(1), 25 ss.) lungo il continuum familizzazione-defamilizzazione si possono identificare quattro varianti: la *familizzazione di de fault* o *familizzazione implicita*, quando i bisogni di cura e i costi associati sono totalmente a carico delle famiglie e lo stato non offre alcun sostegno; la *familizzazione sostenuta* finanziariamente o *familizzazione esplicita*, quando il lavoro di cura è sostenuto da trasferimenti monetari; la *defamilizzazione*, quando la famiglia viene (parzialmente) sollevata dai compiti di cura, di cui fa carico il bilancio pubblico; il *familismo opzionale*, quando alle famiglie viene offerta la possibilità di scegliere tra defamilizzazione e familizzazione.

Tuttavia la mera presenza di politiche per la famiglia – sia che promuovano la *familizzazione* o la *de-familizzazione* – non è una condizione sufficiente perché tali politiche siano un utile meccanismo di contrasto alla IWP. È lo specifico *design* dei vari strumenti di policy¹⁰ – e la coerenza generale della politica familiare – che determina la loro efficacia contro il lavoro povero. Un *design* frammentario e incoerente tende a non avere effetto o, addirittura, a cristallizzare degli effetti distorsivi che contribuiscono a rinforzare la IWP in un determinato paese¹¹. L'Italia è un caso studio interessante per valutare se e in che modo le politiche per la famiglia si sono dimostrate nel tempo degli strumenti efficaci per contrastare il lavoro povero. L'Italia è usualmente considerata “un caso avverso” per lo sviluppo delle politiche familiari¹². Il tradizionale *familismo* italiano e un sistema (distorto) di welfare storicamente concentrato sulle pensioni ha relegato le politiche per la famiglia ad un ruolo residuale¹³. Dagli anni Novanta, tuttavia, è possibile individuare un processo di riforma che si è ulteriormente rafforzato tra la fine degli anni Dieci e l'inizio del nuovo decennio, in risposta alle crisi economiche e pandemiche che hanno segnato questi ultimi anni.

Il presente articolo vuole quindi fornire un'analisi della IWP attraverso la lente delle politiche familiari. Adottando una prospettiva evolutiva, il lavoro, più nel dettaglio, si soffermerà sullo studio analitico di tre programmi: a) i trasferimenti monetari, con particolare attenzione allo strumento degli assegni familiari e al recente Assegno Unico Universale (AUU); 2) il sistema dei congedi; e 3) il sistema dei servizi per l'infanzia 0-3. L'obiettivo del contributo è quello di capire se, nel tempo, le politiche familiari in Italia possono essere considerate degli strumenti efficaci per contrastare il lavoro povero o se il loro *design* è risultato incoerente tanto da non portare dei benefici sostanziali. Allo

¹⁰ Il *policy design* implica lo sforzo di sviluppare, più o meno sistematicamente, delle politiche pubbliche efficienti ed efficaci attraverso la conoscenza degli strumenti di policy acquisita dall'esperienza pregressa e dalla ragione, al fine di sviluppare e adottare delle linee d'azione che meglio potrebbero raggiungere gli obiettivi desiderati all'interno di specifici contesti politici (M. HOWLETT, *Policy Design: What, Who, How and Why?*, in C. HALPERN, P. LASCOUMES, P. LE GALES (a cura di), *L'instrumentation et ses effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 281-315.

¹¹ Per una analisi dettagliata del caso italiano in merito scarso impatto delle politiche per la famiglia sul fenomeno della povertà si veda C. SARACENO, E. MORLICCHIO, D. BENASSI, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2022.

¹² C. KAZEPOV, C. RANCI, *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, in *Journal of European Social Policy*, 2017, 27(1), 90-104.

¹³ V. FARGION, *Disoccupazione e assegni familiari: uno sviluppo frenato* in M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all'Italiana*, Marsilio, Padova, 155-206, 2012.

stesso tempo, il lavoro vuole valutare le ultime riforme implementate al fine di comprendere se, rispetto al passato, è possibile individuare un segnale di cambiamento negli obiettivi, più o meno espliciti, delle politiche per la famiglia.

L'articolo è strutturato come segue: nel successivo paragrafo discuteremo più nel dettaglio, sulla base dell'ampia letteratura sociologica in materia, a quali condizioni le politiche della famiglia possono realmente incidere sulla IWP. Forniremo in seguito una breve analisi empirica della IWP in Italia e di quali nuclei familiari sono maggiormente a rischio. Nel terzo paragrafo analizzeremo dettagliatamente i tre programmi di policy – trasferimenti monetari, congedi e servizi per l'infanzia – e le più recenti trasformazioni. L'ultima parte dell'articolo è dedicata alle nostre conclusioni.

2. Politiche per la famiglia e IWP: una riflessione teorica

Per poter comprendere come le politiche per la famiglia possano contrastare la IWP è necessario fornire una definizione chiara di cosa si intenda per “politiche per la famiglia”, la loro funzione, il loro perimetro d'azione e i loro obiettivi. Ci limitiamo in questa sede a fornire una concettualizzazione di massima, dato che un'analisi approfondita esula lo scopo di questo lavoro.

Le politiche per la famiglia sono un insieme variegato di strumenti di policy che includono sia politiche esplicite che implicite¹⁴. In generale, la letteratura sociologica tende a focalizzarsi maggiormente sugli strumenti espliciti, ovvero quei programmi che sono deliberatamente disegnati per raggiungere degli obiettivi specifici a favore degli individui che compongono il nucleo familiare o la famiglia nella sua complessità¹⁵. Di conseguenza, l'analisi delle politiche per la famiglia si concentra su tre specifici programmi o strumenti di policy: a) i trasferimenti monetari – gli assegni familiari o le misure di welfare fiscale come le detrazioni per familiare a carico; b) il sistema dei congedi parentali, che hanno una funzione di conciliazione vita-lavoro; e c) il sistema dei servizi per l'infanzia 0-3 – il cosiddetto *Early Childcare Education and Care*, ECEC.

Questi tre strumenti hanno funzioni e obiettivi diversi. Se è vero che ad oggi trasferimenti monetari, congedi e servizi per l'infanzia sono presenti in tutte le economie avanzate, il loro grado di sviluppo e, soprattutto, la loro combina-

¹⁴S.B. KAMERMAN, A.J. KAHN (a cura di), *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*, Columbia University Press, New York, 1978.

¹⁵E. FERRAGINA, *Does Family Policy Influence Women's Employment? Reviewing the Evidence in the Field*, in *Political Studies Review*, 2019, 17, 65-80; G.B. EYDAL, T. ROSTGAARD (a cura di), *Handbook of Family Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

zione, varia sostanzialmente¹⁶. I trasferimenti monetari hanno una funzione che la letteratura – in particolar modo quella sulla cosiddetta *varieties of familialism* e sull’investimento sociale¹⁷ – tende a definire *familializzante*, ovvero sostengono la famiglia – e più nello specifico le madri – nella sua funzione di cura. In questa prospettiva, i trasferimenti monetari non mettono in discussione i ruoli di genere all’interno del nucleo familiare e di conseguenza non alterano il modello di famiglia *male-breadwinner*. I servizi per l’infanzia invece hanno una funzione *de-familializzante*, offrendo un’opportunità al di fuori della famiglia per la copertura dei bisogni di cura, promuovendo così l’occupazione femminile ed, ergo, il passaggio ad un modello familiare *dual-earner*. I congedi invece hanno una funzione più ambigua, ma in alcuni casi, soprattutto quelli di paternità e le quote di congedo parentale riservato ai padri, possono contribuire ad aumentare il tasso di occupazione femminile¹⁸.

Avendo fornito una breve concettualizzazione delle politiche per la famiglia, possiamo procedere a spiegare a livello teorico in quali circostanze queste politiche possono contrastare il lavoro povero.

Partendo dai trasferimenti monetari, queste misure, come già accennato, sostengono direttamente le famiglie, soprattutto quelle più svantaggiate, comprendo – parzialmente – i costi di mantenimento e cura dei figli. Il loro obiettivo è quindi quello di diminuire la distanza in termini economici tra coloro che non hanno figli e quelle famiglie con figli. Se è vero che gli assegni familiari rispondono generalmente ad una logica redistributiva, considerando quindi della situazione economica delle famiglie, il criterio di accesso può non essere universale ma categoriale, escludendo così alcuni gruppi di lavoratori, anche poveri¹⁹. Ne consegue che l’universalità – almeno quella verticale – risulta essere un criterio cruciale affinché gli assegni possano essere uno strumento

¹⁶ Per un’analisi comparata si veda, G.B. EYDAL, T. ROSTGAARD (a cura di), *Handbook of Family Policy*, cit.; C. SARACENO, *An Advanced Introduction to family policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2022.

¹⁷ S. LEITNER, *Varieties of familialism*, cit.; A. HEMERIJCK, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford, 2012; S. HÄUSERMANN, *The multidimensional politics of social investment in conservative welfare regimes: family policy reform between social transfers and social investment*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, 25(6), 862-877. C. SARACENO, *An Advanced Introduction to family policy*, cit.

¹⁸ E. FERRAGINA, *Does Family Policy Influence Women’s Employment?*, cit.; L. BOECKMANN, J. MISRA, M. BUDIG, *Cultural and Institutional factors shaping mothers’ employment and working hours in postindustrial countries*, in *Social Forces*, 93, 2015, 1301-1333.

¹⁹ Per un’analisi sugli assegni in chiave comparata si veda C. SARACENO, *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, in *Politiche Sociali*, 2020, 1, 103-124; C. SARACENO, *Politiche per le famiglie*, in *Parolechiave*, 2020, 2, 71-83.

efficace contro la IWP. Dall'altro lato, le misure di welfare fiscale (ad esempio gli sgravi fiscali per i figli) se non sono previsti programmi di imposta negativa (il cosiddetto *tax credit*), possono avere un effetto addirittura regressivo, dal momento in cui il benefit non può essere utilizzato dalle famiglie più povere²⁰. Inoltre, è importante ricordare che i trasferimenti monetari non hanno alcun effetto sull'aumento del tasso di occupazione femminile²¹. Al contrario, possono scoraggiare il lavoro delle madri delle famiglie a basso reddito nel momento in cui l'entrata delle donne nel mercato del lavoro – incrementando il reddito lordo familiare – riduce automaticamente il sussidio²². Si può introdurre quindi una aliquota marginale altissima per il secondo reddito – la cosiddetta “tassazione sul secondo percettore” – che disincentiva il lavoro, anche quello part-time²³. Chiaramente il disincentivo non è automatico, ma è collegato al tipo di offerta di lavoro. Impeghi durevoli e con un salario sufficientemente alto controbilanciano la riduzione dei *benefits*, ma nel caso dei lavoratori a bassa qualifica gli impieghi offerti sono in larga misura atipici e con bassi salari²⁴. In questo caso i trasferimenti monetari, impedendo il passaggio ad un modello familiare *dual-earner*, non sono efficaci per contrastare la IWP.

Per quanto riguarda i congedi, la letteratura – seppur riconoscendo che non sempre questi strumenti hanno un effetto positivo sulla distribuzione dei compiti di cura all'interno della famiglia e quindi sulla parità di genere²⁵ – mostra

²⁰ Per il caso italiano facciamo riferimento ai cosiddetti *incapienti*, ovvero i soggetti che hanno un reddito che non supera gli 8.000 euro e sul quale non viene applicata l'IRPEF. Poiché il fisco italiano restituisce ciò che prima ha trattenuto in materia di IRPEF, coloro a cui non viene applicata l'IRPEF, non potranno godere – o solo in parte – delle detrazioni per i figli a carico. Si veda: C. SARACENO, *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, cit.; C. SARACENO, *An Advanced Introduction to family policy*, cit.

²¹ C. SARACENO, *L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in *Politiche Sociali*, 2022, 1, 135-140.

²² W. VAN LANCKER, J. HOREMANS, *Childcare policies and in-work poverty*, cit.

²³ C. SARACENO, *Politiche del lavoro e politiche della famiglia: un'alleanza lunga e problematica*, in *Lavoro e diritto*, 2001, 15(1), 37-54; F. COLONNA, S. MARCASSA, *Se il fisco scoraggia il lavoro delle donne*, in *inGenere.com.*, 2012.

²⁴ *Ibidem*; P. BARBIERI, G. CUTULI, M. TOSI, *Famiglie, mercato del lavoro e rischi sociali. Nascita di un figlio e rischi di transizione alla povertà tra le famiglie italiane*, in *Stato e Mercato*, 2012, 96(3), 391-428; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. dir.*, 2019, 33(1), 103-127; W. VAN LANCKER, J. HOREMANS, *Childcare policies and in-work poverty*, cit.

²⁵ Per una discussione sull'effetto dei congedi parentali sul tasso di occupazione femminile si veda E. FERRAGINA, *Does Family Policy Influence Women's Employment?: Reviewing the Evidence in the Field*, in *Political Studies Review*, 17(1), 2019, 65-8.

che possono risultare utili per i lavoratori – specialmente per le donne – delle fasce più basse, nella misura in cui proteggono l’occupazione e il reddito delle lavoratrici madri. I congedi di maternità e, più in generale, i congedi parentali, permettendo una riconciliazione tra attività lavorativa e compiti di cura, favoriscono l’entrata nel mercato del lavoro dei gruppi (di donne) più svantaggiate – pur avendo effetti distortivi per le categorie di donne economicamente più avvantaggiate²⁶. Allo stesso tempo, i congedi di paternità e le quote dei congedi parentali dedicate ai padri possono incentivare il lavoro femminile – e quindi il passaggio al modello *dual-earner* – nel momento in cui permettono una più equa redistribuzione del lavoro pagato e non pagato all’interno del nucleo familiare. Tuttavia, affinché i padri siano realmente motivati ad usufruirne, il tasso di sostituzione dei congedi deve essere elevato – almeno al 60% del salario²⁷. Congedi parentali pagati poco non hanno alcun effetto sulla occupazione femminile, perché porterebbero ad una diminuzione del reddito familiare troppo oneroso da sostenere – dato che solitamente il padre è il lavoratore che percepisce il salario più alto.

Infine, i servizi per l’infanzia 0-3 sono unanimemente riconosciuti come lo strumento più efficace a sostegno del de-familismo, dell’occupazione femminile e del passaggio al *dual-earner family model*²⁸. Tuttavia, affinché la *Early Childcare Education and Care* (ECEC) possa avere un impatto positivo per i lavoratori poveri, il suo design deve rispondere a determinati criteri. Un sistema universalistico, gratuito o con rette calmierate a seconda della fascia del reddito, permetterebbe a tutte le famiglie di accedere al servizio. L’universalismo dovrebbe però essere anche unito ad una disponibilità capillare in tutto il suolo nazionale, evitando fratture territoriali. Al contrario, una ECEC il cui criterio di accesso predilige lo status occupazionale dei genitori, dando priorità alle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, tende a produrre un “effetto Matteo”, per cui i lavoratori che utilizzeranno maggiormente tali servizi saranno quelli delle famiglie *dual-earner* – a medio-alto reddito²⁹. Allo stesso tempo, rette eccessivamente alte e una diffusione frammentata a livello geografico possono scoraggiare ulteriormente l’utilizzo del servizio da parte delle fasce più svantaggiate. In questi casi, la ECEC non risulta efficace

²⁶ H. MANDEL, *Rethinking the paradox: tradeoffs in work-family policy and patterns of gender inequality*, in *Community, Work & Family*, 14(2), 2011, 159-176.

²⁷ C. SARACENO, *Politiche per le famiglie*, cit.

²⁸ S. HÄUSERMANN, *The multidimensional politics of social investment in conservative welfare regimes*, cit.

²⁹ Dipartimento per le politiche della famiglia, *Nidi e servizi educativi per l’infanzia. Stato dell’arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, giugno 2020.

nell'allievere il rischio di IWP. Un approccio di natura categoriale piuttosto che universale si registra soprattutto quando i servizi per l'infanzia vengono declinati meramente in termine di conciliazione vita-lavoro e non di investimento sociale ai fini dello sviluppo cognitivo dei bambini fin dai primi anni di vita. In altre parole, se la ECEC viene proposto come un diritto individuale di ogni bambino, ai fini della sua formazione, a prescindere dallo status occupazionale dei genitori, le famiglie più svantaggiate hanno maggiori possibilità di potervi accedere. Di conseguenza, il tasso di occupazione femminile potrà aumentare, facilitando il passaggio ad un sistema familiare bi-reddito. Inoltre, una prospettiva di investimento sociale per quanto concerne i servizi all'infanzia permette anche una prevenzione *ex ante* – e non solo *ex post* – della IWP³⁰. Considerata l'alta trasmissione inter-generazionale della povertà e il fatto che i lavoratori poveri spesso hanno basse qualifiche, l'accesso ad un sistema di istruzione fin dai primi mesi di vita permette ai bambini delle classi sociali più fragili – e provvisti di un capitale economico e sociale inferiore – uno sviluppo egualitario delle conoscenze³¹.

3. IWP e categorie familiari maggiormente a rischio in Italia

Secondo i dati Eurostat-SILC, nel periodo precedente la crisi pandemica³², è possibile notare un trend in aumento del rischio di IWP in Italia, il quale è cresciuto tra il 2012 e il 2017 dell'1.2% (da 11.1% a 12.3%). Inoltre, il tasso di IWP è ben al di sopra della media UE-27 (9.4%) ed è uno dei più alti tra gli Stati membri dell'UE.

Sebbene i *drivers* della IWP siano molteplici, dato che il focus della nostra analisi sono le politiche per la famiglia come strumento per contrastare il lavoro povero, ci interessiamo a due dimensioni che la letteratura specialistica considera come cruciali: lo *status occupazionale* e la *composizione del nucleo familiare*.

³⁰ S. HÄUSERMANN, *The politics of old and new social policies*, in G. BONOLI AND, D. NATALI (a cura di), *The New Welfare State in Europe* (111-132), Oxford University Press, Oxford, 2012.

³¹ K.J. MORGAN, *Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?*, in N. MOREL, B. PALIER, J. PALME (a cura di), *Toward a social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol, 2012, 153-180.

³² Ci concentriamo sul periodo pre-pandemia, poiché per il periodo successivo alla crisi pandemica i dati non sono ancora disponibili su Eurostat-SILC.

Lo status occupazionale

Il rischio di IWP tra i lavoratori autonomi rimane molto più alto che tra i dipendenti (rispettivamente, 19.5% vs. 10.1% nel 2017), confermando un trend già osservato in letteratura³³. Questo valore non sorprende se si considera che il dataset Eurostat-SILC include all'interno della categoria "lavoratori autonomi" anche i lavoratori parasubordinati (le cosiddette, collaborazioni coordinate e continuative, *co.co.co*)³⁴. Questi tipi di contratti *ibridi*, che non configurano né un rapporto di lavoro subordinato né da lavoratore autonomo, sono ampiamente diffusi in Italia e sono comunemente sottopagati. Nonostante che nel 2017 il rischio di IWP per i lavoratori autonomi sia stato più alto nel resto dell'Unione Europea (22.2%), il valore rimane problematico, poiché in Italia la percentuale di lavoratori autonomi occupati è molto più alta che nel resto degli stati membri dell'UE. Il Jobs Act ha introdotto alcune misure per rendere più difficoltosa la fruizione dei contratti parasubordinati da parte dei datori di lavoro, nonché per limitare i falsi rapporti di lavoro autonomo (le cosiddette *false partite iva*)³⁵.

Per quanto riguarda i lavoratori subordinati, i lavoratori atipici – che di solito percepiscono salari annui inferiori – tendono ad essere più a rischio povertà rispetto ai lavoratori con un contratto standard. Ciò vale sia per i lavoratori dipendenti a tempo determinato (22.5% nel 2017) che per quelli part-time (18.6% nel 2017). Al contrario, i lavoratori con contratto a tempo indeterminato o a tempo pieno presentano un rischio inferiore alla media nazionale (7.8% e 11.1% nel 2017). Come evidenziato dalla letteratura, il lavoro atipico in Italia è in aumento, in particolare il part-time involontario³⁶. Se questa tendenza non verrà invertita in futuro, si prevede che l'IWP aumenterà ulteriormente.

Infine, il tipo di impiego svolto sembra essere associato al rischio di IWP. In particolare, i lavoratori del settore manifatturiero (soprattutto le giovani generazioni) e gli addetti ai servizi a bassa qualifica hanno un maggior rischio di

³³ Si veda ad esempio: A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. dir.*, cit.; V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lav. dir.*, 2019, 33(1), 51-61.

³⁴ M. RAITANO, M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. NATILI (2019), *ESPN Thematic Report on In work poverty – Italy*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles.

³⁵ F. PETRACCI, A. MARIN, *Lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro agile. Le novità introdotte dal Jobs Act e dal disegno di legge 2233/2016*, Key Editore, Vicalvi, 2016.

³⁶ Si veda ad esempio: A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, cit.; V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *Lav. dir.*, cit.; P. BARBIERI, G. CUTULI, M. TOSI, *Famiglie, mercato del lavoro e rischi sociali*, cit.

IWP rispetto ad altri gruppi sociali³⁷. È importante ricordare che la maggior parte dei nuovi posti di lavoro degli ultimi due decenni è stata creata nel settore dei cosiddetti servizi *food and fun*, dove i salari sono bassi e i contratti di lavoro precari³⁸. Mentre il numero dei colletti blu sembra essere destinato a ridursi ulteriormente come conseguenza del processo di de-industrializzazione, è molto probabile che quello dei lavoratori nei settori dei servizi a bassa qualifica sia destinato ad aumentare nel tempo e, di conseguenza, anche l'incidenza di lavoratori poveri.

Composizione del nucleo familiare

La struttura del nucleo familiare influisce sul rischio IWP sotto diverse prospettive. In primo luogo, l'intensità del lavoro gioca un ruolo significativo. Come osservato negli ultimi decenni dalla letteratura specialistica³⁹, il rischio di IWP sono molto più elevati nelle famiglie con intensità di lavoro media o bassa (25.3% e 38.8%, rispettivamente) rispetto a quelle con intensità di lavoro molto alta o alta (7.1% e 11.6% nel 2017). Tuttavia, va notato che anche in questi ultimi casi il valore di IWP è superiore alla media dell'UE-27.

Infine viene confermata una forte associazione tra IWP, da un lato, e numero di percettori/presenza di figli, dall'altro⁴⁰. Tale associazione è evidente quando si classifica la famiglia in quattro gruppi: *single* (senza figli), *monoparentale*, *male-breadwinner* (con figli) e *dual-earner* (con figli)⁴¹. L'IWP è più elevato tra le famiglie monoparentali e *male-breadwinner*, ovvero dove un solo genitore è impiegato e guadagna tutto il reddito della famiglia (rispettivamente 46% e 52%). Al contrario, i lavoratori single senza figli sono in una posizione più avvantaggiata (solo il 18% è a rischio di povertà) insieme alle famiglie *dual-earner*, in cui almeno due adulti sono occupati e percepiscono un

³⁷ ISTAT, *Occupati e disoccupati – dicembre 2020*, in *ISTAT.it*; S. HAUSERMANN, T. KURER, H. SCHWANDER, *High-skilled outsiders? Labor market vulnerability, education and welfare state preference*, in *Socio-Economic Review*, 2015, 13:2, 235 ff.

³⁸ C. KAZEPOV, C. RANCI, *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, cit.

³⁹ Si veda: S. PONTHEUX, *Gender and in-work poverty*, cit.; V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, cit.

⁴⁰ M. CARANNANTE, E. MORLICCHIO, G. SCEPI, *Il modello italiano di povertà nei quarant'anni di vita della Rivista*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 3, 581-591.

⁴¹ Si veda, ad esempio: N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in *Stato e Mercato*, 2000, 59(3), 175-210; P. SARACENO e C. SARACENO, *Contro le disuguaglianze insostenibili: non solo Welfare*, in *Il Mulino*, 2019, 2, 254-261.

reddito (12%). Una condizione per diminuire il rischio di IWP nelle famiglie con figli sembra essere la presenza di due percettori di reddito, e quindi il passaggio dal modello *male-breadwinner* a quello *dual-earner*.

4. Le politiche per la famiglia in Italia e la IWP: un'analisi evolutiva

La famiglia in Italia: considerazioni generali

Durante l'età dell'oro dell'Welfare State (1945-1975), l'Italia ha sviluppato un modello di famiglia basato sul *male-breadwinner*⁴². Di conseguenza, le politiche familiari hanno seguito un approccio familistico, ovvero non hanno alleggerito le famiglie (e, più specificamente, le donne) dai loro compiti di cura⁴³. Allo stesso tempo, contrariamente ad altri paesi, come la Germania, in Italia, le politiche familiari non hanno rafforzato le famiglie nella loro capacità di cura attraverso un generoso sistema di trasferimenti di denaro. In altre parole, l'Italia è stata caratterizzata per molto tempo da una *familizzazione di de fault*: le famiglie sono state costrette a fare affidamento sulle proprie risorse materiali – in termini di reddito disponibile – e immateriali – in termini di tempi di cura – per fornire assistenza ai propri membri⁴⁴.

A seguito del processo di modernizzazione della società e dei cambiamenti della struttura economica delle democrazie occidentali, anche la famiglia italiana è stata coinvolta in quella che Esping-Andersen ha chiamato una “rivoluzione”⁴⁵. Come evidenziato dall'Istat⁴⁶, il numero dei matrimoni è diminuito sensibilmente: da 185.749 nel 2008 a 123.509 nel 2019 (-33,5%). I matrimoni civili sono cresciuti notevolmente e rappresentano il 52,6% del totale dei matrimoni nel 2019, a dimostrazione di un'accelerazione del processo di secolarizzazione. Il numero di divorzi tra il 2015 e il 2016 è notevolmente aumentato (+57,5%) a seguito dell'entrata in vigore di due leggi che hanno semplificato lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio. Allo stesso tempo, la struttura del nucleo familiare sta cambiando o, più precisamente, ha avviato un processo di *semplificazione*. Il numero medio dei componenti della

⁴² M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOLA, *Alle radici del Welfare all'Italiana*, Padova, Marsilio, 2012.

⁴³ S. LEITNER, *Varieties of familism*, cit.

⁴⁴ C. SARACENO, *Le politiche della famiglia in Europa*, cit.

⁴⁵ G. ESPING-ANDERSEN, *The incomplete revolution*, cit.

⁴⁶ ISTAT, *Matrimoni e unioni civili in forte calo, in lieve diminuzione anche i divorzi*, 2019, in *istat.it*.

famiglia è passato dai 2.7 alla fine anni '90 agli attuali 2.3. I nuclei familiari single sono notevolmente aumentati (dal 21.5% del totale nel 1997 al 33% nel 2017), mentre sono diminuiti i nuclei familiari numerosi (dal 7.7% al 5.3%). Inoltre, anche le famiglie monoparentali sono cresciute e alla fine degli anni Dieci rappresentano l'8.1% del totale.

Tuttavia, a questo cambiamento sociale non è seguita una trasformazione radicale delle policy. La diffusione del modello di famiglia a doppio reddito continua a riscontrare diversi ostacoli, soprattutto nelle regioni del Sud. Il tasso di occupazione femminile resta inferiore alla media UE-27, con le regioni meridionali in forte ritardo rispetto a quelle settentrionali. Inoltre, un numero crescente di donne lavoratrici ha un contratto a tempo parziale. A questo proposito è interessante notare che l'aumento del numero dei figli è correlato all'aumento del part-time femminile, situazione diametralmente opposta a quella degli uomini. Ad esempio, nel 2018, il 71.2% delle donne senza figli risultava avere un lavoro a tempo pieno (il valore è pari al 90.2% per gli uomini). Al contrario, solo il 52.9% delle donne con tre figli aveva un contratto a tempo pieno, mentre il 47.1% lavora a tempo parziale. Inoltre, una percentuale più alta di donne (15.9% nel 2018) rispetto agli uomini (0.68%) ha dichiarato di aver interrotto la propria carriera dopo la nascita dei figli.

Trasferimenti monetari e IWP

In linea generale, il sistema dei trasferimenti monetari non ha cambiato radicalmente le sue caratteristiche storicamente frammentate. Il sostegno al costo dei figli in Italia è stato essenzialmente garantito fino al marzo 2022 dagli assegni al nucleo familiare e dalle detrazioni per i figli a carico.

Gli assegni familiari sono legati al reddito familiare, commisurato all'ampiezza della famiglia, e perciò hanno un effetto redistributivo di tipo verticale⁴⁷. Tuttavia, essendo finanziati tramite contributi sociali e non dal gettito fiscale, non sono strumenti universali, ma bensì categoriali. Di conseguenza, ne hanno avuto diritto solo i lavoratori dipendenti, mentre i lavoratori autonomi ne sono rimasti esclusi. L'assegno per il terzo figlio, al contrario, ha seguito la logica dell'universalismo selettivo. Il criterio di accesso si è basato esclusivamente sulla presenza di (almeno) tre figli minori e sulla condizione economica della famiglia, a prescindere dal status occupazionale dei genitori⁴⁸. Da ricordare, tuttavia, che in questo caso, a differenza dell'assegno familiare, l'accer-

⁴⁷ C. SARACENO, *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, cit.

⁴⁸ *Ibidem*.

tamento della condizione economica non si è basata sul reddito, ma sull'ISEE – che considera anche la ricchezza complessiva della famiglia.

Un ruolo importante è stato svolto dalle detrazioni per i figli e il coniuge a carico, e per le conseguenti spese familiari. Questa misura di welfare fiscale è accessibile ad ogni lavoratore e l'entità della detrazione diminuisce con l'innalzarsi dal reddito imponibile. Non essendoci un meccanismo di tassazione negativa, chi ha redditi bassi – i cosiddetti incapienti – può non essere in grado di usufruire in tutto o in parte di queste specifiche tipologie di detrazioni⁴⁹. Gli effetti redistributivi di questa misura – che almeno formalmente risponde ad una logica di universalismo selettivo – sono, quindi, molto discutibili.

Infine, nel corso degli anni, sono state introdotte misure non strutturali – nella forma di bonus – per il sostegno al costo dei figli. Tra le ultime misure, ricordiamo il *bonus bebè*, a cui potevano accedere fino al 2019 tutte le famiglie più svantaggiate (ovvero con un ISEE inferiore a 25.000 euro) e, successivamente, dal 2020, tutte le famiglie a prescindere dal reddito.

In generale la letteratura concorda che, se comparato con altri paesi europei, il sistema dei trasferimenti monetari che si è configurato in Italia fino a marzo del 2022 mostrava criteri d'accesso estremamente rigidi e offriva *benefits* poco generosi e frammentari⁵⁰. Il fatto che i lavoratori autonomi siano rimasti esclusi dal sistema degli assegni mette fortemente in discussione l'efficacia di questa misura nel contrasto del lavoro povero, visto che questa categoria di lavoratori, come abbiamo discusso, ha maggiori possibilità di cadere in povertà. Allo stesso modo le detrazioni fiscali sembrano avere un effetto regressivo, in quanto gli incapienti non ne possono usufruire. Anche in questo caso, la possibilità di contrastare la IWP sembra essere particolarmente limitata. Solo l'assegno universale al terzo figlio sembra essere una misura più coerente con gli obiettivi di contrasto alla IWP, ma esclude tutte le famiglie con uno o due figli – che rappresentano la maggioranza delle famiglie italiane con figli. In generale, la letteratura mostra che l'efficacia dei trasferimenti monetari in Italia nel diminuire i rischi associati ai figli rimane scarsa⁵¹.

Lo scenario qui descritto sembra cambiare a partire da marzo 2022, quando è entrato in vigore l'assegno unico universale (AUU). L'assegno riordina il frammentato sistema di trasferimenti monetari, sostituendo tutte le misure di

⁴⁹ *Ibidem*; M. RAITANO, M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. NATILI (2019), *ESPN Thematic Report on In work poverty*, cit.

⁵⁰ P. BARBIERI, G. CUTULI, M. TOSI, *Famiglie, mercato del lavoro e rischi sociali*, cit.; R. DI BIASE, *Gli assegni familiari in Italia: effetti redistributivi*, in *Riv. pol. soc.*, 2010, 1, 259-92.

⁵¹ *Ibidem*; C. SARACENO, *La resistibile ascesa della disuguaglianza*, in *Filosofia politica*, 2020, 1, 79-94.

sostegno ai figli – dall’assegno familiare alle detrazioni per i figli – e assorbendone i finanziamenti (circa 13 miliardi). L’AUU segue un criterio di universalismo sia verticale, che, in parte, orizzontale⁵². Il vincolo categoriale è infatti eliminato, e il *benefit* spetta a tutti coloro che hanno figli minorenni – in alcuni casi, fino a 21 anni – a prescindere dallo status occupazionale dei genitori. L’importo viene legato alla condizione economica familiare (ISEE), e quindi ha un approccio progressivo, diminuendo con l’aumentare della situazione economica familiare (universalismo verticale). Tuttavia, anche le famiglie più abbienti (con un ISEE oltre i 40.000 euro) possono ricevere l’assegno base di 50 euro mensili per ciascun figlio minorenne (universalismo orizzontale). Sono previste delle maggiorazioni per alcune fattispecie (per il terzo figlio e successivi, per figli con disabilità e anche ne caso di madre molto giovane). Al fine di coprire coloro che erano stati esclusi dal sistema degli assegni precedentemente in vigore, sono stati stanziati circa 6 miliardi addizionali, per un totale di 18 miliardi di euro, una cifra sicuramente importante se paragonata alla spesa dedicata ai trasferimenti monetari in Italia nei decenni precedenti⁵³.

L’AUU, almeno nella sua attuale forma, sembra rappresentare uno strumento efficace di contrasto alla povertà lavorativa, soprattutto dato che allarga la platea dei beneficiari a quelle categorie di lavoratori a maggior rischio di IWP precedentemente escluse, come gli autonomi. Un recente studio mostra che, in generale, l’introduzione dell’assegno universale migliorerà la situazione di circa il 25% delle famiglie rispetto al precedente sistema di trasferimenti⁵⁴. Più nel dettaglio, il vantaggio riguarderebbe il 37% delle famiglie⁵⁵ tra i nuclei familiari più svantaggiati, ovvero quelli nel primo decile di reddito.

L’elemento più critico ai fini della lotta alla IWP rimane la decisione di legare il suo importo alla situazione economica familiare che può impattare negativamente sull’offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, nella maggior parte dei casi, la donna. In altre parole, per le famiglie a basso reddito si potrebbe verificare il problema della tassazione del secondo percettore, precedentemente discussa, che disincentiverebbe l’occupazione femminile e quindi il passaggio ad un modello *dual-earner*⁵⁶. Il legislatore sembra aver affrontato il problema, includendo una maggiorazione del *benefit* nel caso in cui

⁵² C. SARACENO, *L’assegno unico universal*, cit.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ M. BIAGETTI, V. FERRI, F. FIGARI, S. MARSIGLIA, *Famiglie, l’assegno unico non basta*, in *inGenere.com*, 2022.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ F. COLONNA, S. MARCASSA, *Se il fisco scoraggia il lavoro delle donne*, cit.

entrambi i genitori siano occupati. Tuttavia, la maggiorazione rimane molto modesta – circa 30 euro mensili – e non è ancora chiaro se può realmente controbilanciare i disincentivi legati alla scelta di commisurare l'importo del *benefit* al valore dell'ISEE⁵⁷. La proposta – non attuata – di non calcolare il reddito aggiuntivo nella determinazione dell'ISEE per le regioni in cui il tasso di occupazione femminile è particolarmente basso – e il fenomeno della IWP alto – avrebbe avuto un effetto più incisivo⁵⁸.

Congedi e IWP

Anche per quanto riguarda il sistema complessivo dei congedi, il caso italiano mostra degli elementi di frammentazione, a svantaggio di alcune fasce di lavoratori che, paradossalmente, hanno un rischio maggiore di IWP.

Il congedo di maternità è relativamente generoso, sia per quanto riguarda la durata temporale che per l'indennizzo previsto, ed è garantito a tutte le lavoratrici, ma in maniera differenziata. Le lavoratrici parasubordinate (CO.CO.CO) hanno diritto al congedo di maternità e alla relativa indennità, ma il diritto al congedo parentale è valido fino al compimento dei tre anni del figlio, mentre, per le lavoratrici dipendenti, è valido fino al 12° anno di età del figlio. Il recente decreto legge n. 105/2022 ha sanato questa disparità di trattamento, garantendo alle lavoratrici e lavoratori parasubordinati il diritto di usufruire del congedo parentale fino 12° anno di età del figlio. Per le lavoratrici autonome, il diritto all'assegno è subordinato ad aver versato dei contributi. Infine, i dipendenti con contratto a tempo determinato sono tutelati solo se hanno un contratto attivo all'inizio del congedo. Coloro che hanno un lavoro precario sono spesso esclusi dall'indennità. Le varie forme di lavoro a tempo determinato possono quindi rendere rischioso non solo il congedo parentale ma lo stesso congedo di maternità in termini di continuità lavorativa⁵⁹.

Per quanto riguarda il congedo di paternità obbligatorio (indennizzato al 100%), la riforma del Jobs Act varata nel 2014 dal governo Renzi ha aumentato la sua durata da 2 a 4 giorni e, poi, nel 2019, a 5 giorni. Nel 2020 il congedo è stato ulteriormente incrementato a 7 giorni e nel 2021 a 10 giorni. Tuttavia, i lavoratori autonomi rimangono esclusi.

Infine per quanto riguarda il congedo parentale (10 mesi complessivi a disposizione), sempre la riforma del Jobs Act ha introdotto alcuni cambiamenti per migliorarne l'utilizzo, soprattutto in termini di una più equa redistribuzio-

⁵⁷ C. SARACENO, *L'assegno unico universali*, cit.

⁵⁸ M. BIAGETTI, V. FERRI, F. FIGARI, S. MARSIGLIA, *Famiglie, l'assegno unico non basta*, cit.

⁵⁹ C. SARACENO, *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, cit.

ne dei tempi di cura all'interno del nucleo familiare. La legge infatti riserva una quota *implicita* ai padri, nella misura in cui ognuno dei genitori può utilizzare al massimo sei dei dieci mesi a disposizione. Viene anche riconosciuto un mese addizionale se il padre usufruisce di almeno tre mesi di congedo. Nonostante queste (minori) modifiche, il tasso di sostituzione molto contenuto (30% della retribuzione media) non è stato modificato. Come sottolineato dalla letteratura femminista, bassi tassi di sostituzione scoraggiano gli uomini da usufruire del congedo parentale⁶⁰. In effetti, l'utilizzo del congedo da parte del padre, il cosiddetto *take-up rate*, rimane modesto. In altre parole, il *design* dei congedi parentali non è coerente con l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione femminile e quindi non incide nel passaggio ad un modello familiare *dual-earner*. Inoltre, per le lavoratrici autonome, l'accesso al congedo è più restrittivo rispetto alle lavoratrici dipendenti.

Per riassumere, il design complessivo del sistema dei congedi non sembra essere particolarmente efficace nel contrastare la IWP, nella misura in cui i *benefits* sono inferiori o assenti per i lavoratori più a rischio (parasubordinati e autonomi, ma anche per coloro che hanno un contratto a tempo determinato) e non viene incentivata una più equa redistribuzione dei compiti di cura non viene realmente sostenuta.

Servizi per l'infanzia (ECEC) e IWP

Storicamente, i servizi per l'infanzia (ECEC) in Italia non hanno rappresentato una priorità all'interno delle agende di welfare dei vari governi degli ultimi decenni⁶¹. La spesa per la ECEC è infatti una delle più basse tra i paesi dell'Europa occidentale. Nel 2017, l'offerta complessiva pubblica e privata dei servizi per l'infanzia 0-3 si attesta al 24.7%, ovvero sotto il parametro del 33% fissato dall'Unione Europea (target di Barcellona), seppur in aumento rispetto al 2013 (22.5%⁶²).

Il dato nazionale cela delle differenze geografiche estremamente elevate – in linea con la ben nota distorsione geografica del welfare italiano⁶³. Mentre

⁶⁰ C. SARACENO, *An Advanced Introduction to family policy*, cit.

⁶¹ C. KAZEPOV, C. RANCI, *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, cit.

⁶² Dipartimento per le politiche della famiglia, *Nidi e servizi educativi per l'infanzia*, cit.

⁶³ Si veda M.A. CONFALONIERI, L. CANALE, *Le politiche di conciliazione famiglia-lavoro*, in E. GUALMINI, V. FARGION (a cura di), *Tra l'incudine e il martello*, Il Mulino, Bologna, 2012, 193-132.

diverse regioni del Centro-Nord hanno ampiamente superato il target di Barcellona (ad esempio, Toscana, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta) o comunque registrano valori sopra la media nazionale, nelle regioni del Mezzogiorno (con l'eccezione della Sardegna) non solo il target del 33% è lontano, ma i valori sono ampiamente sotto la media nazionale⁶⁴.

La distorsione geografica non si configura solo come una frattura (*cleavage*) tra Nord e Sud, ma anche tra centro e periferia. I comuni capoluogo di provincia hanno una dotazione media di 32.8 posti per 100 bambini, a fronte dei 21.8 dei comuni dell'hinterland (+11)⁶⁵. Solo in Emilia-Romagna, Umbria e Valle d'Aosta, anche i comuni non capoluogo riescono a superare il target di Barcellona.

Queste distorsioni geografiche, oltre a generare una disegualianza in termini di cittadinanza sociale, impattano negativamente anche sulla capacità di servizi per l'infanzia di contrastare la IWP in quei luoghi dove il fenomeno è maggiormente diffuso – ovvero il Mezzogiorno, ma anche le zone meno urbanizzate e periferiche del paese, colpite dal processo di deindustrializzazione. Si è innescato un circolo vizioso per cui la ECEC è maggiormente diffusa dove l'occupazione femminile è più alta e dove il modello familiare *dual-earner* è prevalente, mentre scarseggia dove il tasso di occupazione femminile è limitato e la struttura familiare è basata sul modello *male-breadwinner*. In altre parole, la disponibilità dei servizi per l'infanzia è limitata proprio nei luoghi dove sarebbero più utili come strumento contro la IWP⁶⁶.

Non sono solo le distorsioni geografiche a influenzare negativamente la capacità della ECEC nel contrastare il lavoro povero. I costi che le famiglie devono sostenere ogni anno per la retta di iscrizione all'asilo nido contribuiscono a selezionare i bambini che possono accedere al servizio dal punto di vista del reddito familiare⁶⁷. Nel 2017, solo il 13% del primo quinto di reddito – quindi il 20% delle famiglie con il reddito più basso – ha utilizzato il servizio, contro il 31.2% dell'ultimo quinto – quindi il 20% delle famiglie con il reddito più alto. La percentuale più bassa di utilizzo si registra tra le famiglie con grave deprivazione materiale (13.7%), quelle a rischio di povertà (14.2%)

⁶⁴ In Calabria e Sicilia il tasso di copertura è del 10%.

⁶⁵ Dipartimento per le politiche della famiglia, *Nidi e servizi educativi per l'infanzia*, cit.

⁶⁶ F. DOTA, S. ORSINI, *Chi non va al nido? Il rischio di povertà educativa nella prima infanzia*, in *Neodemos.info*.

⁶⁷ Dipartimento per le politiche della famiglia, *Nidi e servizi educativi per l'infanzia*, cit.

e quelle a bassa intensità lavorativa (15.5%)⁶⁸. In generale i nidi vengono utilizzati prevalentemente dalle famiglie *dual-earner* (70%), mentre il dato è sostanzialmente più basso tra le famiglie *male-breadwinner* (30%). Queste percentuali non sono radicalmente cambiate nel corso degli ultimi decenni. In altre parole, i servizi per l'infanzia sono utilizzati maggiormente dalle famiglie a doppio reddito (e con redditi medio-alti), mentre sono scarsamente utilizzate dalle famiglie a basso reddito e monoreddito. Si configura così un “effetto Matteo”, per cui il ruolo redistributivo della ECEC è limitato.

I motivi dello scarso utilizzo del servizio da parte delle famiglie sono molteplici⁶⁹. Da una parte vi è un problema nei criteri di accesso agli asili – decisi a livello comunale – che tendono a darà la priorità alle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. In un contesto di scarsa disponibilità del servizio – soprattutto nel Mezzogiorno – questo criterio porta ad una sorta di auto-selezione che premia le famiglie a doppio reddito, escludendo quelle monoreddito. Dall'altra – anche se per la maggior parte delle famiglie la decisione di non fruire del servizio è una scelta personale – per diversi nuclei familiari (16%), le cause sono da trovarsi nel costo eccessivo delle rette (11%), nella lontananza del servizio e dagli orari scomodi. Per quanto riguarda le spese sostenute dalle famiglie, il bonus asilo nido introdotto nel 2017, volto a coprire (parzialmente) le rette e i vari costi associati al servizio, non ha risolto le varie distorsioni – geografiche e di reddito. Il Bonus è stato infatti maggiormente utilizzato dove i servizi per l'infanzia sono capillarmente diffusi, ovvero nelle regioni del Nord e del Centro, mentre la sua richiesta è stata bassa al Sud. Inoltre, le famiglie che vivono nei comuni dove il servizio non è presente – in particolar modo nel Mezzogiorno o nei contesti più periferici – non hanno potuto automaticamente accedere al bonus.

Il problema è quindi di “sistema”: i servizi di ECEC hanno una ampia copertura al Centro-Nord e tra le famiglie a doppio-reddito della classe medio-alta. I servizi per l'infanzia hanno quindi un effetto di *lock-in*⁷⁰ del modello *dual-earner*. Al contrario, non riescono a svilupparsi nelle regioni meridionali, e sono generalmente meno diffusi tra le famiglie mono-reddito. La ECEC, quindi, non produce un effetto *lock-out* del modello *male-breadwinner* e quindi la sua funzione di contrasto alla IWP risulta indebolito.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ P. PIERSON, T. SKOCPOL, *Historical institutionalism in contemporary political science*, in I. KATZNELSON, H.V. MILNER (a cura di), *Political Science: The State of the Discipline*, Norton, New York, 2002.

Alla luce di questi dati poco incoraggianti, è importante ricordare che nell'ultimo decennio alcuni passi avanti sono stati fatti. Il governo Gentiloni, infatti, ha introdotto – all'interno della legge Buona Scuola – un sistema educativo integrato che riconosce l'assistenza all'infanzia 0-3 anni non come un servizio assistenziale ma come un diritto individuale all'interno del sistema educativo pubblico. L'assistenza all'infanzia, quindi, almeno sulla carta, diventa un diritto sociale per ogni bambino. Questo passaggio – che mette in evidenza il valore educativo e formativo dei servizi per l'infanzia – è estremamente importante affinché la ECEC possa essere un efficace strumento contro la IWP. Da una parte, infatti, focalizzandosi sullo sviluppo cognitivo dei bambini fin dai primi anni d'età, permette di affrontare il lavoro povero tramite una strategia *ex-ante*⁷¹. Dall'altra, se la funzione dei servizi per l'infanzia non è solo di conciliazione ma è anche educativa, i criteri di accesso che danno la priorità alle famiglie a doppio reddito non sarebbero più giustificabili. Questo faciliterebbe la fruizione del servizio anche alle famiglie mono-reddito, e potrebbe incidere sui tassi occupazionali femminili e quindi incentivare il passaggio ad un modello dual-earner. Un approccio alla ECEC che enfatizzi la sua funzione educativa, piuttosto che quella di conciliazione, potrebbe portare risultati migliori al contrasto della IWP.

Tuttavia, il sistema educativo integrato 0-6 mostra diverse criticità. Come detto, a fronte di risorse importanti ma non sufficienti, il numero degli asili nido pubblici non è aumentato e la copertura è rimasta molto bassa⁷². La Buona Scuola, inoltre, non ha eliminato la co-partecipazione delle famiglie al pagamento delle rette. Il costo dei servizi rimane alto e spesso chi non ha diritto alla tariffa agevolata dei servizi pubblici non ha le risorse per pagare le rette degli asili privati non convenzionati – che seguono una logica di mercato⁷³.

Una possibile rivoluzione del sistema dei servizi per l'infanzia – e quindi del suo impatto sulla IWP – potrebbe derivare dalla corretta implementazione del PNRR, che stanziava 4.6 miliardi per il sistema integrato 0-6, di cui 2.4 per i servizi all'infanzia 0-3. L'elevato ammontare di risorse destinate per la prima volta ai servizi per l'infanzia in Italia è un'occasione per risolvere quelle distorsioni – in primis, geografiche – che caratterizzano il sistema e ne minano la sua efficacia come strumento di contrasto alla IWP. Dato che saranno i comuni ad accedere alla procedura selettiva a condurre la realizzazione e gestio-

⁷¹ K.J. MORGAN, *Promoting social investment through work-family 153 policies*, cit.

⁷² S. SABATINELLI, *Verso il sistema integrato 0-6 anni*, in *Welfaorum.it*, 2017.

⁷³ C. SARACENO, E. PAVOLINI, *Ma i nidi non sono strumento di pari opportunità*, in *Lavoce.it*, 2017.

ne delle opere, sarà necessario rafforzare le capacità territoriali di sviluppare e implementare la progettazione, soprattutto nel Mezzogiorno⁷⁴. Come suggerisce Stefania Sabatinelli, sarà anche necessario una operazione culturale a sostegno della poliedrica valenza dei servizi per l'infanzia, in particolar modo della loro funzione di "investimento sociale" per i bambini⁷⁵. Infine, le risorse a disposizione dei comuni dovranno essere ripartite in maniera equilibrata tra gli investimenti strutturali e le spese necessarie per garantire la gestione dei servizi e la loro esternalizzazione o internalizzazione, da cui dipenderà una diminuzione o aumento dei costi per la famiglie – e quindi impatterà sulla decisione di fruire del servizio⁷⁶.

5. Conclusioni

In questo articolo abbiamo mostrato come il lavoro povero e le politiche per la famiglia siano concettualmente interconnessi. Nonostante che ad oggi la letteratura comparata sulla IWP si sia concentrata maggiormente sull'analisi di misure come il reddito minimo, le politiche per la famiglia possono essere strumenti utili per contrastare il lavoro povero, sia direttamente che indirettamente.

La loro funzione di *device* contro la IWP si configura nella misura in cui forniscono un sostegno al reddito delle famiglie più svantaggiate e promuovono l'occupazione femminile, incentivando così il passaggio ad un modello di famiglia *dual-earner*.

Tuttavia, nella nostra discussione abbiamo evidenziato che gli effetti positivi nel contrastare la IWP sono potenziali, e non automatici. L'efficacia delle politiche della famiglia dipende dal design della policy e da quanto tale design sia coerente con l'obiettivo di diminuire le disuguaglianze.

L'analisi del caso italiano mostra uno scenario ambivalente. Da una prospettiva longitudinale, l'efficacia delle politiche per la famiglia nel contrastare il lavoro povero appare limitata.

Storicamente, in Italia, i trasferimenti monetari a sostegno delle famiglie sono risultati frammentati e hanno escluso una fetta importante di lavoratori che rientrano nelle categorie più a rischio di IWP.

⁷⁴ C. TRIGILIA, *Mezzogiorno, serve un'agenzia per aiutare i comuni a spendere i soldi del Pnrr*, in *Domani*, 14 maggio 2022.

⁷⁵ S. SABATINELLI, *I servizi 0-6 nel PNRR: un'occasione irripetibile*, in *Welfareforum.it*, 2021.

⁷⁶ *Ibidem*.

I congedi parentali proteggono il lavoro delle madri, ma le spettanze sono differenti a seconda dello status occupazionale. Le lavoratrici parasubordinate e autonome sono sfavorite. Inoltre, il design attuale dei congedi parentali – che prevede un tasso di sostituzione molto ridotto – non incentiva i padri a usufruirne, e, di conseguenza, hanno uno scarso effetto sull’occupazione femminile.

Il sistema dei servizi all’infanzia soffre della tradizionale distorsione geografica del *welfare all’italiana*. Nel Sud, dove i servizi potrebbero ricoprire una funzione marcatamente anti-IWP, la loro diffusione è scarsa. Oltre a questo *bias geografico*, si è configurata una situazione per cui sono le famiglie *dual-earner* a medio-alto reddito piuttosto che quelle *male-breadwinner* ad usufruire dei servizio, generando una sorta di “effetto Matteo”.

Nonostante queste problematiche strutturali, è possibile identificare negli ultimi anni un *pattern* di riforma che potrebbe incidere positivamente sull’efficacia delle politiche per la famiglia nel contrastare la IWP.

L’AUU ha adottato un criterio universalistico, ampliando la platea di beneficiari, inclusi quei gruppi di lavoratori a maggior rischio di IWP. Tuttavia non è chiaro se l’attuale maggiorazione per le famiglie *dual-earner* possa controbilanciare gli effetti distorsivi della tassazione del secondo percettore.

Il recente decreto legge 105/2022 ha parzialmente sanato le disparità di trattamento tra lavoratori parasubordinati e lavoratori dipendenti in termini di congedo parentale. Tuttavia, le differenze non sono state completamente eliminate e i lavoratori autonomi continuano ad essere complessivamente svantaggiati nell’attuale sistema dei congedi.

La Buona Scuola ha introdotto una prospettiva di investimento sociale nel *design* della ECEC, che può aiutare ad incrementare il tasso di utilizzo dei servizi 0-3, soprattutto tra le famiglie *male-breadwinner* a basso reddito. Inoltre, le risorse messe a disposizione dal PNRR potrebbero favorire un forte sviluppo dei servizi per l’infanzia nelle regioni meridionali, consentendo loro di colmare il divario con quelle settentrionali. Tuttavia, un possibile risultato positivo dipenderà principalmente dalla capacità amministrativa delle istituzioni (governo centrale, regioni e comuni) di spendere adeguatamente le risorse.

Sebbene l’analisi di un singolo studio di caso non permetta generalizzazioni teoriche, il lavoro qui presentato suggerisce alcune riflessioni rispetto alle strategie di contrasto alla IWP.

In primo luogo, le misure categoriali non sembrano essere efficienti nella lotta al lavoro povero, mentre i programmi di universalismo selettivo sono più coerenti con tale obiettivo. Secondariamente, i trasferimenti monetari risultano essere utili contro la IWP solo se non creano un disincentivo al lavoro femmi-

nile per le famiglie a basso reddito. In caso contrario, si crea una *trappola della familizzazione* che cristallizza il modello di famiglia *male-breadwinner* – il più esposto al rischio di IWP.

In terzo luogo, i congedi non dovrebbero differenziare per categoria di lavoratrici e lavoratori. Inoltre, per incentivare l'occupazione femminile, dovrebbero avere un obiettivo di *gender equality*, garantendo una più equa redistribuzione dei compiti di cura all'interno del nucleo familiare, incentivando i padri di fruire del congedo e le madri a tornare (o re-inserirsi) nel mercato del lavoro.

In quarto luogo, il sistema dei servizi per l'infanzia dovrebbe basarsi sul concetto di cittadinanza sociale evitando situazione disomogenee sul suolo nazionale. L'universalismo (selettivo) in termini di eliminazione dei costi per le famiglie può essere utile per aumentare il *take-up rate* ma non è sufficiente: se non ci fossero servizi disponibili per soddisfare la domanda, le famiglie più svantaggiate potrebbero continuare ad avere problemi nell'accesso. A questo proposito, per incentivare l'utilizzo dei nidi tra le fasce di lavoratori a basso reddito, è importante anche un cambio di paradigma culturale, passando da una visione dei servizi per l'infanzia come mero strumento di "conciliazione" ad una in cui si associa la valenza di "investimento sociale" per il bambino. Questo passaggio aiuterebbe a costruire una strategia *ex-ante* contro la IWP – andando ad incidere sullo sviluppo cognitivo dei bambini fino dalla prima infanzia – ma, sulla base dell'esperienza dei paesi nordici, permetterebbe anche di contrastare il lavoro povero *ex-post* in maniera più efficace.

Infine, in alcune nazioni, come l'Italia, il modello *dual-earner* non è sufficiente a togliere le famiglie dalla povertà. Se entrambi i genitori sono occupati in impieghi atipici, il rischio permane. Al fine di una strategia efficace contro le IWP, le politiche della famiglia e del lavoro dovrebbero quindi essere inserite in un pacchetto coerente di riforme di policy più ampio.

Le riflessioni suggerite dal caso italiano possono essere empiricamente investigate in futuri lavori comparativi, al fine di comprendere se più efficaci *designs* delle politiche per la famiglia adottati in altre economie avanzate abbiano positivamente inciso sulla lotta alla IWP e in quale misura. Inoltre, le future ricerche potrebbero domandarsi se la crisi pandemica abbia rappresentato una giuntura critica nell'utilizzo delle politiche per le famiglie all'interno di una strategia generale di contrasto al lavoro povero.