

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

*Lavoro povero, lavoro non pagato,
lavoro di cura e non produttivo*

- *il lavoro non retribuito nell'ordinamento europeo*
- *lavoro povero e contrattazione collettiva*
- *il fenomeno delle badanti*
- *lavoro domestico, le sfide aperte*
- *smart working, criticità persistenti, rischi e disuguaglianze*

N. 1 gennaio/febbraio/marzo 2022

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Ordinario di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zaniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzeri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 1/2022

Editoriale

LILLI CASANO, <i>Il valore del lavoro “oltre” il paradigma economicista dominante</i>	1
---	---

Ricerche: Lavoro povero, lavoro non pagato, lavoro di cura e non produttivo

JUAN ESCRIBANO GUTIERRÈZ, <i>El trabajo no remunerado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	5
GIULIA MARCHI, <i>In-work poverty, lavoratori vulnerabili e bassi salari</i>	35
GIOVANNA FILOSA, MARIA PARENTE, ROBERTA FEFÈ, <i>L’estranea in casa: le badanti straniere tra diffidenza e integrazione</i>	55
ANDREA ZINI, <i>Politiche per la non autosufficienza e lavoro domestico: a che punto siamo?</i>	92
ZINA YACOUB, <i>Réflexions sur le recours au télétravail à l’heure de la pandémie Covid-19: Difficultés, disparités et perspectives</i>	102

In-work poverty, lavoratori vulnerabili e bassi salari*

*di Giulia Marchi***

Sommario: **1.** La povertà nonostante il lavoro e la questione retributiva. – **2.** Il focus: i lavoratori subordinati standard con bassa professionalità occupati in settori poveri. – **3.** Bassi salari e competizione al ribasso tra contratti collettivi. – **4.** Il ruolo della contrattazione collettiva e l'adeguatezza del salario minimo. – **5.** La garanzia della retribuzione adeguata: uno “scudo” contro la povertà lavorativa.

1. La povertà nonostante il lavoro e la questione retributiva

La povertà lavorativa o *in-work poverty* è un fenomeno e un problema sociale sempre più diffuso ⁽¹⁾.

Con il termine lavoratori poveri o *working poors* si fa riferimento a coloro che pur svolgendo un'attività lavorativa sono a rischio povertà o al di sotto della soglia di povertà. Più nel dettaglio, secondo la definizione comunemente adottata dall'Unione Europea, sono quei soggetti occupati per almeno 7 mesi nell'anno di riferimento che vivono in un nucleo

* Il presente studio deve intendersi parte del progetto Horizon 2020 Working, Yet Poor (WorkYP), finanziato dall'Unione Europea con Grant Agreement No 870619. Le opinioni e le informazioni riportate in questo saggio riflettono unicamente l'opinione dell'autore e né la Commissione Europea, né l'agenzia esecutiva per la ricerca hanno alcuna responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

** Assegnista di ricerca, Università di Bologna.

⁽¹⁾ Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *In-work poverty in Italy*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe. Vulnerable and Under-represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, 2022, in corso di pubblicazione; E. VILLA, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in *Questione Giustizia*, 16 settembre 2021.

familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale ⁽²⁾.

Già dalla nozione di povertà lavorativa – che si può definire “ibrida”, dal momento che è basata sul reddito familiare equivalente – emerge la complessità di questo fenomeno che comprende due dimensioni: una individuale, legata all’occupazione del singolo, ed una familiare, connessa alla composizione e alla situazione occupazionale del nucleo familiare ⁽³⁾. Perciò, accanto alle tutele previste per il singolo lavoratore, dirette ad assicurare un reddito adeguato e una certa stabilità dell’occupazione ⁽⁴⁾, nello studio dell’*in-work poverty* sono da considerare anche l’intensità lavorativa della famiglia, cioè il numero di percettori di reddito, e le misure di previdenza e assistenza sociale che possono interessare l’intero nucleo familiare ⁽⁵⁾.

In Italia, circa il 12% dei lavoratori vive in nuclei familiari poveri, ben oltre la percentuale del 9% a livello di Unione Europea ⁽⁶⁾. Nonostante

⁽²⁾ Cfr. EUROSTAT, [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). Il concetto di *in-work poor* o lavoratore povero va tenuto distinto da quello di lavoratore a bassa retribuzione o *low-pay worker*. Con quest’ultima espressione si suole fare riferimento a quei lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% della retribuzione mediana nazionale. Cfr. D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Bassi salari e bisogni familiari: l’in-work poverty in Europa*, in *Sociologia del diritto*, 2021, vol. 161(3), 34 ss; 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>.

⁽³⁾ Tra i numerosi fattori che accrescono il rischio di povertà lavorativa rientrano, oltre all’occupazione e alle caratteristiche del nucleo familiare, il genere, la cittadinanza e il livello di educazione. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.*; R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, S. SPASOVA, B. VANHERCKE, *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, ESPN, Brussels, 2019.

⁽⁴⁾ Tali fattori incidono sul “lavoro povero”, che secondo alcune recenti ricostruzioni è da tenere distinto dalla «povertà delle famiglie di lavoratori». Cfr. M. FILANDRI, E. MORLICCHIO, E. STRUFFOLINO, *Povertà, lavoro e famiglia: una riflessione introduttiva*, in *Sociologia del lavoro*, 2021, vol. 161 (3), 27 ss.

⁽⁵⁾ P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?*, in *Stato e Mercato*, 2018, 3, 419 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey*, age class from 18 to 64 years.

questa percentuale piuttosto elevata, ad oggi, non pare che siano state adottate politiche mirate per tutelare e sostenere tali lavoratori.

Alla luce di queste considerazioni emerge la necessità di porre l'attenzione sul tema della povertà nonostante il lavoro e riportarlo al centro del dibattito ⁽⁷⁾, per individuare proposte di *policy* adeguate a far fronte al fenomeno sia a livello nazionale che di Unione Europea. La riduzione del lavoro povero e il contrasto alle vulnerabilità dei soggetti maggiormente a rischio di povertà sarebbe un primo importante passo per attenuare le disuguaglianze e rafforzare il loro *status* di cittadini.

Per individuare le misure che possono avere un impatto sulla condizione dei lavoratori a rischio di povertà, è utile analizzare il mercato del lavoro in modo trasversale. Sulla base dei dati a disposizione ⁽⁸⁾, si possono individuare quattro categorie di lavoratori vulnerabili: 1) i lavoratori subordinati “*standard*” con bassa professionalità, specialmente se occupati in settori cd. poveri; 2) i lavoratori autonomi “economicamente dipendenti”, che conoscono condizioni di bassi compensi e scarse protezioni sociali simili a quelli dei lavoratori precari; 3) i lavoratori con contratti di lavoro flessibile, in particolare a termine, *part-time* involontario o tramite agenzia; 4) i lavoratori il cui rapporto, seppur riconducibile a varie tipologie contrattuali, è caratterizzato da una grande instabilità e discontinuità lavorativa, come nel caso dei lavoratori a chiamata, occasionali e dei lavoratori delle piattaforme ⁽⁹⁾. È stato riconosciuto da più parti,

⁽⁷⁾ È proprio questo ciò che si propone di fare il progetto “*Working, Yet Poor*”. I ragionamenti che sono sviluppati nei prossimi paragrafi, infatti, rappresentano una parte dei risultati di quanto emerso nel “National report sull’*in-work poverty* in Italia” elaborato nell’ambito di tale progetto, anch’esso da considerare quale punto di partenza per ulteriori ragionamenti a livello comparato e di Unione Europea. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.* L’obiettivo finale del progetto è di presentare proposte di *policy* adeguate a far fronte al fenomeno dell’*in-work poverty* sia a livello nazionale che di Unione Europea. Sul tema è importante citare anche lo studio promosso dal Ministero del lavoro e riportato nella *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*. Cfr. A. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *op. cit.*

⁽⁸⁾ EUROSTAT/EU SILC, *In-work poverty risk rates (%)*; C. D’AMBROSIO, V. VERGNAT, *Societal indicators’ report*, WorkYP Deliverable 2.1, 2020.

⁽⁹⁾ A titolo esemplificativo, secondo dati Eurostat, in Italia nel 2019 i lavoratori a tempo determinato a rischio di povertà erano circa il doppio rispetto a quelli con contratto a tempo indeterminato: il 22,5%, a fronte del 8,2%. Pare inoltre statisticamente più

infatti, che, quando si considera il fenomeno dal punto di vista individuale, l'aumento della povertà lavorativa è in larga parte dipendente dalla diffusione di contratti di lavoro flessibili – e quindi di carriere lavorative instabili –, del part-time involontario, dei cd. “lavoretti”, oltre che da un «aumento del peso dei servizi»⁽¹⁰⁾, che sono tra i settori produttivi più a rischio di basso salario.

Nei prossimi paragrafi verrà approfondita la prima delle due dimensioni menzionate, quella individuale, relativa alle tutele nel rapporto di lavoro. Come accennato, accanto all'intensità lavorativa, va considerata la questione retributiva.

A tal proposito è opportuno sottolineare che un lavoratore a basso salario non è necessariamente *working poor*, dal momento che, in base alla definizione di povertà lavorativa comunemente adottata, rilevano anche la composizione e il reddito complessivo del nucleo familiare. Per tale ragione, diversi lavoratori a basso salario non sono *in-work poor* né sono a rischio di povertà, grazie al reddito di altri componenti della famiglia o alle misure di sicurezza o assistenza sociale⁽¹¹⁾. Tuttavia, una bassa retribuzione è uno dei fattori che può aumentare il rischio di essere lavoratori poveri⁽¹²⁾.

Alla luce di quanto osservato in queste considerazioni introduttive, il presente lavoro si propone di approfondire la questione retributiva e di riportare l'attenzione sul noto tema della competizione tra contratti collettivi e sulla crisi della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo⁽¹³⁾, per le conseguenze che tali fenomeni possono avere rispetto alla

probabile che si trovino in situazione di povertà i lavoratori part-time, tra i quali il fenomeno interessa il 18,6%, rispetto ai lavoratori a tempo pieno, per i quali la percentuale di *in-work poverty* si abbassa al 10,3%. Cfr. EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey*. Cfr. Anche N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.*

⁽¹⁰⁾ GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ Sull'argomento, cfr. H. LOHMANN, I. MARX (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Elgar, 2018.

⁽¹²⁾ W. SALVERDA, *Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Elgar, 2018, 26 ss; H. LOHMANN, E. CRETTEZ, *Explaining cross-country differences in in-work Poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (eds.), *op. cit.*

⁽¹³⁾ Sul punto, cfr., ad esempio, S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. Dir.*, 2020, 185 ss;

povertà lavorativa. Questo è infatti uno dei temi centrali – per non dire uno dei problemi principali – quando si considerano le condizioni dei lavoratori più vulnerabili, specialmente quelli rientranti nel primo dei gruppi individuati, quello relativo ai lavoratori subordinati a tempo indeterminato con bassa professionalità, specialmente se occupati in settori cd. poveri.

2. Il focus: i lavoratori subordinati *standard* con bassa professionalità occupati in settori poveri

Prima di approfondire la tematica dei bassi salari, pare utile qualche indicazione in relazione al gruppo su cui si è deciso di concentrare la riflessione, quello dei lavoratori subordinati *standard* con bassa professionalità, occupati in settori cd. poveri.

Con l'espressione "lavoratori a bassa professionalità", si fa riferimento a coloro che sono impiegati in lavori che richiedono lo svolgimento di attività semplici e ripetitive, per le quali non è necessario un particolare livello di istruzione e che richiedono limitata autonomia di giudizio e di iniziativa. È il caso, ad esempio, dei lavori di manovalanza e di supporto esecutivo nelle attività di ufficio, nei servizi alla produzione, nei servizi di istruzione e sanitari, o dei compiti di portierato o di pulizia degli ambienti⁽¹⁴⁾.

All'interno di questo gruppo, ci si è concentrati specialmente sui lavoratori vulnerabili dei settori cd. poveri, in cui più del 20% dei prestatori percepisce un basso salario, da intendere come una retribuzione pari o

E. VILLA, *Crisi della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, BUP, Bologna, 2017, 73 ss; M. PERUZZI, *Viaggio nella "terra di mezzo", tra contratti leader e pirata*, in *LD*, 2020, 211 ss., 2020; A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, 1, 81 ss; G. PIGLIALARMÌ, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in *DRI*, 2021, 3, 687 ss.

⁽¹⁴⁾ Per tale definizione si è preso spunto dalla Nomenclatura e classificazione delle Unità Professionali dell'ISTAT, gruppo n. 8. Cfr. http://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessionioni/cp2011/index.php?codice_1=8.

inferiore ai 2/3 del salario mediano nazionale ⁽¹⁵⁾. In base a tale definizione, in Italia sono da considerare poveri il settore dei servizi, specialmente quello dei servizi amministrativi e di supporto, il settore alberghiero e della ristorazione ⁽¹⁶⁾. Si tratta di quei settori, in genere a bassa intensità organizzativa, cd. *labour intensive*, in cui il ricorso all'appalto e l'avvicendamento di diverse imprese nella gestione degli appalti è piuttosto frequente. Ciò finisce per generare tra queste una competizione, che in molti casi è basata essenzialmente sul costo e sulle condizioni di lavoro ⁽¹⁷⁾.

Una volta individuati i lavoratori vulnerabili rientranti in questa nozione, è interessante prendere in considerazione alcuni dati. Nel 2018 il 10,4% dei lavoratori occupati apparteneva a tale gruppo. Si tratta di una percentuale piuttosto elevata ⁽¹⁸⁾, in aumento rispetto agli anni precedenti ⁽¹⁹⁾, che conferma una peculiarità del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un ampio sviluppo di nuovi lavori, spesso precari, poco professionalizzati e in settori poveri ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁵⁾ Eurostat, Structure of earnings survey - main indicators, in https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_ses_main_esms.htm.

⁽¹⁶⁾ Si fa riferimento a dati elaborati dagli economisti del gruppo di ricerca del progetto *WorkYP* sulla base della classificazione NACE rev. 2, in EUROSTAT, *Statistical classification of economical activities in the European Community, part. IV*, Structure and Explanatory Notes, in <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.* Cfr., anche, tra i tanti, C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol University press, 2020; C. LUCIFORA, *Working poor" e politiche per l'occupazione*, in C. DELL'ARINGA, P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Un'agenda per l'Italia*, Il Mulino – AREL, 2019, 427 ss.

⁽¹⁷⁾ D. WEIL, *The Fissured Workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard University Press, 2014; A. FERRUGGIA, *Le esternalizzazioni «relazionali» nel decentramento di attività dell'impresa*, in *RGL*, 2013, I, 809 ss; D. GAROFALO, *Presentazione*, in D. Garofalo (a cura di), *Appalti e lavoro. Volume secondo. Disciplina lavoristica*, Giappichelli, Torino, 2017; M. LOZITO, *Tutele e sottotutele del lavoro negli appalti privati*, Cacucci, Bari, 2013.

⁽¹⁸⁾ Si consideri, ad esempio, che nel 2019 i lavoratori rientranti in questo gruppo erano il 4,9% nei Paesi Bassi, il 7,5 % in Svezia, il 7,9% in Belgio, l'8,3 in Polonia e l'8,6 in Germania.

⁽¹⁹⁾ Nel 2007 la percentuale di lavoratori in tale gruppo si aggirava intorno al 9,2%. Cfr. N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ E. VILLA, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, *op. cit.*; C. LUCIFORA, *op. cit.*

Un altro dato degno di nota è quello relativo al numero di lavoratori a rischio di povertà tra di essi: nel 2018, l'*in-work at-risk-of-poverty rate* era pari al 14.3%, una percentuale decisamente più elevata rispetto al dato relativo ai lavoratori con contratto subordinato a tempo indeterminato in generale, pari al 7,5% ⁽²¹⁾.

Considerando le condizioni e le tutele nel rapporto di lavoro per i prestatori rientranti in questo gruppo, come anticipato, il fattore più problematico è la retribuzione ⁽²²⁾. Negli anni più recenti, infatti, sono emerse alcune criticità in relazione al meccanismo applicativo dell'art. 36 Cost. e alla tutela del diritto ad una giusta retribuzione.

In aggiunta, la crisi conseguente all'emergenza sanitaria ha colpito in maniera particolare proprio «i settori caratterizzati da un'elevata percentuale di lavoratori a basso salario, come il commercio al dettaglio e il turismo», con un impatto maggiore sui gruppi più svantaggiati della popolazione ⁽²³⁾. Secondo le prime analisi degli effetti della pandemia sui livelli occupazionali e retributivi, pare infatti che proprio i lavoratori con un basso livello di istruzione e i lavoratori a bassa retribuzione siano stati i più colpiti in termini di rischio di perdita dell'occupazione e riduzione dei salari ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Dati elaborati nell'ambito dello studio sui lavoratori subordinati standard con bassa professionalità e in settori poveri, in N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.*

⁽²²⁾ Il rischio di bassi salari pare influenzato principalmente proprio dai settori produttivi, «sia in virtù del diverso contratto collettivo adottato, sia in ragione della diversa distribuzione tra settori delle forme contrattuali non-standard e della presenza di lavoratori con diversa qualifica». Cfr. GARNERO, S. CIUCCIOVINO, R. DE CAMILLIS, M. MAGNANI, P. NATICCHIONI, M. RAITANO, S. SCHERER, E. STRUFFOLINO, *op. cit.* A supporto di tale affermazione, nella relazione appena citata sono riportati i dati relativi alle retribuzioni annuali: a titolo semplificativo, «i lavoratori a bassa retribuzione sono il 64,5% degli addetti negli alberghi e ristoranti e il 4,8% degli occupati nel settore finanziario».

⁽²³⁾ Cfr. E. CRETТАZ, *The impact of the Covid-19 pandemic on working poverty: theoretical and conceptual reflections*, in *Soc. Lav.*, 2021, vol. 161, 3, 7 ss; L. BONACINI, G. GALLO, S. SCICCHITANO, *Working from home and income inequality: Risks of a 'new normal' with COVID-19*, in *Journal of Population Economics*, 2021, 34 (1), 303 ss.

⁽²⁴⁾ E. CRETТАZ, *op. cit.*; ALMEIDA, S. BARRIOS, M. CHRISTL, S. DE POLI, A. TUMINO, W. VAN DER WIELEN, *The impact of COVID-19 on households income in the EU*, in *The Journal of Economic Inequality*, 2021; V. GALASSO, *COVID: not a great equaliser*, *COVID Economics*, 2020, 19, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 241 ss; G. MENTA, *Poverty in the COVID-19 era: real time data analysis on five European countries*, ECINEQ, 2021. Gli autori di questi studi, tuttavia, sottolineano come si sappia ancora poco rispetto gli effetti distributivi e in termini di povertà della pandemia.

3. Bassi salari e competizione al ribasso tra contratti collettivi

Nell'ordinamento italiano, in assenza di interventi legislativi in materia di salario minimo o di attuazione dell'art. 39 Cost., la funzione di garantire un salario minimo è stata – ed è a tutt'oggi – svolta dalla giurisprudenza. Questa, in applicazione dell'art. 36 della Costituzione, utilizza i minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria come parametro per verificare l'adeguatezza delle retribuzioni. Secondo alcuni studi, il rinvio operato dalla giurisprudenza alla contrattazione collettiva ha realizzato una compiuta applicazione dell'art. 36 Cost., anche in ragione degli elevati livelli di copertura della contrattazione collettiva, che in Italia si aggira intorno all'80% ⁽²⁵⁾. Inoltre, i minimi salariali previsti dai contratti collettivi sono sovente piuttosto elevati, sia in termini assoluti, sia rispetto al salario mediano ⁽²⁶⁾.

Tuttavia, talvolta, la giurisprudenza ha ritenuto legittime anche retribuzioni inferiori ai minimi individuati dai contratti collettivi, alla luce delle modeste dimensioni o del carattere artigiano dell'impresa, della situazione economico-finanziaria dell'impresa o delle condizioni socio-economiche della zona in cui si svolge il rapporto di lavoro ⁽²⁷⁾. Si tratta di decisioni quanto meno opinabili, specialmente se si tiene presente che il

⁽²⁵⁾ Per lo meno per – o limitatamente a – i lavoratori coperti da tali contratti collettivi, l'equa retribuzione così determinata avrebbe assunto di fatto «i tratti di un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti». Cfr. S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, in *LD*, 2014, 1, 185 ss.

⁽²⁶⁾ A. GARNERO, *The dog That Barks Doesn't Bite: Coverage and Compliance of Sectoral Minimum Wages in Italy*, IZA Discussion Papers, No. 10511, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, 2017. Una delle obiezioni sollevate rispetto alla determinazione per legge del salario minimo è connessa proprio al rischio che possa portare a minimi salariali inferiori rispetto a quelli determinati dai contratti collettivi e che le retribuzioni più basse vengano ridotte e siano fissate ad un livello sempre più vicino a quello minimo. Cfr. S. KAMPELMANN, A. GARNERO, F. RYCK, *Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?*, ETUI, 2013.

⁽²⁷⁾ Per fare qualche esempio di questa tendenza, cfr. Cass. n. 17520 del 2004; Cass., 15 novembre 2001, n. 14211, in *RIDL*, 2002, II, 299; Cass., 26 luglio 2001, n. 10260, in *RIDL*, 2002, II, 299; Cass., 9 agosto 1996, n. 3783, in *RIDL*, 1997, II, 481; Cass., 26 marzo 1998, n. 3218, in *RIDL*, 1998, II, 683. Contra, cfr. Cass. n. 903 del 1994; Cass. n. 896 del 2011.

cd. minimo costituzionale è già «esso stesso espressione di un compromesso al ribasso»⁽²⁸⁾.

In aggiunta, si è manifestata come sempre più urgente la problematica della competizione fra contratti collettivi. Come noto, i contratti collettivi sono aumentati notevolmente negli ultimi anni, passando da circa 400 nel 2009 a più di 900 nel 2020. A parte l'elevato numero, ciò che è preoccupante è il crescente *dumping* tra contratti collettivi che spesso presentano campi di applicazione almeno in parte sovrapponibili. Tale competizione si realizza talvolta anche tra contratti collettivi sottoscritti da sindacati indubbiamente rappresentativi⁽²⁹⁾. Il fatto che i datori di lavoro possano decidere di applicare anche un contratto relativo ad un settore non corrispondente a quello dell'attività svolta oppure scegliere tra più contratti collettivi riferibili all'attività svolta «senza particolari vincoli»⁽³⁰⁾, consente di fatto alle imprese di scegliere l'accordo collettivo da applicare in base ad una valutazione di convenienza⁽³¹⁾. Ne è conseguita una competizione al ribasso e ad una progressiva riduzione dei trattamenti economici. Ciò si verifica specialmente per il gruppo di lavoratori ora considerato: tali sovrapposizioni dei perimetri contrattuali e il *dumping* che ne deriva, infatti, si verificano più di frequente proprio con riferimento a lavoratori con scarsa professionalità⁽³²⁾, impiegati nelle attività cd. *labour intensive* e spesso coinvolti nel decentramento contrattuale. Proprio i prestatori impiegati nel cd. «*fissured workplace*» sono in genere maggiormente vulnerabili in conseguenza della scelta

⁽²⁸⁾ G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, II, 274 ss.

⁽²⁹⁾ Sul punto si veda S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; G. OLINI, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, 417 ss; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, BUP, 2020; 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 ss.

⁽³⁰⁾ G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, *op. cit.*

⁽³¹⁾ A LASSANDARI, *op. cit.*

⁽³²⁾ E. VILLA, *op. cit.* L'Autrice fa riferimento, a titolo esemplificativo, all'ampio numero di contratti – sei per la precisione – che disciplinano le mansioni di portiere: il CCNL Commercio, il CCNL Multiservizi, quello dei proprietari di fabbricati e quello delle agenzie investigative, tutti sottoscritti da sindacati storici, cui si aggiungono il CCNL Multiservizi Unci e quello della Vigilanza privata Cisl Sinalv, conclusi da sindacati ritenuti non rappresentativi.

dell'impresa di rinunciare a un controllo diretto su tutte le fasi produttive e di affidare un servizio o una parte della produzione ad altre imprese⁽³³⁾.

Più nel dettaglio, sono essenzialmente due le problematiche emerse a tal proposito. Da un lato, si registra la diffusione di contratti collettivi cd. pirata, in genere conclusi da organizzazioni di dubbia o scarsa rappresentatività, che prevedono trattamenti economici significativamente inferiori rispetto quelli minimi stabiliti dai contratti collettivi stipulati dai sindacati storici. Dall'altro, proprio alla luce della parziale sovrapposizione dell'ambito di applicazione dei contratti collettivi, si è talvolta verificata una forma di concorrenza simile tra contratti collettivi sottoscritti da sindacati rappresentativi, anche in questo caso con non irrilevanti conseguenze in relazione all'adeguatezza del trattamento economico riconosciuto ai lavoratori.

La criticità della questione emerge chiaramente dai numerosi casi posti all'attenzione della giurisprudenza, che in più di un'occasione si è trovata anche a dichiarare l'illegittimità della clausola retributiva del contratto applicato, in quanto in contrasto con l'art. 36 Cost⁽³⁴⁾.

È emblematico il caso – deciso dalla sentenza del Tribunale di Torino, del 9 agosto 2019, n. 1128 – di un addetto a servizi di reception che, nel corso di più rapporti di lavoro alle dipendenze di diverse società cooperative succedutesi nella gestione del medesimo servizio di portierato, aveva subito una diminuzione della propria retribuzione mensile di quasi il 30%, da 1240 fino a 930 euro. Questo benchè non ci fosse stato alcun mutamento né delle mansioni né dell'orario di lavoro e anche il contratto collettivo da ultimo applicato rientrasse tra quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in conformità all'art. 7, comma 4, del d.l. 248/2007, in materia di società cooperative. Nonostante ciò, il giudice ha ritenuto che la retribuzione percepita dal lavoratore violasse il precetto di cui all'art. 36 Cost., in quanto inferiore del 30% rispetto a quella percepita da chi nello stesso periodo aveva

⁽³³⁾ I lavoratori coinvolti nel decentramento rischiano più di altri di trovarsi in una situazione di particolare debolezza contrattuale. Cfr. D. WEIL, *op. cit.*; D. GAROFALO, *op. cit.*; G. PIGLIALARMI, *op. cit.*

⁽³⁴⁾ Sono diverse le pronunce in senso conforme. Cfr, ad esempio, Tribunale di Milano 30 giugno 2016, n.1977, in *Labor*, 2017, n. 2, pp. 233, confermata da Corte d'Appello di Milano, 28 dicembre 2017, n. 1885, in *RGL*, 2019, II, pp. 480 ss; Trib. Milano 10 luglio 2018, n. 1613 e Trib. Milano 4 maggio 2021, n. 610; Tribunale Milano 29 ottobre 2020 n. 1845, confermata da Corte d'Appello di Milano 07 giugno 2021, n.707.

svolto mansioni analoghe in applicazione dei contratti collettivi nazionali tradizionalmente impiegati nei servizi di portierato ⁽³⁵⁾.

La sentenza del Tribunale di Torino è di notevole interesse in quanto supera la «presunzione di conformità» dei minimi salariali individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative ⁽³⁶⁾. Il giudice torinese ha ribadito in modo chiaro che il principio sancito dall'art. 36 Cost. costituisce «un fondamentale punto di riferimento non solo per il legislatore, ma anche per la contrattazione collettiva ed un indubbio limite alla facoltà di determinazione del trattamento retributivo da parte di quest'ultima». Ferma restando la possibilità per il datore di lavoro «di scegliere tra più contratti appartenenti alla stessa categoria che siano sottoscritti da organizzazioni sindacali qualificabili come comparativamente più rappresentative a livello nazionale» e fermo che non vi è alcuno spazio per il giudice per effettuare una comparazione tra tali contratti collettivi, la norma citata in materia di società cooperative non esaurisce la portata del precetto costituzionale: non esime dunque dal verificare la compatibilità della retribuzione corrisposta con il principio di proporzionalità e sufficienza posto dall'art. 36 Cost.

È significativo, inoltre, che il giudice torinese abbia ritenuto non conforme ai principi costituzionali una retribuzione sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta individuato dall'Istat – quale quella percepita dal lavoratore nel caso di specie – in quanto non «proporzionata, né sufficiente a far fronte alle ordinarie necessità di vita e dunque ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa» ⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ «In ricorso è stato infatti affermato che la retribuzione riconosciuta in virtù della sezione Servizi Fiduciari del C.C.N.L. Vigilanza è inferiore del 30,24% rispetto a quella di € 17.330,46 riconosciuta dal C.C.N.L. Multiservizi ai dipendenti di II livello, del 27,16% rispetto alla retribuzione di € 16.599,05 lordi attribuita dal C.C.N.L. proprietari di fabbricati al personale addetto a mansioni di vigilanza e controllo degli accessi in stabili a prevalente utilizzo commerciale inquadrato nel livello D1 e del 36,24% rispetto alla retribuzione di € 18.959,64 lordi che il C.C.N.L. terziario, distribuzione e servizi riconosceva al VI livello, a cui fanno riferimento guardiani, custodi e portieri». Cfr. Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128.

⁽³⁶⁾ L. IMBERTI, *Art. 36 Costituzione: in assenza di interventi legislativi, chi è l'autorità salariale?*, in *LDE*, 2019, n. 3.

⁽³⁷⁾ Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128, cit. Nella citata sentenza si specifica che «secondo l'ISTAT, nel 2015, per un cittadino senza familiari conviventi in una grande area metropolitana del Nord Italia, era di € 984,64».

La decisione ha suscitato perplessità in dottrina proprio perché ha messo in discussione l'autorità salariale dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi⁽³⁸⁾. Tuttavia, è stato anche opportunamente osservato un grande pregio di tale pronuncia: avere evidenziato come i noti fenomeni di dumping contrattuale portino con sé anche il rischio di una «perdita di forza negoziale per le organizzazioni dei lavoratori durante le trattative per la stipulazione dei contratti collettivi» – anche per quelle indubbiamente rappresentative – di fronte al rischio «di “consegnare” un intero settore alla contrattazione pirata»³⁹.

Per le ragioni indicate, sempre più spesso finisce per essere la giurisprudenza, come nel caso appena descritto, a dover svolgere la funzione di «argine» alla diffusione del lavoro a basso salario e di tutelare i lavoratori più vulnerabili⁽⁴⁰⁾.

Il quadro che emerge da questa pronuncia e dalle diverse decisioni in senso conforme ad essa pone non pochi problemi anche in relazione alla rideterminazione della retribuzione spettante ai lavoratori nel caso in cui il trattamento economico stabilito dal contratto collettivo applicato sia dichiarato in contrasto con i principi sanciti dall'art. 36 Cost. Anche se è indubbio «che l'ordinamento giuridico consideri il contratto collettivo nazionale lo strumento naturale per la determinazione dei trattamenti retributivi»⁽⁴¹⁾, la frammentazione della rappresentanza sindacale rende più incerta anche la capacità della giurisprudenza di individuare parametri per stabilire la giusta retribuzione.

Se la maggior rappresentatività comparata non può essere sempre ritenuta «indice di sicura qualità della contrattazione collettiva»⁽⁴²⁾, nell'attuale «giungla contrattuale»⁽⁴³⁾ si pone con urgenza la questione della

⁽³⁸⁾ L. IMBERTI, *op. cit.*; M. GIACONI, *Il trattamento retributivo nel CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari lede l'art. 36 Cost. Un'interessante pronuncia del Tribunale di Torino*, in *Labor*, 2020, 1, 75 ss.

⁽³⁹⁾ G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, in *DRI*, 2020, 3, 848 ss.

⁽⁴⁰⁾ G. CENTAMORE, *La giusta retribuzione nell'art. 36 Cost. o i dilemmi del giudice*, in *RGL*, 2019, 2, 274 ss.

⁽⁴¹⁾ G. FERRARO, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 2010, I, 693 ss.

⁽⁴²⁾ E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, *op. cit.*

⁽⁴³⁾ T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2019, 3, 785.

persistente capacità dei contratti collettivi di svolgere la loro storica funzione di autorità salariale e specialmente di proteggere i lavoratori più vulnerabili. Si tratta di capire come si possa fronteggiare la concorrenza al ribasso oggi ulteriormente alimentata dai citati contratti collettivi, cd. “*monstre*”, stipulati anche da sigle indubbiamente rappresentative, ma con un campo di applicazione ampio e trasversale, che di fatto finiscono per essere lo strumento di *dumping* per consentire alle imprese di ridurre il costo del lavoro ⁽⁴⁴⁾.

Perciò, nel dibattito sulle modalità di selezione del contratto collettivo che possa fungere da parametro per la determinazione di una giusta retribuzione, opportunamente si pone l’accento sulla necessità non solo di selezionare i soggetti più rappresentativi, affrontando la questione della misurazione della rappresentatività, ma anche di individuare criteri per una determinazione meno discrezionale dei perimetri negoziali ⁽⁴⁵⁾.

4. Il ruolo della contrattazione collettiva e l’adeguatezza del salario minimo

Nel momento in cui l’autorità salariale del contratto collettivo “entra in crisi”, in quanto non sempre in grado di svolgere la funzione di determinare i trattamenti retributivi sottraendoli al gioco della concorrenza ⁽⁴⁶⁾,

⁽⁴⁴⁾ Cfr. O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *LDE*, 2021, 2. L’Autrice fa riferimento, come emblematici di tale fenomeno, al CCNL multiservizi e al CCNL servizi fiduciari e vigilanza, ma anche alla filiera delle carni e dell’industria alimentare, «il cui modello di produzione si fonda sul massiccio ricorso ad appalti e subappalti, a bassa intensità aziendale e ad alta intensità di lavoro, e sulla concorrenza al ribasso tra CCNL».

⁽⁴⁵⁾ Sul punto, cfr., ad esempio, S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, *op. cit.*

⁽⁴⁶⁾ G. PIGLIALARMI, *op. cit.*; M. BARBIERI, *La contrattazione collettiva nazionale oggi: caratteri, metamorfosi e criticità*, in A. LASSANDARI, F. MARTELLONI, P. TULLINI, C. ZOLI (a cura di), *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, BUP, 2017, 3 ss. Cfr. anche O. RAZZOLINI, *op. cit.*, che espressamente parla di un «contratto collettivo nazionale perde la sua anima dichiaratamente anticoncorrenziale e diventa strumento di concorrenza e di dumping». Vi è anche chi ha sostenuto che, per tali ragioni, la via giudiziale al salario minimo sia giunta «a un punto di crisi». Cfr. C. PONTIERO, *Il lavoro per un’esistenza libera e dignitosa: Art. 36 Cost. e salario minimo legale*, in *RGL. Quaderno*, 2020 n. 2, 49 ss.

torna d'attualità la questione di come garantire una retribuzione adeguata. Non si possono riproporre in questa sede i diversi argomenti a favore e contro l'introduzione del salario minimo legale, né esaminare le numerose proposte presentate nell'ordinamento italiano sul punto. È degno di nota il fatto che nel dibattito più recente si ponga l'attenzione sul ruolo della contrattazione collettiva nella determinazione dei livelli retributivi minimi adeguati ⁽⁴⁷⁾.

Tale elemento emerge chiaramente anche nella proposta di direttiva dell'Unione Europea su salari minimi adeguati ⁽⁴⁸⁾.

Analizzando brevemente i punti principali della proposta, la Commissione affronta la questione attraverso due approcci, al fine di rispettare le specificità dei sistemi di ogni Stato membro dell'UE. Da un lato, come detto, si valorizza il ruolo delle parti sociali e della contrattazione collettiva nel determinare salari minimi adeguati. In particolare, si chiede agli Stati membri di impegnarsi per promuovere la contrattazione collettiva, specialmente a livello settoriale e intersettoriale, con l'obiettivo di raggiungere una copertura pari almeno al 70% ⁽⁴⁹⁾. Tale approccio si basa sul rilievo che nei paesi in cui le retribuzioni minime sono determinate dalla contrattazione collettiva si ha una percentuale inferiore di lavoratori a basso salario e livelli minimi più elevati rispetto al salario mediano ⁽⁵⁰⁾. Almeno dal punto di vista italiano, la proposta non presenta significative novità. Infatti, nonostante in Italia il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia piuttosto elevato, attestandosi intorno all'80%, permangono i dubbi sulla capacità della contrattazione collettiva come "autorità salariale" in precedenza illustrati. Le specifiche problematiche del

⁽⁴⁷⁾ Tale attenzione è rinvenibile, ad esempio, nelle più recenti proposte legislative: nel disegno di legge n. 658, a prima firma dell'on. Catalfo, e nel ddl n. 1132, a prima firma dell'on. Nannicini.

⁽⁴⁸⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM (2020) 682). Questa iniziativa della Commissione europea ha senza dubbio un grandissimo rilievo dal punto di vista politico: sottolinea l'importanza della sfida alla povertà lavorativa e del diritto a retribuzioni minime adeguate, in linea con quanto affermato nel principio n. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali.

⁽⁴⁹⁾ Considerando 19 e art. 4 della proposta di direttiva.

⁽⁵⁰⁾ Considerando n. 18 e 19 della proposta di direttiva. Cfr. anche *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*.

nostro ordinamento «non sono né prese in considerazione né risolte»⁽⁵¹⁾. Anzi, il caso italiano mette in rilievo l'erroneità del presupposto alla base della proposta. Come sottolineato dall'ETUC nella fase di consultazione che ha preceduto la presentazione della proposta di direttiva, la contrattazione collettiva garantisce effettivamente retribuzioni minime adeguate solo quando condotta da soggetti collettivi effettivamente e genuinamente rappresentativi di un determinato gruppo di lavoratori⁽⁵²⁾. Sarebbe perciò auspicabile una qualche forma di selezione di soggetti rappresentativi.

Inoltre, sarebbe opportuna una verifica del livello salariale in relazione al costo della vita, per accertarne l'adeguatezza, anche quando le retribuzioni minime sono determinate tramite il contratto collettivo⁽⁵³⁾. Questa equazione tra copertura contrattuale e adeguatezza che caratterizza la proposta di direttiva è infatti quanto meno discutibile⁽⁵⁴⁾.

Di minor interesse per l'ordinamento italiano, ma comunque di grande rilievo è l'art. 5 della proposta di direttiva, che pone l'accento sull'importanza di introdurre a livello nazionale chiari criteri per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali, al fine di garantire retribuzioni minime adeguate, «condizioni di vita e di lavoro dignitose, coesione sociale e una convergenza verso l'alto». La norma elenca alcuni di questi criteri: «il potere d'acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali», il «livello generale dei salari lordi» e il loro tasso di crescita e «l'andamento della produttività del lavoro».

⁽⁵¹⁾ O RAZZOLINI, *op. cit.*

⁽⁵²⁾ 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>.

⁽⁵³⁾ L'idea sembra aver preso piede, almeno in parte, nel *draft* approvato dalla commissione Occupazione e Affari Sociali del Parlamento europeo lo scorso 11 novembre: questo promuove livelli di copertura della contrattazione collettiva dell'80% e propone di includere tra i criteri per la determinazione e l'aggiornamento dei salari minimi legali quello del potere d'acquisto dei salari «sulla base di un paniere di beni e servizi». Tuttavia, tale «*needs-based approach*» è applicabile solo per verificare l'adeguatezza dei salari minimi per legge, dando per scontato la «bontà» dei salari contrattuali.

⁽⁵⁴⁾ L. RATTI, *The proposal for a Directive on adequate minimum wage in the EU*, in *EU LAW LIVE. Weekend edition, Special Issue "In-work poverty in the EU"*, n. 3, 14; O. RAZZOLINI, *op. cit.*

In aggiunta, l'art. 5, par. 3, propone l'utilizzo di valori di riferimento indicativi, come quelli comunemente utilizzati a livello internazionale⁽⁵⁵⁾, per orientare la valutazione dell'adeguatezza dei salari minimi legali. Anche rispetto a questa norma emergono alcune perplessità. In tal modo, infatti, anche alla luce di quanto affermato nel Considerando n. 21⁽⁵⁶⁾, la proposta di direttiva sembra suggerire un'equazione tra adeguatezza dei salari minimi a consentire un tenore di vita dignitoso ed equità rispetto alla distribuzione salariale del paese. Tuttavia, una simile posizione non tiene conto del fatto che, nei paesi in cui la maggior parte dei lavoratori percepisce basse retribuzioni, la percentuale di lavoratori con un salario vicino al valore della retribuzione media o mediana potrebbe essere elevata, ma in termini assoluti i livelli salariali potrebbero risultare molto bassi e non sufficienti a garantire un tenore di vita dignitoso⁽⁵⁷⁾.

La proposta di direttiva, dunque, non sembra tenere in opportuna considerazione la funzione sociale delle retribuzioni minime⁽⁵⁸⁾.

5. La garanzia della retribuzione adeguata: uno “scudo” contro la povertà lavorativa

In linea con il ragionamento condotto fino ad ora, occorre ribadire che il diritto ad una giusta retribuzione idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa è qualcosa in più della garanzia di un salario minimo inteso come «mera soglia di sopravvivenza»⁽⁵⁹⁾: «impone che al lavoratore sia assicurato non solo un minimo vitale, ma anche il raggiungimento di un tenore di vita socialmente adeguato»⁽⁶⁰⁾. In tal senso, l'idea di retribuzione adeguata pare essere più vicina all'idea di *living wage*, piuttosto

⁽⁵⁵⁾ Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha individuato una soglia di adeguatezza per i salari minimi, che non devono essere inferiori al 60% del salario medio nazionale.

⁽⁵⁶⁾ Stando a quanto affermato nel Considerando 21, infatti, «i salari minimi sono considerati adeguati se sono equi rispetto alla distribuzione salariale del paese e se consentono un tenore di vita dignitoso».

⁽⁵⁷⁾ T. TORSTEN, T. MÜLLER, *What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe*, in *Transfer*, 2019, vol. 25(3), 273.

⁽⁵⁸⁾ Z. ADAMS, *Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*, in *DRI*, 2021, 2, 283 ff.

⁽⁵⁹⁾ F. GUARRIELLO, *op. cit.*; P. PASCUCCI, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Si fa riferimento alla già citata sentenza del Tribunale di Milano n. 1977/2016.

che a quella di salario minimo: una retribuzione non determinata esclusivamente in base al costo del lavoro, ma anche in relazione al costo della vita, che renda possibile al lavoratore il mantenimento di un livello di vita socialmente accettabile ⁽⁶¹⁾, oltre che l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del proprio Paese.

Si rende quindi necessaria una riflessione, anche in relazione alla proposta di direttiva dell'Unione Europea, rispetto alla funzione del salario minimo e alla nozione di adeguatezza della retribuzione, anche nell'ottica di contrasto e prevenzione del lavoro povero. Non paiono infatti del tutto condivisibili la sovrapposizione tra la nozione di equità rispetto alla distribuzione salariale del paese e quella di adeguatezza dei salari minimi a garantire un tenore di vita dignitoso, né l'idea che un buon tasso di copertura della contrattazione collettiva assicuri l'adeguatezza delle retribuzioni.

Per cogliere appieno questi aspetti e attuare una politica salariale rispettosa di entrambi i criteri – di equità e adeguatezza – al parametro relativo individuato nella proposta di direttiva, basato sulla valutazione di valori di riferimento indicativi rispetto al salario medio o mediano, si potrebbe accostare un metodo “assoluto”, legato al costo della vita. A tal fine, sarebbe necessario individuare un paniere di beni e servizi per determinare un livello retributivo minimo che sia in linea con il costo della vita e in grado di assicurare una vita dignitosa ai lavoratori. Un simile approccio richiederebbe una valutazione complessa di una molteplicità di elementi: oltre all'identificazione dei beni e dei servizi da includere nel predetto paniere, sarebbe importante stabilire periodiche revisioni del livello minimo così individuato, in modo da adeguare le retribuzioni alle variazioni

⁽⁶¹⁾ Il *living wage* è stato definito dalla *Living Wage Commission* inglese come «*a measure of income that allows an employee a basic but socially acceptable standard of living*». Tale commissione è stata costituita nell'ambito della *Living wage foundation*, che promuove una campagna di sensibilizzazione su tale argomento e sul fatto che spesso il reddito di chi percepisce il salario minimo resta comunque inadeguato. Cfr. EUROFOUND, *Concept and practice of a living wage. Luxembourg: Publications office of the European Union*, Luxembourg, 2018; P. KELLY, A. FERRO, S. JONES, *In-work poverty in Europe: a growing problem*, paper presented at the Peer review “Building the tools to fight in-work poverty”, Paris, 31 March – 1 April 2011, Brussels, European Anti-Poverty Network.

del costo della vita ⁽⁶²⁾; in aggiunta, sarebbe opportuna una valutazione delle misure di sicurezza e assistenza sociale che possono avere un impatto nel garantire un tenore di vita dignitoso ai lavoratori e alle loro famiglie. Si tratta di fattori da valutare con grande prudenza, proprio perché richiedono un coordinamento tra diverse misure e un bilanciamento tra diverse posizioni politico-ideologiche. Per tali ragioni, sarebbe opportuna la creazione di una commissione indipendente, composta da rappresentanti delle parti sociali, accademici ed esperti con competenze diverse. Questo “metodo combinato” di valutazione dell’equità e dell’adeguatezza delle retribuzioni minime sarebbe più in linea con l’idea che la prevenzione e il contrasto all’*in-work poverty* richiedono l’individuazione di una strategia che coordini diverse misure, di diritto del lavoro, di sicurezza e di assistenza sociale ⁽⁶³⁾.

In conclusione, preme ribadire la necessità di un intervento sulle questioni in precedenza analizzate, dal momento che la garanzia di un livello retributivo adeguato è uno strumento che, seppur in modo solo parziale e indiretto ⁽⁶⁴⁾, può contribuire alla lotta alla povertà. Infatti, la garanzia di un salario minimo adeguato è uno strumento necessario – una sorta di “scudo” – per proteggere i lavoratori più vulnerabili. Proprio in questa prospettiva bisognerebbe ripensare le proposte in materia. Quello dell’adeguatezza delle retribuzioni percepite dalle donne e dagli uomini

⁽⁶²⁾ L’attenzione alla questione dell’adeguamento delle retribuzioni alle variazioni del costo della vita non è nuova; nell’ordinamento italiano è stata affrontata, da ultimo, dall’Accordo Interconfederale del 2018, c.d. Patto per la Fabbrica. Questo, all’art. 5, lett. h), ha ribadito che la variazione dei valori del trattamento economico minimo (TEM) avviene in funzione degli scostamenti registrati nel tempo dall’indice IPCA.

⁽⁶³⁾ P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *op. cit.*; N. DE LUIGI, G. MARCHI, E. VILLA, *op. cit.*; R. PEÑA-CASAS, D. GHAILANI, *A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?*, in B. VANHERCKE, S. SPASOVA, B. FRONTEDDU (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 2021, 133 ss.

⁽⁶⁴⁾ L’*in-work poverty* non è solo un problema di basse retribuzioni, ma discende da una combinazione di bassi salari e numero limitato di percettori di reddito in molti nuclei familiari. Cfr. M. RAITANO, *Povero lavoro, ecco perché occuparsene*, in *Altreconomia*, 2019, 214; D. CHECCHI, W. SALVERDA, *Labour-market institutions and the dispersion of wage earnings*, in IZA Discussion Paper, n. 8220/2014; W. SALVERDA, *op. cit.*; B. MAITRE, B. NOLAN, C. T. WHELAN, *Low pay, in-work poverty and economic vulnerability*, in H. LOHMANN, I. MARX (eds), *Handbook on in-work poverty*, Elgar, 2018, 124 ss.; B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SABATO, *Social policy in the European Union: state of play 2018*, Brussels, 2018.

che lavorano e, più in generale, la prevenzione e il contrasto al lavoro povero sono infatti una questione collegata anche alla garanzia di una certa dignità del lavoro ⁽⁶⁵⁾. «Anche in tempi di crisi, la dignità del lavoro è intoccabile», ragione per cui va tutelato il diritto di tutti lavoratori a salari minimi adeguati e ad un tenore di vita dignitoso, come strumento per favorire una ripresa economica sostenibile e il più possibile inclusiva ⁽⁶⁶⁾. Si tratta perciò di una priorità, in quanto è necessario intervenire per ragioni non solo sociali, ma anche economiche ⁽⁶⁷⁾.

Abstract

In-work poverty, lavoratori vulnerabili e bassi salari

Obiettivi: Il saggio si propone di riportare l'attenzione sul tema dei bassi salari e della crisi della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo in relazione alle implicazioni che possono avere rispetto al fenomeno della povertà lavorativa. **Metodologia:** Nel solco dello studio condotto nell'ambito del progetto "Working, Yet Poor", il saggio considera il mercato del lavoro in modo trasversale e, sulla base dei dati a disposizione sulla diffusione dei working poor, individua quattro categorie di lavoratori vulnerabili. Nel saggio, in particolare, si concentra l'attenzione su uno di questi gruppi, quello dei lavoratori subordinati standard con bassa professionalità, occupati in settori cd. poveri. Si procede quindi all'analisi della letteratura e della giurisprudenza in materia di retribuzione, che costituisce una delle questioni più problematiche rispetto a tali lavoratori. **Risultati:** Il saggio sottolinea l'importanza di ripensare le proposte in tema di salario minimo tenendo presente la funzione di "scudo" che le retribuzioni adeguate possono avere nel contrasto alla povertà lavorativa. **Limiti e implicazioni:** Nonostante sia innegabile una connessione tra basse retribuzioni e lavoro povero, nel contrasto alla povertà lavorativa è necessario considerare ulteriori misure, dal momento che in base alla definizione comunemente adottata di povertà lavorativa, rilevano anche la composizione e l'intensità lavorativa del nucleo familiare. **Originalità:** Il saggio mette

⁽⁶⁵⁾ G. DE SIMONE, *La questione salariale*, in *Quaderni RGL*, 2020, 5, 19 ss; G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata fra Costituzione, mercato ed emergenza economica*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 163/2012; G. DAVIDOV, *A purposive approach to labour law*, OUP, 2016.

⁽⁶⁶⁾ Così la presidente della Commissione Ursula von der Leyen, nel presentare la proposta di direttiva su un salario minimo a livello europeo.

⁽⁶⁷⁾ Z. ADAMS, *The EU Minimum Wage Directive: A Missed Opportunity?*, in <https://uklabourlawblog.com/2020/11/12/the-eu-minimum-wage-directive-a-missed-opportunity-by-zoe-adams/>, 2020; M. MAZZUCATO, T. PIKETTY, et al., *Higher statutory minimum wages and stronger collective bargaining are good for the economy*, ETUC, in <https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2021-05/Min%20wages%20op%20ed%20EN.pdf>, 2021.

in evidenza la necessità di considerare alcune tematiche ben note, quali i bassi salari e la concorrenza tra contratti collettivi, nella particolare prospettiva delle conseguenze che tali problematiche possono avere rispetto al rischio di povertà lavorativa per un gruppo di lavoratori particolarmente vulnerabili.

Parole chiave: *in-work poverty, lavoratori vulnerabili, contratti collettivi, salario minimo adeguato.*

In-work poverty, vulnerable workers and low wages

Objectives: *The essay focuses on low wages and on the crisis of the anticompetitive role of collective agreements with respect to their implications on in-work poverty.*

Methodology: *Following the research methodology adopted within the project “Working, Yet Poor”, the essay adopts a vertical approach, and, based on the statistics on in-work poverty, it identifies 4 groups of vulnerable workers. The essay focuses on one of these groups: low- or un-skilled workers who have standard employment contracts and are employed in traditionally poor sectors. To this respect, it examines the legal literature and case law on wages, as low wages are among the most problematic issues for these employees. **Results:** The essay emphasizes the importance of reconsidering proposals on minimum wages taking into account the importance of adequate wages as a shield against in-work poverty. **Limits and implications** Notwithstanding the connection between low wages and in-work poverty, further measures must be undertaken in copying with in-work poverty, as – according to the definition of in-work poverty adopted – the composition and the work intensity of the household are also relevant.*

Originality: *The essay shows the need to consider some well-known issues, such as low wages and competition between collective agreements, in view of the consequences that these phenomena may have with respect to in-work poverty risk for a group of particularly vulnerable workers.*

Keywords: *in-work poverty, vulnerable workers, collective agreements, adequate minimum wage.*