



N. 2/2019

SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

I working poor in Italia

Michele Raitano, Università di Roma "La Sapienza"

Matteo Jessoula, Università degli Studi di Milano

Marcello Natili, Università degli Studi di Milano

Emmanuele Pavolini, Università degli Studi di Macerata

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Michele Raitano

Professore Associato di Politica Economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della "Sapienza", Università di Roma, dove insegna Welfare Economics and Inequality.

Matteo Jessoula

Professore Associato di Scienze Politiche presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, dirige il Laboratorio Welfare (WeL) presso il Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF) del Centro Einaudi, Torino.

Marcello Natili

Dottore di ricerca in Studi Politici. Attualmente è assegnista post-doc presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano.

Emmanuele Pavolini

Professore Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali dell'Università degli Studi di Macerata.



MICHELE RAITANO, MATTEO JESSOLA, MARCELLO NATILI,
EMMANUELE PAVOLINI



I working poor in Italia

Il Quaderno è un adattamento di un rapporto di ricerca redatto a dicembre 2018 per ESPN - European Social Policy Network. La traduzione è di Teresa Barbieri.

1. Introduzione

Rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea (UE-28), l'Italia è caratterizzata da un tasso relativamente alto di in-work-poverty (di seguito IWP), ovvero della quota di lavoratori che, nonostante siano occupati, vivono in nuclei familiari a rischio di povertà: nel 2017, in Italia, l'incidenza dell'IWP era del 12,3% (in crescita di 1,2 punti percentuali rispetto al 2012), contro il 9,6% registrato in media nei Paesi dell'UE-28. Rispetto ai lavoratori dipendenti, gli autonomi sono caratterizzati da un più alta incidenza dell'IWP che, nel 2017 era, rispettivamente, del 19,5% per i primi, contro il 10,1% per i secondi. Ad essere maggiormente esposti al rischio di in-work poverty sono gli uomini, poiché spesso sono gli unici percettori di reddito all'interno del nucleo familiare. Le donne, infatti, quando occupate – benché siano pagate in media meno rispetto ai colleghi maschi –, rappresentano, nella maggior parte dei casi, la seconda fonte di reddito familiare e, come noto, i nuclei con più percettori di reddito sono meno esposti a rischi di povertà.

Più in generale, le caratteristiche del nucleo familiare sono una chiara determinante del rischio di IWP, che cresce, ad esempio, nei nuclei con minori o in quelli con bassa intensità lavorativa fra i potenziali attivi. Anche la tipologia contrattuale influenza il rischio di IWP, penalizzando chi lavora con contratti atipici: nel 2017 l'incidenza dell'IWP era del 7,8% fra i lavoratori a tempo indeterminato, ma saliva al 22,5% e al 18,6% per chi lavorava, rispettivamente, con un tempo determinato o un contratto part-time.

L'evidenza presentata in questo rapporto mostra chiaramente che l'elevata incidenza dell'IWP in Italia dipende principalmente dall'interazione tra due fenomeni: le basse retribuzioni annuali di una grossa fetta di lavoratori e il basso numero di percettori di reddito presente in molte famiglie italiane. Di conseguenza, le misure chiave da attuare per arginare la crescita dell'IWP riguardano interventi volti sia ad aumentare le retribuzioni (ad esempio, bilanciando il potere contrattuale tra sindacati e datori di lavoro) e migliorare le condizioni dei lavoratori, sia ad incrementare il numero di percettori di reddito nelle famiglie più svantaggiate, mirando in particolar modo ad accrescere la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Tuttavia, in Italia, sono state poche le politiche volte a contrastare il fenomeno dell'IWP. Alcune misure possono influenzare direttamente l'incidenza dell'IWP, ad esempio, modificando gli esiti occupazionali e le retribuzioni; altre, invece, incidono indirettamente sull'IWP, ad esempio incentivando l'offerta di lavoro.

Considerando entrambe le tipologie di misure, l'unica introdotta con lo scopo esplicito di incrementare le retribuzioni medio-basse è stato il "Bonus 80 euro" del 2014. Poiché si tratta di una misura che si basa sull'imposta personale sul reddito, laddove, come detto, l'IWP è un fenomeno relativo alle condizioni economiche dei nuclei familiari, la sua efficacia nell'ottenere



un'effettiva riduzione del fenomeno dell'IWP non è scontata. L'introduzione di sgravi fiscali sulla quota di salari pagata dalle imprese come premio per la produttività non contribuisce invece a ridurre l'IWP, dal momento che le imprese che pagano premi di produttività e mettono in atto contrattazioni di secondo livello sono quelle che solitamente pagano salari ben al di sopra del livello mediano.

A causa della sua limitata generosità, il Reddito di Inclusione (REI), introdotto nel 2018 e sostituito di recente dal Reddito di Cittadinanza (RdC), non dovrebbe aver influenzato l'IWP. Misure volte a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro potrebbero migliorare la qualità delle occupazioni e migliorare gli esiti individuali nel mercato del lavoro. Tuttavia, le misure introdotte negli ultimi anni, portando a una maggiore diffusione del tempo determinato, sembrerebbero essere andate nel verso opposto. Inoltre, non sono state attuate quelle misure di estensione dei servizi pubblici di welfare, che potrebbero contribuire a innalzare significativamente il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Pertanto, la riduzione dell'IWP non sembra aver finora rappresentato una priorità esplicita in Italia e le misure che possono avere avuto un effetto sull'IWP sono state in realtà quelle indirizzate ad altri obiettivi prioritari come la lotta a precarietà, disoccupazione e rischio di povertà. L'idea che basti essere occupati per evitare di ritrovarsi in condizioni di povertà è ben radicata nel dibattito economico italiano, che si basa di frequente sulla dicotomia lavoro/prestazioni monetarie contro la povertà. Non si hanno invece al momento sufficienti dati per ragionare sugli effetti sull'IWP legati all'introduzione del "Reddito di Cittadinanza", la cui definizione era ancora in discussione in Parlamento nel momento in cui questo Rapporto è stato completato.

2. L'incidenza dell'*in-work poverty* in Italia

Se non diversamente specificato, in questo rapporto, per misurare l'incidenza dell'IWP, usiamo l'indicatore dell'Unione Europea. L'indicatore è definito combinando elementi che si riferiscono sia alla condizione economica del singolo individuo sia a quella familiare. Un individuo, in un dato anno, è considerato un lavoratore povero (*working poor*) se a) lui/lei ha un'età compresa tra i 18 e i 64 anni ed è occupato (come lavoratore dipendente o autonomo) per almeno metà anno e se b) lui/lei vive in una famiglia il cui reddito annuale disponibile



equivalente è inferiore al 60% della mediana calcolata della distribuzione nazionale del reddito disponibile equivalente.¹

L'incidenza dell'IWP è quindi definita sia in base alla condizione occupazionale individuale, che definisce la sottopopolazione da analizzare, sia al reddito familiare (equivalente), che identifica lo stato di povertà del lavoratore. L'essere povero nonostante il lavoro non è quindi una condizione associata necessariamente allo svolgere lavori scarsamente retribuiti ma, poiché lo status di lavoratore che vive in povertà è definito a livello di nucleo familiare, dipende anche dalle caratteristiche di quest'ultimo.

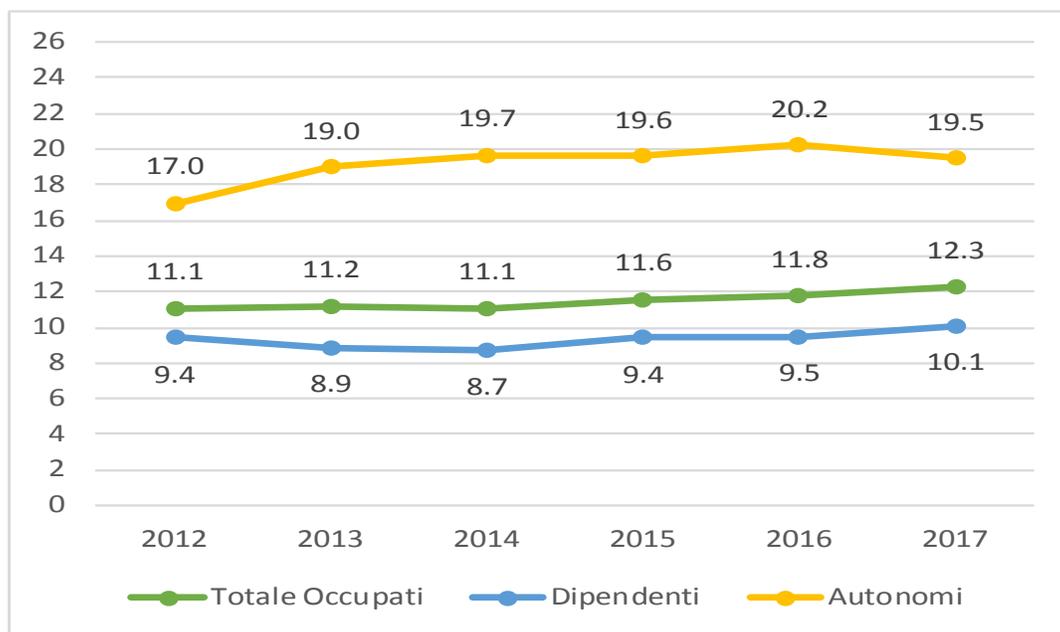
Mettendo a confronto la situazione di tutti i 28 Paesi dell'Unione Europea nel 2017, l'Italia spicca per un elevato valore dell'indicatore (costruito tramite le informazioni raccolte nell'indagine EU – SILC per l'ultimo anno disponibile; si vedano le figure 1 e 2). Guardando a coloro che risultano occupati per almeno metà dell'anno considerato, il tasso di povertà era del 12,3% in Italia contro un 9,4% all'interno dell'UE-28. Tra i Paesi con il più alto valore dell'indicatore di IWP, l'Italia si posiziona quarta, subito dopo Romania, Spagna e Grecia. Inoltre, il valore dell'indicatore per l'Italia risulta essere cresciuto di 1,2 punti percentuali nel periodo 2012–2017 (dall'11,1% nel 2012). Ad essere cresciuto, nello stesso periodo, è anche il divario tra l'Italia e l'UE-28 che è passato da 2,2% nel 2012 a 2,9% nel 2017.

¹ Il reddito disponibile equivalente è formato dai redditi lordi guadagnati sul mercato tramite ogni possibile fonte (lavoro dipendente, lavoro autonomo, capitale e terra) da tutti i membri della famiglia, ai quali si sommano i trasferimenti pubblici monetari. I redditi sono considerati al netto delle imposte dirette e dei contributi sociali e sono resi equivalenti dividendo il reddito totale per la cosiddetta scala di equivalenza che tiene conto delle differenti dimensioni dei nuclei familiari.

² Nel 2016, il Lussemburgo presentava un valore dell'indicatore più elevato rispetto all'Italia (12,0 e 11,8%, rispettivamente) ma, nel momento in cui questo rapporto è stato stilato, il valore del 2017 per questo Paese risultava mancante.

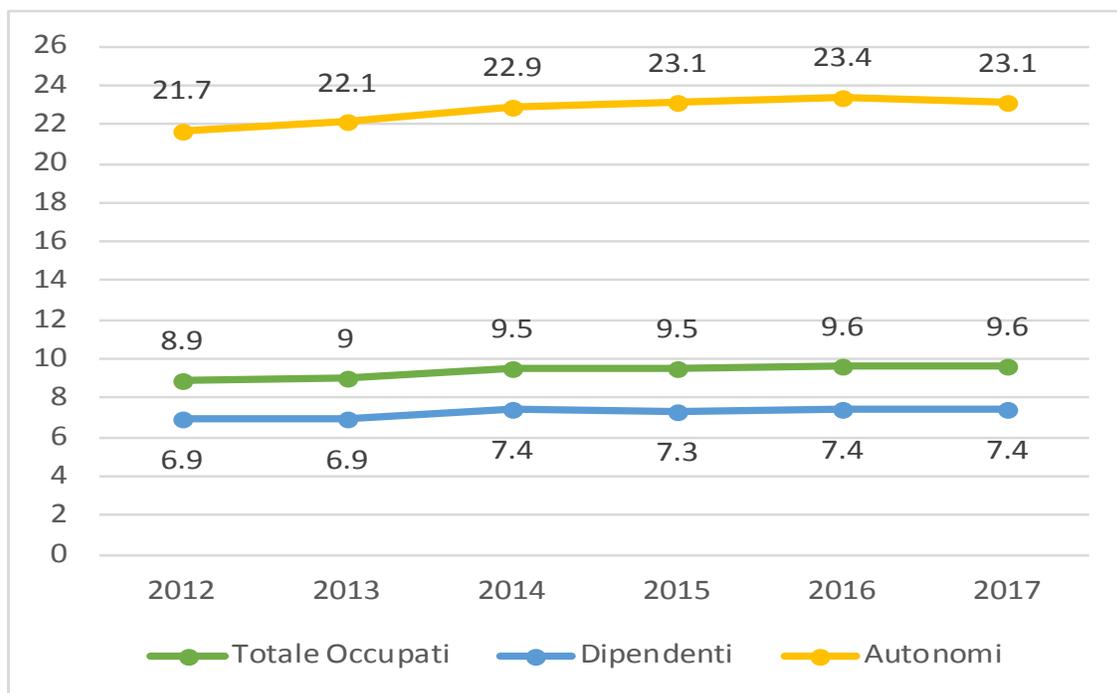


Figura 1: Evoluzione dell'incidenza dell'IWP in Italia nel periodo 2012-2017 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, ilc_iw01

Figura 2: Evoluzione dell'incidenza dell'IWP nell'UE-288 nel periodo 2012-2017 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, ilc_iw01



Se si confrontano i diversi tipi di lavoratori, gli autonomi sono caratterizzati da una più elevata incidenza dell'IWP rispetto ai dipendenti (rispettivamente, del 19,5% contro il 10,1%). Questo risultato si potrebbe attribuire al fatto che tra gli autonomi la quota di lavoratori con basse retribuzioni è più elevata, specialmente tra i più giovani e tra i parasubordinati che nel calcolo delle statistiche a livello di Unione Europea sono classificati come autonomi³.

Anche la probabile sottostima degli effettivi redditi dei lavoratori autonomi può contribuire a questo risultato. In linea con l'ipotesi che i redditi degli autonomi siano sottostimati, nel 2017, il tasso di deprivazione sociale e materiale degli autonomi, 7,2%, era leggermente più basso di quello stimato per i lavoratori dipendenti, 8,0%. Inoltre, bisognerebbe anche considerare che i membri di una stessa famiglia spesso condividono la stessa attività di lavoro autonomo (ad esempio, un familiare che aiuta nell'attività imprenditoriale di famiglia): l'omogamia occupazionale può incidere negativamente sulla condizione economica della famiglia quando l'attività entra in crisi. È importante sottolineare come il gap sull'incidenza dell'IWP calcolato tra autonomi e dipendenti sia cresciuto nel periodo 2012–2017 (l'incidenza è cresciuta di 2,5 % per gli autonomi e 0,7 % per i dipendenti). Tuttavia, l'incidenza dell'IWP per gli autonomi, calcolata sulla media europea, è più elevata di quella calcolata esclusivamente per l'Italia (22,2% vs 19,5%); per i dipendenti emerge invece la situazione opposta (7,4% per l'UE-28 contro il 10,1% per l'Italia; solo Spagna e Lussemburgo presentano un'incidenza più elevata dell'Italia).

L'elevata incidenza dell'IWP è particolarmente preoccupante per l'Italia che, rispetto agli altri paesi, conta una quota estremamente elevata di lavoratori autonomi (i dati forniti dall'Indagine sulle Forze Lavoro dell'Eurostat mostrano che la quota di lavoratori autonomi, nel 2017, era del 21,1% in Italia e del 13,9% nell'UE-28). Le misure introdotte in Italia per ridurre la convenienza ad assumere tramite "finti" rapporti di lavoro parasubordinati, piuttosto che tramite degli effettivi contratti di lavoro dipendente, sembrano aver effettivamente ridotto la quota di lavoratori autonomi (Raitano, 2018a): i dati forniti dall'Indagine sulle Forze Lavoro mostrano come la quota di lavoratori autonomi sia diminuita dal 25,2% nel 2004 al 22,8% nel 2012, sino ad arrivare al 21,1% nel 2017.

Nel 2017, l'incidenza dell'IWP in Italia era più elevata per i lavoratori (13,4%) rispetto alle lavoratrici (10,6%), nonostante le retribuzioni più basse che, in media, caratterizzano queste ultime (i dati dell'indagine EU-SILC di Eurostat ci dicono come il divario di genere nelle retribuzioni non sia assolutamente trascurabile in Italia, poiché i redditi annuali lordi delle

³ I parasubordinati sono coloro che dal punto di vista legale sono considerati lavoratori autonomi ma spesso "dipendono economicamente" da un datore, poiché la loro attività lavorativa è svolta effettivamente per un singolo committente (Raitano, 2018a).



donne, nel 2014, rappresentavano appena il 73,5% delle retribuzioni degli uomini). La più bassa incidenza dell'IWP registrata dalle donne non è sorprendente se consideriamo che le lavoratrici di solito, all'interno della famiglia, rappresentano il secondo percettore di reddito, mentre, coerentemente con il vecchio modello che identifica l'uomo come il *breadwinner*, specialmente nelle regioni meridionali, è l'uomo spesso l'unico percettore di reddito (Barbieri et al., 2018). L'incidenza dell'IWP è cresciuta, dal 2012 al 2017, di 1,2 % per gli uomini e di 1,1 % per le donne. In Italia, inoltre, l'incidenza è più alta rispetto alla media europea sia per gli uomini sia per le donne, e la differenza rispetto al valore calcolato per l'UE-28 è più alta fra gli uomini (3,4%) che fra le donne (1,5%).

Come già sottolineato in precedenza, le caratteristiche del nucleo familiare sono un fattore che determina fortemente l'esposizione al rischio di IWP. In linea con quanto appena asserito, poiché i lavoratori giovani risiedono spesso con la famiglia di origine (Barbieri et al., 2018), l'incidenza di IWP è leggermente più contenuta per i lavoratori compresi nella fascia di età 18–24 (12,3% nel 2017), nonostante siano soliti ricevere salari più bassi, rispetto invece a quelli che hanno tra i 25 e i 54 anni (12,8%). L'incidenza dell'IWP scende invece al 9,9% per lavoratori della fascia di età 55–64. Rispetto ai loro coetanei europei, i giovani italiani registrano un'incidenza leggermente più bassa (12,5 p.p.), poiché questi ultimi si emancipano dalla famiglia di origine più lentamente. All'opposto, se si considerano i lavoratori più anziani, per loro l'incidenza è maggiore rispetto a quella registrata in media nell'UE (la differenza rispetto all'UE-28 è di 3,2% per i lavoratori tra i 25 e 54 anni e di 1,1% per i lavoratori tra i 55 e i 64 anni). Sembra che la crisi, inoltre, abbia contribuito a procrastinare ulteriormente il momento di uscita dei giovani lavoratori dalla famiglia di origine, facendo di fatto registrare una riduzione dell'incidenza per i lavoratori tra i 15 e i 24 anni nel periodo 2012–2017 (-0,9%), mentre l'incidenza è, al contrario, cresciuta per i lavoratori che ricadono nelle altre due classi di età (+1,4 e +1,8% per, rispettivamente, le classe di età 25–54 e 55–64)⁴.

L'incidenza dell'IWP dipende anche dal livello di istruzione del lavoratore, dato che questa è associata sia con lo status occupazionale che con i livelli retributivi, nonché con lo stesso reddito familiare, in virtù del ben noto fenomeno dell'*assortative mating* (ossia la propensione a sposarsi con persone con simili condizioni socio-economiche). Come atteso, nel 2017 l'incidenza dell'IWP decresce col livello di istruzione (20,9%, 9,8% e 5,3% rispettivamente per coloro che al più hanno raggiunto un livello di istruzione medio inferiore, medio superiore e universitario).

⁴ La riduzione dell'incidenza dell'IWP potrebbe anche essere associata alla diminuzione del tasso di occupazione per i lavoratori tra i 15 e i 24 anni di età (secondo i dati delle Forze Lavoro, dal 19,2% nel 2011 al 17,1% nel 2017), contribuendo dunque a selezionare un sempre più esiguo campione di giovani lavoratori nella computazione dell'indicatore.



Tuttavia, si osserva un incremento dell'incidenza dell'IWP, nel periodo 2012–2017, per tutti e tre i gruppi (+ 2,9%, +1,0% e + 0,9%). Va inoltre sottolineato che per tutti i tre gruppi di istruzione l'incidenza dell'IWP è superiore alla media di UE-28, e il divario più alto emerge tra laureati (+0.8%)⁵.

In linea con le aspettative, essere occupati con contratti di lavoro atipico è solitamente associato a minori salari annuali e, infatti, l'incidenza dell'IWP per gli occupati a tempo determinato (22,5% nel 2017, +2,7 punti percentuali dal 2012 al 2017) è più alta rispetto a coloro che sono occupati con contratti a tempo indeterminato (7,7% nel 2017, +2,0% dal 2012 al 2017). Anche per i lavoratori part-time questa incidenza (18,6% nel 2017, +0,6% dal 2012 al 2017) è più alta rispetto ai lavoratori full-time (11,1% nel 2017, +1,8% dal 2012 al 2017). A tale proposito va ricordato che la quota di occupati a tempo parziale che nell'indagine EU SILC del 2015 ha dichiarato di lavorare a tempo parziale involontariamente è molto più alta in Italia (47,4% in totale; 43,0% fra le donne) rispetto alla media europea (26,9% in totale; 23,3% fra le donne).

A influenzare negativamente i redditi annuali è anche la fragilità delle carriere lavorative. La Figura 3, basata su un campione di dati amministrativi INPS relativi ai lavoratori dipendenti del settore privato, mostra, infatti, i seguenti risultati: la quota di dipendenti occupati full-time per l'intero anno si è fortemente ridotta dal 53,6% del 2005 al 46,7% del 2014; la quota di dipendenti con contratto a tempo indeterminato che ha lavorato senza interruzioni per l'intero anno era del 57% nel 2014 (nel periodo più buio della recente crisi economica tale quota è scivolata sotto il 54%); la quota di dipendenti che nel 2014 ha lavorato senza interruzioni era del 62% (58,6% nel 2009). È importante inoltre sottolineare come, coerentemente con l'elevata segmentazione del mercato del lavoro italiano, una quota abbastanza costante di lavoratori dipendenti del settore privato – intorno al 17/19% – lavora al massimo 6 mesi l'anno e, dunque, non viene inclusa nel gruppo utilizzato per stimare e analizzare l'incidenza dell'IWP in base all'indicatore proposto dalla Commissione Europea.

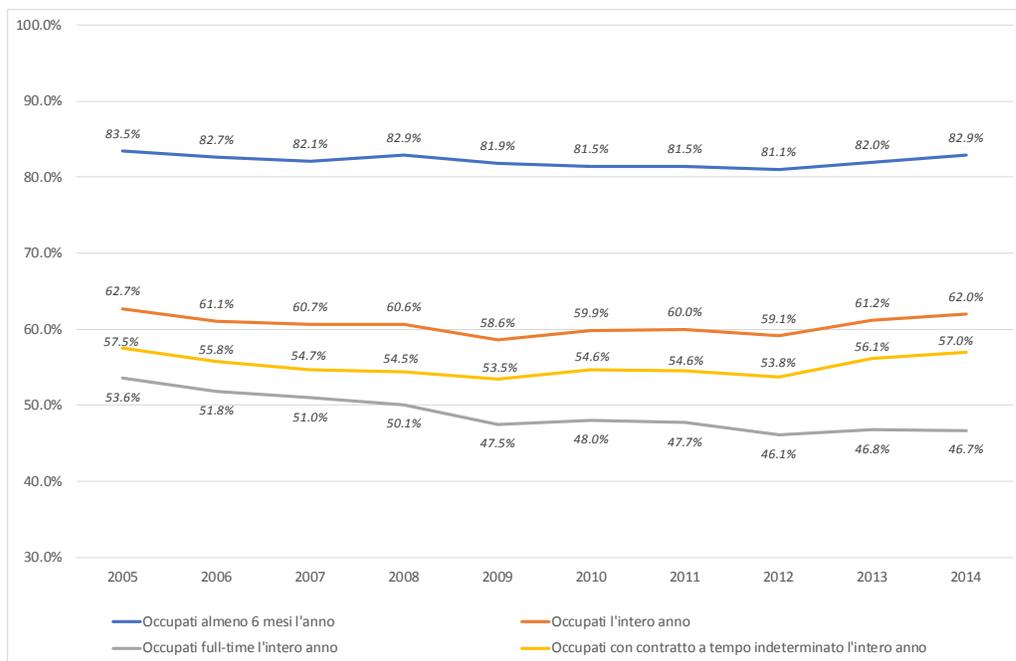
Carriere lavorative discontinue (causate anche dalla maggiore diffusione di contratti a tempo determinato e part-time) rappresentano la principale determinante dei bassi salari annuali ricevuti dai lavoratori dipendenti. Ne sono una prova i dati dell'INPS che mostrano come nel 2014 la quota di dipendenti con retribuzioni annuali lorde più basse della soglia di povertà (ossia, del 60% della mediana del reddito disponibile equivalente) – dunque individui che verrebbero etichettati come *working poor* qualora fossero l'unico componente del nucleo familiare e non disponessero di altre fonti di reddito – era del 25,7%. Questa quota si riduceva

⁵ La differenza tra l'Italia e la media europea è di 0,3 e 0,5% per coloro che hanno, rispettivamente, raggiunto un livello di istruzione secondaria inferiore e superiore.



all'11,8% e al 5,9% quando solo coloro che lavoravano, rispettivamente, almeno 26 settimane o 52 settimane l'anno venivano considerati. La quota diventava invece estremamente esigua (intorno all'1%) quando venivano presi in considerazione solo i lavoratori dipendenti full-time impiegati per l'intero anno (si veda la figura 4).

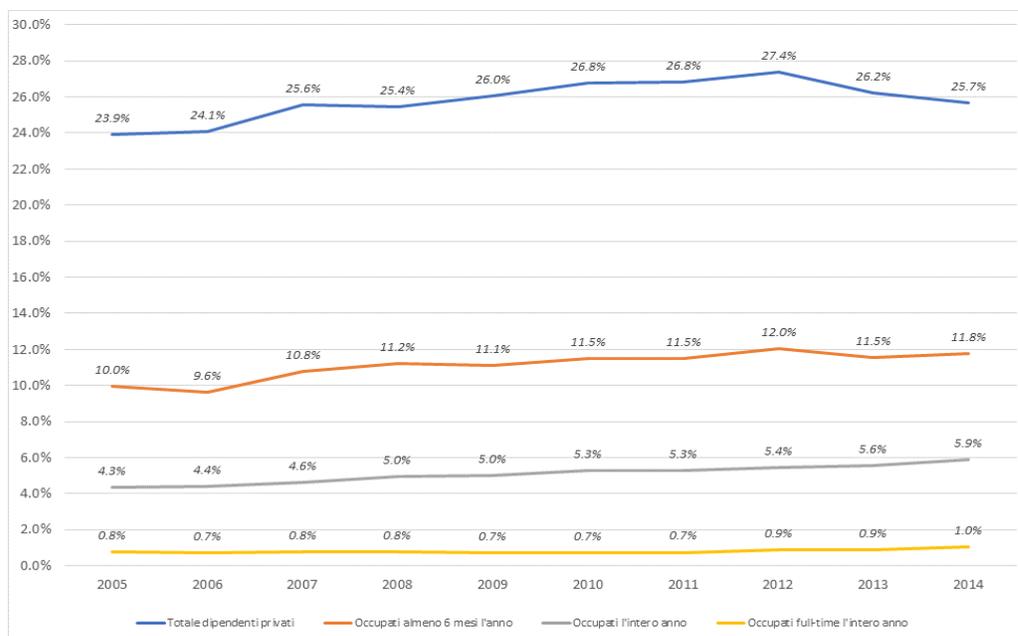
Figura 3: Distribuzione dei lavoratori dipendenti del settore privato in Italia per numero di mesi lavorati all'anno e tipologia contrattuale. 2005-2014



Fonte: elaborazioni su dati INPS, LoSai



Figura 4: Quota di lavoratori dipendenti del settore privato con salari lordo annuali al di sotto del 60% della mediana del reddito disponibile equivalente. 2005 – 2014.



Fonte: elaborazioni su dati INPS LoSai.

Quando si analizza l'incidenza dell'IWP (tramite l'indicatore comunitario) in base alla cittadinanza del lavoratore, si notano differenze che segnalano la scarsa integrazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro. L'incidenza è molto più alta per coloro che sono sprovvisti di cittadinanza italiana (nel 2017, 22,2% e 31,8% per, rispettivamente, i lavoratori con cittadinanza dell'UE e gli extra comunitari) rispetto ai cittadini italiani (9,3%). Se si guarda all'Unione Europea nel suo insieme, nel 2017 l'incidenza per i cittadini di altre nazioni europee e per gli extracomunitari era rispettivamente dell'8,2% e dell'8,5%, valori comunque inferiori al dato relativo ai cittadini italiani. In Italia, l'incidenza dell'IWP per i lavoratori extracomunitari è inoltre cresciuta di 8,2% dal 2012 al 2017.

L'incidenza dell'IWP è fortemente associata anche alla composizione del nucleo familiare e cresce quando i bisogni familiari (sia in termini di numero sia di caratteristiche dei membri) sono più elevati: nel 2017 l'incidenza dell'IWP era del 16,5% tra i single, del 25,3% tra i single con un figlio a carico, del 6,8% tra i lavoratori che vivono con almeno un altro adulto e senza



minori a carico e del 14,2% nelle famiglie con più di un adulto e figli a carico. Tra il 2012 e il 2017 l'incidenza è comunque cresciuta per tutti i tipi di nucleo, registrando un valore sempre più elevato della media europea.

Ovviamente, considerando le caratteristiche dell'indicatore che misura l'IWP, l'incidenza è strettamente associata all'intensità lavorativa della famiglia (quota di mesi lavorati da tutti gli individui potenzialmente attivi membri della famiglia rapportato al numero di mesi potenziale per cui si sarebbe potuto lavorare): l'incidenza dell'IWP nel 2017 variava, infatti, dal 7,1 all'11,6% a seconda che l'intensità lavorativa relativa all'unità familiare fosse molto alta o alta, e dal 25,3 al 38,8% tra lavoratori che vivono in famiglie con rispettivamente una media e una bassa intensità lavorativa. Tuttavia, l'incidenza, in Italia, è particolarmente alta anche per coloro che vivono in famiglie ad alta intensità lavorativa, indicando che a determinare la portata di tale fenomeno è soprattutto il basso livello delle retribuzioni individuali e degli altri redditi. A confronto, si osservi che nell'UE-28 l'incidenza dell'IWP fra coloro che vivono in famiglie ad alta intensità lavorativa era del 5,4% nel 2017.

I risultati riportati in questo paragrafo mostrano, dunque, che l'elevato tasso di IWP che caratterizza l'Italia dipende principalmente dall'interazione tra le basse retribuzioni annuali ricevute da una vasta quota di lavoratori – dovute, tra l'altro, alla forte diffusione di contratti di lavoro non standard – e il basso numero di percettori di reddito presenti in molte famiglie. A al riguardo, i dati EU-SILC del 2015 mostrano come in Italia il 37,6% degli individui tra i 18 e i 64 anni che lavorano almeno sei mesi vivono in famiglie con al massimo un percettore di reddito da lavoro o da pensione, mentre nel resto dell'Europa la quota corrispondente è del 26,9%. Inoltre, la quota di individui che vivono in famiglie con un unico percettore di reddito è cresciuta nel tempo (era del 33,4% nel 2009).

In base a quanto evidenziato finora, le misure necessarie a ridurre l'IWP riguardano in primis il miglioramento del livello delle retribuzioni individuali e delle condizioni dei lavoratori nel mercato del lavoro, specialmente in termini di occupabilità per l'intero anno con un contratto di lavoro full-time. Andrebbero inoltre realizzate misure che mirino a incrementare il numero di percettori di reddito nelle famiglie meno abbienti. In particolare, si dovrebbe puntare ad aumentare il tasso di occupazione femminile che risulta particolarmente contenuto tra le donne con basse qualifiche (29,8% tra le donne con al massimo un diploma di scuola secondaria inferiore contro il 37,2% nell'UE-28, secondo i dati dell'Indagine sulle Forze Lavoro del 2017) che provengono di solito dalle famiglie più povere.



3. Le politiche di contrasto dell'IWP

Seguendo la definizione di IWP adottata dalla Commissione Europea, il rischio di dell'IWP dipende, da una parte, dalla condizione occupazionale individuale – che definisce il sottogruppo della popolazione da analizzare (ad esempio, sono esclusi gli individui che lavorano pochi mesi l'anno), dall'altra da "risorse e bisogni" della famiglia (Bane and Ellwood, 1986), essendo il reddito equivalente ottenuto dividendo il reddito totale familiare (le risorse) per il numero di componenti equivalenti (una proxy dei bisogni familiari).

Dunque, come sottolineato nel paragrafo precedente, l'indicatore europeo di IWP è calcolato a livello familiare e, dunque, non dipende unicamente dalla diffusione di occupazioni a basso reddito tra coloro che sono occupati per almeno sei mesi l'anno. L'incidenza dell'IWP, oltre al salario individuale, dipende da molti altri fattori relativi sia alla composizione e alle caratteristiche del nucleo familiare (il numero di componenti, la loro età, il loro stato di salute; i sopramenzionati "bisogni"), sia al flusso netto annuale di risorse disponibili in famiglia (legato anche ai redditi da lavoro dei restanti membri familiari, a gli altri redditi di mercato e ai trasferimenti monetari del welfare). Seguendo questo approccio, è evidente come il numero di percettori di reddito da lavoro all'interno della famiglia ha un ruolo cardine nel determinare l'incidenza dell'IWP, al pari di quello rivestito dai redditi individuali.

È importante sottolineare che tutte le misure dell'IWP presentate nel paragrafo precedente si riferiscono all'incidenza del fenomeno (ovvero, alla quota di individui al di sotto della soglia di povertà), mentre non si sono mostrate sull'intensità dell'IWP (ovvero, quanto lontani si trovano i working poor dalla soglia di povertà?). Quando si vanno ad analizzare gli effetti diretti e indiretti delle varie politiche volte a ridurre la portata del fenomeno dell'IWP, vanno invece distinti gli effetti sull'incidenza – questa misura fa uscire qualcuno dalla condizione di working poor? – da quelli sull'intensità – questa misura permette a qualche working poor di ridurre la distanza dai non poveri?.

A causa di limiti e complessità metodologiche, la definizione standard di reddito equivalente cattura la sfera della condizione economica collegata solamente a redditi e trasferimenti monetari (Canberra Group, 2011; Raitano, 2018b). Molti elementi rappresentativi del benessere economico di un individuo – trasferimenti sociali in natura (ad esempio, l'assistenza sanitaria e quella per i non autosufficienti), redditi non monetari (in primis, i fitti figurativi a vantaggio di chi vive in una casa di proprietà), detrazioni fiscali (ad esempio, per le spese di trasporto), imposte sul consumo – non sono catturati dalla misura standard di reddito disponibile. Tutti questi elementi non hanno, per definizione, effetto diretto sull'IWP, ma possono tuttavia



incidere indirettamente sul fenomeno andando ad allentare i limiti di bilancio familiare a favorendo l'offerta di lavoro dei membri della famiglia.

Queste precisazioni preliminari sono importanti perché forniscono un'interpretazione più chiara delle cifre presentate nel paragrafo precedente riguardo al livello e relative tendenze dell'IWP in Italia. Inoltre, permettono anche di valutare i possibili effetti delle misure che potrebbero influire sul fenomeno sia direttamente – ad esempio, modificando gli esiti occupazionali e i redditi dei componenti familiari – sia indirettamente – ad esempio, incentivando l'offerta di lavoro dei membri della famiglia.

Poiché l'indicatore dell'incidenza dell'IWP è un concetto ibrido che sovrappone dimensioni familiari e individuali, come sottolineato da Frazer a Marlier (2010), il fenomeno dell'IWP dipende da un insieme molto complesso di fattori. In questo paragrafo, anziché distinguere i fattori che influenzano l'incidenza dell'IWP tra quelli che agiscono sulle condizioni individuali e quelli che influenzano le condizioni familiari, individuiamo due gruppi di fattori, che agiscono direttamente (paragrafo 3.1) o indirettamente sull'IWP (paragrafo 3.2). Come indiretto, consideriamo ogni fattore che migliora le possibilità occupazionali dell'individuo, agendo sugli elementi che limitano l'offerta di lavoro (ad esempio, qualifiche troppo basse oppure la necessità di dedicarsi alla cura dei figli).⁶ Distinguiamo poi le politiche che influenzano direttamente la diffusione dell'IWP in base alla dimensione su cui vanno a incidere, ossia: i) salari individuali (ad esempio, tramite contrattazione collettiva o introduzione del salario minimo); ii) redditi familiari totali (ad esempio, tramite schemi di reddito minimo); iii) qualità dell'occupazione (ad esempio, riducendo la segmentazione tra contratti standard e atipici); iv) il numero degli occupati (ad esempio, tramite politiche industriali efficaci).

⁶ È necessario sottolineare che una maggiore diffusione di servizi di welfare (ad esempio, istruzione, assistenza all'infanzia e ai non autosufficienti) non va a ridurre direttamente l'incidenza dell'IWP, in quanto tale incidenza è calcolata usando la misura standard di reddito disponibile che non include il valore monetario dei servizi pubblici resi in natura. Analogamente, la fornitura di servizi non monetari alle famiglie più povere (ad esempio, riduzioni dei costi delle utenze concesse in base al reddito) non ha effetto sul reddito disponibile, ma può incidere sulle possibilità e sulle scelte degli individui.



3.1 Politiche che influenzano direttamente l'incidenza dell'IWP

Politiche che influenzano le retribuzioni individuali

Un'importante misura – il cosiddetto “Bonus degli 80 Euro” – è stata introdotta nel 2014 con lo scopo di aumentare le retribuzioni nette dei lavoratori dipendenti attraverso una deduzione permanente applicata all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). La misura consiste in un bonus di 80 euro (960 euro all'anno) sui redditi da lavoro di importo compreso tra gli 8.174 euro e i 24.600 euro annui, il cui importo si riduce progressivamente per i redditi fino ai 26.600 euro⁷. Dunque, sono esclusi dai benefici di tale misura tutti coloro che guadagnano meno di 8.174 euro o più di 26.600 euro l'anno. Neanche i lavoratori autonomi e i pensionati hanno diritto a ricevere il “Bonus 80 Euro”, che può invece essere ricevuto dai beneficiari di indennità di disoccupazione e da alcune categorie di lavoratori parasubordinati (chi lavora con collaborazioni a progetto o coordinate e continuative).

Il “Bonus 80 Euro” è stato introdotto con l'obiettivo esplicito di incrementare i redditi netti dei lavoratori con retribuzioni medio-basse e, benché la finalità specifica non fosse la riduzione dell'IWP, così come misurato dall'Unione Europea, contribuisce comunque a ridurre sia l'intensità sia l'incidenza di tale fenomeno nel caso in cui i beneficiari di tale misura vivano in nuclei monocomponenti.

Tuttavia, volendo valutare l'efficacia di tale misura nel ridurre l'IWP, sembrerebbe che l'efficienza del bonus rispetto al miglioramento delle condizioni dei lavoratori in maggiori condizioni di bisogno sia piuttosto limitata, poiché non tutte le risorse sono state dirette specificamente ai *working poor*. Il bonus – in quanto basato sul sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche – è infatti versato in base ai redditi individuali e non a quelli familiari, e quindi viene ricevuto anche da individui che vivono in famiglie il cui reddito è ben oltre la soglia di povertà (ad esempio, viene versato a lavoratori part-time che vivono con partner con redditi elevati). Inoltre, essendo basato su deduzioni applicate all'imposta sul reddito delle persone fisiche, il bonus non raggiunge gli incapienti, ossia quei lavoratori con redditi troppo bassi per poter beneficiare delle deduzioni. Non possiamo dunque considerare il “Bonus 80 Euro” come una misura specifica per i *working poor*, poiché non è di fatto indirizzato ai lavoratori più in difficoltà.

⁷ Nel dettaglio, per i redditi compresi tra i 24.600 euro e i 26.600 euro, l'ammontare annuale del bonus è calcolato in base alla formula $960 \cdot (26.600 - \text{retribuzione annuale}) / 2.000$. Il bonus è dunque pari a 0 per coloro che guadagnano sopra i 26.600 euro.



A parte la progressività dell'imposta sul reddito, non esistono integrazioni alle retribuzioni o sconti fiscali specifici per i lavoratori a basso reddito e, a parte il "Bonus 80 Euro", nel periodo osservato in questo rapporto non è stata introdotta nessuna modifica sostanziale al sistema di imposizione sul reddito personale.⁸

È importante sottolineare che, nonostante alcune proposte emerse nell'ambito del dibattito che ha proceduto l'introduzione del *Jobs Act* nel 2015, un salario minimo stabilito a livello nazionale ancora non esiste in Italia. Per i lavoratori dipendenti le retribuzioni minime sono stabilite dalla contrattazione collettiva centralizzata prevista per ogni settore. Ai lavoratori esclusi dal sistema di contrattazione nazionale (ossia, i parasubordinati e i lavoratori autonomi) non viene invece garantito alcun salario minimo.

A causa della contrazione del PIL nell'ultimo decennio, i salari stabiliti contrattualmente sono rimasti pressoché costanti negli ultimi anni, e le retribuzioni del settore pubblico sono rimaste bloccate in termini nominali dal 2010 al 2015. Questo ha esposto i lavoratori a medio reddito, nel caso siano gli unici percettori di reddito all'interno della famiglia, a un crescente rischio di IWP. Alcuni incrementi salariali hanno riguardato i dipendenti del settore privato che hanno beneficiato della contrattazione decentralizzata di secondo livello; tuttavia, solo una piccola parte dei lavoratori godono di questo ulteriore livello di contrattazione che solitamente riguarda i dipendenti delle imprese più grandi ed economicamente più forti, ovvero quei lavoratori che già ricevono retribuzioni sopra la mediana e, dunque, sono esposti a un minor rischio di IWP.

Per incrementare la produttività del settore pubblico a facilitare la crescita dei salari, due misure varate nel 2016 e nel 2017 hanno introdotto una tassazione agevolata, con aliquota al 10%, sui "premi produttività" (ossia, l'incremento delle retribuzioni dei dipendenti connesso all'incremento della produttività) per le imprese che attuano una contrattazione di secondo livello. Inoltre, i "premi produttività" sono completamente esenti fiscalmente se sono erogati sotto forma di benefit di welfare aziendale (ad esempio, servizi di istruzione prescolare, assistenza all'infanzia e ai non autosufficienti, pensioni integrative e assicurazione sanitaria). Tuttavia, come già specificato, sia la contrattazione di secondo livello che i premi alla produttività favoriscono lavoratori assunti da imprese che pagano già salari relativamente più

⁸ Alcune modifiche normative hanno riguardato un leggero incremento nelle aliquote contributive dei collaboratori parasubordinati e un decremento per i professionisti "non ordinisti" (Raitano, 2018a) e un incremento delle deduzioni e l'introduzione di un regime forfettario a vantaggio di alcune categorie di lavoratori autonomi.



alti della media e che, dunque, sono molto meno esposti al rischio di IWP.

Politiche sociali che forniscono contributi monetari al sostegno dei redditi familiari

Dal 2012 sono state introdotte alcune misure con l'obiettivo esplicito di migliorare le condizioni economiche dei disoccupati e ridurre il rischio di povertà delle famiglie. Sebbene non nascano con la finalità specifica di ridurre l'IWP, queste misure potrebbero avere effetti sulla sua incidenza e ancor di più (poiché la generosità di tali misure è spesso alquanto limitata) sulla sua intensità.

Nel 2018, a seguito di un lungo dibattito e dell'introduzione di alcune misure sperimentali pensate per specifiche categorie di persone in condizioni di povertà (ad esempio, il sistema pilota della nuova Social Card introdotto nel 2012 e rinominato, in seguito, Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA), è stato introdotto uno schema di reddito minimo chiamato reddito d'inclusione – REI (Raitano et al. 2018). Il REI è un beneficio economico erogato sulla base di una prova dei mezzi regolata dall'ISEE (l'indicatore della situazione economica equivalente che tiene in considerazione sia il reddito che la ricchezza). L'erogazione di tale beneficio economico è condizionata alla firma di un "contratto sociale" volto a promuovere l'inclusione attiva attraverso piani individualizzati e fornitura di servizi specifici. I requisiti di reddito necessari per accedere al ReI sono tuttavia molto stringenti, cosicché il REI non riesce a raggiungere tutti gli individui che vivono al di sotto della soglia di povertà. L'importo mensile del REI è inoltre alquanto esiguo, poiché varia dai 187,5 euro per le famiglie monocomponenti ai 539,82 euro per le famiglie con almeno 6 membri. Per queste ragioni, il REI non rappresenta una misura che può effettivamente ridurre il fenomeno dell'IWP perché, da un lato, la platea che ne beneficia è molto ristretta e, dall'altro, la generosità del sussidio è veramente limitata e può al massimo ridurre l'intensità del fenomeno, non certo la sua incidenza.

Nel 2012 e nel 2015 sono state introdotte due importanti riforme dell'indennità di disoccupazione. È stata aumentata la generosità del sussidio (sia in termini di durata sia di importo) fornito alla maggior parte dei lavoratori dipendenti (alcune prestazioni più generose rivolte ai lavoratori di grandi imprese, ossia l'indennità di mobilità, sono state abolite). L'indennità è stata, inoltre, estesa ai collaboratori parasubordinati, apprendisti e tirocinanti. Un'ulteriore indennità, erogata sulla base della prova dei mezzi, è stata prevista per la disoccupazione di lungo periodo, ma è stata abolita con l'introduzione del REI. Queste riforme vanno effettivamente a mitigare l'incidenza dell'IWP perché sono indirizzate a quelle categorie di lavoratori, a basso reddito e con contratti a tempo determinato (che solitamente vivono in nuclei meno abbienti), più esposte a tale rischio.



Nel 2017 è stato anche incrementato l'ammontare delle pensioni minime. Questo incremento può portare a ridurre l'incidenza dell'IWP laddove i pensionati vivano nella stessa famiglia di individui che ricevono retribuzioni molto contenute.

Politiche del mercato del lavoro che influenzano la qualità dell'occupazione

Alcune misure sono state introdotte per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro tra lavoratori standard e atipici (perlopiù parasubordinati e a tempo determinato), e per incrementare la qualità del lavoro stesso.

Al fine di ridurre la durata dei rapporti di lavoro parasubordinati, il governo italiano ha seguito un triplice strategia che prevedeva: a) un processo di graduale incremento della contribuzione sociale in modo da rafforzare la copertura rispetto a certi eventi (ad esempio, pensionamento, disoccupazione, maternità) e ridurre il vantaggio – in termini di costo del lavoro – per i datori di lavoro di assumere lavoratori parasubordinati; b) l'introduzione di una regolamentazione più stringente che potesse individuare i "finti" contratti parasubordinati sia per i collaboratori che per i professionisti (Legge No. 92/2012); c) l'abolizione di alcune tipologie contrattuali, tra cui le collaborazioni a progetto, le collaborazioni coordinate e continuative (rispettivamente, dal 2016 e dal 2018, Decreto No. 81/2015) e i "voucher" (sostituiti dal 2017 da una nuova tipologia di forma contrattuale prevista per i lavoratori occasionali). Questi interventi sembrano aver portato i frutti sperati: il numero di collaboratori parasubordinati a basso reddito negli ultimi anni si è effettivamente dimezzato (Raitano, 2018a).

Tuttavia, la riforma denominata *Jobs Act* e, ancor prima, la riforma del mercato del lavoro del 2012, hanno indebolito le tutele dei lavoratori a tempo indeterminato in caso di ingiusto licenziamento. Queste misure sono state poste in essere sulla base del convincimento che ridurre i costi di licenziamento avrebbe incentivato le imprese ad assumere tramite contratti a tempo indeterminato invece che con contratti a termine, così riducendo la segmentazione del mercato del lavoro. Inoltre, sempre con lo scopo di favorire l'assunzione tramite contratti a tempo indeterminato, il *Jobs Act* ha introdotto cospicui sgravi contributivi (per un periodo di 3 anni) per le imprese che, nel periodo 2015–2016, hanno assunto mediante forme contrattuali a tempo indeterminato.

A causa della presenza di molteplici fattori che vanno a "confondere" l'identificazione dei determinanti degli esiti sul mercato del lavoro, al momento non esistono stime robuste relative agli effetti del *Jobs Act* sui livelli e sulla composizione dell'occupazione, ossia, sulla quota di individui assunti a tempo indeterminato. Alcune prime stime, tuttavia, mostrano come la riforma non sembrerebbe aver incrementato l'occupazione complessiva (Cirillo et al. 2017), ma



aver portato a un incremento del numero di contratti a tempo indeterminato dovuto più che altro alla riduzione temporanea degli oneri sociali pagati dalle imprese, invece che alle modifiche subite dalla legislazione sulla protezione del lavoro (Sestito and Viviano, 2016). Per ridurre l'incidenza dell'IWP, il *Jobs Act* nei prossimi anni dovrà portare a un chiaro miglioramento della qualità e della durata dei rapporti di lavoro.

Tuttavia, con mancata coerenza rispetto alle misure che intendevano ridurre la segmentazione nel mercato del lavoro, nel 2014 è stata introdotta una riforma ("Decreto Poletti") che ha facilitato la possibilità per le imprese di assumere tramite rapporti di lavoro a tempo determinato con possibilità di rinnovi nei successivi 3 anni⁹. Questa ulteriore deregolamentazione dei contratti a tempo determinato potrebbe aver reso le carriere lavorative ancor più intermittenti, incrementando, dunque, il rischio di IWP.

La crescente frammentazione del mercato del lavoro è da attribuirsi anche alla maggiore diffusione dei cosiddetti "voucher" (buoni lavoro prestampati il cui valore, inclusivo degli oneri sociali, è pari a 10 euro), dovuta alla deregolamentazione dell'uso di questa forma contrattuale stabilita nel 2012 e nel 2015. Il numero di lavoratori pagati con i voucher è cresciuto enormemente negli ultimi anni, suggerendo che questo strumento possa essere stato utilizzato dai datori di lavoro come *escamotage* per rimpiazzare il lavoro dipendente. Nel 2017 le regole che riguardavano l'uso dei voucher sono state modificate e fortemente irrigidite.¹⁰

Tuttavia, è opportuno sottolineare che, per come è costruito l'indicatore di IWP, la crescente frammentazione e segmentazione del mercato del lavoro potrebbe, paradossalmente, portare a una riduzione dell'IWP. Infatti, poiché l'indicatore è calcolato su coloro che lavorano almeno metà anno, una crescita della segmentazione che aumentasse la quota di individui occupati per meno di 7 mesi l'anno incrementerebbe la quota di individui esclusi dal calcolo dell'IWP, così comportando un'apparente riduzione del fenomeno.

⁹ Tuttavia, la recente legge n.186/2018 ha rafforzato i limiti nell'uso dei contratti a tempo determinato.

¹⁰ Come discusso da Jessoula et al. (2018b), la riforma del 2017 ha posto dei limiti rispetto a che tipo di impresa può utilizzare i voucher e, inoltre, ha limitato anche l'importo che un lavoratore può ricevere in un anno in questa forma. La riforma ha stabilito che l'importo netto del voucher non può essere inferiore ai 9 euro e quello giornaliero ai 36 euro.



Politiche che influenzano i livelli occupazionali

Come precedentemente sottolineato, per come l'indicatore dell'Unione Europea è concepito e costruito, per ridurre l'IWP bisognerebbe aumentare il numero di percettori di reddito nelle famiglie più svantaggiate. Per tale ragione, tutte le misure che fanno aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre l'incidenza dell'IWP.

Recentemente in Italia sono stati introdotti alcuni sgravi fiscali sul costo del lavoro per le imprese che assumono lavoratori a tempo indeterminato o svantaggiati (ad esempio, coloro che hanno meno di 30 anni o vivono al sud). Tuttavia, sino ad ora non vi è una chiara evidenza empirica sull'effetto positivo di queste misure sui tassi di occupazione e dunque, sull'IWP.

Più in generale, nel 2017 è stato introdotto un ambizioso piano (denominato Industria 4.0) per incentivare l'utilizzo, da parte delle imprese, delle nuove tecnologie e, di conseguenza, incrementare la produttività, i salari e accrescere l'occupazione. Al momento, non vi è evidenza che possa mostrare il possibile impatto del piano sull'incremento dell'occupazione e delle retribuzioni.

3.2 Politiche che influenzano indirettamente l'incidenza dell'IWP

L'incidenza dell'IWP può essere ridotta da tutte quelle misure che hanno un effetto positivo sull'occupabilità degli individui, anche se gli effetti, nel breve periodo, non sono catturati dalle statistiche sui salari e sui redditi disponibili. In particolare, una possibile strada per ridurre l'incidenza dell'IWP consiste in una maggior diffusione e disponibilità dei servizi pubblici di welfare, andando in questo modo ad allentare i vincoli che impediscono alle donne provenienti dalle famiglie più povere di partecipare al mercato del lavoro.

A tale scopo, nel 2017 sono state introdotte alcune forme di supporto monetario per ridurre il costo dei servizi di cura all'infanzia e ai non autosufficienti, così da favorire la conciliazione lavoro/famiglia. Tra queste forme di supporto vi sono: il bonus bebè e il bonus asilo nido; un fondo nazionale indirizzato alle persone con serie disabilità che non godono di un supporto familiare adeguato. Tuttavia, come sottolineato da Jessoula et al. (2018a), la disponibilità di servizi per l'infanzia e per la non autosufficienza a costi che le famiglie possano effettivamente sostenere è ancora limitata e, inoltre, sembra manchi del tutto una strategia chiara. Al momento, i possibili effetti di queste misure sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro e, dunque, sulla riduzione dell'IWP, sono alquanto limitati.



Il *Jobs Act* ha introdotto una riforma delle politiche attive del lavoro che potrebbe influenzare l'IWP tramite il miglioramento dell'occupabilità (anche tramite la diffusione di attività di formazione continua, in particolare per i lavoratori con basse qualifiche). La riforma, in particolare, ha introdotto l'Assegno di ricollocazione per coloro che si rivolgono ai servizi per l'impiego e ha creato un'agenzia nazionale per le politiche attive del mercato del lavoro (ANPAL). Queste riforme, tuttavia, sono ancora troppo recenti per poterne valutare i frutti in termini di riduzione di IWP.

4. Conclusioni e raccomandazioni di politica pubblica

Come chiarito nel paragrafo precedente, dal 2012 non si osserva l'introduzione di misure esplicitamente rivolte ad affrontare il problema dell'IWP, con l'eccezione del "Bonus 80 euro" indirizzato ai lavoratori a reddito medio-basso. La riduzione dell'IWP non sembra, dunque, una delle priorità politiche in Italia. La maggior parte delle politiche affrontano questo fenomeno solo indirettamente, andando a focalizzarsi su problematiche relative alla precarietà, disoccupazione e povertà (ad esempio, il *Jobs Act*, la riforma del sistema dell'indennità di disoccupazione, l'introduzione del REI). Dunque, in accordo con Strati (2010), possiamo sostenere che "in Italia, non è possibile separare in modo chiaro le politiche che si occupano della questione dei working poor dalle politiche indirizzate a combattere la povertà e l'esclusione sociale".

Inoltre, come già messo in evidenza da Strati (2010), non è possibile trovare, sia nelle ricerche accademiche che nelle statistiche ufficiali, una definizione chiara di in-work-poverty, working poor e occupazione a basso salario. Viene quindi spontaneo desumere che l'IWP non è considerato dai governi più recenti un problema cruciale. Al contrario, al centro del dibattito di politica economica vi è l'idea che basti avere un lavoro per non essere a rischio di povertà. La diffusione di questa lettura è confermata dal dibattito sull'introduzione del REI e del "reddito di cittadinanza", dibattito che non riesce a uscire dai confini della dicotomia "o si lavora o si ricevono sussidi monetari come strumento di lotta alla povertà". In Italia, poiché l'IWP non è considerata una questione importante all'interno del dibattito di politica economica, se non per l'intersezione con il rischio di povertà e di disoccupazione, non è possibile identificare nessun approccio di "inclusione attiva" con il fine di prevenire e arginare questo fenomeno tramite, ad esempio, l'accesso a un'occupazione di qualità e a forme di supporto al reddito.



Come è noto, di recente il REI è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza (RdC). Il RdC, benché non indirizzato direttamente a ridurla, potrebbe avere importanti conseguenze sull'IWP. Da un lato, l'introduzione del reddito minimo va a ridurre in modo significativo l'intensità dell'IWP per i beneficiari. Dall'altro lato, le conseguenze sull'IWP potrebbero non essere così chiare. Viene, infatti, spontaneo domandarsi quale sarebbe l'effetto di un nuovo (e più generoso del REI) sistema di reddito minimo sul livello dei salari: perché un individuo dovrebbe accettare un'offerta di lavoro con un salario inferiore al valore del RdC? Quale potrebbe essere l'effetto della misura sulla contrattazione e sull'offerta di lavoro? Quest'ultima potrebbe difatti essere frenata (o, addirittura, reindirizzata verso il settore informale) qualora non venissero istituite delle regole appropriate per condizionarne l'accesso, delle politiche attive del lavoro adeguate e dei servizi per l'impiego efficienti. Al momento, tuttavia, è prematura qualsiasi valutazione.

Come sottolineato nel paragrafo precedente, in Italia non vi è una chiara strategia volta a ridurre l'IWP agendo sui suoi fattori scatenanti. Bisognerebbe invece intervenire sia sulle condizioni del mercato del lavoro – in termini di livello delle retribuzioni e qualità del lavoro, dimensioni entrambe legato al tipo di contratto di lavoro – sia sui redditi totali familiari che, senza considerare le prestazioni monetarie di welfare (ad esempio, reddito minimo e indennità di disoccupazione), dipendono in maniera sostanziale dal numero di percettori di reddito che, in Italia, rispetto ad altri paesi dell'UE, risulta essere ancora troppo basso, specialmente a causa del basso tasso di occupazione femminile.

Politiche appropriate dovrebbero, dunque, essere volte a incrementare l'occupazione femminile tramite l'introduzione di misure volte a favorire la conciliazione tra lavoro e famiglia (misure che dovrebbero riguardare l'incremento della flessibilità oraria da ottenere mediante accordi tra sindacati e datori di lavoro), e a incrementare i posti di lavoro nell'ambito dei servizi pubblici di welfare (ad esempio, assistenza continuativa ai non autosufficienti e assistenza all'infanzia) che, da un lato dovrebbe spingere in alto l'offerta di lavoro femminile e, dall'altro, dovrebbe incrementare il numero di posti di lavoro di qualità disponibili sul mercato.

In merito all'occupabilità dei lavoratori, dovrebbero essere inaspriti i limiti posti all'uso di contratti atipici e sottopagati, come i voucher. Si potrebbe, ad esempio, proibire alle imprese di assumere i cosiddetti "lavoratori delle piattaforme" (ad esempio, i lavoratori di Uber e Foodora) tramite "finte" partite iva, incentivando invece l'assunzione tramite contratti full-time e a tempo indeterminato. Bisognerebbe inoltre fare in modo che il divario tra il costo di assumere tramite contratti atipici e contratti standard favorisca i secondi.

In conclusione, riteniamo che la questione più importante dovrebbe riguardare l'incremento delle retribuzioni (a parte i benefici che potrebbero derivare dal ridurre le imposte sui redditi



più bassi). È molto complicato rafforzare il potere contrattuale dei lavoratori perché ci si deve confrontare con uno dei principali motori della disuguaglianza, ossia il potere dei sindacati e dei datori di lavoro. Il potere contrattuale dei lavoratori è legato anche ad altri fattori come il progresso tecnologico, che può portare alla distruzione di posto di lavoro e a sfavorire i lavoratori con basse competenze, le cui condizioni nei paesi sviluppati peggiorano anche a causa della crescente globalizzazione.

In linea con l'analisi contenuta nell'ultimo libro di Tony Atkinson (2015), nonostante l'indiscutibile forte pressione esercitata dal progresso tecnologico e dalla globalizzazione sulla quota salari e sulla crescita del numero di lavoratori che percepiscono salari bassi, oltre che sulle retribuzioni mediane, dovremmo considerare che il rischio di ricevere basse retribuzioni e di avere carriere intermittenti non dipende solo da forze "naturali" esogene, i cui effetti possono essere controbilanciati tramite redistribuzione ex post in favore dei più svantaggiati, effettuata ad esempio tramite sussidi di disoccupazione e sistemi di reddito minimo. Gli effetti di queste forze esogene sul mercato del lavoro sono, infatti, legate a scelte politiche fatte da istituzioni internazionali, governi nazionali e gruppi di interesse. Queste scelte riflettono decisioni esplicite sul modo di confrontarsi con il progresso tecnologico e con il processo di globalizzazione. ¹¹

Pertanto, al fine di bilanciare il potere contrattuale tra lavoratori e imprese, le questioni relative a capitale e lavoro dovrebbero divenire una priorità politica sia per affrontare le crescenti disuguaglianze di reddito, sia, in particolare, per affrontare il fenomeno dell'IWP (Franzini e Pianta, 2015). A tal fine, Atkinson (2015, p. 237) afferma che "le politiche pubbliche dovrebbero avere come obiettivo l'ottenimento di un vero bilanciamento di potere tra i diversi gruppi di interesse e, a tal fine si dovrebbe; a) introdurre un'esplicita dimensione distributiva nelle politiche sulla competitività; b) assicurare una regolamentazione che permetta ai sindacati di rappresentare i lavoratori in modo paritario; e c) stabilire, laddove non esistesse, un Consiglio Socio-Economico che coinvolga le parti sociali e gli enti non governativi".

In sintesi, riteniamo che l'approccio necessario ad affrontare il fenomeno della crescente diffusione dell'IWP non sia monodimensionale. Al contrario, politiche appropriate dovrebbero basarsi su tutti i fattori che determinano l'IWP, valutando il quadro di politica economica dello specifico paese e il quadro istituzionale in cui le politiche vengono attuate.

¹¹ In linea con la nostra lettura, Atkinson (2015, p.237), nella sua lista di proposte per ridurre la disuguaglianza, afferma che "la direzione del cambiamento tecnologico dovrebbe essere una preoccupazione esplicita dei policy maker, che dovrebbero incoraggiare l'innovazione in una forma che incrementi l'occupazione e ponga enfasi sulla dimensione umana della fornitura di servizi".

Bibliografia

Atkinson A.B. (2015), *Inequality. What can be done?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Barbieri P., Cutuli G., Scherer S. (2018), "Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia", forthcoming in *Stato & Mercato*.

Canberra Group (2011), *Handbook on Household Income Statistics*, Geneva, United Nations.

Cirillo V., Fana M., Guarascio D. (2017), "Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act", *Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics*, 34(2), pp. 211-232.

Ermisch J., Francesconi M., Siedler T. (2006), "Intergenerational mobility and marital sorting", *Economic Journal*, 116, pp. 659-79.

Franzini M., Pianta M. (2015), *Explaining inequality*, Londra, Routledge.

Frazer H., Marlier E. (2010), *In-work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons*, Brussels.

Jessoula M., Pavolini E., Raitano M., Natili M. (2018a), *ESPN Country Profile Stages 3 & 4. Italy. 2017 – 2018*, Brussels.

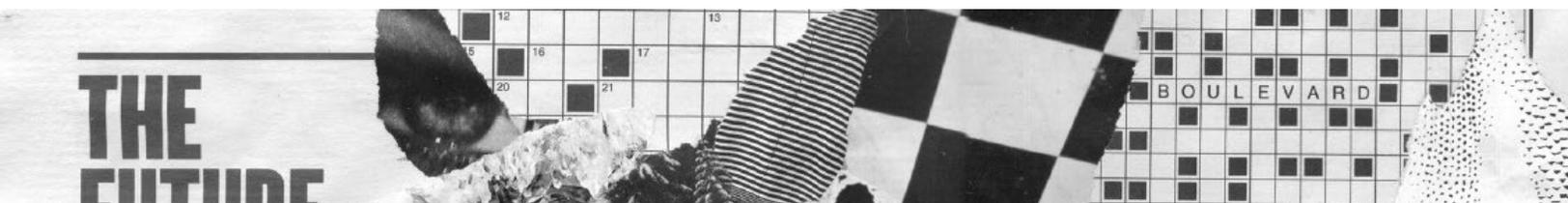
Jessoula M., Pavolini E., Raitano M., Natili M. (2018b), *ESPN European Semester Report. Italy. 2018 – 2019*, Brussels.

Raitano M. (2018a), "Trends and structural determinants of income inequality: an overview", invited paper prepared for the workshop "Addressing Inequalities", organized by the European Commission – DG Employment Social Affairs and Inclusion, Brussels, October 19th 2018.

Raitano M. (2018b), "Italy: Para-subordinate workers and their social protection", in OECD (eds.), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Paris.

Raitano M., Natili M., Jessoula M. (2018), "Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme", *ESPN Flash Report*, 2018/6.

Sestito P., Viviano E. (2016), "Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market", *Bank of Italy Occasional Papers*, n. 325.



L' Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale è

un progetto

nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*

Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia

Tel.: +39 0522378654 - 378715

Email: info@socialcohesiondays.com

Web: www.socialcohesiondays.com/osservatorio-coesione-sociale

