
indice

<i>Presentazione</i> <i>Elena Granaglia</i>	7
Italia e paesi Ocse. Lavoratori e pensionati poveri: economia, mercato del lavoro, retribuzioni	
<i>Massimo Baldini</i> L'andamento delle retribuzioni di mercato nei paesi Ocse	17
<i>Lorenzo Birindelli</i> La «Strega Bianca» e l'elusiva disuguaglianza: le retribuzioni in Italia negli anni dell'euro	37
<i>Vincenzo Carrieri</i> I <i>working poor</i> in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri	71
<i>Michele Raitano</i> I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e a bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani	97
<i>Laura Dragosei, Sergio Ginebri</i> Italia. Da lavoratori a pensionati poveri. Le misure previdenziali di protezione	125
PAROLA CHIAVE Lavoro e disuguaglianza <i>Maurizio Franzini</i>	153

LETTURA	171
<i>A Bit Rich</i> . Calcolare il valore reale delle professioni per la società. Un rapporto del Nef (New Economics Foundation) <i>Ellis Lawlor, Helen Kersley, Susan Steed</i>	
Il fenomeno: analisi sociologiche e politiche europee	
<i>Antonella Meo</i>	219
I <i>working poor</i> . Una rassegna degli studi sociologici	
<i>Rossella Basile</i>	243
Sostenere il reddito dei lavoratori poveri. Una rassegna delle principali misure utilizzate in sede Ue	
I lavoratori poveri. Le politiche di sostegno delle retribuzioni	
<i>Elena Granaglia</i>	269
Il sostegno al reddito dei lavoratori poveri: una misura auto-evidente di giustizia sociale?	
<i>Angelo Castaldo</i>	293
Sostegno al reddito dei lavoratori poveri: uno sguardo sotto il profilo dell'efficienza	
<i>Fernando Di Nicola</i>	313
Una revisione dell'Irpef di stimolo all'offerta di lavoro	
FOCUS	329
Madri e mercato del lavoro: percorsi occupazionali e crescita salariale <i>Francesca Bastagli, Kitty Stewart</i>	
Fuori dal tema	
<i>Giuliano Bonoli</i>	367
Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo	

Rubrica

OSSERVATORIO EUROPA 397

Ose - European social observatory con *Osservatorio europeo Inca - Bruxelles*
Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative
all'azione sociale della Ue

Gli autori 421

English abstracts 425

RPS

indice

Presentazione

Elena Granaglia

Con un tasso di disoccupazione arrivato, nel primo trimestre 2012, al 10,9% della forza lavoro complessiva e al 35,9% per quanto concerne i giovani, perché occuparsi dei lavoratori poveri? Certamente, questi ultimi sono soggetti svantaggiati. Ma, si potrebbe sostenere, ancora più svantaggiato è chi non ha un lavoro, in particolare in un paese come il nostro dove il sistema degli ammortizzatori, nonostante la recente riforma, continua a manifestare carenze diffuse e dove è totalmente assente una rete di protezione di ultima istanza. Tutto il nostro impegno dovrebbe pertanto andare alla definizione di un serio programma di creazione di posti di lavoro o a miglioramenti ulteriori nel sostegno alla disoccupazione.

L'urgenza di tali misure è, ovviamente, incontrovertibile. Appare, tuttavia, spesso difficile fare gerarchie di svantaggi: come valutare, ad esempio, la situazione di un lavoratore povero, che seppure un po' più abbiente di un disoccupato, guadagna il proprio reddito in condizioni di lavoro pericolose o degradate o con orari che limitano fortemente la possibilità di una vita familiare? Il che ha implicazioni anche per i nuovi lavori che dovrebbero essere creati. Inoltre, la crisi in corso dovrebbe fornire l'occasione per un ripensamento complessivo del modello di sviluppo da perseguire. In questa prospettiva, il tema dei lavoratori poveri diventa cruciale, nulla assicurando che la crescita, seppure associata ad un incremento dell'occupazione, ne riduca l'incidenza, neppure una crescita basata sull'innovazione tecnologica.

Certamente, contano i periodi storici. Ad esempio, la crescita che caratterizzò i tre decenni successivi al secondo conflitto mondiale non solo beneficiò i lavoratori poveri, ma, grazie anche ad un paradigma tecnologico che ne favorì la produttività, li beneficiò relativamente di più degli altri lavoratori. Inoltre, è evidente che un modello di crescita basato sulla conoscenza meglio contrasta la povertà di chi lavora rispetto a quanto possa fare un modello dove la competitività è ricercata attraverso la concorrenza al ribasso delle retribuzioni. Più aumenta, infatti, la domanda di capitale umano, più aumentano i salari e si allontana il rischio di una svalutazione delle retribuzioni come alternativa alla svalutazione, ormai indisponibile, dei tassi di cambio.

Ciò nondimeno, come dimostrano Fraser, Gutiérrez e Pena-Casas¹, a partire dalla fine degli anni '90, il rischio di povertà per chi lavora, seppure con differenze significative fra paesi, comincia a porsi come «nuovo» rischio sociale nel complesso dell'Europa, dopo già esserlo divenuto negli Stati Uniti. Da un lato, i cambiamenti tecnologici in atto sembrano avere modificato i beneficiari dai lavoratori poco specializzati a quelli più specializzati. La povertà di chi lavora è, infatti, strettamente legata alla presenza di industrie che restano a bassa qualificazione/produzione e che sono lungi dallo scomparire anche in economie tecnologicamente avanzate. Anzi, è plausibile un aumento della domanda dei servizi da esse prodotti. Basti pensare ai settori della cura, del commercio, delle attività ricreative, della produzione di cibo e delle pulizie. Non si dimentichi che nella stessa Germania oltre 7 milioni di individui sono oggi impiegati nei *mini job* in tali settori. Da un altro lato, al rischio di povertà pur lavorando concorre un insieme di altri fattori, dalla globalizzazione, che aumenta incessantemente l'offerta di lavoro disponibile a basse retribuzioni, alle liberalizzazioni; dall'indebolimento delle norme ugualitarie nella definizione delle retribuzioni alle modalità di aggiustamento dei bilanci pubblici contemplati dal nuovo patto fiscale. L'occupazione pubblica nei servizi di cura, tipicamente meglio retribuita dell'occupazione privata, rischia, ad esempio, di essere sempre più compromessa dalle esigenze di disciplina di bilancio.

In ogni caso, cambiamenti strutturali quali quelli connessi al mutamento del paradigma tecnologico richiedono tempo per dare i propri frutti. Il rischio di una persistenza, se non addirittura di un peggioramento, della povertà per chi lavora appare, dunque, reale ed elevato.

Partendo da questi convincimenti, il numero di «Rps» si pone due obiettivi di tipo essenzialmente conoscitivo. Il primo concerne la messa a fuoco delle dimensioni e delle caratteristiche dei lavoratori poveri con particolare riguardo al nostro paese. La sensazione diffusa è che siano molti, ma il rischio è quello dell'uso di definizioni poco rigorose di povertà. Il secondo si concentra sulla descrizione e sulla valutazione di alcune politiche di intervento.

A tale fine, il numero è diviso in tre sezioni. La prima sezione presenta cinque contributi di economisti volti a descrivere e ad analizzare

¹ Fraser N., Gutiérrez R. e Pena-Casas R., 2011, *Working Poverty in Europe*, Palgrave MacMillan, Londra.

l'incidenza e le caratteristiche dei lavoratori poveri all'interno del quadro dell'andamento delle retribuzioni in chiave comparata e in Italia. Sulla base dei dati più recenti disponibili (Ocse e Eu-Silc), il saggio di Baldini traccia un dettagliato quadro dell'evoluzione delle retribuzioni nei principali paesi industriali avanzati, considerando l'andamento sia dei livelli, sia dei differenziali retributivi. Pur con tutti i *caveat* necessari all'interpretazione dei dati (i dati comparati sulle retribuzioni tendono a concentrarsi sui lavoratori dipendenti a tempo pieno; inoltre, per alcuni paesi, come l'Italia, riguardano le retribuzioni nette, dunque, che hanno già scontato l'imposta progressiva sui redditi), lo scenario è quello di una generale tendenza ad un miglioramento del decile più ricco e ad un lieve peggioramento per il decile più povero. Alcuni gruppi di lavoratori, quali giovani e donne, presentano, tuttavia, ovunque un rischio decisamente più accentuato di avere una bassa retribuzione. Ciò riconosciuto, le differenze fra paesi sono molto accentuate, a prova anche dell'importanza delle politiche del mercato del lavoro. Sulla base soprattutto dei Conti economici nazionali dell'Istat e dei dati Inps, il secondo saggio, di Birindelli, affronta nel dettaglio il caso italiano, ricostruendo l'andamento delle retribuzioni nel nostro paese a partire dal 1999, anno di introduzione dell'euro. Ciò che risulta è una sostanziale stasi delle retribuzioni lorde reali (peraltro, in perfetta linea con le tendenze già in atto in Italia a partire dall'inizio degli anni '90). Tale dato aggregato si accompagna ad una leggera riduzione dei divari retributivi per genere e per classe di età. Si accentua, invece, il divario fra lavoratori a tempo indeterminato e a tempo determinato; fra tempo pieno e tempo parziale e fra Nord e Sud. Seguono tre contributi focalizzati sui lavoratori poveri. A partire dai dati Eu-Silc, Vincenzo Carrieri elabora alcune stime comparabili a livello europeo del numero dei lavoratori poveri e dell'intensità della loro povertà, nonché indaga le principali determinanti del rischio di tale povertà. La povertà è stimata sulla base delle due definizioni di lavoratori poveri tipicamente usate, quella basata sul reddito familiare equivalente e quella basata sulle retribuzioni. In entrambi i casi, è povero chi si trova sotto una soglia al 60% del valore mediano di riferimento. I lavoratori poveri oscillerebbero fra circa il 13% del complesso dei lavoratori se il riferimento è alla povertà in termini di bassa retribuzione e il 19% se il riferimento è alla povertà in termini di reddito familiare equivalente. Il divario di povertà oscillerebbe fra il 27% e il 28% della soglia.

RPS

Elena Granaglia

Raitano allarga l'ambito di analisi, considerando la vulnerabilità nel tempo dei lavoratori con particolare riguardo agli effetti della forma contrattuale e dei periodi di interruzione dell'attività lavorativa. Il *dataset* utilizzato è decisamente innovativo, includendo, diversamente da quanto avviene nei dati Eu-Silc, i lavoratori non subordinati. I risultati, oltre a confermare le criticità associate all'entrata nel mercato del lavoro con un contratto atipico – i tassi di conversione in lavoro standard restano limitati anche nel medio periodo – segnalano un rischio sensibile, di una caduta in forme contrattuali atipiche anche per chi entra nel mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato (ossia, la maggioranza, ancora oggi dei *low skilled*). Il che mette in discussione almeno due convincimenti diffusi nel dibattito pubblico nel nostro paese: che il lavoro precario caratterizzi essenzialmente l'inizio della vita lavorativa e che il mercato del lavoro sia rigido per chi entri con un contratto a tempo indeterminato. Al contrario, nei termini di Raitano, lo scenario sarebbe quello di un mercato del lavoro liquido. Preoccupanti appaiono poi gli scenari relativi alle prestazioni erogate dal sistema pensionistico contributivo.

Il tema del rischio di pensioni povere è approfondito da Dragosei e Ginebri i quali, dopo una minuziosa ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo relativo ai pensionati poveri, mettono in evidenza la persistenza di rischi non indifferenti di povertà e di vulnerabilità nonostante l'allungamento dell'età pensionabile connesso all'ultima riforma pensionistica. Tali rischi si concentrerebbero fra coloro che, a settanta anni, abbiano un'anzianità contributiva inferiore ai trenta anni. Benché centrata sull'identificazione dei lavoratori poveri, la prima parte offre molteplici spunti di *policy*. Raitano, ad esempio, oltre a sostenere la necessità di introdurre nel calcolo contributivo elementi di garanzia per i lavoratori più penalizzati, mette in guardia dal sopravvalutare gli effetti di mere modifiche negli assetti regolamentativi (concernino essi le forme contrattuali o l'età pensionabile), sostenendo la necessità di sinergie virtuose fra politiche diverse (del mercato del lavoro, industriali e di *welfare*). Dragosei e Ginebri propongono l'estensione della contribuzione figurativa a tutti i lavoratori nei periodi di disoccupazione, nonché il recupero del principio di valorizzazione dei contributi versati che il sovrapporsi di interventi diversi ha sostanzialmente annullato.

Al tema delle politiche sono tuttavia specificamente dedicate le due sezioni seguenti.

In particolare, nella seconda sezione, Basile presenta un dettagliato quadro comparato delle diverse misure di sostegno al reddito dei lavoratori poveri presenti nell'Unione Europea, le cosiddette *in-work policies*, con particolare riferimento al tipo di beneficio, ai criteri di selezione dei beneficiari e alle principali caratteristiche delle misure utilizzate. Dentro tale quadro, l'attenzione è concentrata sulle esperienze della Gran Bretagna, dell'Irlanda, del Belgio e della Francia. Precede tale riflessione un saggio di Meo volto a ricostruire gli elementi più importanti della riflessione sociologica sui lavoratori poveri. Il quadro che risulta è decisamente complesso e multidimensionale, denso di problemi concettuali e metodologici ancora aperti e derivanti dal doppio riferimento alla concezione di povertà come questione di basse retribuzioni e come questione di risorse familiari equivalenti insufficienti. Rispetto alle politiche Meo sottolinea, infine, sia le relazioni intercorrenti fra regimi di *welfare* ed incidenza dei lavoratori poveri, sia i rischi di politiche errate qualora attuate sulla base di una cattiva comprensione di chi siano i lavoratori poveri.

Nella terza sezione l'attenzione è rivolta ad una classe particolare di politiche di sostegno ai redditi dei lavoratori poveri, ossia le politiche attuate attraverso il sistema di *tax and transfer*. Nello specifico, i due capitoli iniziali a cura rispettivamente di Granaglia e di Castaldo sono concentrati sui crediti di imposta ai lavoratori poveri, introdotti in un gran numero di paesi europei, sulla falsariga dell'*Earned Income Tax Credit* presente negli Usa a partire dal 1975. Si tratta di una misura difesa anche nel nostro paese quale via per favorire al contempo contrasto alla povertà e incentivo al lavoro. Pur riconoscendo tali potenzialità, Granaglia e Castaldo mettono in evidenza alcune possibili criticità di cui tenere conto nel disegno della misura.

Granaglia discute di questioni di giustizia, argomentando come la difesa dei crediti di imposta ai lavoratori poveri sia assai meno univoca di quanto tipicamente riconosciuto nel dibattito pubblico. Al contrario, dietro il condivisibile intento di contrastare la povertà dei lavoratori possano porsi concezioni assai diverse di giustizia. Un conto, ad esempio, è concepire i crediti di imposta come uno strumento di contrasto alla povertà, un altro come compensazione contro carenze in risorse individuali e un altro ancora come questione di giustizia nel gioco di mercato. Sottovalutare tale pluralità di possibili giustificazioni rischia di ingenerare diverse incoerenze fra scelta in tema di finalità della misura e disegno della stessa.

Castaldo si concentra sull'efficienza e mette in evidenza come, nono-

RPS

Elena Granaglia

stante gli intenti, i crediti di imposta possano avere anche effetti negativi su questo piano. Al riguardo, occorre, innanzitutto, distinguere fra il margine estensivo e quello intensivo. I crediti di imposta sembrano assai più utili con riferimento al primo, ossia, alla scelta se partecipare o no al mercato del lavoro, che non al secondo, ossia, al numero di ore in cui si lavora. Cruciali, in ogni caso, sono la conoscenza della elasticità dell'offerta di lavoro nonché il disegno della misura: se si considera, ad esempio, il reddito familiare, il rischio di disincentivi al lavoro per il secondo coniuge è elevato. Altre criticità concernono i rischi di intrappolamento in lavori a bassa produttività, nonché i costi amministrativi. Il che, ovviamente, non nega possibili effetti positivi sull'offerta di lavori quali quelli messi di recente in evidenza per il nostro paese da Colonna e Marcassa² e da Figari³.

Chiude la sezione il capitolo di Di Nicola, che presenta un insieme di interessanti proposte di riforma dell'Irpef. Il punto di partenza è la presenza, nel nostro paese, di un sistema di aliquote marginali effettive ben diverso e più elevato rispetto a quello formale, a causa dell'operare di un'elevata aliquota d'ingresso e di decrescenza delle detrazioni e degli assegni rispetto al reddito. In sintesi, ricostruisce Di Nicola, avremmo essenzialmente tre aliquote, la prima pari a zero (fino alla soglia esente); la seconda oltre il 30% (fino ai 28 mila euro) e la terza oltre il 40% (dai 28 mila in su). Gli effetti negativi in termini distributivi e di disincentivo al lavoro per i bassi redditi sono evidenti. A partire da ciò, Di Nicola traccia un percorso di riforme, a seconda della coerenza del vincolo di bilancio, il cui primo passo dovrebbe comunque comportare un leggero calo delle prime tre aliquote, un lieve incremento delle altre due e una tasso lineare di diminuzione delle agevolazioni al posto dell'accelerazione oggi gravante sui bassi redditi. Ad integrazione di queste sezioni, vi sono poi tre contributi ulteriori. Vi è il saggio di Franzini incentrato sulla parola chiave costituita da *Lavoro e Disuguaglianza*. Franzini, oltre a offrire una sorta di *summa* o nei suoi termini una «radiografia» su andamenti e connessioni fra disuguaglianza di reddito e disuguaglianza nei redditi da lavoro, affronta direttamente il luogo comune, secondo cui la promozione del capitale

² Colonna F. e Marcassa S., 2011, *Taxation and Labor Force Participation: The Case of Italy*, disponibile al sito internet: www-3.unipv.it/websiep.

³ Figari F., 2011, *From Housewives to Independent Earners: Can the Tax System help Italian Women to Work?*, Iser Working Paper 15, University of Essex, Colchester.

umano, delle *skills*, sarebbe la via principale di contrasto alla povertà nel lavoro. Tale luogo comune non solo si scontra con la questione, già sopra accennata, relativa alla persistenza, anche in economie avanzate, di una domanda di lavoro a bassa qualificazione (e, dunque ai possibili rischi di *overeducation*). Neppure è in grado di spiegare l'ampia evidenza di eterogeneità delle retribuzioni a parità di *skills*. Dalla riflessione più critica, Franzini passa poi a proporre diverse indicazioni di *policy*, fra cui spicca l'invito a «interrogarsi» di più «sul funzionamento del mercato del lavoro, andando oltre la spiegazione basata sulla centralità del capitale umano».

Vi è, poi, il focus di Bastagli e Stewart che ripercorrono i percorsi occupazionali e retributivi delle donne lavoratrici che diventano madri. Il lavoro, pur concentrandosi sui dati inglesi, offre diverse indicazioni di rilevanza più generale. Da un lato, oltre a mettere in evidenza la penalizzazione associata al passaggio al tempo parziale in concomitanza con la nascita dei figli, il lavoro sottolinea come a essere maggiormente danneggiate siano le donne più istruite. Dall'altro lato, il lavoro richiama la nostra attenzione sui limiti di quello che potrebbe sembrare l'antidoto auto-evidente, ossia, sostenere l'opportunità delle madri di mantenere un lavoro a tempo pieno. Ciò è sicuramente auspicabile per le madri che lo desiderino. Il punto, tuttavia, è che molte madri preferiscono il passaggio al part time quando i figli sono piccoli. Il che rende necessaria anche una maggiore attenzione al miglioramento della qualità, delle retribuzioni e delle prospettive di carriera dei lavori part-time.

Infine, vi è la Lettura, la quale presenta ampi stralci di un recente Rapporto della Fondazione inglese Nef (New Economics Foundation). Sulla base anche di un insieme dettagliato di casi di studio, il Rapporto propone di andare oltre alla valutazione di mercato delle retribuzioni per tenere conto del contributo offerto dalle diverse occupazioni al benessere collettivo, ossia, della produttività sociale. In questa prospettiva, la questione non sarebbe dunque tanto quella di assicurare integrazioni fiscali alle retribuzioni o anche un salario minimo decente. Occorrerebbe, al contrario, una mossa più radicale, costituita dal pensare diversamente al valore di ciò che si produce. Così muovendosi, è evidente che molte occupazioni quali le occupazioni di cura (degli altri e del più complessivo ambiente) vedrebbero radicalmente aumentare le proprie remunerazioni. Anche questo, nonostante i diversi problemi aperti, sembra un modo interessante per cercare di contrastare la povertà di chi lavora.

RPS

Elena Granaglia

Italia e paesi Ocse.
Lavoratori e pensionati poveri:
economia, mercato del lavoro, retribuzioni

L'andamento delle retribuzioni di mercato nei paesi Ocse

Massimo Baldini

RPS

L'obiettivo del lavoro consiste nel descrivere l'andamento delle retribuzioni nei principali paesi dell'area Ocse nel corso degli ultimi decenni. Si considerano sia le dinamiche relative ai livelli dei redditi che quelle riguardanti i differenziali

retributivi. Nella seconda parte del lavoro si studiano, per alcuni paesi europei, le caratteristiche dei lavoratori a basso reddito e quelle dei lavoratori che rimangono in condizioni di povertà di reddito familiare.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni la diseguaglianza nella distribuzione dei redditi familiari è aumentata in buona parte dei paesi sia ricchi che in via di sviluppo (Oecd, 2011). Visto che i redditi da lavoro costituiscono una delle principali determinanti dei livelli di diseguaglianza complessivi (Hoeller e al., 2012), è importante studiare la dinamica delle retribuzioni se vogliamo capire perché la diseguaglianza è cresciuta più in alcuni paesi che in altri e quali gruppi sociali sono stati maggiormente coinvolti. Questo articolo descrive la dinamica dei livelli delle retribuzioni e della loro diseguaglianza nel corso degli ultimi decenni nei paesi dell'area Ocse. La prima parte si concentra sull'andamento dei redditi da lavoro nel medio-lungo periodo, coprendo per alcuni paesi un arco temporale di 40 anni, anche se per molti altri ci dobbiamo accontentare di periodi ben più brevi. Nella seconda parte il lavoro considera più in dettaglio due aspetti: dapprima l'evoluzione della quota di persone a basso reddito da lavoro e le loro caratteristiche, e quindi il fenomeno dei lavoratori poveri, cioè delle persone che pur lavorando non possono disporre di un reddito familiare superiore alla soglia di povertà. L'obiettivo generale di questo scritto non è quello di fornire una panoramica esaustiva delle fonti disponibili e del dibattito in corso su questi temi, compiti che richiederebbero un impegno e uno spazio ben superiori, ma solo di fissare alcuni punti su alcuni fenomeni che recentemente, anche a causa della crisi in corso,

hanno assunto una posizione di primo piano nel dibattito politico-economico.

2. *L'andamento delle retribuzioni*

RPS

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI DI MERCATO NEI PAESI OCSE

Chi voglia studiare come sono cambiati nel corso degli ultimi decenni i redditi da lavoro si trova di fronte a grandi difficoltà nel reperire adeguate informazioni quantitative. Sono infatti molto rare le indagini che riescono a coprire una vasta gamma di paesi in modo omogeneo e continuativo nel tempo. Le poche disponibili sono state introdotte solo in anni recenti e non sempre offrono una completa visione del fenomeno¹. Per cercare di superare questi problemi, l'ufficio statistico dell'Ocse ha da tempo proceduto alla costruzione di un database il più possibile integrato sulle retribuzioni dei lavoratori dei paesi membri. È questa la fonte informativa di cui si fa uso in questa sezione. Anche se rappresenta la base più solida per effettuare confronti nel tempo, resta molto difficile procedere con essa a comparazioni tra i livelli dei redditi nei vari paesi, perché spesso questi dati provengono da indagini nazionali che li raccolgono secondo definizioni e regole di copertura divergenti. Spesso ad esempio si tratta di dati relativi ai redditi lordi, anche se in alcuni casi, tra cui l'Italia, questo database contiene redditi netti². In genere inoltre, ma non sempre, l'universo di riferimento si limita ai lavoratori dipendenti e a chi lavora per tutto l'anno e a tempo pieno. Questi dati quindi tendono a sottostimare il livello della disuguaglianza perché spesso non considerano gli autonomi e le occupazioni atipiche o a tempo parziale³.

Cominciamo con l'evoluzione del reddito mediano, cioè quello corrispondente al cinquantesimo percentile della distribuzione dei redditi da lavoro. Il suo andamento temporale dovrebbe riflettere abbastanza

¹ L'indagine Eu-Silc (*Statistics on income and living conditions*) produce informazioni sui redditi da lavoro dei residenti nei paesi europei, ma si effettua solo a partire dal 2004, mentre la precedente indagine Echp è stata svolta nel periodo 1994-2001. L'indagine Ses (*Structure of earnings survey*) esclude alcuni settori e si concentra sulle sole imprese con almeno 10 dipendenti e quindi per molti paesi, tra cui l'Italia, offre una visione solo parziale oltre che limitata nel tempo.

² Per l'Italia i dati provengono dall'Indagine Banca d'Italia sui redditi e sulla ricchezza delle famiglie.

³ Vedi Atkinson (2008) e Oecd (2008 e 2011) per maggiori dettagli.

da vicino anche cosa accade all'economia nel suo complesso. Di solito la banca dati Ocse viene utilizzata solo per studiare l'evoluzione dei differenziali retributivi; in questa sede si sfruttano anche le informazioni di cui essa dispone sui livelli reali delle retribuzioni, che vengono confrontati nel corso del tempo anche se non tra paesi, per i problemi di comparabilità esposti.

Tabella 1 - Tasso medio annuale di variazione del reddito da lavoro mediano (uomini e donne)

	Anni '70	Anni '80	Anni '90	Anni 2000	Totale periodo
Australia	-0,3%	0,1%	1,9%	1,2%	0,9%
Belgio				0,7%	0,7%
Canada				0,6%	0,6%
Rep. Ceca			2,1%	2,9%	2,7%
Danimarca		1,2%	3,0%	1,6%	1,8%
Finlandia	1,4%	2,7%	1,2%	2,0%	1,9%
Francia	2,2%	0,7%	0,5%	-0,1%	0,7%
Ungheria			-0,7%	2,9%	1,0%
Irlanda			-1,6%	4,9%	2,3%
Italia		1,6%	-0,5%	-0,2%	0,1%
Giappone	-1,1%	1,6%	0,9%	0,0%	0,6%
Corea Sud		8,6%	4,2%	1,9%	4,8%
Olanda		0,0%	0,7%	1,5%	0,5%
Nuova Zelanda		0,2%	0,8%	1,2%	0,8%
Norvegia				2,4%	2,4%
Svezia	0,5%	0,6%	1,1%	1,8%	1,0%
Svizzera				-0,2%	-0,2%
Uk	1,7%	2,7%	1,8%	1,5%	1,9%
Usa	-1,4%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,1%
Germania Ovest		2,0%	0,9%	-0,9%	0,5%
Germania			1,7%	-0,3%	0,7%

Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

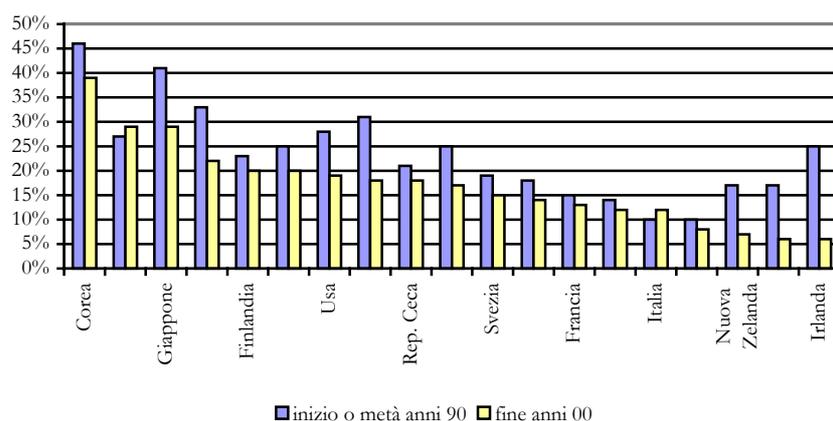
La tabella 1 mostra, per buona parte dei paesi Ocse, il tasso medio di variazione annua del reddito da lavoro reale mediano in ciascun decennio per cui si hanno dati, per entrambi i sessi. L'ultima colonna riassume questi andamenti con la variazione percentuale media annua del reddito mediano reale a partire dal primo anno per cui sono disponibili dati sul singolo paese. Anche se i dati grezzi su cui queste va-

RPS

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI DI MERCATO NEI PAESI OCSE

riazioni sono state calcolate non sono perfettamente omogenei e quindi ogni confronto è operazione problematica e da effettuarsi con molte cautele, la tabella fornisce comunque molte informazioni interessanti. Si notano in particolare le buone performance complessive registrate da alcuni paesi che partivano da livelli di reddito sicuramente inferiori alla media Ocse, come la Repubblica Ceca, la Corea del Sud e l'Ungheria nel corso dell'ultimo decennio, ma anche di alcuni paesi dell'Europa settentrionale, in particolare Danimarca, Norvegia, Finlandia, Irlanda e lo stesso Regno Unito. Altri paesi, invece, nel corso degli ultimi decenni non hanno in pratica conosciuto alcuna crescita dei redditi mediani reali, in particolare Italia e Stati Uniti. Negli Usa la riduzione degli anni '70 non è stata compensata dai modesti incrementi relativi ai tre decenni successivi, cosicché alla fine del periodo il reddito da lavoro del cinquantesimo percentile è sostanzialmente allo stesso livello di 40 anni fa. In Italia al guadagno degli anni '80 ha fatto seguito, secondo i dati dell'indagine Banca d'Italia, un lungo periodo di declino che non ha ancora trovato la fine. In Germania e Francia il tasso di variazione del reddito mediano ha rallentato il passo nel corso degli anni '90 per poi diventare negativo durante l'ultimo decennio. La differenza tra i valori relativi all'intera Germania e alla sola Germania occidentale mostra che i risultati tedeschi migliorano se si considerano anche le regioni dell'Est nel periodo successivo all'unificazione.

Figura 1 - Il gender wage gap nell'ultimo ventennio



Fonte: elaborazione dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

In quasi tutti i paesi la dinamica dei redditi mediani della componente femminile è stata significativamente superiore a quella dei redditi maschili: la figura 1 mostra il *gender wage gap*, definito come la differenza tra i redditi mediani degli uomini e delle donne espressa in percentuale dei redditi mediani maschili. Nella figura consideriamo il valore di questo indice all'inizio degli anni '90 (o attorno alla metà di quel decennio per alcuni paesi) e nell'anno più recente a disposizione, variabile a seconda dei paesi ma solitamente compreso tra il 2008 e il 2010. La figura considera solo gli ultimi 20 anni per ampliare il numero di paesi messi a confronto. Le osservazioni sono ordinate sulla base dei valori del *gender wage gap* al termine del periodo di osservazione.

RPS

Massimo Baldini

3. Il decimo e il novantesimo percentile

L'osservazione dei redditi mediani ha mostrato la presenza di fortissime differenze nelle tendenze di lungo periodo. In alcuni casi i redditi sono rimasti fermi per tutto il periodo considerato, mentre in altri hanno registrato tassi di variazione mediamente positivi che, nell'arco di tre o quattro decenni, si traducono in sostanziali incrementi nel tenore di vita dei lavoratori e delle loro famiglie. È però necessaria un'analisi più dettagliata per verificare se queste dinamiche abbiano interessato tutta la platea dei redditi da lavoro (o almeno delle tipologie qui considerate, che in genere consistono nei lavoratori occupati a tempo pieno per tutto l'anno) o solo alcune sezioni della loro distribuzione complessiva. Consideriamo quindi nella tabella 2 i tassi medi annui di variazione reale dei redditi del decimo e del novantesimo percentile della distribuzione relativa ad entrambi i sessi.

I pochi dati a disposizione per gli anni '70 del secolo scorso mostrano un quadro diversificato: negli Usa inizia già allora il processo di aumento della disegualianza, ma solo perché i redditi alti diminuiscono in media meno di quelli bassi. Nei decenni successivi, negli Stati Uniti la divaricazione aumenta perché i redditi bassi rimangono immobili o sono leggermente decrescenti in termini reali, mentre quelli del novantesimo percentile mostrano una dinamica positiva costante anche se non particolarmente intensa. Per Francia e Uk gli anni '70 sono un periodo di riduzione delle disegualianze. Nel corso degli anni '80, in otto paesi la crescita è superiore per il novantesimo percentile, al contrario di quanto accade in altri quattro. Particolarmente elevata è la differenza tra i tassi medi di crescita dei redditi alti e quelli bassi nel

Regno Unito, anche se i primi continuano comunque a salire. Anche nel corso del successivo decennio il numero di paesi nei quali i redditi alti aumentano più di quelli bassi (11) supera decisamente quello dei paesi in cui invece è il decimo percentile a crescere di più (cinque). Anche nel più recente decennio, infine, per buona parte dei paesi (15) i redditi del novantesimo percentile aumentano più di quelli bassi. Questi ultimi crescono maggiormente solo in quattro casi (Belgio, Francia, Ungheria, Svezia). Nel corso del primo decennio del nuovo secolo i redditi da lavoro bassi hanno registrato significativi incrementi soprattutto nei due paesi dell'Europa orientale presenti nel nostro insieme e in alcuni paesi dell'Europa settentrionale. Sono invece significativamente diminuiti in Germania e, al pari di quelli alti, sono rimasti pressoché immobili in Italia.

Tabella 2 - Tassi medi annui di variazione dei redditi reali del decimo e del novantesimo percentile (uomini e donne)

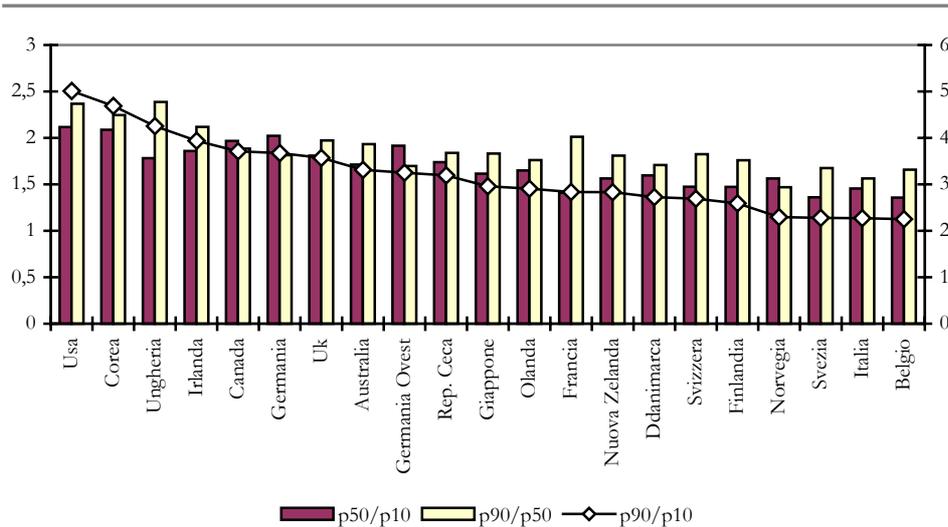
	Anni '70		Anni '80		Anni '90		Anni 2000		Totale	
	P10	P90	P10	P90	P10	P90	P10	P90	P10	P90
Australia	-1,8	0,1	0,0	-0,1	1,9	2,7	0,9	1,9	0,6	1,3
Belgio							1,1	0,5	1,1	0,5
Canada							0,8	1,2	0,8	1,2
Rep. Ceca					1,6	2,5	2,4	3,5	2,2	3,2
Danimarca			1,4	1,5	1,8	4,4	0,7	1,6	1,3	2,3
Finlandia	3,2	0,8	2,9	3,0	1,6	1,3	1,5	2,3	2,1	2,1
Francia	2,8	1,3	1,0	1,0	0,9	0,4	1,1	0,3	1,3	0,7
Ungheria					-2,5	1,2	4,4	3,4	0,7	2,3
Irlanda					1,7	-1,9	3,8	6,0	3,0	2,8
Italia			1,8	1,9	0,2	0,2	-0,3	0,0	0,4	0,5
Giappone	-0,4	-1,1	1,7	2,2	1,4	0,7	0,0	0,0	0,8	0,7
Corea Sud			9,7	6,7	3,5	3,9	1,5	3,2	4,6	4,8
Olanda			0,0	0,1	0,2	1,2	1,6	1,6	0,3	0,8
Nuova Zelanda			-0,3	0,6	0,8	1,6	1,1	1,9	0,7	1,5
Norvegia							1,5	2,8	1,5	2,8
Svezia	0,3	0,4	0,7	0,6	0,6	2,2	2,0	1,7	1,0	1,3
Svizzera							0,0	0,9	0,0	0,9
Uk	3,2	1,4	2,2	3,6	2,0	2,1	1,5	1,8	2,2	2,2
Usa	-1,6	-1,0	-0,3	1,0	0,1	0,4	-0,1	1,0	-0,4	0,5
Germania Ovest			3,2	2,0	0,5	1,6	-2,9	-1,7	0,0	0,6
Germania Ovest					4,8	1,7	-1,4	-0,1	1,6	0,8

Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

Le ultime due colonne presentano i tassi medi annuali calcolati sull'intero periodo per cui si dispone dei dati. Non sono tra loro comparabili, dal momento che si riferiscono a intervalli diversi.

Passando ora alla disegualianza nella distribuzione dei redditi da lavoro, si presentano i tradizionali rapporti P90/P10 (rapporto tra i redditi del novantesimo e del decimo percentile), P90/P50 e P50/P10, dapprima relativamente ai più recenti dati disponibili e quindi per l'intero arco coperto dal database dell'Ocse. Nella fig. 2 i paesi sono ordinati in base a valori decrescenti dell'indice P90/P10 (scala di destra, mentre gli altri due indici si leggono nella scala sinistra). Gli Usa presentano i più elevati livelli di disegualianza nella distribuzione del reddito da lavoro, seguiti da Corea, Ungheria e Irlanda, anche l'ordinamento tra paesi dipende dal particolare indice considerato. L'Italia si caratterizza per indici di disegualianza sempre piuttosto ridotti. Ciò si può in parte spiegare con la natura del database Ocse, che considera per l'Italia (e per la Francia) i redditi mensili al netto dell'imposta sul reddito, che essendo progressiva riduce la disegualianza, mentre per gli alti paesi sono al lordo di essa e dei contributi formalmente a carico dei lavoratori dipendenti.

Figura 2 - Indici di disegualianza tra i redditi da lavoro nel più recente anno a disposizione (uomini e donne)



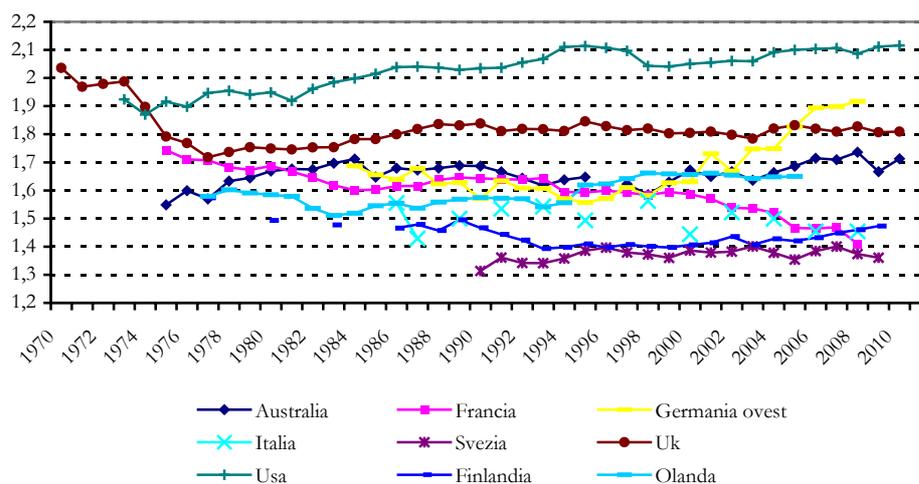
Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

RPS

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI DI MERCATO NEI PAESI OCSE

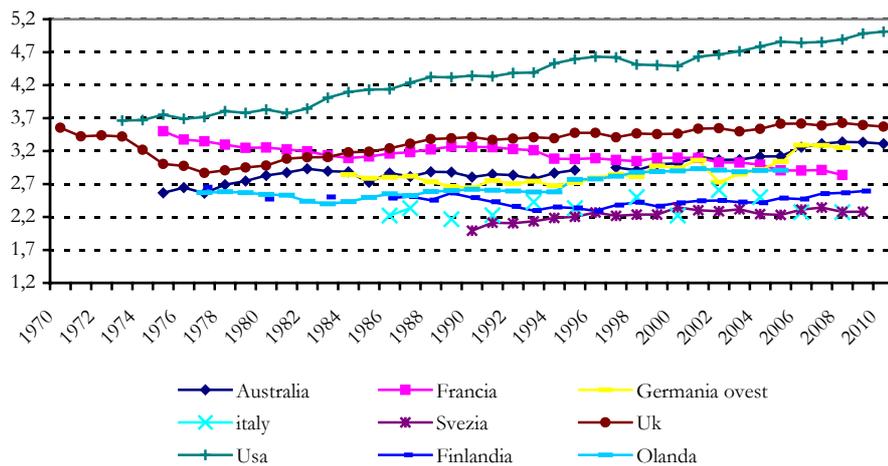
L'indice italiano qui presentato non risente neppure dell'incidenza del lavoro autonomo, molto diffuso in Italia. Tra i paesi europei, la Germania presenta un indice P50/P10 particolarmente elevato, a causa della prolungata compressione dei redditi bassi già osservata. Nel Regno Unito l'indice P90/P50 supera l'indice P50/P10: nel complesso del periodo considerato, i redditi alti e quelli bassi sono mediamente cresciuti più di quelli mediani. Bassi livelli di disuguaglianza caratterizzano, come atteso, i paesi dell'Europa settentrionale, assieme a Italia e Belgio. Per una visione di più lungo periodo dell'andamento della disuguaglianza nei redditi dei lavoratori è utile considerare graficamente le realtà per le quali possediamo dati che ricoprano un più ampio arco di tempo. Le figure 3-5 mostrano che in effetti le dinamiche distributive dipendono soprattutto da quello che è accaduto alla parte superiore della distribuzione del reddito (Atkinson, 2008; Koske e al., 2012). Il primo grafico, relativo al rapporto P50/P10, presenta infatti curve meno ripide rispetto ai due successivi (in effetti, nei vari periodi per cui possediamo dati risulta che, sull'intero campione, per dieci paesi il reddito del decimo percentile è aumentato mediamente più del reddito mediano).

Figura 3 - Rapporto P50/P10 per alcuni paesi dell'area Ocse



Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

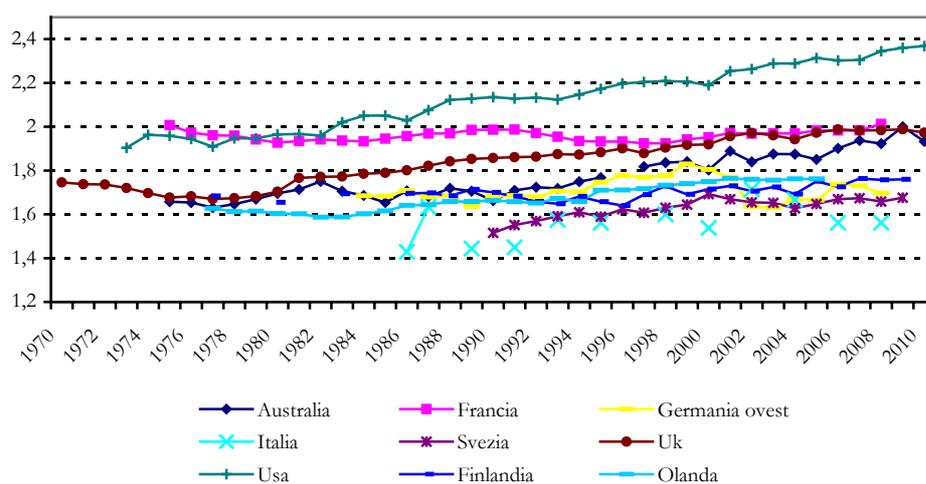
Figura 4 - Rapporto P90/P10 per alcuni paesi dell'area Ocse



Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

Anche in questo grafico sono presenti però casi di significativo incremento della disuguaglianza, in particolare per quanto riguarda gli Usa, nel corso dell'intero periodo, e la ex Germania Ovest, dove dopo una riduzione del rapporto nel corso degli anni '80 si assiste ad un brusco incremento della disuguaglianza nell'ultimo decennio, a causa del calo dei redditi più bassi. Sia in Francia che in Uk gli anni '70 sono stati caratterizzati da un calo della disuguaglianza, ma successivamente essa ha proseguito nella sua discesa in Francia, mentre è aumentata nel corso degli anni '80 nel Regno Unito, per poi stabilizzarsi attorno ad 1,8. In generale, differenze anche di pochi decimali non dovrebbero essere sottovalutate. Esse ci dicono ad esempio che in Svezia chi si trova nella posizione intermedia nella distribuzione del reddito percepisce un reddito lordo che è superiore di circa il 35-40% rispetto a chi occupa il decimo percentile, mentre negli Usa guadagna più del doppio e nel Regno Unito l'80% in più. Il rapporto P90/P10 è in crescita per buona parte dei casi illustrati nella figura 4 e non solo per gli Usa. Le eccezioni più rilevanti sono ancora la Francia e l'Italia. Il gap tra il novantesimo e il decimo percentile sembra nell'ultimo ventennio in crescita anche nei paesi dell'Europa settentrionale, oltre che in Germania. Per la Francia, la riduzione del rapporto P90/P10 e la stabilità di P90/P50 indicano che è in corso un recupero relativo dei redditi più bassi.

Figura 5 - Rapporto P90/P50 per alcuni paesi dell'area Ocse



Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

Purtroppo lunghe serie temporali di questi indici sono disponibili solo per un ristretto numero di casi. Se concentriamo lo sguardo sui vent'anni più recenti, è possibile studiare come si è modificata la disuguaglianza nei redditi da lavoro per quasi tutti i paesi del nostro campione, anche se per alcuni dobbiamo utilizzare dati che partono dalla metà degli anni '90. In questo intervallo, il rapporto P50/P10 aumenta per 12 paesi su 21 (consideriamo come due osservazioni distinte quelle relative alla Germania e alla sola ex Germania Ovest, perché le loro dinamiche sono molto diverse), quello P90/P10 aumenta per 16 e quello P90/P50 per 18 su 21. Ciò segnala che l'aumento delle disuguaglianze è un fenomeno diffuso anche nel corso degli anni '90 e nel primo decennio del nuovo secolo, e non si è limitato agli anni '80 del secolo scorso. Indica inoltre che questo incremento delle disuguaglianze è determinato più dalle variazioni dei redditi nella parte alta della distribuzione piuttosto che nella prima metà di essa. La distribuzione del reddito da lavoro sta insomma diventando più diseguale a causa soprattutto del forte aumento dei redditi alti rispetto a tutti gli altri. Che significato dare all'aumento della disuguaglianza nei redditi da lavoro? Sottolineato che lo studio di questo fenomeno non è sufficiente

per conoscere come stiano cambiando le condizioni di vita delle persone, perché a questo scopo è necessario rivolgerci alla distribuzione del reddito disponibile delle famiglie, abbiamo finora considerato separatamente due fenomeni che è opportuno mettere in relazione: la dinamica dei redditi reali da lavoro da un lato, quella della loro diseguaglianza dall'altro. Le conseguenze dell'incremento di quest'ultima sono diverse a seconda del segno dell'evoluzione dei redditi reali, nel senso che una società con redditi in crescita può essere meglio in grado di tollerare un ampliarsi delle distanze tra i redditi. Nella tabella 3 proviamo a considerare congiuntamente questi due fenomeni. Suddividiamo a questo scopo i paesi in due gruppi definiti sulla base della variazione del reddito del decimo percentile, inserendo nel gruppo con alta crescita dei redditi gli undici paesi nei quali, nel corso degli ultimi 20 anni, il reddito del decimo percentile è aumentato maggiormente, mentre restano nel gruppo con scarsa crescita dei redditi più bassi gli altri 11. La suddivisione è ovviamente arbitraria, e consente di classificare nel primo gruppo i paesi nei quali il tasso medio annuo di variazione del reddito del decimo percentile è superiore all'1,14% all'anno, mentre gli altri sono considerati a bassa crescita. Consideriamo poi un'ulteriore suddivisione: definiamo come ad alta crescita della diseguaglianza i 10 paesi nei quali il rapporto P90/P10 è cresciuto di più (misurato con il suo tasso medio annuo di variazione nel periodo), mentre sono a bassa crescita della diseguaglianza gli altri 11. Otteniamo così i quattro gruppi presentati nella tabella 3. Il primo, collocato nella sezione in alto a sinistra, è caratterizzato da una scarsa crescita sia dei redditi bassi che della diseguaglianza. Comprende tre paesi dell'Europa continentale più l'Italia, il Giappone e il Canada. Per essi, le difficoltà di una bassa crescita dei redditi più deboli non sono peggiorate da un ampliarsi dei differenziali retributivi. Il secondo gruppo, in alto a destra, comprende invece paesi con scarsa crescita dei redditi bassi ma significativo aumento della diseguaglianza. Vi si trovano l'ex Germania Ovest e due suoi vicini, oltre a due paesi di area anglosassone come gli Usa e la Nuova Zelanda. Passando ai due gruppi ad alta crescita dei redditi bassi, cinque di essi riescono a coniugarla con una ridotta variazione della diseguaglianza (in basso a sinistra). Tutti questi paesi si trovano nell'Europa centro-settentrionale. La presenza della Germania in quest'area è dovuta alla positiva performance dell'ex Germania Est, che nel processo di recupero del divario con i *Länder* occidentali determina un positivo tasso medio di crescita dei redditi bassi e anche una riduzione del ventaglio retributi-

RPS

Massimo Baldini

vo. Infine, in basso a destra sono situate realtà con alta dinamica dei redditi più bassi e significativo incremento delle diseguaglianze reddituali. In tre casi su cinque si tratta di paesi ancora impegnati nella rincorsa verso i livelli di reddito tipici dell'area Ocse, ma troviamo in questo riquadro anche paesi ricchi come l'Australia e la Norvegia.

L'unico trend generale comune a quasi tutti i paesi è l'aumento della diseguaglianza, che comunque non è avvenuto con la medesima intensità: in molti paesi, infatti, l'incremento nel rapporto P90/P10 è stato marginale. In buona parte dei casi che hanno assistito a un incremento significativo della diseguaglianza, i redditi da lavoro più bassi sono comunque cresciuti in modo significativo. I due paesi più rilevanti in cui l'aumento delle diseguaglianze non ha trovato un possibile correttivo nell'incremento dei livelli di reddito medio dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro sono gli Stati Uniti e l'ex Germania Ovest.

Tabella 3 - Relazione tra variazione dei redditi bassi e variazione della diseguaglianza reddituale negli ultimi vent'anni

Tasso medio annuo di variazione del rapporto P90/P10			
		Basso ($\leq 0,70\%$)	Alto (da 0,7% a 1,31%)
Tasso medio annuo di variazione del reddito del decimo percentile (P10)	Basso ($\leq 1,14\%$)	Canada, Italia, Olanda, Giappone, Belgio, Francia	Usa, Germania Ovest, Danimarca, Svizzera, Nuova Zelanda
	Alto (da 1,14 a 3,02%)	Finlandia, Irlanda, Uk, Svezia, Germania	Rep. Ceca, Australia, Corea, Ungheria, Norvegia

Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

4. I lavoratori a basso salario

È utile a questo punto distinguere tra due concetti tra cui è possibile fare confusione. I lavoratori a basso salario (*low-pay*) sono di solito definiti, in modo necessariamente convenzionale, come quei lavoratori dipendenti che percepiscono un reddito da lavoro inferiore ai due terzi del reddito da lavoro dipendente mediano del loro paese (Salvedra e Lucifora, 2009). Se disponibile, si preferisce utilizzare il reddito orario in modo da non classificare necessariamente nel gruppo dei soggetti a basso reddito chi lavora solo per qualche mese all'anno o chi ha un

impiego a tempo parziale. I lavoratori poveri (*working poor*) sono invece quei lavoratori, non necessariamente dipendenti, che vivono in famiglie caratterizzate da un reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà nazionale. Si tratta quindi di persone che, pur lavorando, non riescono a sfuggire alla condizione di povertà. La correlazione tra queste due dimensioni non è necessariamente elevata: i livelli salariali dipendono principalmente dalle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro e dall'assetto istituzionale del mercato del lavoro, ma un lavoratore a basso reddito può comunque godere di un buon tenore di vita se è inserito in un nucleo in cui sono presenti altri percettori e vi è condivisione dei redditi tra i membri della famiglia, oppure se il sistema fiscale o di welfare integra il suo reddito di mercato con trasferimenti monetari che possono essere associati al semplice fatto di svolgere un'attività lavorativa o alla presenza di carichi familiari o di altre condizioni meritevoli di un sostegno pubblico, come la presenza di persone non autosufficienti.

La figura 6 contiene le quote di lavoratori a basso salario per i più recenti anni a disposizione, di solito la metà o la fine del primo decennio del secolo, calcolate sullo stesso database dell'Ocse utilizzato nella sezione precedente. L'ordinamento segue molto da vicino quello della figura 2, tanto che tra queste percentuali e il contemporaneo indice P90/P10 c'è una correlazione del 95%. Suscita comunque alcune interessanti osservazioni, in particolare la Germania ha un'incidenza di lavoratori a basso salario non diversa da quella di molti paesi dell'area anglosassone, mentre l'Australia e la Nuova Zelanda sembrano essere più simili all'Europa continentale che agli Stati Uniti. Il basso valore relativo all'Italia si spiega in parte con l'uso dei redditi al netto delle imposte, mentre per quasi tutti gli altri paesi la banca dati Ocse contiene redditi lordi.

Nel lungo termine la quota dei lavoratori a basso reddito mostra una lieve tendenza all'aumento. In Australia, ad esempio, essa passa dal 12% circa in media negli anni '70 al 15% dell'ultimo decennio, in Uk dal 17,5% al 20,5% nello stesso periodo, in Usa dal 22,7% medio negli anni '70 al 24,2% medio del decennio più recente. In Giappone però essa diminuisce in quarant'anni dal 17,5% al 15%. Se restringiamo l'attenzione all'ultimo ventennio, per cui abbiamo più informazioni, la quota dei lavoratori con un basso reddito è in genere leggermente aumentata, ma assai poco. Solo in un caso, in Danimarca, è cresciuta di più di due punti percentuali. Questa stabilità conferma che l'aumento generalizzato della disegualianza nella distribuzione dei redditi

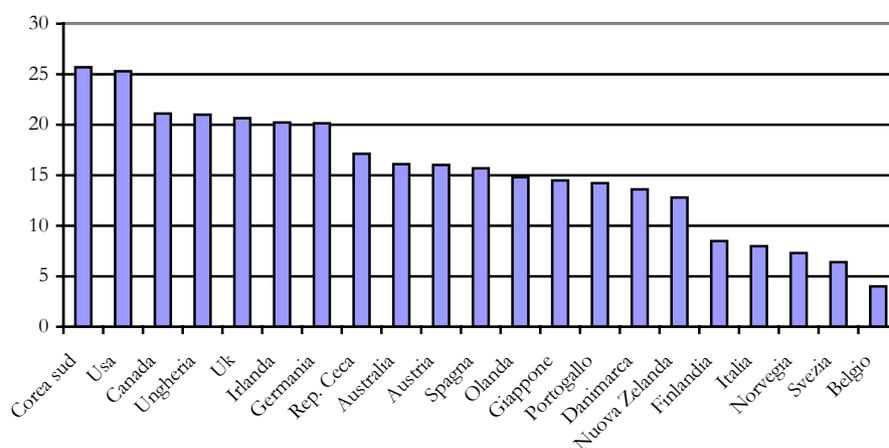
RPS

Massimo Paladini

da lavoro ha avuto luogo soprattutto perché i redditi alti si sono allontanati dagli altri, mentre tra la mediana e i redditi più bassi il divario non è cambiato in modo significativo.

RPS

Figura 6 - Incidenza dei lavoratori a basso salario nei paesi Ocse alla fine del primo decennio degli anni 2000



Fonte: elaborazioni dell'autore sull'Oecd Earnings Database.

La banca dati Ocse permette uno sguardo di lungo periodo sulla dinamica della distribuzione del reddito da lavoro, ma non ci dice quali siano le caratteristiche associate con diversi livelli di reddito. Per questo scopo è utile passare ai microdati dell'indagine Eu-Silc, che ormai da otto anni viene svolta in quasi tutti i paesi dell'Unione europea e raccoglie informazioni sulle condizioni di vita e di lavoro delle famiglie. Se consideriamo a basso reddito i lavoratori dipendenti che percepiscono un reddito orario lordo inferiore ai due terzi del reddito mediano del paese di residenza, otteniamo nel 2006 un'incidenza del rischio di essere a basso salario variabile tra il 28% della Lituania e l'11% del Belgio. Tra i grandi paesi, la Germania presenta un'incidenza del 25%, il Regno Unito del 21%, la Spagna del 19%, l'Italia del 18% e la Francia del 13%. In tabella 4 sono riportati i risultati di una stima *probit* dell'effetto marginale di alcune caratteristiche individuali

sulla probabilità di far parte dell'insieme dei lavoratori dipendenti a basso reddito. Le categorie di riferimento, escluse dalla stima, sono la classe di età 50-64 anni, la laurea, il genere maschile, l'inquadramento come dirigente o quadro e il settore della pubblica amministrazione.

Tabella 4 - Stima degli effetti marginali sulla probabilità di essere lavoratori a basso salario

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Età 18-35	0,216***	0,095***	0,085***	0,147***	0,225***	0,051***
Età 36-50	0,011*	0,011*	0,001	0,033***	0,060***	-0,029***
Fino a scuola media	0,213***	0,112***	0,066***	0,148***	0,036***	0,158***
Diploma scuola sup.	0,070***	0,058***	0,025***	0,087***	0,014**	0,085***
Donna	0,081***	0,105***	0,002	0,062***	0,071***	0,069***
Operaio	0,208***	0,113***	0,087***	0,151***	0,110***	0,253***
Impiegato	0,106***	0,075***	0,065***	0,068***	0,058***	0,215***
Agricoltura	0,277***	0,161***	0,183***	0,256***	0,169***	0,197***
Industria	0,056***	0,023**	0,042***	0,012	-0,061***	0,063***
Costruzioni	0,130***	0,060***	0,077***	0,093***	-0,019	0,048***
Servizi	0,158***	0,077***	0,051***	0,083***	0,038***	0,180***
Altro	0,147***	0,074***	0,092***	0,084***	0,041***	0,162***
Extra-Ue	-0,001	0,090***	0,015	0,117***	0,162***	0,019
Part-time	0,123***	0,080***	0,119***	0,123***	0,086***	0,140***
N. osservazioni	10.750	1.316	7.875	13.715	7.145	7.350
Pseudo R-squared	0,188	0,112	0,095	0,18	0,114	0,23
Incidenza media	24,7%	19%	13%	17,8%	19,5%	20,8%

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Nota: i coefficienti riportati sono le medie degli effetti marginali calcolati per ogni individuo del campione, usando il comando `margeff` di Stata.

Fonte: elaborazioni dell'autore sul Dataset Eu-Silc 2007 (redditi 2006).

In Italia, ad esempio, per un lavoratore giovane (tra i 18 e i 35 anni) la probabilità di essere a basso salario è del 14,7% superiore rispetto ad un lavoratore maturo (tra 50 e 64 anni), a parità di altre caratteristiche. In tutti i paesi qui considerati il rischio di basso salario è superiore per i giovani rispetto alle altre fasce di età, come ci si poteva attendere. La differenza generazionale è molto accentuata in Germania e Svezia, meno in Uk. Questo gap tra generazioni riguarda anche la fascia centrale di età sostanzialmente solo in Italia e Svezia, mentre il Regno

Unito è l'unico caso in cui la classe centrale presenta un'incidenza di bassi redditi inferiore alle altre. A parità di altre caratteristiche, un ridotto livello educativo è ovunque associato con una maggiore incidenza della *low-pay*, in particolare in Germania e Uk. Quasi dappertutto inoltre le donne sono maggiormente interessate da questo fenomeno, così come chi lavora a tempo parziale. La differenza tra impiegati e operai è molto forte in Germania, Italia e Svezia, contenuta in Uk e Francia. Il quadro generale è comunque omogeneo: in tutti i paesi d'Europa qui considerati, sembra che il mercato del lavoro determini in modo non molto diverso il rischio di ottenere un basso reddito, anche se peculiarità locali sono presenti, e meriterebbero di essere approfondite con analisi di maggiore dettaglio.

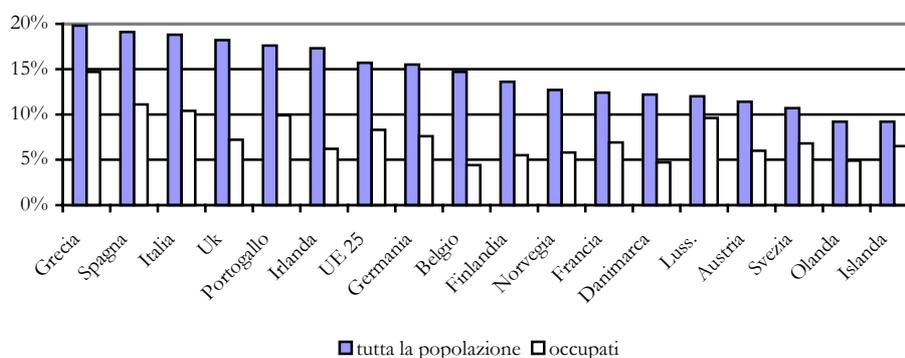
5. I lavoratori poveri

Anche se di solito si ritiene che lo svolgimento di un'attività lavorativa sia condizione sufficiente per evitare il rischio di povertà, in effetti alcune dinamiche recenti relative al mercato del lavoro (come il processo di precarizzazione o la diffusione di lavori a reddito molto basso), al sistema istituzionale (la crisi finanziaria del welfare state) e alle strutture familiari (i crescenti tassi di instabilità) possono creare situazioni in cui il reddito disponibile può essere inferiore alla soglia di povertà anche se si svolge una attività retribuita o si vive assieme a persone che lavorano (Oecd, 2009). Di solito in Europa si adotta la convenzione di considerare come lavoratore povero chi lavora ma vive in una famiglia con reddito disponibile equivalente che non raggiunge il 60% del reddito disponibile equivalente mediano del paese di appartenenza. Facendo ancora ricorso all'indagine Eu-Silc 2007, la figura 7 presenta i tassi di diffusione della povertà sia per l'intera popolazione che per i soli lavoratori per i paesi dell'Europa centro-occidentale, ordinati per valori decrescenti del tasso di povertà complessivo⁴. L'ordinamento in base a quest'ultimo indicatore è usuale: alti tassi di povertà tra i paesi dell'Europa meridionale e per i paesi anglosassoni, una fascia centrale con l'area continentale, infine i paesi dell'Europa settentrionale, anche se la distinzione tra questi ultimi due gruppi non

⁴ L'unità di riferimento è l'individuo e non la famiglia. Per ottenere il reddito equivalente si è usata la scala di equivalenza Ocse che dà peso 1 ad un adulto, 0,5 alle altre persone con almeno 14 anni, 0,3 a chi ha meno di 14 anni.

è netta. Passando all'altro indicatore, nell'Europa a 25 circa l'8% dei lavoratori (sia dipendenti che in proprio) rimane povero pur lavorando. Percentuali superiori a questa media caratterizzano tutti i paesi dell'Europa mediterranea. La ragione principale di questa maggiore incidenza consiste nel ridotto tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. In Italia questo fenomeno riguarda in modo particolare le regioni meridionali, dove nel 2010 solo il 31% delle donne con età tra 15 e 64 anni risulta svolgere un'attività lavorativa, contro il 56% delle regioni settentrionali e il 52% del Centro, livelli comunque inferiori alla media dei 27 paesi dell'Ue (58,2% nel 2010). Un basso tasso di occupazione femminile è uno degli ingredienti centrali del modello mediterraneo di welfare state, caratterizzato da livelli di occupazione alti per gli uomini in età adulta ma non per donne e giovani, da un mercato del lavoro duale, da forti difficoltà incontrate dalle donne nel conciliare lavoro pagato e domestico, da una spesa sociale destinata in prevalenza a pensioni e sanità.

Figura 7 - Rischio di povertà relativa di reddito per l'intera popolazione e per gli occupati



Fonte: elaborazioni dell'autore sul Dataset Eu-Silc 2007 (redditi 2006).

Le caratteristiche individuali e di contesto familiare che contraddistinguono la condizione di lavoratore povero in Italia e Spagna, in particolare (tab. 5), sono coerenti con questa lettura. In questi due paesi, infatti, i *working poor* sono soprattutto uomini, perché più spesso che altrove è il partner di sesso maschile ad essere l'unico percettore di reddito

in famiglia. Il rischio di essere un lavoratore in povertà inoltre non declina rapidamente con l'età o è da essa indipendente come accade in altri contesti, ma è elevato proprio per la fascia di età centrale, quando è più probabile avere molti carichi familiari. In Italia il fenomeno dei lavoratori poveri è diffuso in modo molto maggiore nelle regioni meridionali, ma le stesse caratteristiche, anche se su scala diversa, connotano i *working poor* residenti sia al Nord che al Sud (Biolcati-Rinaldi e Podestà, 2008).

Tabella 5 - Percentuale di poveri tra gli occupati, per caratteristiche individuali e familiari, in alcuni paesi europei

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
<i>Classe di età</i>						
18-35	11%	8%	6%	10%	12%	7%
36-49	7%	14%	7%	11%	5%	7%
50-64	6%	12%	7%	9%	3%	8%
<i>Istruzione</i>						
<=Media	15%	16%	9%	17%	6%	13%
Diploma	7%	11%	7%	7%	7%	8%
Laurea	5%	5%	3%	3%	6%	3%
<i>Genere</i>						
Uomo	7%	12%	7%	12%	8%	7%
Donna	8%	9%	7%	7%	6%	7%
<i>Numero occupati in famiglia</i>						
1	13%	20%	11%	18%	13%	14%
>=2	4%	8%	4%	5%	4%	4%
<i>Numero minori in famiglia</i>						
0	7%	8%	6%	7%	8%	6%
1	8%	13%	7%	11%	5%	6%
2	7%	17%	8%	17%	6%	10%
>=3	11%	35%	11%	31%	10%	16%
Totale	8%	11%	7%	10%	7%	7%

Fonte: elaborazioni dell'autore sul Dataset Eu-Silc 2007 (redditi 2006).

La maggiore diffusione di famiglie monoreddito non è però l'unica causa della maggiore incidenza dei *working poor* nei paesi mediterranei. Considerando solo le famiglie con un unico occupato, infatti, in Spagna e Italia il rischio di povertà dei lavoratori è significativamente superiore a quello degli altri paesi considerati nella tabella. La ragione principale di questa differenza sta nella scarsità di trasferimenti e di

aiuti da parte di un welfare state ancora pensato sulla base dell'ipotesi, ormai ampiamente contraddetta dalla realtà, che un unico reddito in famiglia basti per garantire un tenore di vita adeguato. A conferma di questa distorsione, si consideri il rischio di povertà dei lavoratori che vivono in famiglie in cui vi siano almeno due minori: non supera il 10% nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, è al 17% sia in Italia che in Spagna, per superare il 30% nelle famiglie più numerose, mentre negli altri casi si rimane al massimo al 16%. Altre elaborazioni, non mostrate in tabella, ci dicono che circa il 40% dei bambini che vivono in famiglie con un solo occupato sono poveri in Spagna, Italia e Grecia, contro il 23% in Svezia, Uk e Germania. In Italia il rischio di povertà minorile scende da 38% ad 8% se il numero di occupati in famiglia passa da 1 a 2.

6. Conclusioni

Pur nel quadro generale di un incremento delle diseguaglianze sia nei redditi familiari che nei soli redditi da lavoro, l'osservazione delle dinamiche relative ai differenziali retributivi mostra una grande varietà di esperienze nazionali. La differenza più evidente riguarda proprio i due paesi che vengono di solito considerati emblematici delle dinamiche distributive più recenti, cioè il Regno Unito e gli Stati Uniti. In entrambi i casi le diseguaglianze nei redditi da lavoro sono decisamente aumentate nel corso degli ultimi decenni, ma mentre negli Usa i redditi da lavoro reali medio-bassi sono sostanzialmente fermi al livello degli anni '70, in Uk i lavoratori a basso salario hanno comunque beneficiato di un incremento dei redditi reali, almeno stando ai contenuti della banca dati dell'Ocse. Alcuni paesi sono riusciti a fare ancora meglio, coniugando un incremento dei redditi reali più bassi con una ridotta crescita delle diseguaglianze retributive. I singoli contesti nazionali sono quindi decisivi, per quanto riguarda non solo le determinanti della domanda e dell'offerta di lavoro, ma anche gli assetti istituzionali e i sistemi di tax-benefit, come mostrano le differenze nelle caratteristiche dei lavoratori poveri nei paesi qui considerati.

RPS

Massimo Baldini

Riferimenti bibliografici

- Andreß H.-J. e Lohmann H. (a cura di), 2008, *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Atkinson A.B., 2007, *The Distribution of Earnings in OECD Countries*, «International Labour Review», vol. 146 (1-2), pp. 41-60.
- Atkinson A.B., 2008, *The Changing Distribution of Earnings in the Oecd Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A.B. e Marlier E. (a cura di), 2010, *Income and Living Conditions in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Biolcati-Rinaldi F. e Podestà F., 2008, *Two Countries in One: The Working Poor in Italy*, in Andreß H.-J. e Lohmann H. (a cura di), *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 203-226.
- Brandolini A., Rosolia A. e Torrini R., 2010, *The Distribution of Employees' Labour Earning in the European Union: Data, Concepts and First Results*, in Atkinson A.B. e Marlier E. (a cura di), 2010, *Income and Living Conditions in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Hoeller P., Joumard I., Pisu M. e Bloch D., 2012, *Less Income Inequality and More Growth - Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality across the Oecd*, Oecd Economics Department Working Papers n. 924, Oecd Publishing, Parigi.
- Kenworthy L., 2011, *Progress for the Poor*, Oxford University Press, Oxford.
- Koske I., Fournier J. e Wanner I., 2012, *Less Income Inequality and More Growth - Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income*, Oecd Economics Department Working Papers n. 925, Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal?*, Oecd Publishing, Parigi.
- Oecd, 2009, *Is Work the Best Antidote to Poverty?*, in Oecd, *Employment Outlook 2009*, Oecd Publishing, Parigi, cap. 3, pp. 165-210.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd Publishing, Parigi.
- Salvedra W. e Lucifora C., 2009, *Low Pay*, in Salvedra W., Nolan B. e Smeeding T.M. (a cura di), *Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, pp. 257-283.
- Salvedra W., Nolan B. e Smeeding T.M. (a cura di), 2009, *Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.

La «Strega Bianca» e l'elusiva diseguaglianza: le retribuzioni in Italia negli anni dell'euro

Lorenzo Birindelli

RPS

L'articolo fornisce una lettura integrata dell'evoluzione recente delle retribuzioni in Italia attraverso l'uso di serie storiche, relative sia alle retribuzioni lorde contrattuali, sia a quelle «di fatto» (ovvero «di mercato»). Il dato saliente è rappresentato dalla stasi delle retribuzioni lorde reali, che data dall'inizio degli anni '90. Tale quadro generale presenta comunque alcune nuances per le macro-branche dell'economia (industria, servizi privati, pubblica amministrazione). La diseguaglianza che è andata crescendo negli anni 2000 non è quella tradizionale, legata al genere, alla qualifica e anche all'età. Sono invece cresciuti i differenziali

per quanto riguarda: il regime di orario, la tipologia di contratto, il territorio. La diseguaglianza retributiva è inoltre in Italia «elusiva» sotto il profilo strutturale, dal punto di vista delle comparazioni internazionali. Infatti, la relativa elevata incidenza del lavoro indipendente, di quello irregolare e di quello nelle micro-imprese, è un elemento che tende a «tagliare le code» della curva di distribuzione delle retribuzioni nelle rappresentazioni statistiche. In conclusione del lavoro, si delineano alcuni nessi tra questione retributiva, questione fiscale e competitività.

A Giuseppe D'Aloia,
amico e compagno di lavoro per oltre tre lustri

1. Introduzione, obiettivi e principali risultati del lavoro

Il presente lavoro ha ambizioni quasi esclusivamente descrittive. Il focus, come viene esplicitato nel titolo, è l'andamento delle retribuzioni in Italia negli anni dell'euro, a partire dalla sua adozione virtuale il primo gennaio 1999. Con tale adozione, l'Italia ritrovava, dopo il tramonto degli accordi di Bretton Woods e la «falsa partenza» di fine anni '80, la stabilità del cambio con i principali partner europei. Il confronto della fase attuale con quelle precedenti, a partire dagli

anni '70, è stato oggetto dei Rapporti sui salari dell'Ires¹, e non si tornerà in questa sede su tale tipo di confronto.

Il sistema di determinazione dei salari vigente in gran parte del periodo di osservazione prende forma nel 1992-1993 con l'Accordo tra Governo e Partì sociali del 31 luglio 1992 (abolizione della «scala mobile») e, soprattutto, con il Protocollo del 23 luglio dell'anno successivo. Il sistema² era nato in un clima economico-istituzionale difficile, ma profondamente diverso dall'attuale (si veda Acocella e Leoni, 2012).

In estrema sintesi, il meccanismo si fondava sull'*inflazione programmata* stabilita dal governo in carica, e sul recupero dello scarto tra inflazione programmata ed effettiva ad opera del rinnovo biennale della parte economica dei Ccnl, demandando alla contrattazione integrativa di secondo livello il recupero della produttività.

Tale sistema è stato in parte modificato dall'Accordo quadro (non sottoscritto dalla Cgil) del 23 gennaio 2009 (Istat, 2010b) e dalle successive intese applicative. Sempre in estrema sintesi, l'*inflazione programmata* è stata sostituita con l'*inflazione attesa al netto dei prodotti energetici* e il rinnovo della parte economica è diventato triennale; è stato anche istituito un *elemento di garanzia retributiva* (Egr), per chi è privo della contrattazione integrativa.

Il dato saliente, che emerge dall'analisi descrittiva, è rappresentato dalla stasi delle retribuzioni lorde reali in Italia, che è precedente all'introduzione dell'euro, originando dalla fase di difficoltà sperimentata dal nostro paese agli inizi degli anni '90. La «Strega bianca» delle *Cronache di Narnia* di C.S. Lewis ricordata nel titolo vuole alludere alla «gelata» delle dinamiche retributive (e di crescita, *en passant*) dell'Italia negli ultimi vent'anni, che rappresenta un unicum tra le maggiori economie europee.

Tale quadro generale presenta comunque alcune *nuances*. Nel comparto pubblico negli anni dell'euro (non tenendo conto del 2012) le retribuzioni lorde di fatto (non quelle contrattuali) sono cresciute più dell'*inflazione*. Per quanto riguarda il comparto «regolare» privato, anche nell'industria si registra un guadagno delle retribuzioni lorde di fatto rispetto all'*inflazione* (in questo caso, anche di quelle contrattuali); nei servizi privati, invece, si registra una flessione delle retribuzioni lorde di fatto, in presenza di uno slittamento retributivo negativo.

¹ Citando solo l'ultimo pubblicato: Megale, D'Aloia e Birindelli (2011).

² Per una valutazione critica si veda Tronti (2005).

Una valutazione *ex post*³ del meccanismo contrattuale definito nel 2009 è attualmente piuttosto problematica, per la brevità del periodo di osservazione, per la severa recessione e per il blocco degli aumenti retributivi nel pubblico impiego connesso ai nuovi vincoli al deficit pubblico sanciti (essenzialmente) a livello europeo dal *Fiscal Compact* di marzo 2012⁴. In ogni caso, nel 2010 sia le retribuzioni lorde contrattuali che quelle di fatto sono state superiori all'inflazione (di 0,3-0,6 punti percentuali). Nel biennio 2011-12 la perdita si dovrebbe collocare complessivamente intorno al 3%.

Nel presente lavoro, non si utilizzano dati provenienti da indagini campionarie presso le famiglie (Rilevazione sulle forze di lavoro, It-Silc, Bilanci delle famiglie di Bankitalia). In ragione dell'analisi dell'andamento delle retribuzioni si sono in questa sede privilegiati i Conti economici nazionali dell'Istat e le rilevazioni presso le imprese (Istat-Oros, Inps).

Un'attenzione particolare è stata riservata all'andamento delle retribuzioni nel settore regolare privato, sulla scorta dei dati Inps dell'*Osservatorio sui lavoratori dipendenti*. Se si osservano i dati medi per qualifica, per genere o per classe di età, poco cambia durante gli anni 2000, e semmai si va verso una riduzione dei divari. In termini di differenziali retributivi, il gap si è invece approfondito nel confronto tempo indeterminato *vs* tempo determinato, tempo pieno *vs* tempo parziale e anche in quello Nord *vs* Mezzogiorno. L'incidenza del part-time sull'occupazione è stata peraltro in crescita durante tutto l'arco temporale di osservazione 2000-2010; la crescita del tempo determinato si è concentrata in un intervallo più ristretto (2005-2007), ma si presenta anch'essa molto rilevante.

Per tali motivi, la crescita della disuguaglianza viene definita «elusiva» nel titolo. La disuguaglianza retributiva è inoltre in Italia «elusiva» anche sotto il profilo strutturale, dal punto di vista comparativo internazionale. Infatti, l'elevata incidenza del lavoro indipendente, di quello irregolare e di quello nelle micro-imprese, rappresentano tutti elementi che tendono a «tagliare le code» della curva di distribuzione statistica delle retribuzioni. Infine, nel paragrafo conclusivo, si delineano alcuni nessi tra questione retributiva, questione fiscale, competitività e vincolo di finanza pubblica.

³ Per una valutazione *ex ante* si veda Acocella e Leoni (2010).

⁴ Il trattato, firmato da 25 Stati membri agli inizi di marzo, entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 se verrà ratificato da almeno 12 Stati membri.

2. Retribuzioni e costi del lavoro. Aggregati, individui e famiglie

2.1 Top-down

Dal punto di vista della distribuzione funzionale del reddito, la grandezza rilevante è rappresentata dall'ammontare complessivo del costo del lavoro, che si rapporta al prodotto complessivo (lordo o al netto degli ammortamenti). Il costo del lavoro rappresenta la remunerazione di un fattore (input fisico) della produzione, il lavoro appunto.

Nella contabilità nazionale i redditi da lavoro (che rappresentano la massima parte del costo del lavoro), sono espressi appunto come grandezza a sé stante, e il dato individuale si ricava dividendo i valori per la quantità fisica rappresentata dalle unità di lavoro standard. Nella valutazione *ex post* della distribuzione funzionale del reddito la dimensione individuale, per non parlare di quella familiare, è, a ben vedere, non necessaria. Nella valutazione *ex ante* della convenienza dell'impresa la variabile generalmente presa a riferimento è il costo del lavoro orario, che è ovviamente una grandezza concettualmente estranea alla distribuzione individuale del reddito in generale e alla disponibilità effettiva di risorse in particolare. Il monte-retribuzioni nella distribuzione del reddito *ex post* è semplicemente il risultato di un intervento di distribuzione secondaria / redistribuzione, in cui il decisore politico determina quanto vada, semplificando, a remunerazione diretta (retribuzione), e quanto ad accantonamento, ovvero al finanziamento del welfare.

2.2 Bottom-up

Nell'esperienza concreta del dipendente italiano, la propria busta-paga si definisce attraverso una serie di voci, costruite a partire dall'inquadramento/livello nel contratto nazionale, e che può comprendere compensi per il lavoro straordinario/supplementare, indennità e maggiorazioni, superminimi e voci non corrisposte regolarmente come i premi di risultato. La somma algebrica degli elementi citati (e di quelli non citati) determina la retribuzione lorda di fatto (*gross earnings*). Possiamo considerare tale voce come il risultato dei diversi livelli contrattuali (nazionale, aziendale o territoriale, individuale) combinati tra loro, e che a loro volta interagiscono con le dinamiche professionali individuali e le dinamiche produttive dell'impresa. Un'ulteriore fattispecie, che ha una certa rilevanza, è rappresentata dal corrispettivo monetario di prestazioni in natura (come i ticket restaurant).

Sulla retribuzione lorda si applicano imposte, contributi e assegni familiari (quindi, norme di legge) che portano al netto in busta-paga. Se il dato della retribuzione lorda è strettamente individuale, quello della retribuzione netta è connesso alla situazione familiare, attraverso le detrazioni e gli assegni al nucleo familiare.

A partire dalla retribuzione lorda, e in funzione delle normative⁵ (differenziate per categorie di impresa, qualifiche e caratteristiche individuali), si determina la gran parte della contribuzione sociale di tipo assicurativo formalmente a carico dell'impresa (previdenziale, per sospensione o interruzione del rapporto di lavoro, per malattia, per infortunio, ecc.). Un meccanismo di calcolo analogo interessa la particolare fattispecie di retribuzione differita rappresentata dal Trattamento di fine rapporto (Tfr). Un altro elemento incluso nei contributi sociali è rappresentato dalle prestazioni che vanno al dipendente o alla sua famiglia (ad. es. per spese sanitarie) senza che vi sia uno specifico versamento assicurativo. La somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali rappresenta l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente (*compensation of employees*), aggregato che costituisce la quasi totalità dei costi del lavoro (restano fuori solo fattispecie piuttosto limitate, ad es. le spese per abiti da lavoro).

2.3 Definizione analitica della retribuzione lorda

La retribuzione lorda⁶ include le quote di costo del lavoro assimilabili alla remunerazione diretta del lavoro dipendente, sulla quale si applicano le imposte e i contributi sociali a carico dei dipendenti.

Lo schema presentato nella tabella 1, tratto dal sito dell'Ocse, ordina in modo abbastanza preciso e chiaro le voci che concorrono a formare la retribuzione lorda. Si trova in particolare nello schema la distinzione tra paga-base contrattuale (*basic wages*) e retribuzione di fatto complessiva (*gross earnings*).

⁵ Interventi di carattere normativo hanno cambiato nel tempo la struttura, e anche il livello, del costo del lavoro. Un intervento particolarmente rilevante fu quello legato all'introduzione nel 1998 dell'Irap, con l'abolizione *inter alia* dei contributi al Servizio sanitario nazionale.

⁶ Ciascuna fonte statistica ha peculiarità sue proprie in rapporto alle voci considerate; si può vedere sull'argomento Birindelli (2011).

Tabella 1 - Terminologia e concetti-chiave delle retribuzioni della International conference of labour statisticians ripresa dall'Ocse; corrispondenze con le definizioni italiane, con le definizioni Ses (Structure of Earnings Survey) e Lcs (Labour Cost Survey) dell'Eurostat

Basic wages = paga base contrattuale
Cost-of-living allowances = indennità di contingenza
Other guaranteed and regularly paid allowances = indennità di turno, scatti di anzianità
Wage rates = (i + ii + iii) => Paghe mensili lorde contrattuali nazionali
Overtime payments = straordinari
Bonuses, gratuities regularly paid = premi e gratifiche pagati con regolarità (superminimi individuali, indennità di turno, ecc.)
Remuneration for time not worked = ferie
Bonuses and gratuities irregularly paid = premi, indennità e gratifiche non corrisposti regolarmente (una tantum, premi variabili, ecc. - se «irregularly» corrisponde al concetto di «non presente in ciascuna busta paga» sono compresi anche le mensilità aggiuntive, altrimenti classificabili alla voce v)
Payments to employees savings schemes = contributi a piani di risparmio individuali
Payments in kind = pagamenti in natura (auto aziendali, stock option, ecc.)
Earnings (gross) = (1 + iv + v + vi+vii+viii +ix) => Retribuzioni lorde di fatto ≈ Retribuzione imponibile Inps. Nello schema Ses gli Annual gross earnings sono «remuneration in cash paid by the employer before tax deductions and social security contributions payable by wage-earners and retained by the employer» nello schema Lcs il concetto corrisponde a Wages and salaries (gross) in cash and in kind

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ocse (<http://stats.oecd.org/mei/default.asp?lang=e&subject=11>) ed Eurostat, (Base-dati pubblica online, *Structure of Earnings Survey 2006* [earn_ses06] e *Labour Cost Survey* [lcs2008_r2]).

3. Inclusi ed esclusi (dal punto di vista statistico)

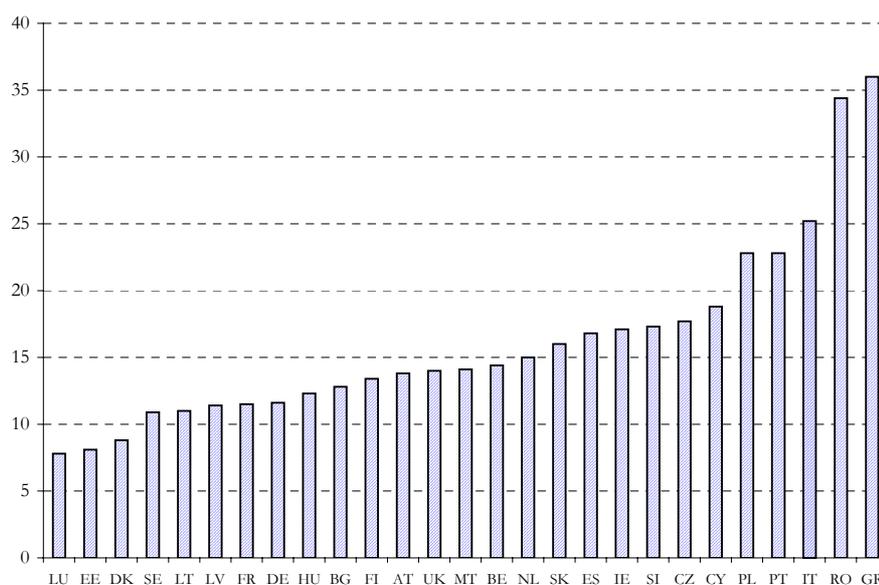
Nella definizione statistica in uso, come abbiamo illustrato, la retribuzione lorda corrisponde concettualmente alla remunerazione diretta del lavoro dipendente.

Sono quindi esclusi:

- ♦ i lavoratori «indipendenti», inclusi i para-subordinati;
- ♦ i dipendenti *on welfare*;
- ♦ i disoccupati senza copertura.

Il peso del lavoro autonomo è in Italia, nonostante una flessione nella seconda parte degli anni 2000, molto più diffuso che nella grande maggioranza dei paesi della Ue (figura 1).

Figura 1 - Stati della Ue: percentuale di occupazione «indipendente» sul totale (anno 2010)



RPS

Lorenzo Biondelli

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ilo (Base-dati pubblica on-line, Kilm, *Key Indicators of the Labour Market*, 7^a edizione, aggiornamento marzo 2012).

Una situazione particolare riguarda i lavoratori dipendenti «non regolari», per i quali ovviamente mancano le informazioni di fonte amministrativa e quelle delle indagini presso le imprese, e ai quali non si applicano altrettanto ovviamente le condizioni previste dai contratti di lavoro.

Non è facile ottenere informazioni comparabili sulla quota di occupa-

⁷ «Sono definite *prestazioni lavorative non regolari* quelle svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano nell'ambito delle attività lavorative non dichiarate le seguenti tipologie di prestazioni lavorative: 1) continuative, svolte non rispettando la normativa vigente; 2) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; 3) degli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, ulteriori rispetto alla principale, non dichiarate alle istituzioni fiscali» (Istat, 2011b, p. 2 della *Nota metodologica*).

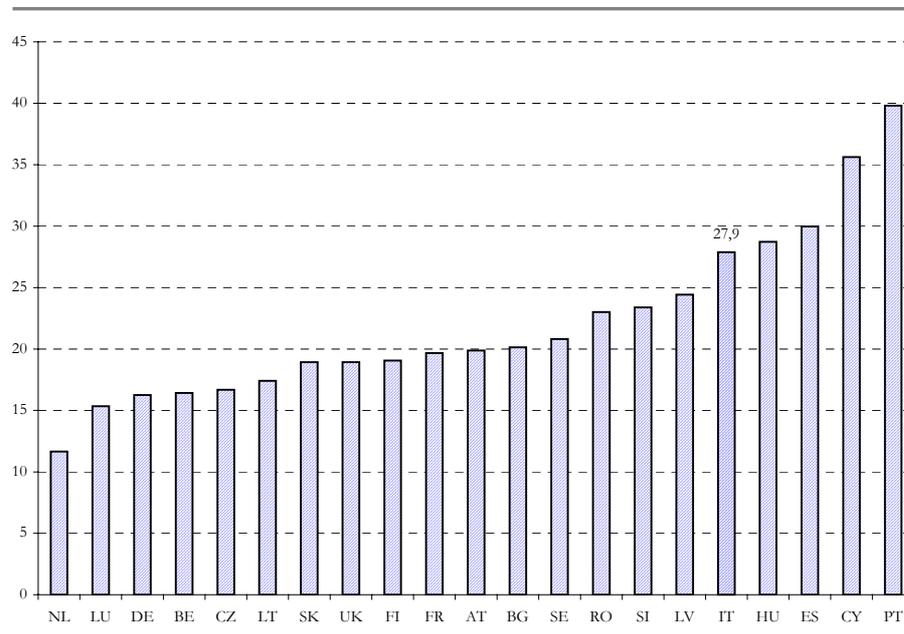
zione sommersa nei paesi Ocse. Dati di fine anni '90 riportati in un recentissimo articolo di Schneider (2011) indicano per l'Italia una percentuale più elevata di quella della Spagna e del 50-100% superiore a quella della Francia, del Regno Unito e della Germania, dell'Austria, della Svezia e della Danimarca.

Tabella 2 - Occupati nel sommerso in percentuale della popolazione 20-69 anni (anni 1997-98; per la Danimarca: 1994)

Austria	Danimarca	Francia	Germania	Italia	Spagna	Svezia
16,0	15,4	6,0-12,0	19,0-23,0	30,0-48,0	11,5-32,3	19,8

Fonte: Schneider (2011).

Figura 2 - Stati membri della Ue: industria e servizi privati; percentuale di dipendenti di imprese con meno di 10 dipendenti



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Eurostat (Base-dati pubblica online, *Structural Business Statistics - Business Demography Indicators* [bd_9b_sz_cl_r2], aggiornamento del 30 marzo 2012).

Si tratta di dati che hanno ben pochi punti di contatto con le stime Istat dell'occupazione non regolare che si riportano più avanti, ma che comunque alludono ad una dimensione del fenomeno nel nostro paese eccezionalmente ampia nell'ambito delle economie più avanzate.

Un'altra particolarità italiana è quella (figura 2) dell'elevata quota di dipendenti nelle micro-imprese (meno di 10 addetti). Si tratta di un universo che è più complesso da indagare rispetto a quello di imprese di maggiori dimensioni, e che è esplicitamente escluso dalle indagini sulle retribuzioni e il costo del lavoro (Lcs e Ses) condotte in Italia dall'Istat nel quadro di un'indagine complessiva a livello europeo promossa dall'Eurostat. L'Istat (tabella 3) stima in circa 2,1 milioni nel 2010 gli occupati dipendenti non regolari, cioè gli individui la cui occupazione principale è appunto non regolare. In termini di unità di lavoro (Ula) equivalenti a tempo pieno (che includono anche il «secondo lavoro») i dipendenti irregolari sono 2,3 milioni.

RPS

Lorenzo Biondelli

Tabella 3 - Italia: occupati dipendenti (anni 1997-2010; valori in migliaia)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Occupati dipendenti/ regolari	13.876	14.058	14.332	14.648	14.906	15.502	15.965
Occupati dipendenti/ non regolari	2.259	2.249	2.227	2.235	2.409	2.215	2.007
Occupati dipendenti/ regolari e non regolari	16.135	16.306	16.559	16.883	17.315	17.717	17.972
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Occupati dipendenti/ regolari	15.974	16.281	16.635	16.976	17.156	16.959	16.768
Occupati dipendenti/ non regolari	2.055	2.078	2.161	2.145	2.131	2.119	2.102
Occupati dipendenti/ regolari e non regolari	18.029	18.359	18.796	19.120	19.287	19.077	18.870

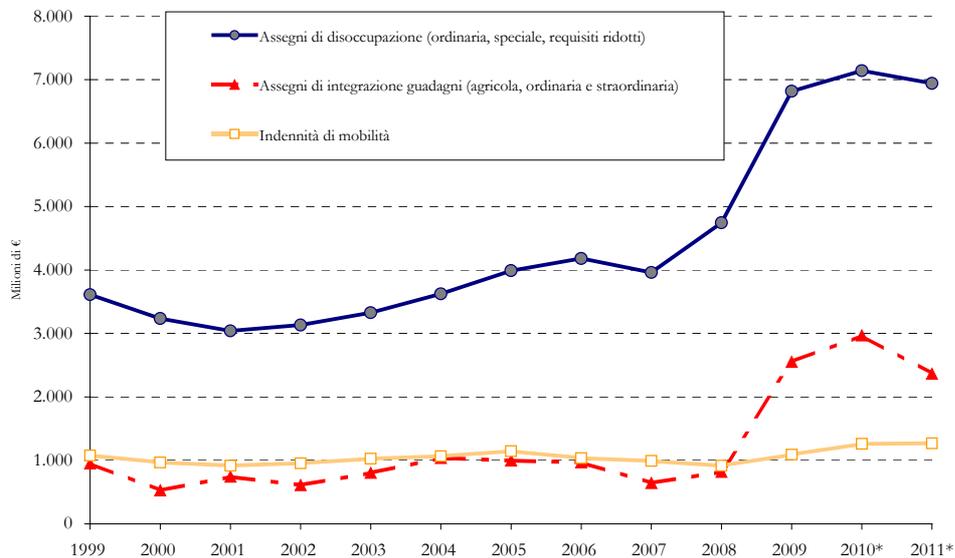
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat (2011b).

Last but not least, è il tempo di lavoro retribuito ad essere rilevante a livello individuale, più della retribuzione per unità di tempo. La riduzione ad unità di lavoro standard (*Full-time equivalents*) elimina questa importante dimensione. Con i *Full-time equivalents* il lavoro a tempo parziale e le discontinuità occupazionali vengono ricondotti ad un tempo pieno standard. Non si tratta evidentemente di una scelta «neu-

RPS

trale» dal punto di vista della distribuzione individuale delle risorse. La frammentazione del lavoro è l'aspetto probabilmente più rilevante degli anni 2000, come testimonia l'incremento delle prestazioni dirette di disoccupazione, che predata l'esplosione della crisi e l'aumento dell'occupazione a tempo determinato (si veda il par. 7).

Figura 3 - Prestazioni degli ammortizzatori sociali a prezzi del 2011: pagamenti (anni 1999-2011*)



* Per il 2010 e il 2011 stime.

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat (2011a) per i dati 1999-2009, Istat, Base-dati pubblica online, *Prezzi al consumo*, e Uil (Massera, Pirastu e Veltro, 2012) per i dati 2011-2012.

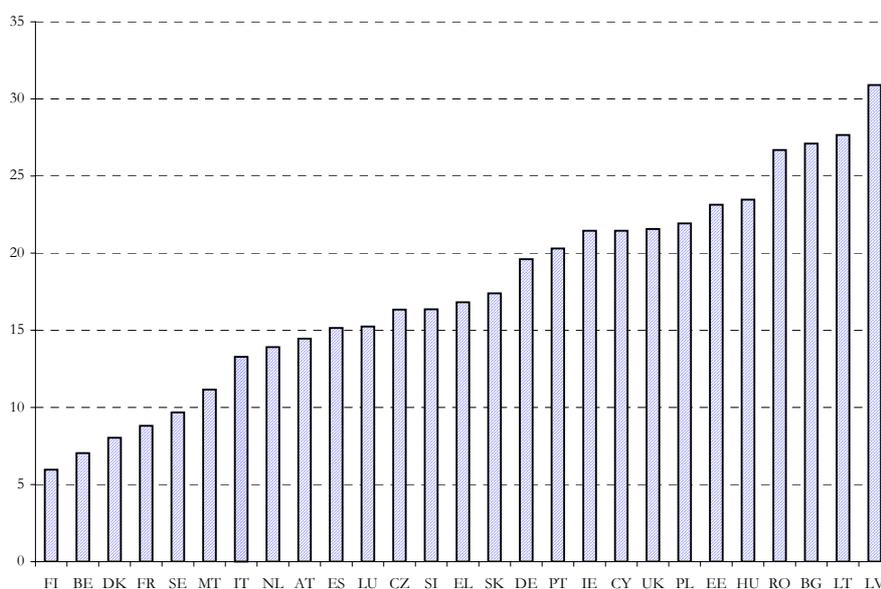
Una considerazione complessiva da fare è che le peculiarità del mercato del lavoro italiano dovrebbero tendere a «tagliare le code» dalla curva di distribuzione delle retribuzioni nelle rappresentazioni statistiche rispetto a paesi con minore incidenza del lavoro indipendente ed irregolare, e dell'occupazione nelle micro-imprese. Ed, in effetti, l'indagine condotta a livello europeo presso le imprese *Structure of Earnings Survey* (Ses) rivela

nel 2006 una diseguaglianza, espressa come percentuale di lavoratori la cui retribuzione non supera i 2/3 della retribuzione mediana, relativamente bassa per l'Italia. Anche il rapporto, tratto dalla stessa fonte, tra il 90esimo e il decimo percentile vede l'Italia, con un valore inferiore a 2,9, nella parte bassa della graduatoria della diseguaglianza.

RPS

Lorenzo Biondelli

Figura 4 - Stati membri della Ue: lavoratori a basso reddito full-time (fino a 2/3 della retribuzione mediana); imprese con almeno 10 addetti; industria e servizi esclusa pubblica amministrazione (anno 2006; valori percentuali)



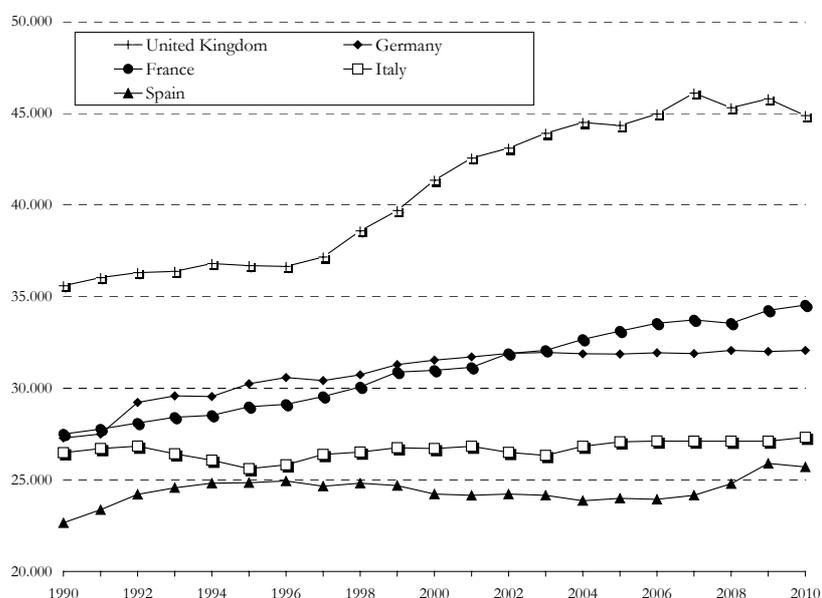
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat (Base-dati pubblica online, *Structure of Earnings Survey 2006 - Annual Earnings by Quantiles* [earn_ses_adeqi], aggiornamento del 6 marzo 2012).

4. La media

Le retribuzioni reali italiane, vale a dire al netto dell'inflazione, secondo i dati rielaborati Ocese riportati in figura 5, risultano come «gelate» per un ventennio. Da un punto di vista comparativo, tra le maggiori

economie nazionali dell'Unione europea, quella italiana rappresenta un unicum, senza fasi sostenute di crescita retributiva nel corso del periodo che va dal 1990 al 2010. In Germania, dove pure gli anni dell'euro hanno rappresentato una fase di stasi della dinamica retributiva, il periodo fino alla fine degli anni '90 era stato segnato da incrementi consistenti, com'era accaduto anche in Spagna nella prima parte degli anni '90.

Figura 5 - Maggiori Stati della Ue: retribuzioni per full-time equivalenti a prezzi 2009 in euro/Ecu (tassi di cambio 1999)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ocse (Base-dati pubblica online, *Average annual wages*, aggiornamento di aprile 2012) e Ufficio Italiano Cambi (Base-dati pubblica online).

Il 2011 sicuramente, e con ogni probabilità anche il 2012, non porteranno alcuna modifica di rilievo al quadro complessivo (tabella 4), caratterizzato semmai per l'Italia da una nuova flessione in termini reali delle retribuzioni lorde, che dovrebbe essere intorno al 3%. Nella tabella 4 e nelle successive l'indicatore di inflazione è rappresentato dall'Indice dei prezzi al consumo armonizzato (Ipc) europeo calcolato per l'Italia.

Va ricordato che il tasso di inflazione al consumo italiano, per quanto ridottosi dopo l'adozione dell'euro rispetto alla fase precedente, è strutturalmente⁸ più elevato della media dell'area dell'euro, e in particolare di quelli tedesco e francese.

Tabella 4 - Italia: retribuzioni lorde, contrattuali (di cassa e di competenza) e di fatto, e inflazione (variazioni % annue 2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente	3,2	2,2	3,4	1,8	2,3	1,4	
Retribuzione contrattuale di competenza per dipendente	2,3	3,0	2,5	2,8	1,9	1,6	1,6
Retribuzione contrattuale di cassa per dipendente	4,9	0,3	5,2	1,3	2,0	1,5	
Prezzi al consumo (Ipca)	2,2	2,1	3,5	0,7	1,7	2,9	2,9

* Stime.

Fonte: per gli anni 2006-2011 elaborazioni dell'autore su dati Istat (2012a, *Retribuzione contrattuale di cassa e di competenza per dipendente per contratto - dati annuali, Indagine sui prezzi al consumo*); per la stima dell'inflazione 2012 dato Commissione europea (2012); per le contrattuali, stima dell'autore a partire da Istat (2012b).

Un elemento specifico della crisi, e che ha inciso in modo apprezzabile sui dati retributivi medi (Istat, 2010a; Banca d'Italia, 2010, p. 103), è stato quello della fuoruscita dal campo di osservazione statistico di quote importanti di lavoratori, per sospensione del rapporto di lavoro verso la Cig, per mancato rinnovo dei lavoratori a tempo determinato o ancora per la perdita per licenziamento del posto di lavoro. Se, come effettivamente è stato, i livelli retributivi medi degli uscenti sono inferiori a quelli medi, il risultato è la crescita della retribuzione media

⁸ Dal 1999 al 2011, l'indice Ipca per l'Italia è solo in un anno (il 2007) cresciuto meno (del -0,1%) di quello medio della Zona euro, in due Stati ha registrato lo stesso incremento e in tutti gli altri casi è cresciuto di più; la differenza è in media del +0,3% annuo. Rispetto alla Germania e alla Francia, solo in un anno (nel 2007 rispetto alla Germania, nel 2010 alla Francia) è cresciuto meno (del -0,3% e del -0,1%, rispettivamente), mentre in tutti gli altri anni è cresciuto di più; lo scarto in media è stato del +0,7% e del +0,5% annuo (cfr. Eurostat, Base-dati pubblica online, Hicp - *Annual Average Rate of Change (%)* [tsieb060]).

per un semplice effetto di composizione. A ciò si aggiungono le indennità di buonuscita corrisposte ai dipendenti per incentivarne l'esodo. E, infatti, si registrano nel 2009-2011 nel settore industriale (si veda par. 5.1) incrementi retributivi medi superiori a quelli contrattuali, nonostante l'impatto della recessione sul salario variabile.

Un impatto opposto (Birindelli, 2011), per quanto riguarda il lavoro regolare, si è avuto tra il 2001 e il 2005 quando, nonostante una situazione economica stagnante (+3% di incremento del Pil complessivo nel quadriennio), l'occupazione regolare dipendente è cresciuta di quasi 1,4 milioni in termini di occupati (tabella 3), cioè di quasi il 10%, in concomitanza e plausibile connessione con processi di regolarizzazione dell'occupazione immigrata. A tale incremento non ha corrisposto un eguale incremento dal monte-retributivo, con un conseguente impatto negativo sui livelli retributivi medi.

5. Retribuzioni contrattuali, retribuzioni di fatto, slittamento

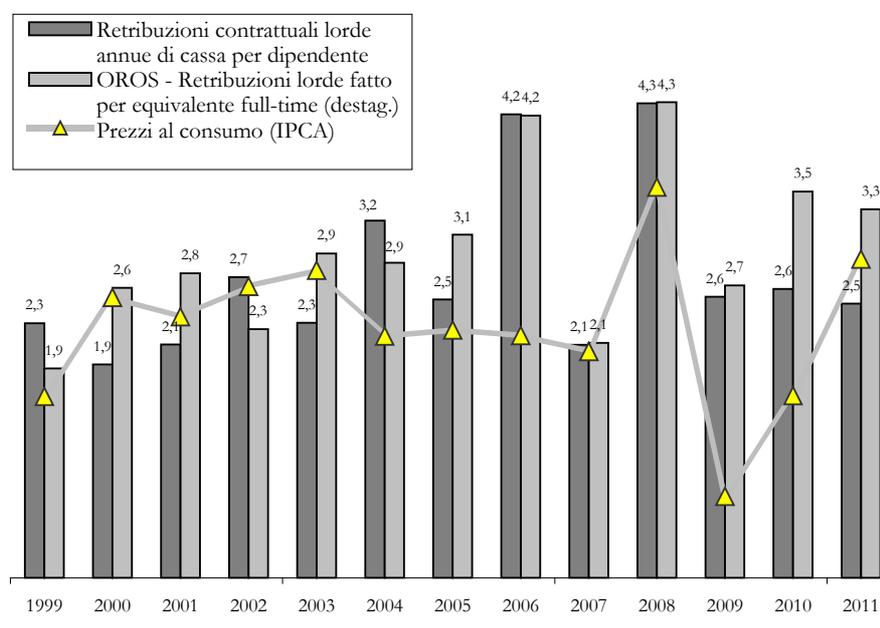
5.1 Comparto privato

Mettendo a confronto gli incrementi retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali con le retribuzioni dei dipendenti regolari delle imprese industriali (esclusi, in entrambi i casi, i dirigenti) emerge (figura 6) una correlazione piuttosto stretta tra la dinamica delle retribuzioni contrattuali e quella delle retribuzioni di fatto almeno fino al 2009. Nel triennio 2009-2011 (in particolare nel 2010-11), in modo controintuitivo rispetto all'evoluzione del quadro economico, le retribuzioni di fatto vanno meglio delle retribuzioni contrattuali. L'esplosione della Cig e il calo dell'occupazione appaiono quindi aver determinato un effetto di composizione positivo (sono scomparsi statisticamente i dipendenti con i redditi più bassi). Un fattore aggiuntivo può essere costituito dagli incentivi all'esodo. Si tenga presente che tra il 2008 e il 2011 nell'industria si è verificato un calo del 7% dell'occupazione in termini di posti di lavoro dipendente (*posizioni lavorative*) e occupati («teste»), e dell'11% in termini di *unità di lavoro* standard equivalenti a tempo pieno al netto della Cig (Istat, 2012a). Nel complesso del periodo 1999-2011 lo slittamento salariale *apparente* (apparente perché non depurato da effetti di composizione, o dalle variazioni degli straordinari) è positivo, dell'ordine dello 0,3% annuo. Positivo è anche lo scarto rispetto all'inflazione. Nell'industria, anche il solo incre-

mento contrattuale nazionale è tale da garantire il recupero del potere d'acquisto.

Nei servizi privati (settori G-N nella classificazione Ateco 2007, esclusi quindi gli «altri servizi sociali e personali» e i «servizi domestici») le retribuzioni di fatto presentano una relazione tra gli incrementi percentuali annui delle retribuzioni di fatto e quelli delle retribuzioni contrattuali meno stretta rispetto a quella osservata nell'industria. Nel complesso del periodo 1999-2011 la variazione media delle retribuzioni di fatto è inferiore a quella delle retribuzioni contrattuali (slittamento salariale negativo), ed è anche inferiore all'inflazione. Le retribuzioni contrattuali crescono complessivamente come l'inflazione. Nei servizi privati, peraltro, il dato 2011 di incremento retributivo è nettamente inferiore alla crescita dei prezzi. Non si tratta di un caso unico: tale situazione si era già verificata nel 1999-2000 e ancora nel 2003.

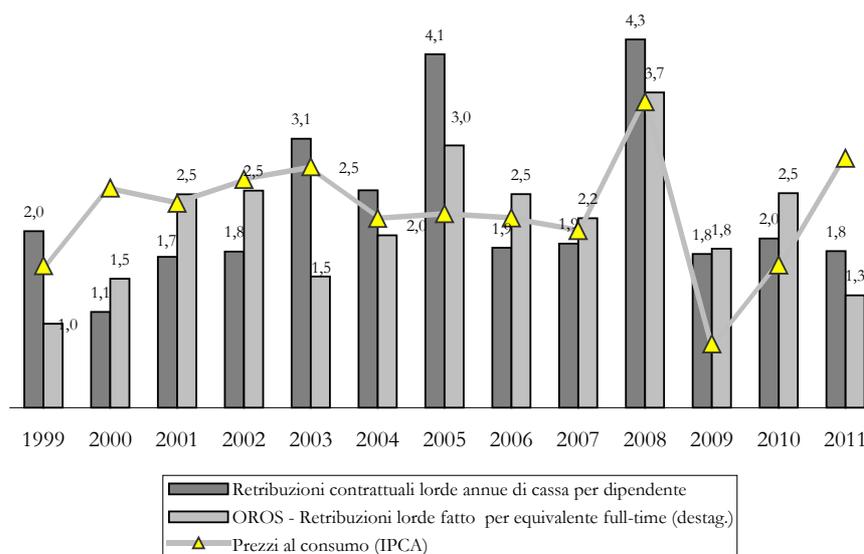
Figura 6 - Italia: industria; lavoratori dipendenti regolari esclusi dirigenti; retribuzioni lorde, contrattuali e di fatto, e inflazione (variazioni percentuali annue 1999-2011)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat (2005; 2009, Retribuzione contrattuale di cassa per dipendente per Ateco, rilevazione Oros - Indice delle retribuzioni lorde per Ula, Indagine sui prezzi al consumo).

Per l'insieme del comparto privato coperto dalla rilevazione Istat «Oros» (Occupazione, retribuzioni, oneri sociali), la crescita⁹ delle retribuzioni contrattuali è stata sostanzialmente allineata (tabella 5) a quella delle retribuzioni contrattuali «di cassa», con uno scarto ristretto ad un decimo di punto percentuale. Lo scarto, positivo, sale a tre decimi rispetto all'inflazione.

Figura 7 - Italia: servizi privati (esclusi gli altri servizi sociali e personali e servizi domestici); lavoratori dipendenti regolari esclusi dirigenti; retribuzioni lorde, contrattuali e di fatto, e inflazione (variazioni percentuali annue 1999-2011)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat (2005; 2009, Retribuzione contrattuale di cassa per dipendente per Ateco, rilevazione Oros - Indice delle retribuzioni lorde per Ula, Indagine sui prezzi al consumo).

⁹ I dati 2011 della rilevazione Oros sono soggetti a revisione.

Tabella 5 - Italia: industria e servizi privati; lavoratori regolari esclusi dirigenti; retribuzioni lorde, contrattuali e di fatto, e inflazione (tassi composti medi annui 1999-2011)

	Retribuzioni contrattuali lorde annue di cassa per dipendente	Oros - Retribuzioni lorde di fatto per equivalente full-time (destag.)
Totale industria (B-F)	2,7	3,0
Totale servizi (G-N)	2,3	2,1
Totale settore privato extragricolo (B-N)	2,5	2,6
Prezzi al consumo (Ipc)		2,3

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat (2005; 2009, Retribuzione contrattuale di cassa per dipendente per Ateco, rilevazione Oros - Indice delle retribuzioni lorde per Ula, Indagine sui prezzi al consumo).

5.2 Comparto pubblico

Nel comparto pubblico, la lettura integrata degli incrementi retributivi contrattuali (da Ccnl) e di quelli di fatto è resa più complessa per effetto dei frequenti ritardi nei rinnovi contrattuali, e della conseguente corresponsione di somme, anche ingenti, a titolo di arretrato. L'Istat calcola comunque le retribuzioni contrattuali annue in valore sia sotto il profilo della «cassa», sia sotto quello della «competenza», consentendo una lettura più completa del fenomeno.

Il dato che si utilizza per le retribuzioni di fatto (Istat, *Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*) è metodologicamente in posizione «intermedia» tra i due indicatori contrattuali, e questo si riflette in variazioni delle retribuzioni di fatto che risultano nella maggior parte degli anni comprese tra la variazione di competenza e quella (se disponibile) di cassa.

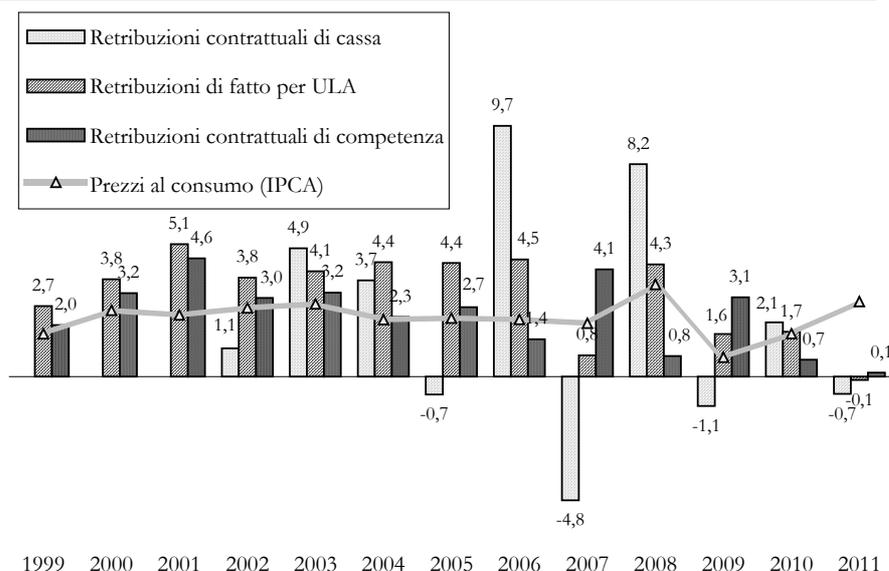
In ogni caso, l'incremento retributivo di fatto che si registra (tabella 6) comporta uno slittamento retributivo *apparente* abbastanza consistente, superiore al mezzo punto percentuale annuo nel periodo 1999-2011 e pari allo 0,8% nel 2002-2011.

Il tasso di incremento medio risulta comunque nettamente superiore a quello di entrambi gli indicatori retributivi contrattuali, e dell'inflazione.

Figura 8 - Italia: comparto pubblico; retribuzioni lorde contrattuali (di cassa e di competenza), retribuzioni lorde di fatto e inflazione (variazioni percentuali annue 1999-2011)

RPS

LA «STREGA BIANCA» E L'ELUSIVA DISEGUAGLIANZA: LE RETRIBUZIONI IN ITALIA NEGLI ANNI DELL'EUREO



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Istat (2005; 2009; 2011c; 2012a, *Retribuzione contrattuale di cassa e di competenza per dipendente per contratto - dati annuali, Indagine sui prezzi al consumo*).

Facendo riferimento ai *Conti annuali della Ragioneria dello Stato*¹⁰, emerge come le indennità fisse, le «altre accessorie» e gli straordinari sono complessivamente passati da meno del 19% della retribuzione complessiva nel 1999 ad oltre il 22% nel 2010, con andamenti e livelli estremamente differenziati da comparto a comparto. Considerata l'entità dello slittamento *apparente* riscontrato, tale elemento può rappresentare «una» spiegazione e non «la» spiegazione. Solo con un'analisi dettagliata della composizione dell'occupazione pubblica e dei relativi livelli retributivi si potrebbe dare effettivamente conto del risultato medio osservato in termini di retribuzioni di fatto.

¹⁰ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/>.

Tabella 6 - Italia: comparto pubblico; retribuzioni lorde, contrattuali (di cassa e di competenza) e di fatto, e inflazione (tasso di incremento composto medio annuo)

	2002-2011	1999-2011
Retribuzioni contrattuali di cassa	2,2	
Retribuzioni contrattuali di competenza	2,1	2,4
Retribuzioni di fatto per Ula	2,9	3,1
Prezzi al consumo (Ipc)	2,3	2,3

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Istat (2011c; 2012a, Retribuzione contrattuale di cassa e di competenza per dipendente per contratto - dati annuali, Indagine sui prezzi al consumo).

5.3 La popolazione osservata

Una considerazione complessiva sulla valenza dei dati presentati sul comparto pubblico e su quello privato riguarda la popolazione osservata. In termini di Unità di lavoro (Ula) standard i dipendenti pubblici nel 2010 sono 3,5 milioni (*Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*). In termini di equivalenti a tempo pieno (tabella 9) i dipendenti privati non agricoli assicurati presso l'Inps risultano essere complessivamente nel 2010 circa 10,5 milioni, cifra che però include anche i dirigenti e gli «altri servizi sociali e personali», che non sono monitorati dalla rilevazione Oros. Escluso tale settore (circa 1,2 milioni di unità, peraltro in aumento) e i dirigenti (poco più di 100 mila) si scende a poco più di 9 milioni di unità equivalenti a tempo pieno. Sommando tale quantità ai 3,5 milioni di dipendenti pubblici si arriva a poco più di 12,5 milioni di Ula, mentre le Ula dipendenti regolari sono nel 2010 di poco inferiori a 15 milioni (Istat, 2011c). «Mancherebbero all'appello», quindi, circa 2,5 milioni di Ula, oltre ai 2,3 milioni di dipendenti irregolari (comprensivi del doppio lavoro). Se si escludono i dirigenti, i dipendenti non considerati (braccianti agricoli, colf, servizi alle famiglie, «sommerso», ecc.) percepiscono generalmente retribuzioni molto basse, per cui si può agevolmente assumere abbiano dinamiche diverse (peggiori) di quelle dei settori strutturati dell'economia. Il che rende plausibile la coerenza tra le dinamiche che si sono illustrate nel paragrafo con la dinamica media delle retribuzioni di fatto reali stimata dall'Ocse.

6. *Pressione fiscale*

Gli incrementi delle retribuzioni lorde che si sono verificati nell'industria e nel comparto pubblico si devono mettere a confronto con l'aumento della pressione fiscale complessiva, calcolata dall'Eurostat in rapporto alla retribuzione lorda, per tipologia di contribuente dipendente.

L'aumento della pressione fiscale è infatti superiore in Italia rispetto agli altri maggiori paesi europei. Va precisato che negli esempi Eurostat, le figure sono costruite in rapporto alla retribuzione media di ciascun paese. Se la retribuzione media cresce, in presenza di un'aliquota progressiva, cresce anche la pressione fiscale.

Il confronto è particolarmente penalizzante per l'Italia rispetto alla Germania, dove negli anni dell'euro la pressione fiscale è scesa per quasi tutte le tipologie considerate dall'Eurostat. Diminuzioni si registrano anche nel Regno Unito. In Francia e Spagna, come in Italia, la pressione fiscale è in generalizzato aumento. Per quanto riguarda in particolare la Francia, il dato va comunque rapportato ad una consistente crescita retributiva media in termini reali, assente nel nostro paese.

In Italia, per i dipendenti per i quali si è verificato un certo incremento reale lordo delle retribuzioni, si può realisticamente ipotizzare che l'incremento dell'imposizione fiscale abbia sostanzialmente «sterilizzato» tali aumenti, abbattendo radicalmente la crescita dei salari reali netti. Anche il lavoratore medio, peraltro, ha visto crescere in Italia la pressione fiscale complessiva.

Peraltro, non sono cresciute solo le imposte dirette: a prezzi correnti, il gettito delle imposte indirette nel 2011 è infatti cresciuto di quasi tre volte rispetto al 1990, mentre il Pil è cresciuto di 2,2 volte; il grosso della crescita si concentra comunque negli anni '90, anche in connessione all'introduzione nel 1998 dell'Irap (Istat, 2011c e 2012a).

Le imposte dirette a loro volta nel 2008 sono cresciute di quasi 2,5 volte rispetto al '90, per poi scendere bruscamente nell'anno successivo per effetto della recessione, anche in questo caso con una crescita del Pil di 2,2 volte; rispetto al 1998, la crescita è stata del 54% contro il 44% fatto registrare dal Pil (Istat, 2011c e 2012a).

Tabella 7 - Incremento della pressione fiscale complessiva (imposte sul reddito + contributi sociali a carico del dipendente-family allowances) (anni 2011-1998; valori percentuali in rapporto alle retribuzioni lorde)

	Italia	Germania	Spagna	Francia	Regno Unito
Single, 50% retr. media	+0,39	+0,54	+0,28	-0,63	+0,80
Single, 67 % retr. media	+1,68	-1,58	+2,64	+3,23	+0,35
Single, 80% retr. media	+2,33	-2,01	+1,80	+1,58	+0,13
Single, 100% retr. media	+1,67	-2,21	+1,73	+0,67	-0,10
Single, 125% retr. media	+2,53	-3,25	+2,01	+1,75	-0,19
Single, 167% retr. media	+4,10	-3,78	+2,40	+2,99	+3,44
Coppia bireddito senza figli, 100%-100% retr. media	+1,67	-2,21	+1,73	+0,67	+0,72
Coppia bireddito senza figli, 100%-33% retr. media	+1,09	-1,58	+0,94	+2,39	+1,23
Coppia bireddito con 2 figli, 100%-33% retr. media	-0,64	-2,91	+0,85	+1,48	+2,02
Coppia bireddito con 2 figli, 100%-67% retr. media	-0,78	-3,16	+1,41	+3,06	+1,69
Coppia bireddito con 2 figli, 100%-100% retr. media	+0,10	-3,44	+1,16	+3,36	+1,25
Coppia monoreddito con 2 figli, 100% retr. media	+3,20	-1,35	+1,70	+3,35	+0,99
Monogenitore con 2 figli, 67% retr. media	+2,43	-0,95	+1,35	+3,33	-8,78

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat (Base-dati pubblica online, *Net Earnings and Tax Rates* [earn_net], aggiornamento di marzo 2012).

7. Differenziali retributivi «univariati» nel settore privato

L'esercizio che si propone in questo paragrafo si basa sui dati pubblici dell'Osservatorio sui lavoratori dipendenti dell'Inps.

Si tratta dell'elaborazione statistica di una ricchissima fonte amministrativa che utilizza tutte le denunce retributive E-mens dei lavoratori

dipendenti privati non agricoli assicurati presso l'Inps. Le informazioni di base dell'Osservatorio sono state trasformate dall'autore in retribuzioni per equivalenti a tempo pieno. In particolare, nel caso dei dipendenti a part-time, ciò comporta un ovvio innalzamento rispetto alla retribuzione media per dipendente effettivamente percepita in un determinato anno. In altri termini, i dati di base sono stati normalizzati per gli orari di lavoro (anche se non esattamente per le ore lavorate, informazione che non è disponibile nell'archivio pubblico).

Nella tabella 8 vengono riportati i dati retributivi per gli anni 2000-2010¹¹, per il totale e rispetto alle seguenti caratteristiche dell'occupazione dipendente:

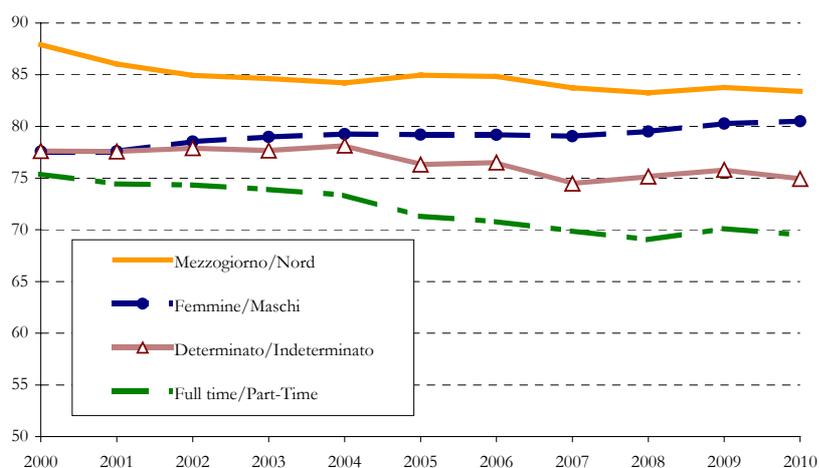
- ♦ genere;
- ♦ tempo determinato/tempo indeterminato e lavoro stagionale;
- ♦ tempo pieno/tempo parziale;
- ♦ classe di età;
- ♦ ripartizione geografica a 3 modalità (Nord, Centro, Mezzogiorno);
- ♦ qualifica.

Nella tabella 9 vengono riportate le quote relative, in termini di equivalenti a tempo pieno, delle categorie menzionate sul complesso dell'occupazione dipendente presente negli archivi dell'*Osservatorio sui lavoratori dipendenti*.

Le principale diseguaglianze note, «univariate» (nel senso di non considerare gli «incroci» tra le variabili) non hanno avuto nel corso degli anni 2000 andamenti uniformi (figura 9): il gap maschi-femmine si è leggermente ridotto, mentre si sono allargati quelli tra: tempo indeterminato e tempo determinato (incluso il lavoro stagionale); tempo pieno-tempo parziale (ovviamente espresso in «equivalenti a tempo pieno»); regioni del Nord e regioni del Mezzogiorno.

¹¹ I dati fino al 2004 non comprendono una quota di dipendenti di comparti di «area» pubblica (sanità, istruzione, trasporti, servizi di igiene pubblica, ecc.) successivamente inclusi nell'Osservatorio. Facendo un confronto per il 2005 (l'unico anno per cui tale operazione è stata possibile) risulta che si tratta di poco meno di 400 mila equivalenti, che rappresentano il 4% del totale. La retribuzione media si presenta allineata a quella degli altri dipendenti, mentre è decisamente più elevata la quota relativa dell'occupazione impiegatizia, il che spiega il «salto» che si verifica tra il 2004 e il 2005 della quota della qualifica sul totale.

Figura 9 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); rapporti caratteristici delle retribuzioni lorde per equivalente a tempo pieno (valori percentuali)



RPS

Lorenzo Biondelli

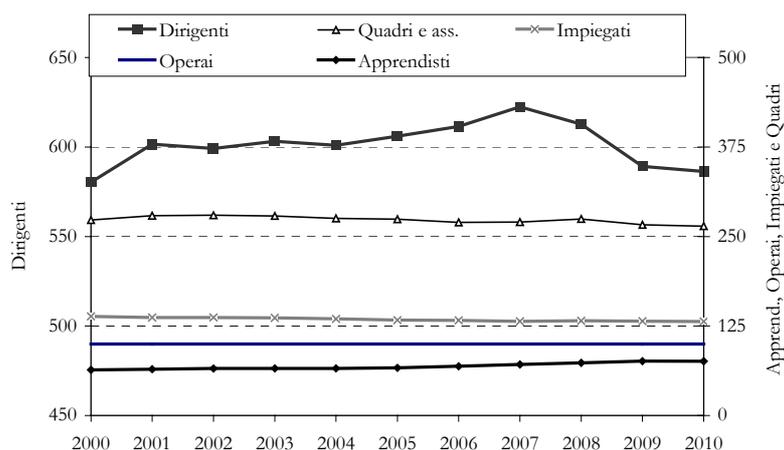
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, *Osservatorio sui lavoratori dipendenti*).

Dal punto di vista dei rapporti tra i livelli retributivi medi delle qualifiche (figura 10), gli anni 2000 non fanno segnare mutamenti radicali «strutturali». Il forte aumento delle retribuzioni dirigenziali viene riasorbito nel 2008-2010, mentre per le altre qualifiche si registra solo un miglioramento della posizione degli apprendisti (connesso ad un effetto di composizione legato alla crescita della quota di tale qualifica al di fuori dei comparti tradizionali).

Per quanto riguarda i differenziali retributivi per classe di età (figura 11), gli anni 2000 hanno visto una certa riduzione delle distanze, che può essere letta anche come una ridotta capacità esplicativa della variabile nello spiegare i differenziali retributivi.

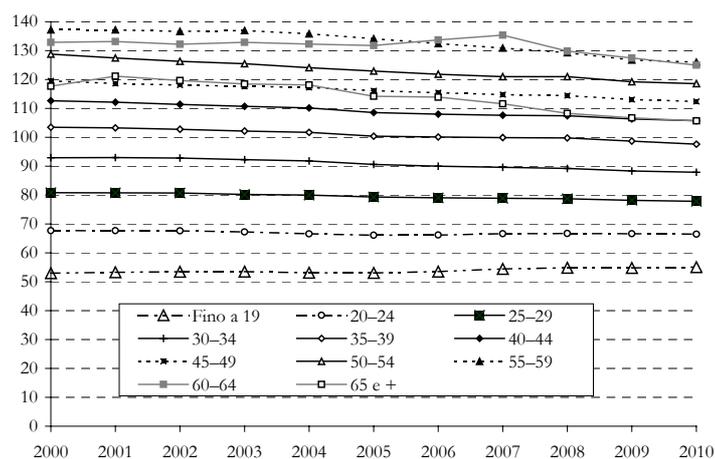
Non è ovviamente irrilevante il fatto che l'incidenza del tempo determinato e quella del tempo parziale sono cresciute in modo consistente (figura 12). La crescita del tempo determinato si concentra nel 2005-2007, con un arretramento nel 2009 legato al primo impatto della recessione. L'incidenza del tempo parziale è invece in crescita durante l'intero arco temporale di osservazione.

Figura 10 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); retribuzioni lorde per equivalente a tempo pieno; media operai = 100 (anni 2000-2010)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, Osservatorio sui lavoratori dipendenti).

Figura 11 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); retribuzioni lorde per equivalente a tempo pieno, per classe di età; media = 100 (anni 2000-2010)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, Osservatorio sui lavoratori dipendenti).

Tab 8 e 9

RPS

Lorenzo Biondelli

RPS

LA «STREGA BIANCA» E L'ELUSIVA DISEGUAGLIANZA: LE RETRIBUZIONI IN ITALIA NEGLI ANNI DELL'EURO

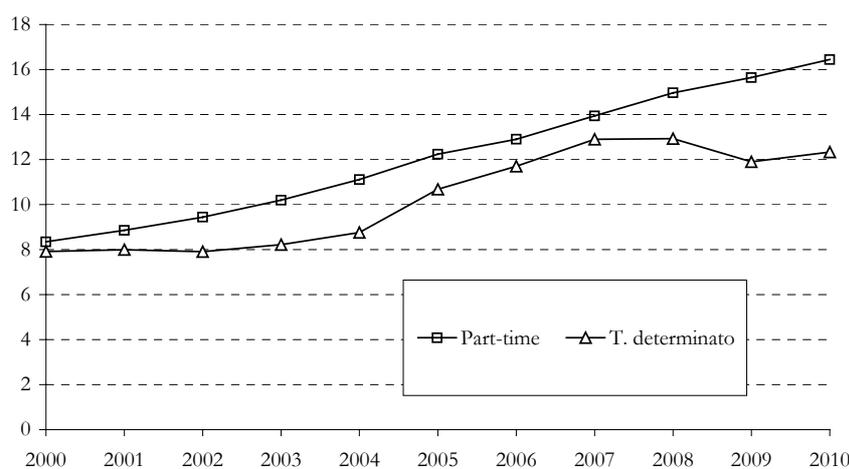
RPS

Lorenzo Biondelli

RPS

LA «STREGA BIANCA» E L'ELUSIVA DISEGUAGLIANZA: LE RETRIBUZIONI IN ITALIA NEGLI ANNI DELL'EURO

Figura 12 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); quote relative del part-time e del tempo determinato sul totale (valori percentuali; anni 2000-2010)



RPS

Lorenzo Biondelli

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, Osservatorio sui lavoratori dipendenti).

8. Considerazioni conclusive. Retribuzioni, imposte, competitività e vincolo di finanza pubblica

Gli Accordi di luglio 1992 e 1993 rappresentarono importanti strumenti per gestire una fase di crisi senza riaccendere una spirale inflazionistica, e contenendo le rincorse retributive tra i comparti. La crescita del Pil fu affidata alla domanda estera attivata dalla svalutazione (prima rispetto al marco, poi rispetto al dollaro); la crescita reale delle retribuzioni venne collegata a quella della produttività e demandata alla contrattazione integrativa. Gli eventi degli anni '90 ridisegnarono non solo il quadro istituzionale e delle relazioni industriali, ma anche gli assetti dell'apparato produttivo italiano, togliendo spessore a quelli che erano stati i «pilastri» della contrattazione integrativa, cioè le maggiori imprese¹² industriali e quelle dell'area delle partecipazioni statali

¹² Nel 1992 i dipendenti delle imprese pubbliche presenti nella pubblicazione

(industriali e non). La contrattazione di secondo livello, nonostante interventi legislativi di agevolazione, di natura contributiva prima e sull'imposizione personale sul reddito poi (Birindelli, 2011), non è riuscita ad innescare una dinamica «macro» di crescita delle retribuzioni superiore all'inflazione.

L'Accordo di gennaio 2009, non sottoscritto dalla Cgil, non altera radicalmente, e semmai peggiora (ad avviso di chi scrive), i termini della questione retributiva in Italia. Un elemento che è venuto a irrigidire ulteriormente il quadro è rappresentato da un sempre più stringente vincolo di finanza pubblica, che ha portato al blocco *tout court* delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Va inoltre ricordato che il tasso di inflazione al consumo italiano, per quanto ridottosi dopo l'adozione dell'euro rispetto alla fase precedente, è strutturalmente più elevato della media dell'eurozona, e in particolare di quelli tedesco e francese; il che sottende un non risolto problema di competitività del nostro sistema-paese, che ha ancora, come la Germania, un'elevata quota di occupazione nel manifatturiero¹³, settore per il quale il problema della competitività si presenta in termini particolarmente rilevanti e diretti.

La dinamica inflazionistica tende inoltre ad aumentare la pressione fiscale, portando il ceto medio ad «imbattersi» nell'aliquota del 38% (oltre i 28 mila euro annui). L'aumento della pressione fiscale sul ceto medio via *fiscal drag* ha compensato in Italia la quota crescente di lavoratori a basso reddito (part-time, tempo determinato). Ciò a fronte di un dato strutturale, che è la scarsissima presenza di redditi (effettivamente) elevati, tra le dichiarazioni Irpef¹⁴. Con la recessione, il con-

Dati cumulativi delle principali società italiane erano oltre 540mila; oltre 1,12 milioni i dipendenti di imprese industriali (in buona parte pubbliche); nel 2010 la stessa pubblicazione restituisce meno di 250 mila dipendenti di imprese pubbliche e 880mila dipendenti di imprese industriali (Mediobanca, 1993 e 2011). Nel complesso, il sistema si è spostato verso il privato, il terziario, e anche le medie dimensioni.

¹³ Nel 2007, prima della recessione, la quota del manifatturiero in termini di ore lavorate, sul totale dell'occupazione era in Italia del 18,7%, esattamente uguale a quella tedesca; quella francese era del 12,4%, quella spagnola del 12,8%; quella del Regno Unito (il dato è in termini di posti di lavoro) del 9,3% (Base-dati pubblica online, Eurostat, *National Accounts by 10 Branches - Employment Data* [nama_nace10_e]).

¹⁴ Per l'anno di imposta 2010, solo lo 0,35% dei contribuenti italiani (persone fisiche), cioè 150 mila individui, dichiarava più di 150mila euro, quasi esattamente

nesso aumento dei dipendenti *on welfare* e l'irrigidimento del vincolo di finanza pubblica, il (precario) equilibrio è saltato, costringendo i governi a cercare di recuperare risorse con l'aumento dell'imposizione sui consumi, sugli immobili e, finalmente, con un più deciso contrasto dell'evasione.

Il blocco delle dinamiche retributive si riflette specularmente in un andamento della produttività combinata dei fattori produttivi lavoro e capitale (*total o multi-factor productivity*) che è stato addirittura negativo tra il 2000 e il 2010, caso unico tra i paesi presenti nel database dell'Ocse¹⁵. Negli anni '90, invece, soprattutto nella prima metà, la performance italiana era stata relativamente discreta.

Fino al 2008, la stasi delle retribuzioni risultò utile, insieme agli interventi (de)regolativi nel mercato del lavoro (che a tale stasi non sembrano estranei), per mantenere, e anzi, far crescere l'occupazione in presenza di una crescita modesta, alimentata dallo stesso aumento dell'occupazione e dalla domanda trainata dalla crescita del debito privato. Il risultato algebrico, come si è richiamato, è stata una dinamica della produttività media addirittura negativa. *Ex post*, non si sta rivelando un modello sostenibile.

In Italia, peraltro, la pressione fiscale sul reddito *dichiarato* delle imprese è su livelli relativamente elevati nei confronti internazionali, mentre l'Italia soffre nei confronti delle altre economie «mature» per la qualità della location in termini di infrastrutture, innovazione, costo del crimine per le attività economiche, *ease of doing business* ed efficacia delle pubbliche istituzioni (Kpmg, 2012). La *strictness of employment protection* risulta invece nel complesso in linea con quella della media dei paesi membri dell'Ocse¹⁶.

I livelli retributivi del nostro paese non rappresentano, come si è anche in questa sede richiamato, almeno finché si resta nell'ambito delle

la stessa percentuale (e numero assoluto) del 2007, del 2008 e del 2009, con un leggero incremento solo rispetto al 2006, quando la quota era dello 0,33%; in termini di percentuale del reddito complessivo questi redditi rappresentavano nel 2010 il 5,2%, quasi esattamente lo stesso valore (5,1%) del 2006 (Dipartimento delle Finanze, 2012). Viene abbastanza immediata un'associazione con la quota relativamente elevata in Italia di *indipendenti* e di lavoro non regolare.

¹⁵ Ocse, *Multi-factor Productivity* (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=84949>), dati aggiornati a dicembre 2011.

¹⁶ Ocse, Dataset Lfs - *Strictness of employment protection* (<http://stats.oecd.org/index.aspx?r=283543>) e http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37457_42695243_1_1_1_37457,00.html).

economie mature, un (e tanto meno *il*) problema. Ma è in tale ambito che si è cercata, e fino ad un certo momento trovata, la compensazione per gli svantaggi competitivi del nostro sistema-paese.

RPS

Riferimenti bibliografici

- Acocella N. e Leoni R., 2012, *Riforma degli ammortizzatori sociali, articolo 18 e dintorni. Due «tecniche» a confronto: Ciampi versus Monti* (mimeo).
- Acocella N. e Leoni R., 2010, *La riforma della contrattazione: redistribuzione perversa produzione di reddito?*, «Rivista Italiana degli Economisti», n. 2, pp. 237-274.
- Banca d'Italia, 2010, *Relazione Annuale - Anno 2009*, Roma.
- Birindelli L., 2011, *Retribuzioni, occupazione e distribuzione del reddito in Italia tra stagnazione e recessione*, in Megale A., D'Aloia G. e Birindelli, *Salari, il decennio perduto*, Ediesse, Roma.
- Commissione europea, 2012, *Interim forecast*, febbraio, Bruxelles.
- Dipartimento delle Finanze, 2012, *Dati sulle Dichiarazioni online*, marzo.
- Fmi - Fondo monetario internazionale, 2012, *World Economic Outlook Database*, aprile.
- Istat, 2005, *Le retribuzioni contrattuali annue di competenza*, Collana Informazioni, n. 15, Roma.
- Istat, 2009, *Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza*, Roma, marzo.
- Istat, 2010a, *Retribuzione pro capite nelle grandi imprese: effetti di composizione dell'occupazione. Anni 2001-2009*, Roma, marzo.
- Istat, 2010b, *Le relazioni industriali e la recente dinamica retributiva contrattuale*, Collana Approfondimenti, dicembre.
- Istat, 2011a, *Bilanci consuntivi degli enti previdenziali. Anno 2009*, Roma, agosto.
- Istat, 2011b, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2010*, Roma, settembre.
- Istat, 2011c, *Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche*, Roma, settembre.
- Istat, 2012a, *Conti economici nazionali*, Roma, marzo.
- Istat, 2012b, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, Collana Statistiche flash, 30 marzo.
- Kpmg, 2012, *Competitive Alternatives - KPMG's Guide to International Business Location Costs*, Kpmg LLP Canada.
- Massera M., Pirastu A. e Veltro L., 2012, *Il sistema di protezione al lavoro in Italia. Come la crisi ha cambiato l'intervento di tutela*, Uil, Roma, gennaio.
- Mediobanca, 1993, *Dati cumulativi di 1807 società italiane*, Milano.
- Mediobanca, 2011, *Dati cumulativi di 2025 società italiane*, Milano.

- Megale A., D'Aloia G. e Birindelli L., 2011, *Salari, il decennio perduto*, Ediesse, Roma.
- Schneider F., 2011, *The Shadow Economy Labour Force: What do we (not) know?*, «World Economics», vol. 12 (4), pp. 53-92.
- Tronti L., 2005, *Protocollo di luglio e crescita economica: l'occasione perduta*, «Rivista internazionale di scienze sociali», apr./giu., pp. 345-367.

RPS

Lorenzo Birindelli

Tabella 8 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); retribuzioni annue lorde in euro per equivalente a tempo pieno (valori medi per categoria 2000-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maschi	23.570	24.146	24.628	25.040	25.853	26.575	27.392	28.083	29.383	29.889	30.605
Femmine	18.285	18.733	19.342	19.776	20.490	21.048	21.691	22.200	23.362	23.991	24.635
T. indeterminato	22.692	23.216	23.719	24.165	25.011	25.724	26.560	27.348	28.603	28.984	29.704
T. determinato	17.613	18.011	18.477	18.767	19.543	19.628	20.318	20.364	21.496	21.968	22.252
Full-time	22.237	22.798	23.358	23.843	24.700	25.460	26.299	27.059	28.474	29.022	29.842
Part-time	16.761	16.968	17.363	17.621	18.118	18.155	18.617	18.909	19.659	20.349	20.743
Fino a 19	11.541	11.868	12.183	12.415	12.731	13.033	13.549	14.119	14.891	15.164	15.602
20-24	14.748	15.074	15.409	15.609	15.963	16.237	16.746	17.269	18.118	18.432	18.846
25-29	17.608	18.005	18.397	18.616	19.173	19.495	20.003	20.455	21.377	21.632	22.063
30-34	20.250	20.721	21.149	21.416	22.004	22.260	22.785	23.230	24.234	24.442	24.911
35-39	22.539	23.011	23.431	23.720	24.384	24.664	25.336	25.903	27.096	27.305	27.673
40-44	24.538	24.992	25.394	25.699	26.409	26.670	27.341	27.904	29.180	29.426	29.979
45-49	26.032	26.435	26.914	27.309	28.104	28.530	29.215	29.755	31.079	31.281	31.865
50-54	28.057	28.407	28.782	29.121	29.747	30.206	30.841	31.379	32.854	32.991	33.621
55-59	29.886	30.567	31.153	31.789	32.561	32.960	33.524	33.937	35.108	35.072	35.731
60-64	28.942	29.668	30.140	30.841	31.711	32.373	33.843	35.095	35.255	35.271	35.431
65 e +	25.639	26.995	27.273	27.495	28.318	28.050	28.827	28.928	29.416	29.535	29.959

segue *Tabella 8 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici); retribuzioni annue lorde in euro per equivalente a tempo pieno (valori medi per categoria 2000-2010)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nord	22.358	23.014	23.626	24.101	24.944	25.475	26.268	27.026	28.379	28.850	29.603
Centro	21.898	22.330	22.888	23.262	23.954	24.791	25.479	25.984	27.114	27.768	28.354
Mezzogiorno	19.651	19.797	20.067	20.397	21.007	21.642	22.282	22.631	23.628	24.166	24.687
Apprendisti	11.350	11.745	12.140	12.421	12.870	13.260	14.132	15.053	16.208	16.939	17.339
Operai	17.799	18.141	18.497	18.860	19.565	19.927	20.545	21.121	22.027	22.329	22.893
Impiegati	24.663	24.817	25.344	25.734	26.419	26.535	27.301	27.783	29.154	29.433	30.093
Quadri e ass.	48.596	50.634	51.749	52.570	53.865	54.641	55.436	57.059	60.482	59.484	60.557
Dirigenti	103.299	109.146	110.836	113.760	117.592	120.771	125.639	131.465	134.953	131.561	134.239
Totale	21.780	22.281	22.791	23.209	23.969	24.566	25.308	25.923	27.154	27.665	28.345

*Fonte:*elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, *Ossevatorio sui lavoratori dipendenti*).

Tabella 9 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici) (composizione percentuale per categoria 2000-2010)

	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maschi	66,1	65,6	65,3	65,2	64,9	63,6	63,4	63,3	63,0	62,3	62,1
Femmine	33,9	34,4	34,7	34,8	35,1	36,4	36,6	36,7	37,0	37,7	37,9
T. indeterminato	92,1	92,0	92,1	91,8	91,2	89,3	88,3	87,1	87,1	88,1	87,7
T. determinato	7,9	8,0	7,9	8,2	8,8	10,7	11,7	12,9	12,9	11,9	12,3
Full-time	91,7	91,1	90,6	89,8	88,9	87,8	87,1	86,1	85,0	84,4	83,6
Part-time	8,3	8,9	9,4	10,2	11,1	12,2	12,9	13,9	15,0	15,6	16,4
Fino a 19	2,0	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	0,7	0,6
20-24	10,1	9,7	9,3	8,9	8,5	7,7	7,5	7,4	7,4	6,6	6,2
25-29	16,8	16,6	16,2	15,7	14,9	13,7	13,0	12,6	12,3	11,6	11,2
30-34	17,9	17,8	17,8	17,8	17,7	17,4	17,1	16,6	16,2	15,3	14,7
35-39	15,8	16,2	16,6	16,9	17,0	17,0	17,0	16,8	16,8	16,7	16,8
40-44	12,5	12,7	13,1	13,7	14,3	15,1	15,6	15,8	15,9	16,0	16,2
45-49	10,8	10,8	10,9	11,1	11,4	11,9	12,3	12,5	12,9	13,8	14,3
50-54	9,5	9,4	9,2	9,0	9,0	9,5	9,7	9,9	10,1	10,7	11,1
55-59	3,5	3,7	4,0	4,3	4,5	5,1	5,3	5,5	5,6	6,5	6,8
60-64	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
65 e +	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

segue Tabella 9 - Italia: dipendenti regolari privati non agricoli (escl. lav. domestici) (composizione percentuale per categoria 2000-2010)

	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nord	61,5	61,0	60,3	60,0	59,8	59,3	59,2	58,9	58,8	58,3	58,4
Centro	19,6	19,7	19,7	19,8	19,8	20,1	20,1	20,2	20,2	20,5	20,5
Mezzogiorno	18,9	19,3	20,0	20,2	20,4	20,6	20,7	20,9	21,0	21,2	21,0
Apprendisti	4,7	4,7	4,6	4,5	4,8	4,3	4,5	4,6	4,6	4,3	3,8
Operai	56,2	55,7	55,5	55,5	54,9	53,0	52,7	52,9	52,6	50,7	51,1
Impiegati	35,2	35,3	35,5	35,6	35,8	38,0	38,0	37,7	37,9	39,8	39,8
Quadri e ass.	2,8	3,1	3,2	3,2	3,3	3,6	3,7	3,7	3,8	4,1	4,2
Dirigenti	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale in migliaia*	8.945	9.236	9.475	9.646	9.722	10.217	10.394	10.780	10.943	10.593	10.491

* Dal 2005 sono inclusi circa 400 mila dipendenti (in equivalenti a tempo pieno) di comparti di area pubblica, in prevalenza impiegati.
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Inps (Base-dati pubblica online, Osservatorio sui lavoratori dipendenti).

I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri

Vincenzo Carrieri*

RPS

Utilizzando i dati It-Silc per il periodo 2004-2008 questo lavoro rappresenta uno dei primi tentativi di quantificare e qualificare il fenomeno dei working poor in Italia. Si stima l'incidenza e l'intensità del fenomeno e le principali determinanti sia dell'una che dell'altra con riferimento a due tipi di lavoratori poveri: a. individui con reddito da lavoro inferiori alla soglia; b. lavoratori con reddito familiare disponibile equivalente inferiore alla soglia relativamente a tre diverse soglie di povertà: 40-50-60% del reddito mediano. Il lavoro stima una headcount ratio (conta dei poveri) di circa il 12,8% nel quinquennio 2004-2008 con reddito inferiore alla soglia

del 60% del reddito mediano pari a 9000 euro lordi annui. Il poverty gap index (divario medio di povertà) stimato è invece pari al 27% della soglia stessa (intorno a 2000 euro lordi annui). A parità di ore lavorate, donne, immigrati, lavoratori a tempo determinato e giovani risultano essere gli individui a maggiore rischio di povertà. Per questi ultimi si stima come, in media, il rischio di uscire dalla povertà si abbassi sensibilmente solo intorno ai 33 anni d'età. Sebbene, in maniera preliminare, questi risultati suggeriscano che il fenomeno dei working poor in Italia sia più imputabile alla sfera delle responsabilità sociali che individuali.

1. Introduzione

La riduzione della disoccupazione avvenuta negli ultimi 10 anni in molti paesi europei non ha significato una sostanziale riduzione del fenomeno della povertà. Ciò è ascrivibile in parte all'insorgere di un segmento di popolazione che pur lavorando percepisce un reddito inferiore alla soglia di povertà, i cosiddetti *working poor*. Oltre al problema della scarsa *quantità* di lavoro, che rimane la prima causa di povertà

* L'autore ringrazia Elena Granaglia, Leandro Elia, Antonio Abatemarco e Stefano Lucarelli per idee e suggerimenti e i partecipanti al seminario «New Welfare per un Sud comune» tenutosi all'Università della Calabria il 15 gennaio 2012. Ogni errore è di esclusiva responsabilità dell'autore.

RPS

I WORKING POOR IN ITALIA: QUANTI SONO, CHI SONO, QUANTO SONO POVERI

(cfr. Brandolini, 2009), la scarsa *qualità* del lavoro stesso sembra costituire, dunque, una nuova allarmante preoccupazione di politica sociale. Per scarsa qualità si intendono diversi attributi negativi della posizione lavorativa tra cui basse retribuzioni, scarse garanzie contributive, irregolarità delle carriere, ecc. Queste condizioni determinano un rischio di povertà individuale significativo per i lavoratori e aumentano il rischio di povertà dell'intero nucleo familiare.

Il fenomeno dei *working poor* è esploso dapprima negli Usa e sta interessando di recente molti paesi europei, pur con significative eccezioni come la Svezia, dove i tassi di povertà al lavoro sono insignificanti e i Paesi Bassi, dove il tasso di *working poor* è in costante decrescita (Eurofound, 2010). L'insorgere del fenomeno è imputabile a diverse cause, alcune legate all'evoluzione del mercato del lavoro, altre a cambiamenti istituzionali. Tra le prime rientrano i cambiamenti tecnologici della struttura produttiva che hanno favorito la domanda di lavoratori qualificati rispetto a quelli non qualificati (il cosiddetto *Skill-Biased Technological Change*), la delocalizzazione del lavoro nei paesi in via di sviluppo che può avere comportato una riduzione dei salari dei lavoratori meno qualificati in Europa, i fenomeni migratori che possono aver ridotto il salario dei lavoratori nativi poco qualificati. Tra i cambiamenti istituzionali rientrano certamente le riforme di liberalizzazione del mercato del lavoro che hanno determinato il peggioramento della qualità delle posizioni lavorative ma anche l'indebolimento del potere contrattuale dei sindacati e il minor ricorso alla contrattazione centralizzata che possono aver avuto ripercussioni negative sui salari in genere, ma soprattutto sulla coda sinistra della distribuzione dei salari (cfr. Lucifora, McKnight e Salverda, 2005, e Lucifora e Salverda, 2008, per una trattazione completa del tema).

L'Italia non è ovviamente immune da questo processo che tuttavia è ancora poco approfondito in termini di interesse scientifico. Esistono numerosi lavori sul tema della distribuzione del reddito (Brandolini, 2005) e sul tema della povertà (Brandolini e al., 2002) ma sono carenti i tentativi di quantificare il fenomeno dei *working poor* e soprattutto di analizzarne le principali determinanti. Esistono, tuttavia, dei contributi che hanno in qualche modo evidenziato la problematicità della scarsa qualità delle posizioni lavorative e delle conseguenze negative in termini di reddito. L'indagine Ires (2006) rileva la scarsa qualità del lavoro parasubordinato in Italia, con riferimento alle retribuzioni e alle prospettive di carriera. Brandolini (2009) sottolinea la maggiore concentrazione della povertà nelle nuove categorie di lavoratori pur evi-

denziando la natura primaria del problema della quantità del lavoro. Figari (2011), nell'ottica di valutare gli effetti dell'introduzione di una forma di credito d'imposta per i lavoratori poveri, mostra i possibili benefici di tale schema nella riduzione della povertà soprattutto delle donne lavoratrici. Tuttavia, il tentativo più recente di quantificare il fenomeno e di analizzarne le determinanti è il lavoro di Di Bartolomeo e al. (2011) che tenta di costruire un identikit del lavoratore povero in Italia analizzando il ruolo di variabili tradizionali (età, sesso, istruzione) e di variabili soggettive, ovvero aspettative e atteggiamenti dell'occupato. Il lavoro utilizza, tuttavia, un'indagine campionaria dell'Ires composta da un campione di poco più di 6000 lavoratori per il solo anno 2006. Ciò rende difficile una comparazione a livello internazionale dell'incidenza del fenomeno dei *working poor* e non consente un'analisi temporale del fenomeno. Se prendiamo invece in considerazione i primi studi in Italia del fenomeno, il contributo di maggiore interesse è quello di Lucifora (1999) che analizza il fenomeno dei lavoratori a basso reddito (*low wage employment*) e le sue determinanti per il periodo 1975-1993. Una stima dei lavoratori poveri in Italia è contenuta anche nel lavoro di Lucifora, McKnight e Salverda (2005) in comparazione con gli altri paesi europei. L'analisi, tuttavia, si basa su dati Echp (*European community household panel*) che per l'Italia è confinata al solo 1993. Rispetto alla letteratura presente in Italia, questo lavoro si pone il duplice obiettivo di quantificare il fenomeno dei *working poor*, con riferimento all'incidenza e all'intensità della povertà e di indagare sulle principali determinanti del rischio di tale povertà. L'intento è quello di fornire delle stime aggiornate e comparabili a livello europeo del numero dei lavoratori poveri e dell'intensità della loro povertà e poi quello di provare a delineare un identikit dei lavoratori maggiormente soggetti al rischio di povertà. Questo identikit potrebbe essere particolarmente utile nell'ottica di individuare politiche di contrasto alla povertà. In secondo luogo, il lavoro analizza il rischio di povertà durante il ciclo di vita, individuando le fasi in cui i lavoratori sono particolarmente vulnerabili al rischio di povertà.

Si utilizza l'indagine campionaria It-Silc per l'Italia, soffermandosi sulle ultime cinque ondate dell'indagine post-Riforma Biagi che coprono il periodo 2004-2008. Come ribadito, non è obiettivo di questo studio quello di valutare gli effetti della riforma sulla propagazione del fenomeno dei *working poor*, né si ritiene che le stime che saranno presentate possano costituire evidenza empirica degli effetti della riforma. Tuttavia, il fatto di analizzare il fenomeno dopo la riforma consente di presentare un quadro più attuale possibile del fenomeno dei *working*

RPS

Vincenzo Carriera

poor in Italia sul quale la Riforma Biagi è verosimile abbia avuto un qualche impatto. I dati che verranno utilizzati (It-Silc) rientrano nel progetto europeo di statistiche sulle condizioni di vita Eu-Silc e sono costituiti da un campione rappresentativo della popolazione italiana di circa 60.000 individui per anno d'indagine. L'indagine raccoglie informazioni su molte caratteristiche individuali e familiari del lavoratore e sull'area di residenza, con riferimento alla macro-regione di residenza, ampiezza del comune e caratteristiche del quartiere.

Questo lavoro si divide in tre parti. Nella prima parte si stimano la conta di poveri (*headcount ratio*) e la distanza media dalla soglia di povertà (*poverty gap*) a seconda che si considerino: (i) diverse soglie di povertà (es. 40-50-60% del reddito mediano) e (ii) diverse nozioni di reddito, ovvero reddito da lavoro e reddito disponibile equivalente pro capite. Nella seconda parte si procede ad una stima delle principali determinanti dell'incidenza e dell'intensità del fenomeno dei *working poor*. In questa fase saranno anche delineati i soggetti principalmente a rischio di povertà, nonché i rischi di povertà durante la carriera lavorativa. L'ultima parte del lavoro riassume i principali risultati e fornisce alcune considerazioni finali sul fenomeno della povertà in Italia.

2. Quanti sono e quanto sono poveri i lavoratori in Italia

L'individuazione dei lavoratori poveri è un compito non banale a causa di una moltitudine di aspetti da considerare nella definizione di cosa sia la povertà e cosa debba intendersi per lavoratore. È oltre lo scopo di questo articolo discutere tutti i possibili approcci esistenti al problema (si rimanda a Crettaz e Bonoli, 2010, per una trattazione del tema); tuttavia, prima di presentare i risultati sulla dimensione quantitativa del problema si descrive l'approccio adottato per individuare il fenomeno dei *working poor* e le implicazioni di tale approccio. Innanzitutto, viene definito come lavoratore un individuo che abbia svolto almeno sei mesi di lavoro full-time o part-time nel periodo di riferimento del reddito conseguito, ovvero l'anno prima in cui l'individuo è stato intervistato.

Questa definizione è quella utilizzata dall'Eurostat, pertanto consente di ottenere stime comparabili a livello europeo. Essa fa rientrare nel computo anche i lavoratori part-time mentre esclude i lavoratori stagionali fuori stagione, posto, ovviamente che non superino i sei mesi di lavoro annuo. Tale mancanza appare giustificata dal fatto che l'eventuale condizione di povertà per questi individui vada imputata al

lavoro principale, se presente, e non a quello stagionale, che per sua definizione raramente fornisce i mezzi di sussistenza per l'intero anno. Rientrano nel computo, invece, gli individui che sono in congedo o altra forma di astensione al lavoro ma in possesso di un contratto di lavoro regolare. Il tipo di lavoro considerato è quello subordinato, sia a tempo determinato che indeterminato, inclusi i lavori interinali e forme atipiche rientranti in un rapporto di subordinazione (es. apprendistato, stage). Sono esclusi, dunque, dalla nostra analisi i lavoratori coordinati e para-subordinati. La motivazione principale di tale scelta è dettata dall'interesse di considerare il fenomeno della povertà legato ai bassi salari ma è anche motivata dalla difficoltà di considerare i redditi dei lavoratori coordinati o parasubordinati per almeno tre motivi. Il primo è dovuto ai dati Eu-Silc che forniscono una suddivisione piuttosto grezza tra lavoratori dipendenti e autonomi, includendo in quest'ultima individui in possesso di partita Iva, artigiani, imprenditori, parasubordinati, ecc. Essendo nota la distribuzione bimodale dei redditi di questi individui (Franzini e Raitano, 2009) il rischio sarebbe stato quello di condurre un'analisi sulla povertà di individui molto eterogenei tra di loro per i quali il valore medio non coglie l'esatta dimensione del problema di povertà di molti lavoratori parasubordinati (cfr. Ires, 2006). In secondo luogo, c'è un problema verosimile di *under-reporting*. Sebbene, infatti, l'indagine faccia riferimento a redditi rivelati dall'intervistatore, non è da escludere il timore dell'intervistato di comunicare l'esatto reddito. Per ultimo, si porrebbe il problema di considerare le perdite d'esercizio per gli imprenditori nel computo della povertà.

Rispetto alla soglia, questo lavoro fornisce le stime relative al 40-50-60% della mediana, pur restringendo l'analisi delle determinanti del paragrafo 2 alla soglia del 60%, che è quella più comune. Infine, il lavoro utilizza due nozioni di reddito: il reddito da lavoro e il reddito disponibile equivalente pro capite. Nel primo caso, dunque, si misura la povertà derivante da salari bassi, mentre nel secondo caso si tiene conto anche dei carichi familiari. Dopo aver definito il lavoratore povero siamo ora in grado di fornire le stime del fenomeno dei lavoratori poveri in Italia. Incominciamo dalla conta dei poveri (*headcount ratio*), la quale corrisponde a:

$$H = Q / N = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I(y_i < Z) \quad (1)$$

dove Q è il numero di individui poveri e N è il totale della popolazione (nel nostro caso è il totale dei lavoratori). Tale misura può essere

più formalmente espressa a destra del segno dell'uguale, indicando con I una variabile indicatore uguale a 1 nel caso in cui l'espressione tra parentesi è vera, cioè l'individuo i esimo ha un reddito inferiore alla soglia di povertà Z . Nella tabella 1 viene riportata la stima di tale indicatore per l'Italia nel quinquennio 2004-2008 con i relativi intervalli di confidenza al 95%. La tabella 1 mostra come, considerando il reddito da lavoro, i lavoratori con reddito inferiore alla soglia del 60% della mediana¹ costituivano il 12,8% di tutti i lavoratori italiani nell'ultimo anno d'indagine, il 2008. Tale valore si è mantenuto pressoché costante nel quinquennio 2004-2008, essendo il valore del 2008 non statisticamente diverso dagli altri anni all'1% di significatività. L'unica eccezione significativa è costituita dal 2006, in cui la povertà tocca il suo valore più basso, inferiore di solo 1 punto percentuale rispetto al 2008 (11,8%). La tabella, inoltre, mostra come un po' più della metà di questi lavoratori presenti, in realtà, un reddito inferiore al 50% della mediana, con valori, anche in questo caso, stabili nel quinquennio. Mentre, se consideriamo la soglia del 40%, di elevata povertà, il numero di poveri si riduce di 1/3, aggirandosi intorno al 4% dei lavoratori italiani. Anche in questo caso la proporzione di poveri si è mantenuta quasi costante nel periodo 2004-2008, con una riduzione tra il 2004 e il 2008 di appena 0,3 punti percentuali. Si tratta di una forma di povertà quasi estrema, trattandosi di individui che percepiscono un reddito lordo inferiore ai 600 euro mensili.

Nella tabella 2, la *conta dei poveri* è calcolata con riferimento al reddito disponibile familiare equivalente pro capite costruito come segue:

$$\frac{1}{H_n} \frac{HY}{1 + 0.5 * (HM14_+) + 0.3 * (HM13_-)} \quad (2)$$

dove H_n è il numero di componenti della famiglia, HY è il reddito familiare disponibile, $HM14_+$ $HM13_-$ sono, rispettivamente, il numero di figli con età superiore a 14 anni e inferiore a 13. Sulla base delle stime presentate nella tabella 2, il 22,5% degli individui che lavorano presenta un reddito pro capite equivalente inferiore alla soglia di povertà². L'indice dopo il picco del 2004 ha subito una diminuzione nel

¹ Dalle nostre stime la soglia ammonta a 8539, 9720, 9942, 10.380, 10.433 euro lordi annui, rispettivamente nel 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

² Dalle nostre stime tale soglia ammonta a 3064, 3446, 3479, 3649, 3722 euro, rispettivamente nel 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

2005 per poi attestarsi allo stesso livello (intorno al 20%) fino al 2008. Nel totale del quinquennio, dunque, la proporzione di individui poveri sulla base del reddito disponibile equivalente pro capite si è ridotta in misura statisticamente significativa di quasi 3 punti percentuali. Pur in presenza di un trend decrescente, il dato rimane poco rassicurante, in quanto si accompagna ad una forte incidenza della povertà profonda, con un segmento di popolazione, circa l'8% di lavoratori, con reddito equivalente inferiore al 40% della mediana nel quinquennio.

Se si prova ad incrociare la condizione di povertà da reddito da lavoro con quella da reddito disponibile equivalente, notiamo come la povertà derivante da carichi familiari abbia una composizione piuttosto diversa da quella derivante da salari bassi. Infatti, circa il 35% di individui poveri con reddito da lavoro inferiore alla soglia risulta povero anche considerando il reddito disponibile equivalente, mentre c'è un significativo 65% di individui che è in condizioni di povertà, pur lavorando e percependo un reddito da lavoro superiore alla soglia di povertà. Si tratta, tuttavia, in media, di un reddito esiguo di circa 1000 euro lordi al mese. La diversa composizione tra i due tipi di poveri è verosimilmente riconducibile ad una differenza generazionale. L'età mediana degli individui poveri per reddito da lavoro è infatti di 35 anni, mentre è di 40 anni per gli individui poveri per reddito disponibile equivalente.

Tabella 1 - Conta dei poveri. Reddito da lavoro [intervalli di confidenza al 95%] (anni 2004-2008)

Soglia	Anni				
	2004	2005	2006	2007	2008
60%	12,9%	12,2%	11,8%	13,1%	12,8%
	[12,2-13,6]	[11,5-13,0]	[11,1-12,6]	[12,3-13,8]	[12,1-13,5]
50%	8,02%	7,56%	7,29%	8,26%	7,99%
	[7,47-8,58]	[6,93-8,19]	[6,70-7,89]	[7,64-8,88]	[7,41-8,56]
40%	4,46%	3,85%	3,90%	4,46%	4,02%
	[4,04-4,89]	[3,38-4,32]	[3,45-4,36]	[4,01-4,9]	[3,61-4,44]
N	15.515	14.492	14.127	13.948	13.821

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

La presenza di molte posizioni contrattuali atipiche (apprendistato, stage), spesso appannaggio dei giovani sembra aver «spinto» una parte importante di questi lavoratori in condizioni di povertà, ai quali si ac-

compagna un segmento di individui più adulti con carichi familiari, che pur percependo in media di più, non ha un reddito sufficiente a trascinare il nucleo familiare sopra la soglia di povertà.

RPS

Tabella 2 - Conta dei poveri. Reddito disponibile equivalente familiare pro capite [intervalli di confidenza al 95%] (anni 2004-2008)

Soglia	Anni				
	2004	2005	2006	2007	2008
60%	22,5%	19,9%	20,2%	20,0%	19,3%
	[21,7-23,4]	[19,0-20,8]	[19,3-21,1]	[19,1-20,9]	[18,5-20,2]
50%	15,0%	13,2%	13,2%	13,8%	12,80%
	[14,3-15,7]	[12,4-14,0]	[12,4-13,9]	[13,0-14,6]	[12,0-13,5]
40%	8,69%	7,56%	7,69%	7,93%	7,15%
	[8,10-9,28]	[6,92-8,21]	[7,06-8,32]	[7,3-8,56]	[6,57-7,73]
N	15.515	14.492	14.127	13.948	13.821

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

Dopo aver analizzato l'incidenza del fenomeno dei *working poor* ci concentriamo sull'intensità del problema, desumibile dal calcolo del divario di povertà (*poverty gap*). Questa misura fornisce informazioni sulla severità della condizione di povertà, intesa come la distanza media dalla soglia di povertà degli individui poveri. Formalmente, il divario dell'individuo *i*-esimo è esprimibile come segue:

$$G_i = (z - y_i)I(y_i - z) \quad (3)$$

Dove z è la consueta soglia di povertà del 60%, y_i è il reddito dell'individuo e I una variabile indicatore uguale a 1 nel caso in cui l'espressione tra parentesi è vera, cioè l'individuo *i*-esimo ha un reddito inferiore alla soglia di povertà Z . Il divario di povertà è, dunque, la media dei divari individuali. Spesso tale valore viene espresso in proporzione della soglia di povertà così da costruire un indice, l'indice del divario di povertà (*poverty gap index*), che varia tra zero e uno (o da zero a cento). La normalizzazione è conveniente in quanto misura il costo della riduzione della povertà in proporzione della soglia di povertà, ovvero quanto dovrebbe essere trasferito ai poveri per portare il loro reddito fino alla linea di povertà. Le tabelle 3 e 4 che seguono presentano la stima di questo indice per il periodo 2004-2008 per l'Italia considerando

come soglie di povertà, rispettivamente, il 60% del reddito da lavoro mediano ed il 60% del reddito disponibile equivalente pro capite.

Tabella 3 - Indice del divario di povertà. Reddito da lavoro (intervalli di confidenza al 95%) (anni 2004-2008)

Reddito	Anni				
	2004	2005	2006	2007	2008
Reddito da lavoro	28,4%	27,02%	27,20%	27,8%	26,7%
(60% della mediana)	[27,18-29,5]	[25,6-28,43]	[25,8-28,5]	[26,5-29,0]	[25,6-27,9]
N	1.900	1.655	1.585	1.748	1.732

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

Tabella 4 - Indice del divario di povertà. Reddito disponibile equivalente pro capite (intervalli di confidenza al 95%) (anni 2004-2008)

Reddito	Anni				
	2004	2005	2006	2007	2008
Reddito disponibile equivalente	28,9%	28,21%	28,47%	29,56%	27,84%
(60% della mediana)	[28,0-29,7]	[27,2-29,2]	[27,4-29,4]	[28,5-30,6]	[26,9-28,8]
N	3.314	2.857	2.824	2.756	2.721

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

La tabella 3 mostra come nel 2008 la distanza media dalla soglia fosse pari a quasi il 27% della soglia stessa, ovvero circa 2300 euro lordi annui per individuo povero. Questa è la cifra media che sarebbe necessario redistribuire in media agli individui poveri per eliminare la povertà. Detto in altri termini, questa cifra costituisce il costo minimo pro capite necessario per ridurre la povertà; minimo, perché si ipotizza implicitamente la presenza di trasferimenti senza costo, ovvero non distorsivi. In ogni caso, il dato evidenzia un quadro pesante della povertà nel nostro paese, pressoché costante dal 2004, in linea con i dati sulla conta dei poveri. In sostanza, sembra che sia l'incidenza che l'intensità della povertà siano fatti strutturali, coerenti con una crescita media quasi nulla dei salari nel quinquennio.

Uno sguardo alla tabella 4 rivela un altro aspetto interessante della povertà dei lavoratori in Italia: l'intensità della povertà imputabile ad

un basso reddito disponibile equivalente è comparabile rispetto all'intensità della povertà dovuta a salari bassi, mentre l'incidenza della povertà considerando il reddito disponibile è sensibilmente più elevata. Il dato, inoltre, è pressoché costante nel quinquennio non essendovi differenze statisticamente significative tra le stime del 2004 e quelle degli anni successivi. Nel quinquennio la distanza media dalla soglia costituisce quasi il 28% della soglia stessa, rendendo necessario un trasferimento di 1042 euro annui di reddito disponibile equivalente pro capite per eliminare la povertà.

3. Le determinanti della povertà dei lavoratori italiani

In questo paragrafo si tenta di individuare le principali determinanti della povertà dei lavoratori italiani. L'obiettivo principale è quello di indagare sul ruolo di tre caratteristiche importanti che possono determinare la condizione di povertà sul lavoro e l'intensità della povertà sia con riferimento a povertà da basso reddito da lavoro che da basso reddito equivalente. Il paragrafo 3.1 si concentra sulle determinanti dell'incidenza della povertà mentre il paragrafo 3.2 sulle determinanti dell'intensità. In primo luogo l'analisi punta a chiarire il ruolo di variabili *personali*, ovvero caratteristiche sociodemografiche del lavoratore: età, genere, etnia, istruzione. In secondo luogo, si vuole esplorare il ruolo delle caratteristiche *occupazionali* con riferimento alla tipologia contrattuale (indeterminato *vs* determinato), settore occupazionale, caratteristiche del datore di lavoro. Per ultimo, si indaga sulle caratteristiche dell'*area di residenza* dei lavoratori, a livello non solo macro-geografico, ma anche dell'area prossima all'abitazione (problemi di criminalità, vandalismo, sporcizia, inquinamento). Tutte queste variabili saranno considerate controllando lo sforzo del lavoratore in termini di ore lavorate settimanali.

3.1 Determinanti dell'incidenza della povertà

L'obiettivo di fondo di questa analisi empirica è quello di avere un quadro delle caratteristiche maggiormente associate al rischio di povertà sul lavoro, al netto della disponibilità del lavoratore in termini di ore dedicate al lavoro. Formalmente il modello che si stima è il seguente:

$$P_{it} = \alpha^i X_{per} + \beta^i X_{occup} + \chi^i X_{resid} + h \quad (4)$$

dove P_{it} è una variabile dicotomica uguale a 1 nel caso di un lavoratore povero, X_{per} è un vettore di variabili personali: età, età al quadrato, nato in un paese straniero (dummy «Ue») o extra Ue (dummy «extraUe»), genere (dummy «donna»), istruzione (dummy «No istruzione», «pre-scuola elementare», «scuola elementare», «scuola media», «scuola superiore», «diploma di laurea», «laurea») ed età al primo lavoro (variabile continua). X_{occup} è un vettore di variabili relative alle caratteristiche dell'occupazione: contratto di lavoro a tempo determinato (dummy «tempo determinato») part-time (part-time), settore Ateco a due cifre (dummy «agricoltura», «manifattura», «costruzioni», «hotel e ristoranti», «trasporti», «intermediari finanziari», «altre categorie»), impresa di piccole dimensioni (dummy «impresa < 15 dip.»). Infine, X_{resid} racchiude informazioni sulla macro-area di residenza (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole), sui problemi dell'area di residenza dichiarati dall'intervistato (crimine, sporcizia, rumore) e sulla densità abitativa dell'area di residenza (meno di 50.000 abitanti e meno di 100 abitanti per kmq). Infine b si riferisce alle ore di lavoro settimanali dell'individuo nell'attività prevalente.

Nella tabella 5 presentiamo le stime di un modello probit che stima l'equazione (4) per gli anni 2004-2008. Le stime includono anche gli effetti fissi di anno che non sono riportati in tabella.

Le colonne 1 e 2 presentano le stime del modello che utilizza il 60% della mediana del reddito da lavoro come soglia di povertà, mentre le colonne 3 e 4 si riferiscono al reddito disponibile equivalente pro capite.

Nella tabella sono presenti le stime dei coefficienti (colonne 1 e 3) che consentono di individuare l'effetto in termini qualitativi della variabile e gli effetti marginali (colonne 2 e 4) che consentono, *ceteris paribus*, una valutazione quantitativa dell'impatto della variabile sulla probabilità di essere povero. Partendo dal modello riferito al reddito da lavoro, osserviamo il peso di alcune determinanti particolarmente forti nell'aumentare il rischio di povertà. In primo luogo, tale rischio si riduce con l'aumentare dell'età a un tasso decrescente (il coefficiente dell'età al quadrato è negativo). Si tornerà su quest'aspetto più avanti. Le stime mostrano, inoltre, come il rischio di povertà sia particolarmente forte per le donne (rischio di povertà maggiore del 4,9%) e i cittadini extra-Ue e Ue (rischio di povertà maggiore di circa il 6% per entrambi rispetto ai nativi).

Tabella 5 - Determinanti del rischio di povertà sul lavoro. Modello probit
(anni 2004-2008; Standard Error in parentesi)

	Reddito da lavoro		Reddito disponibile familiare equivalente	
	Coefficienti	Effetti marginali	Coefficienti	Effetti marginali
Età	-0,124*** (0,004)	-0,013*** (0,000)	0,053*** (0,004)	0,013*** (0,001)
Età al quadrato	0,001*** (0,000)	0,000*** (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Donna (d)	0,424*** (0,018)	0,049*** (0,002)	-0,373*** (0,014)	-0,092*** (0,003)
Extra Ue (d)	0,434*** (0,029)	0,064*** (0,005)	0,562*** (0,023)	0,174*** (0,008)
Ue (d)	0,415*** (0,051)	0,062*** (0,010)	0,120*** (0,045)	0,032** (0,013)
No istruzione (d)	0,825*** (0,163)	0,162*** (0,048)	0,831*** (0,133)	0,281*** (0,053)
Pre-scuola elem. (d)	0,849*** (0,092)	0,168*** (0,027)	0,824*** (0,076)	0,278*** (0,030)
Scuola elem. (d)	0,901*** (0,040)	0,173*** (0,011)	0,789*** (0,031)	0,257*** (0,012)
Scuola media (d)	0,688*** (0,031)	0,095*** (0,005)	0,819*** (0,024)	0,238*** (0,008)
Scuola superiore (d)	0,292*** (0,029)	0,033*** (0,003)	0,485*** (0,022)	0,127*** (0,006)
Diploma laurea (d)	0,213*** (0,038)	0,027*** (0,005)	0,425*** (0,030)	0,125*** (0,010)
Età al primo lavoro	-0,001 (0,002)	-0,000 (0,000)	-0,005*** (0,001)	-0,001*** (0,000)
Tempo determinato (d)	0,686*** (0,019)	0,112*** (0,004)	0,196*** (0,018)	0,053*** (0,005)
Part-time (d)	1,066*** (0,023)	0,212*** (0,007)	0,268*** (0,022)	0,074*** (0,007)
Nace: agricoltura (d)	0,819*** (0,039)	0,156*** (0,011)	0,267*** (0,034)	0,076*** (0,011)
Nace: manifattura (d)	0,011 (0,023)	0,001 (0,002)	-0,006 (0,016)	-0,001 (0,004)
Nace: costruzioni (d)	0,068** (0,033)	0,008* (0,004)	0,203*** (0,024)	0,056*** (0,007)
Nace: hotel (d)	0,122*** (0,024)	0,014*** (0,003)	-0,014 (0,020)	-0,003 (0,005)
Nace: trasporti (d)	-0,082* (0,043)	-0,008** (0,004)	0,012 (0,026)	0,003 (0,007)
Nace: interm. fin. (d)	0,052* (0,029)	0,006* (0,003)	-0,174*** (0,024)	-0,041*** (0,005)

RPS

I WORKING POOR IN ITALIA: QUANTI SONO, CHI SONO, QUANTO SONO POVERI

segue *Tabella 5 - Determinanti del rischio di povertà sul lavoro. Modello probit (anni 2004-2008; Standard Error in parentesi)*

	Reddito da lavoro		Reddito disponibile familiare equivalente	
	Coefficienti	Effetti marginali	Coefficienti	Effetti marginali
Impresa <15 dip. (d)	0,427*** (0,016)	0,048*** (0,002)	0,114*** (0,012)	0,029*** (0,003)
Area: crimine (d)	-0,014 (0,025)	-0,001 (0,003)	0,059*** (0,019)	0,015*** (0,005)
Area: sporcizia (d)	0,045** (0,023)	0,005* (0,003)	-0,024 (0,017)	-0,006 (0,004)
Area: rumore (d)	0,019 (0,020)	0,002 (0,002)	0,006 (0,015)	0,001 (0,004)
Area rurale (d)	0,037* (0,019)	0,004* (0,002)	0,046*** (0,014)	0,012*** (0,004)
Nord-Est (d)	-0,442*** (0,037)	-0,039*** (0,003)	-0,900*** (0,027)	-0,173*** (0,004)
Nord-Ovest (d)	-0,451*** (0,036)	-0,040*** (0,003)	-0,824*** (0,026)	-0,164*** (0,004)
Centro (d)	-0,318*** (0,036)	-0,030*** (0,003)	-0,604*** (0,026)	-0,127*** (0,004)
Sud (d)	0,014 (0,036)	0,002 (0,004)	0,048* (0,026)	0,012* (0,007)
Ore lavorate	-0,031*** (0,001)	-0,003*** (0,000)	-0,006*** (0,001)	-0,002*** (0,000)
DUMMY TEMPORALI	Sì		Sì	
Osservazioni	71.907		71.907	
Pseudo R ²	0,361		0,132	

*** ** * indicano rispettivamente il 10%, 5%, 1% di significatività; (d) indica una variabile dummy, per la quale gli effetti marginali sono in realtà effetti parziali.

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

Riguardo l'istruzione, il rischio di essere povero è non lineare: alto il rischio per gli individui senza titolo di studio (16,2% maggiore rispetto ai laureati), ma peggiora anche con qualche anno d'istruzione di scuola primaria (16,8%) ed è ancora più alto per gli individui con la scuola elementare (17,3%); il rischio si riduce per gli individui con diploma di scuola media, ma rimane del 10% più elevato rispetto ai laureati. Le caratteristiche del contratto e dell'occupazione sono altrettanto importanti determinanti della povertà; gli individui con con-

tratto a tempo determinato, part-time e lavoratori nel settore agricolo, presentano un rischio di povertà rispettivamente dell'11,2%, 21,2% e 15,6% maggiore rispetto alla loro controparte (individui con contratto a tempo indeterminato, full-time, impiegati in altri settori). Il rischio, inoltre è maggiore nelle imprese piccole, rispetto a quelle grandi (4,8% come effetto marginale). I risultati ottenuti sono in linea con altri lavori italiani sul tema (cfr. Di Bartolomeo e al., 2011; Lucifora, 1999; Lucifora, McKnight e Salverda, 2005). Si tratta di effetti particolarmente importanti, in quanto sono depurati dall'effetto delle ore lavorate. Esse rappresentano una determinante significativa ma incidono poco sulla probabilità di essere povero. Due ore in più al giorno di lavoro (considerando 5 gg. lavorativi a settimana) riducono il rischio di povertà di appena il 3%. Sembra dunque che le caratteristiche del contratto di lavoro determinano *ex ante* un elevato rischio di povertà. Infine, si osserva come il rischio di povertà sia maggiore nelle zone rurali, al Sud e Isole rispetto al Nord e al Centro, mentre non sembra esserci una maggiore collocazione dei poveri nei quartieri più svantaggiati in termini di inquinamento, sporcizia e crimine.

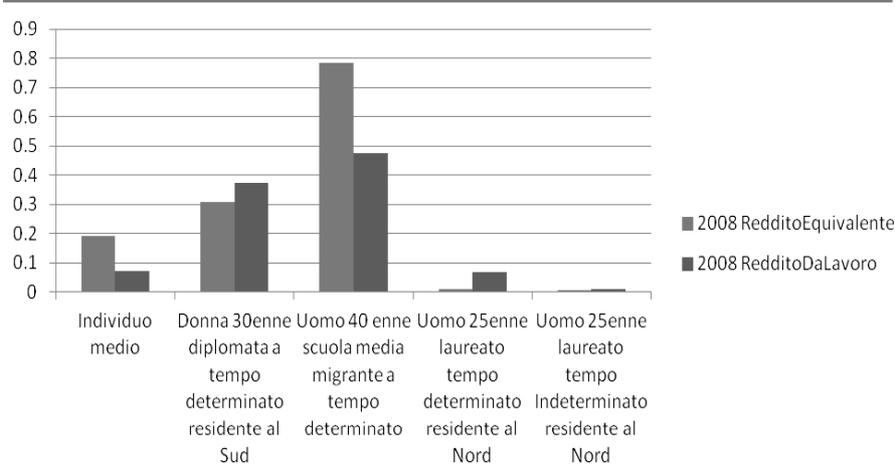
Le stime del modello riferito al reddito disponibile equivalente pro capite evidenziano come quasi tutte le determinanti della povertà calcolata sul reddito da lavoro siano responsabili anche della povertà calcolata tenendo conto dei carichi familiari. Le uniche differenze riguardano l'effetto dell'età e il rischio legato al genere. In questo secondo tipo di povertà, le donne e i giovani presentano un rischio più basso di povertà. Ciò è naturalmente connesso al fatto che il rischio di povertà legato ai carichi familiari interessa maggiormente gli individui con famiglia e dunque di età più avanzata (il rischio comunque svanisce a tarda età) e gli uomini, che sembrano essere nelle famiglie a rischio di povertà gli unici o i principali percettori di reddito³.

Sulla base delle stime presentate nella tabella 5, calcoliamo il rischio complessivo di povertà per alcuni «tipi» di lavoratori. Quest'esercizio è utile allo scopo di individuare le categorie di lavoratori ad elevato rischio di povertà e delineare le priorità di intervento di politiche di contrasto. Nella figura 1 riportiamo il rischio di povertà complessivo per cinque tipi di lavoratori. Il primo tipo è quello di riferimento, ovvero il lavoratore medio, con tutte le determinanti valutate alla media.

³ Ciò è desumibile dal fatto che il rischio di povertà che tiene conto dei carichi familiari sia maggiore per gli uomini. Ciò suggerisce che sono mediamente più povere le famiglie con uomini lavoratori.

A questo individuo è associato un rischio di povertà pari al 19% e al 7% a seconda che si utilizzi il reddito equivalente o il reddito da lavoro. Il secondo tipo di lavoratore è di sesso femminile, 30enne, diplomata, con contratto a tempo determinato e residente al Sud. Per questo soggetto il rischio di povertà è elevato, sfiorando il 40% se si considera il reddito da lavoro (31% nel caso di reddito disponibile equivalente). Il rischio diventa molto elevato per il terzo tipo di lavoratore: uomo, 40enne, con diploma di scuola media, non italiano e impiegato a tempo determinato. Per questo lavoratore il rischio di povertà è vicino all'80% (drasticamente più basso, ma vicino al 50% se si considera il reddito da lavoro). I rischi di povertà si abbassano considerevolmente solo per i laureati (ultime 4 barre), anche se per i lavoratori a tempo determinato tale rischio rimane sempre maggiore della media anche se in possesso della laurea (penultima barra grigio scuro). L'esercizio suggerisce tre aspetti importanti della povertà sul lavoro. Il primo è che, seppure diverse come impostazione, le due misure di povertà siano concordi a delineare i soggetti maggiormente a rischio. L'unica differenza riguarda il gradiente di povertà uomo-donna, che come abbiamo avuto modo di discutere è nettamente a svantaggio della donna per quanto riguarda il salario, ma a sfavore dell'uomo per ciò che riguarda la povertà da basso reddito disponibile equivalente.

Figura 1 - Rischio di povertà per «tipi di lavoratori».
Reddito da lavoro vs reddito equivalente pro capite (anno 2008)

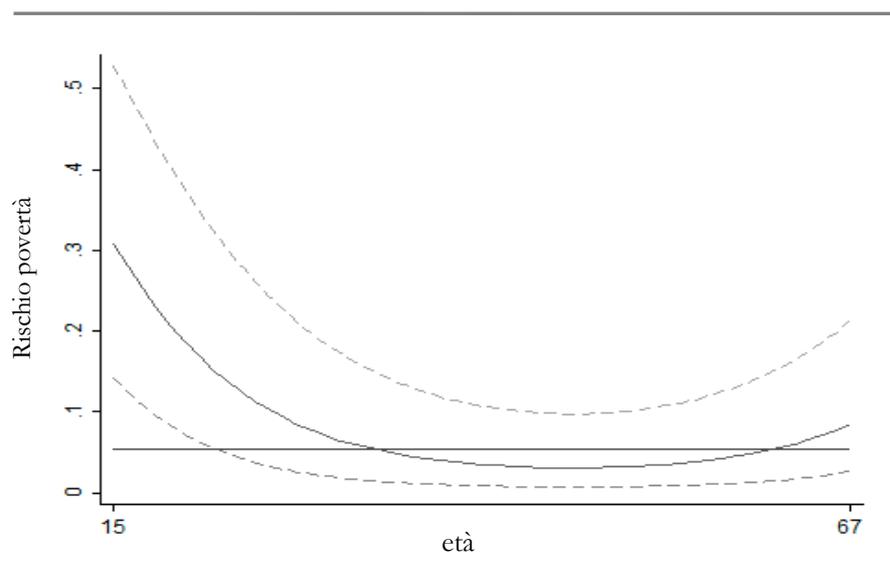


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

uno strumento efficace in possesso dell'individuo per proteggersi dal rischio di povertà causato dalle penalizzanti condizioni contrattuali, ma non decisivo. Pur in presenza di un elevato titolo di studio (diploma), il rischio di povertà per alcune categorie, come le donne in possesso di contratti a tempo determinato, rimane vicino al 50%. Anche un individuo laureato, se in possesso di un contratto a tempo determinato, non abbatte completamente il rischio di povertà.

Un altro aspetto che ci sembra opportuno approfondire sulle determinanti della povertà è quello relativo al rischio di povertà durante il ciclo di vita di un lavoratore. Nella figura 2 riportiamo le probabilità di essere povero calcolate in relazione all'età del lavoratore.

Figura 2 - Rischio di povertà durante il ciclo di vita (i.c. al 95%).
Reddito da lavoro



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

La figura 2 mostra come il rischio di povertà derivante da salari bassi presenti una relazione convessa con l'età. Il rischio, infatti, nella migliore delle ipotesi (*lower bound*) raggiunge il suo minimo intorno ai 42 anni ma diventa comunque accettabile, ovvero uguale al rischio medio della popolazione (dell'individuo alla media di tutte le covariate), in-

torno ai 20 anni. Nella peggiore delle ipotesi (*upper bound*), invece, il rischio raggiunge il suo minimo intorno ai 45 anni, ma rimane sistematicamente sempre più elevato degli altri individui. Questo potrebbe essere il caso di individui particolarmente vulnerabili come le donne meridionali, gli immigrati, gli individui con contratti a tempo determinato, ecc. In ogni caso la stima media del rischio di povertà si riduce sempre all'aumentare dell'età e ritorna al rischio generico riferito ad un individuo medio intorno ai 33 anni e toccando il minimo intorno ai 48 anni (rischio intorno al 5%). Mediamente, poi, il rischio inizia a crescere dopo i 50 anni di età crescendo significativamente dopo i 60 anni. Due aspetti sono interessanti di questa relazione. Il primo è che la povertà sia in Italia principalmente un problema dei lavoratori giovani. Questo indica evidentemente salari di ingresso molto bassi, ancora più bassi nel caso di lavoratori a tempo determinato⁴. Soltanto in età adulta gli individui sembrano uscire dalla povertà, sebbene a quell'età si alzi il rischio di povertà per la presenza di carichi familiari. In secondo luogo è interessante osservare come il rischio di povertà cresca a ridosso dell'età pensionabile. Questo potrebbe essere imputabile a due fattori. Da una parte, potrebbe dipendere dalla presenza di individui andati in pensione in età giovane che accettano salari bassi potendoli cumulare al reddito da pensione. Un'altra possibilità è che ci siano individui con carriere lavorative instabili che non hanno maturato i requisiti pensionistici e continuano a lavorare con redditi da lavoro bassi. Ovviamente, si tratta di due possibilità non alternative, pur essendo, però, diverse le implicazioni in termini di benessere. I dati in possesso, tuttavia, non ci consentono di separare le due categorie di individui. In ogni caso, ciò che emerge è che il rischio di povertà sembra essere maggiormente concentrato tra i lavoratori in età compresa tra i 15 e i 33 anni e per gli over 60.

3.2 Le determinanti dell'intensità della povertà

In questo paragrafo si analizzano le determinanti dell'intensità della povertà dei lavoratori poveri. L'interesse dell'analisi è concentrato sullo stesso set di determinanti utilizzate nel paragrafo 3.1 sull'in-

⁴ La figura 2, infatti, è calcolata ponendo le altre covariate alla media. Se facciamo lo stesso esercizio solo per i lavoratori a tempo determinato, osserviamo la stessa relazione convessa ma con rischi significativamente più elevati a tutte le età.

cidenza della povertà, ma in questo paragrafo si intende spiegare le determinanti del *poverty gap*. Per comodità di interpretazione la variabile dipendente non è il *poverty gap index*, ovvero il *poverty gap* in proporzione della soglia, bensì la differenza tra il reddito individuale e la soglia di povertà. Formalmente il modello stimato è il seguente:

$$PG_{it} = \alpha^i X_{per} + \beta^i X_{occup} + \chi^i X_{resid} + h$$

dove X_{per} , X_{occup} , X_{resid} , h sono lo stesso set di determinanti discusse nel precedente paragrafo, mentre PG_{it} è la distanza dalla soglia di povertà dell'individuo *i*esimo al tempo *t*. Il modello è stimato con uno stimatore Ols, con effetti fissi di anno. I risultati di tale stima sono esposti nella tabella 6 separatamente per reddito da lavoro e reddito equivalente pro capite sotto la consueta soglia del 60% della mediana. La tabella mostra dei risultati interessanti se analizzati tenendo in mente le determinanti del rischio di povertà. Infatti, i due fenomeni sembrano presentare un certo grado di eterogeneità. Sono elementi comuni sia del rischio che dell'intensità della povertà l'età, il fatto di possedere un contratto a tempo determinato, il lavorare in un settore agricolo e in piccole imprese. In entrambi i casi, si tratta di variabili che aumentano la probabilità di essere poveri e anche di quanto si è poveri.

Ad esempio, i lavoratori poveri a tempo determinato sono in media più poveri di quelli a tempo indeterminato di circa 520 euro lordi annui mentre i lavoratori poveri delle piccole imprese sono più poveri di quelli che lavorano nelle medie e grandi imprese di circa 222 euro lordi all'anno.

Anche l'età riduce il gap dalla soglia di povertà e anche in questo caso ad un tasso decrescente. L'intensità della povertà non è però diversa significativamente tra i sessi e non è significativamente maggiore per gli individui migranti da paesi extra Unione europea rispetto ai nativi. I nativi sono addirittura più penalizzati dei migranti provenienti dall'Ue.

Probabilmente ciò è imputabile alla presenza di una migrazione leggermente più qualificata proveniente dai paesi Ue. Il risultato più interessante è che l'intensità della povertà è addirittura inversamente associata all'istruzione.

Tabella 6 - Determinanti dell'intensità della povertà sul lavoro. Modello Ols
(anni 2004-2008; Standard Error in parentesi)

	Reddito da lavoro	Reddito disponibile equivalente
Età	-87,745*** (11,339)	8,880*** (3,224)
Età al quadrato	1,054*** (0,154)	-0,134*** (0,043)
Donna (d)	70,467 (53,484)	-143,764*** (13,509)
Extra Ue (d)	103,773 (73,514)	245,507*** (18,321)
Ue (d)	267,876** (128,190)	88,060** (40,012)
No istruzione (d)	189,379 (377,344)	501,572*** (95,188)
Pre-scuola elem. (d)	354,658* (215,164)	366,087*** (56,583)
Scuola elem. (d)	295,184** (115,684)	256,276*** (30,455)
Scuola media (d)	70,692 (95,770)	186,427*** (25,579)
Scuola superiore (d)	-123,264 (92,877)	76,783*** (24,949)
Diploma laurea (d)	-391,404*** (119,440)	45,613 (31,604)
Età al primo lavoro	3,757 (4,655)	1,602 (1,178)
Tempo determinato (d)	519,602*** (47,612)	135,482*** (14,730)
Part-time (d)	257,968*** (57,706)	91,788*** (19,327)
Nace: agricoltura (d)	435,426*** (88,909)	189,426*** (25,608)
Nace: manifattura (d)	-165,006** (65,211)	-29,516* (15,077)
Nace: costruzioni (d)	-106,470 (99,858)	70,095*** (19,633)
Nace: hotel (d)	-191,104*** (60,367)	12,246 (17,951)
Nace: trasporti (d)	170,055 (135,050)	-39,924* (23,645)
Nace: interm. fin. (d)	57,707 (79,915)	-16,546 (24,728)
Impresa <15 dip (d)	221,853*** (49,096)	86,070*** (11,146)

RPS

Vincenzo Carriera

segue *Tabella 6 - Determinanti dell'intensità della povertà sul lavoro. Modello Ols (anni 2004-2008; Standard Error in parentesi)*

	Reddito da lavoro	Reddito disponibile equivalente
Area: crimine (d)	17,336 (69,595)	96,742*** (16,837)
Area: sporcizia (d)	-107,941* (63,827)	8,445 (15,668)
Area: rumore (d)	63,817 (56,994)	8,035 (13,871)
Area: rurale (d)	52,983 (54,614)	-32,577** (13,227)
Nord-Est (d)	-383,415*** (99,065)	-317,892*** (23,107)
Nord-Ovest (d)	-347,695*** (96,654)	-260,852*** (22,300)
Centro (d)	-377,995*** (94,756)	-236,374*** (20,954)
Sud (d)	141,721 (93,386)	-8,692 (19,430)
Ore lavorate	-28,631*** (2,772)	-0,215 (0,748)
DUMMY TEMPORALI	SI	SI
Osservazioni	8.623	14.473
R ² corretto	0,858	0,117
F-test	0,000	0,000

*** ** * indicano rispettivamente il 10%, 5%, 1% di significatività (d) indica una variabile dummy, per la quale gli effetti marginali sono in realtà effetti parziali.

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati It-Silc.

Infatti, pur avendo in assoluto maggiori probabilità di essere poveri, i lavoratori laureati sono quelli che quando poveri sono significativamente più poveri dei diplomati o individui con licenza media, presentando livelli di povertà non diversi dagli individui senza titolo di studio. Letto congiuntamente all'effetto dell'età sull'intensità della povertà, questo dato evidenzia la presenza di molti giovani neolaureati con salari di ingresso nel mercato del lavoro ben al di sotto della soglia di povertà. L'intensità della povertà, infine, sembra essere molto eterogenea a livello geografico: i lavoratori poveri del Nord e del Centro hanno un reddito molto vicino alla soglia di povertà, mentre al Sud e Isole il divario dalla soglia è più elevato di circa 400 euro lorde annue. Non sono significative, invece, le differenze dovute alla residenza in quartiere svantaggiato o in un'area rurale.

Le stime dell'intensità della povertà dovuta ad un basso reddito disponibile equivalente (colonna 2 della tabella 6) vanno invece nella stessa direzione di quelle relative al rischio di povertà calcolata sullo stesso tipo di reddito. Anche per quanto riguarda l'intensità, l'età aumenta la distanza dalla soglia, ad un tasso decrescente. Le donne, inoltre, sono mediamente meno povere degli uomini e l'istruzione riduce sensibilmente la distanza dalla soglia. In questa stima, inoltre, rimane forte il gradiente Nord-Sud riguardo la distanza dalla soglia di povertà e rimane presente lo svantaggio per gli individui che vivono in aree rurali e che sono immigrati. Interessante, infine il dato sulle ore lavorate: l'impatto di tale variabile non è significativo sull'intensità della povertà. Detto in altri termini, sembra che un maggior impegno al lavoro non sia sufficiente ai lavoratori per garantire al nucleo familiare un tenore di vita significativamente al di sopra della soglia di povertà.

4. Considerazioni conclusive

Questo lavoro ha provato a quantificare il fenomeno dei *working poor* in Italia e ad analizzarne le principali determinanti. L'attenzione è stata rivolta a due aspetti del fenomeno: l'incidenza, ovvero quanti sono i lavoratori poveri e l'intensità, ovvero quanto sono poveri i lavoratori poveri. A tale scopo, sono stati calcolati due indici classici, la conta dei poveri (*headcount ratio*) e il divario di povertà (*poverty gap index*) annuali per il periodo 2004-2008, subito a ridosso dell'importante Riforma Biagi del mercato del lavoro. Il lavoro ha adottato come definizione di *working poor* quella utilizzata dall'Eurostat: individui che dichiarano di svolgere un'attività lavorativa e abbiano lavorato almeno sei mesi nell'anno di riferimento del reddito e percepiscono un reddito da lavoro o reddito disponibile equivalente pro capite inferiore al 40-50-60% del reddito mediano. L'attenzione è stata concentrata ai soli lavoratori subordinati (inclusi apprendisti, tirocinanti, stagisti) per uno specifico interesse di ricerca di porre l'attenzione alla povertà derivante da bassi salari e per la difficoltà dettata dai dati di raggruppare in maniera omogenea i lavoratori autonomi. Le stime sono state effettuate sui dati It-Silc 2004-2008 dell'Istat. Si tratta di un'indagine inclusa nel progetto europeo di statistiche Eu-Silc con un'elevata dimensione campionaria (circa 60.000 individui ogni anno) e che raccoglie informazioni su molte caratteristiche individuali e familiari del lavoratore e sull'area di residenza.

RPS

Vincenzo Carriera

Nella seconda parte del lavoro, si è tentato di analizzare le principali determinanti sia dell'incidenza (ovvero del rischio) della povertà, sia dell'intensità, allo scopo di delineare le principali caratteristiche dei *working poor* e le fasi della vita in cui il rischio di povertà è maggiormente presente. Il lavoro, così, colma due importanti lacune informative presenti in Italia. La prima derivante dall'assenza di stime aggiornate e comparabili a livello europeo dei *working poor* e dell'intensità della loro povertà. La seconda, quella derivante dall'assenza di stime sulle determinanti di tale intensità e sugli effetti della povertà durante il ciclo di vita. Le determinanti del rischio di povertà in Italia sono state già analizzate, invece, da Di Bartolomeo e al. (2011) considerando, tuttavia, solo il reddito da lavoro.

Il lavoro stima una conta dei poveri (considerando il reddito da lavoro inferiore al 60% del reddito mediano) pari al 12,8% di tutti i lavoratori nell'ultimo anno d'indagine, il 2008. Tale valore si è mantenuto pressoché costante nel quinquennio 2004-2008. Circa 1/3 di questi lavoratori, pari al 4%, presenta in realtà un reddito inferiore al 40% della mediana, con reddito mensile lordo inferiore ai 600 euro. Se si utilizza il reddito pro capite equivalente, la proporzione di individui con reddito inferiore al 60% della mediana è intorno al 19,3% nel 2008, in calo di circa tre punti dal 2003. Il dato però è preoccupante in quanto si accompagna ad una forte incidenza della povertà profonda, con un segmento di popolazione, circa l'8% di lavoratori con reddito equivalente inferiore al 40% della mediana nel quinquennio. Un risultato interessante è che solo il 35% di individui poveri con reddito da lavoro inferiore alla soglia risulta povero anche considerando il reddito disponibile equivalente, mentre c'è un significativo 65% di individui che è in condizioni di povertà, pur lavorando e percependo un reddito da lavoro superiore alla soglia di povertà. Il gruppo di individui poveri secondo entrambe le definizioni è costituito da individui mediamente più giovani, mentre quello povero solo a causa dei carichi familiari è costituito da individui più anziani.

Il divario di povertà dei lavoratori poveri in Italia è invece pari al 27% della soglia stessa, ovvero circa 2300 euro lordi annui per individuo povero. Questo sarebbe il costo minimo pro capite di una politica di redistribuzione che volesse eliminare la povertà al lavoro. Il dato è in miglioramento dal 2004 ma si attesta su valori in ogni caso non trascurabili. Il divario di povertà calcolato sul reddito disponibile equivalente è di circa il 28% della soglia stessa, rendendo necessario un trasferimento di circa 1042 euro annui di reddito disponibile equiva-

lente pro capite per eliminare la povertà. La povertà che tiene conto anche dei carichi familiari, sebbene più diffusa, dunque, sembra essere meno severa di quella imputabile a bassi redditi da lavoro.

Riguardo le determinanti della povertà, il lavoro stima come il rischio di povertà sia particolarmente alto per le donne (5,4% in più rispetto agli uomini) i cittadini extra Ue e Ue (rischio di povertà maggiore di circa il 7% rispetto ai nativi) per gli individui meno istruiti, gli individui con contratto a tempo determinato, part-time, lavoratori del settore agricolo e per gli individui che lavorano nelle imprese piccole (5,3% come effetto marginale). Questi effetti sono particolarmente importanti, in quanto sono depurati dall'effetto delle ore lavorate. Esse rappresentano una determinante significativa ma di secondaria importanza della povertà – due ore in più al giorno di lavoro (considerando 5 gg. lavorativi a settimana) riducono il rischio di povertà di appena il 3%. Infine, si osserva come il rischio di povertà sia maggiore nelle zone rurali, al Sud e Isole rispetto al Nord e al Centro, mentre non sembra esserci una maggiore collocazione dei poveri nei quartieri più svantaggiati in termini di inquinamento, sporcizia e crimine.

Dalla nostra analisi, due tipi di lavoratori sembrano meglio incarnare il prototipo del lavoratore povero: il primo è un individuo di sesso maschile, 40enne, con diploma di scuola media, non italiano e impiegato a tempo determinato. Per questo lavoratore il rischio di povertà è vicino all'80%. Il secondo è un individuo di sesso femminile, 30enne, diplomata, con contratto a tempo determinato e residente al Sud. Per quanto riguarda il ciclo di vita, ciò che emerge è che il rischio di povertà presenti una relazione convessa con l'età del lavoratore, essendo maggiormente concentrato tra i lavoratori in età compresa tra i 15 e i 33 anni e per gli over 60. I primi a causa di salari di ingresso nel mercato del lavoro ben al di sotto della soglia di povertà, anche se in possesso di titoli di studi elevati, come laurea e diploma. Questo dato emerge chiaramente anche nella parte del lavoro che stima le determinanti dell'intensità della povertà dove si mostra come a differenza di tutte le altre determinanti del rischio di povertà che sono anche determinanti dell'intensità della povertà, l'istruzione si comporti in maniera diversa. Gli individui laureati, infatti, pur avendo in assoluto minori probabilità di essere poveri, sono quelli che quando poveri, ovvero nei primi anni di lavoro, sono significativamente più poveri, tanto quanto gli individui senza titolo di studio. La povertà dei lavoratori over 60 invece è difficilmente inquadrabile, probabilmente imputabile a carriere di lavoro frammentate o a individui che accettano salari bassi da cumulare a redditi da pensione.

RPS

Vincenzo Carriera

Alla luce di questi risultati, il quadro della povertà dei lavoratori nel nostro paese appare pesante per due motivi.

Il primo è che sembra trattarsi di una povertà in cui la responsabilità individuale sembra contare poco. Questo lavoro non si è posto l'obiettivo di scomporre la povertà da basso sforzo da quella derivante da circostanze avverse come sta facendo una fiorente letteratura sul tema della disoccupazione e della povertà. Si rimanda tale compito, peraltro più complicato nel caso della povertà sul lavoro (inquadabile come una via di mezzo tra i due temi affrontati sin d'ora), a ricerche future. Se si utilizza, tuttavia, lo schema individuato da Burchardt e Le Grand (2002) per l'analisi sulla volontarietà della disoccupazione, si osserva, in via preliminare, come buona parte della povertà sia imputabile a fattori definiti da questi autori come «fuori controllo per l'individuo nel presente e nel futuro» o «fuori controllo nel presente e modificabili solo sopportando costi elevati». Nel primo rientrano età, sesso ed etnia, che risultano essere nel nostro lavoro le principali determinanti in assoluto delle condizioni di povertà sul lavoro. Nel secondo caso si fa riferimento all'istruzione, che risulta essere determinante importante della condizione di povertà ma non dell'intensità e secondariamente risulta essere particolarmente incisiva nel ridurre il rischio solo per i laureati. A questi due fattori possiamo aggiungere due altre componenti non analizzate da Burchardt e Le Grand (2002) in quanto direttamente imputabili alla povertà sul lavoro. Il primo è quello delle condizioni contrattuali. A meno che non si assuma che tali condizioni siano esclusivamente il frutto di una libera scelta dell'individuo, il nostro lavoro rileva la presenza di una scarsa responsabilità individuale della povertà a causa di salari strutturalmente penalizzanti dei lavori a tempo determinato, in alcuni settori come quello agricolo, e nelle piccole imprese. In secondo luogo, come già analizzato, il ruolo delle ore lavorate, elemento facilmente riconducibile allo sforzo individuale, è assai poco rilevante nel ridurre la povertà. Seguendo il ragionamento di Burchardt e Le Grand (2002), l'unico fattore che rileviamo in questo studio come potenzialmente incisivo nel ridurre la povertà e al tempo stesso «sotto un moderato controllo individuale» è l'area di residenza. I lavoratori del Sud e delle Isole, in sostanza, potrebbero trovare sollievo dalla povertà sul lavoro migrando verso le aree del Nord. Ciò che in realtà avviene con elevata frequenza nel nostro paese impone tuttavia dei «costi, sociali psicologici e finanziari elevati» (Burchardt e Le Grand, 2002, p. 8).

Il secondo aspetto preoccupante della povertà ha a che fare con la

persistenza del fenomeno. Tale tema non è dettagliatamente analizzato nel lavoro per il semplice fatto che nel quinquennio in esame quasi l'80% dei lavoratori è rimasto nella condizione di povertà per tutti i cinque anni. Ciò è desumibile anche dalle stime dell'*headcount ratio* che sono stabili nel quinquennio intorno al 13%. In queste condizioni, i passaggi di stato (da povero a non povero e viceversa) sono molto rari, rendendo concettualmente equivalente la stima di un modello di durata della povertà alla stima di un modello di rischio di povertà, quale è quello stimato in questo lavoro. Un tema promettente di ricerca futura è proprio quello della stima della persistenza della povertà in un arco di tempo superiore ai 5 anni, oltre che il tentativo di scomporre la povertà derivante da scarso *effort* da quella derivante da poche opportunità. Ciò che il lavoro può concludere già da ora è che la povertà dei lavoratori è un fenomeno preoccupante che deve necessariamente entrare nell'agenda politica in Italia. Più che una politica di contrasto sembra essere necessaria una politica dei redditi, essendo il fenomeno dei *working poor* un problema di bassi salari e di segregazione di poche e facilmente individuabili categorie in posizioni lavorative poco retribuite o in ogni caso insufficienti a garantire una vita dignitosa all'intero nucleo familiare.

RPS

Vincenzo Carriera

Riferimenti bibliografici

- Brandolini A., Cipollone P. e Sestito P., 2002, *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, in D. Cohen, T. Piketty e G. Saint-Paul (a cura di), *The Economics of Rising Inequalities*, Oxford University Press, Oxford.
- Brandolini A., 2005, *La disegualianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, «Stato e Mercato», n. 74, pp. 207-229.
- Brandolini A., 2009, *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, Audizione Senato della Repubblica 21 aprile 2009, Roma.
- Burchardt T. e Le Grand J., 2002, *Constraint and Opportunity: Identifying Voluntary Non-Employment*, WP 55, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, Londra.
- Crettaz E. e Bonoli E. 2010, *Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Rec-Wp 12/2010.
- Di Bartolomeo A., Di Bartolomeo G. e Pedaci M., 2011, *Chi sono i lavoratori poveri?*, «Economia Marche Journal of Applied Economics», n. 2, pp. 42-61.

RPS

I WORKING POOR IN ITALY: QUANTI SONO, CHI SONO, QUANTO SONO POVERI

Eurofound, 2010, *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Figari F., 2011, *From Housewives to Independent Earners: Can the Tax System Help Italian Women to Work?*, Iser Working Paper Series, 15-2011.

Franzini M. e Raitano M., 2009, *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens, novembre 2009, disponibile sul sito internet: nens.it.

Ires, 2006, *Il lavoro para-subordinato a rischio di precarietà in Italia: tra scarsa autonomia, dipendenza economica e mancanza di prospettive*, Ires - Istituto di ricerche economiche e sociali, Roma.

Lucifora C., 1999, *Working Poores: An Analysis of Low Wage Employment in Italy*, in R. Asplund, Sloane e P.I. Theodossiou (a cura di), *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Lucifora C., McKnight A. e Salverda W., 2005, *Low Pay in Europe: A Review of the Evidence*, «Socio-Economic Review», n. 3, pp. 259-292.

Lucifora C. e Salverda W., 2008, *Low Pay*, in Nolan B., Salverda W. e T. Smeeding, *Handbook of Economics of Inequality*, Oxford University Press, Oxford.

I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e a bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani

Michele Raitano

RPS

Le problematiche relative alla vulnerabilità dei lavoratori più giovani sono di solito valutate unicamente osservando quanti, in un determinato istante di tempo, siano disoccupati o occupati mediante contratti a termine, trascurando quindi di analizzare, da una parte, se la fragilità dei lavoratori dipenda anche da retribuzioni molto modeste, dall'altra se le situazioni di vulnerabilità persistano nel tempo o siano un aspetto transitorio. Nel presente articolo, facendo uso di una banca dati innovativa che consente per l'Italia di osservare

le storie lavorative di un ampio panel di individui seguiti dal momento del loro ingresso nel mercato del lavoro fino agli anni più recenti, si indagano questi aspetti presentando risultati originali relativi alle dinamiche occupazionali e salariali che caratterizzano i primi anni di carriera, valutando in particolare le transizioni fra i diversi stati occupazionali, la frequenza dei periodi a basso salario o di disoccupazione e l'adeguatezza del montante dei contributi finora versati al sistema pensionistico pubblico.

1. Introduzione

Le numerose riforme introdotte in Italia a partire dalla metà degli anni '90 per accrescere la flessibilità del mercato del lavoro hanno coinvolto soprattutto i giovani, tanto che negli ultimi anni la questione giovanile viene associata all'aumento della flessibilità delle relazioni contrattuali e alla connessa precarietà delle esperienze lavorative delle generazioni neo-entrate nella vita attiva¹. Tali riforme potrebbero aver contribuito ad ampliare le disuguaglianze fra lavoratori stabili e instabili (dipendenti a termine e, soprattutto, parasubordinati) lungo molteplici dimensioni: i livelli

¹ A seguito di queste riforme l'Italia è il paese che ha registrato negli ultimi 20 anni la più forte riduzione dell'indice di *employment protection legislation* calcolato dall'Ocse. Per una rassegna del processo di riforma del mercato del lavoro, si veda Vesan (2009).

salariali, l'accesso alla formazione, le tutele del welfare e, in primo luogo, le prospettive di carriera a breve e medio termine (Lucidi e Raitano 2009). Tuttavia, nel dibattito in corso le problematiche relative alla vulnerabilità dei lavoratori (in particolare dei più giovani) vengono sovente valutate da un'unica prospettiva, ovvero osservando quanti individui, in un determinato istante di tempo, siano disoccupati o occupati mediante contratti a termine. Anche a causa della difficile reperibilità di dati adeguati, si trascura invece di analizzare, da una parte, se la fragilità dei lavoratori dipenda anche, se non soprattutto, da retribuzioni molto modeste, dall'altra se le situazioni di vulnerabilità contrattuale e salariale persistano nel tempo o siano un aspetto transitorio, caratterizzante unicamente la breve fase di avvio della carriera lavorativa.

L'effettiva vulnerabilità dei lavoratori, con gravi conseguenze in termini di precarietà e insicurezza, si rivela invero quando l'appartenenza agli status più svantaggiati (lavoratore atipico e/o a basso salario) si prolunga per molti anni. Allo stesso tempo, in una prospettiva dinamica, la netta contrapposizione fra lavoratori atipici e standard – nella *vulgata* comune gli «emarginati» e gli «iper-garantiti» – potrebbe attenuarsi in modo sostanziale laddove dovessero emergere frequenti rischi di fragilità occupazionale anche per molti fra i supposti insider (ovvero fra i dipendenti a tempo indeterminato).

La dimensione dei rischi di vulnerabilità occupazionale e salariale va dunque necessariamente esaminata mediante analisi empiriche che consentano di osservare le traiettorie lavorative individuali in una prospettiva multi-periodale. Simili analisi appaiono oltremodo necessarie in una fase come l'attuale in cui, da una parte, si dibattono opposte visioni del legame fra deregolamentazione del mercato del lavoro e prospettive occupazionali delle giovani generazioni e, dall'altra, si discute dell'opportunità di facilitare la flessibilità in uscita, sulla base di una presunta eccessiva rigidità della normativa che tutelerebbe troppo i lavoratori standard a discapito dei neo-entranti sul mercato del lavoro.

Nel presente articolo, facendo uso di una banca dati innovativa che consente di osservare le storie lavorative di un ampio panel di individui, seguiti dal momento del loro ingresso nel mercato del lavoro fino agli anni più recenti, si intende fornire nuova evidenza sulle performance delle coorti più giovani, presentando risultati originali relativi alle dinamiche occupazionali e salariali che caratterizzano i primi anni di carriera. Nello specifico, dopo aver descritto in dettaglio le caratteristiche del dataset utilizzato (paragrafo 2), si osserveranno le transizioni fra i diversi stati occupazionali sperimentate nei cinque anni successivi all'in-

gresso nel mercato del lavoro da chi ha iniziato a lavorare fra il 1998 e il 2003 (paragrafo 3). Al di là della dimensione contrattuale, il tenore di vita individuale dipende dalla possibilità di percepire un salario adeguato e di essere occupati continuativamente. Nel seguito del lavoro (paragrafo 4), ci si concentrerà su questi due aspetti, osservando le dinamiche seguite nei primi sette anni di attività dalle coorti di individui entrati nel mercato del lavoro fra il 1996 e il 2001. Un'attenzione particolare verrà posta anche alla frequenza dei periodi lavorati come parasubordinati, dato che, come noto, tali lavoratori sono generalmente retribuiti in misura significativamente inferiore rispetto ai dipendenti, sono poco o nulla tutelati dal sistema di ammortizzatori sociali e subiscono ridotte prospettive previdenziali a causa della minore aliquota che versano allo schema pubblico contributivo (Berton e al., 2009; Raitano 2011).

D'altro canto, nel sistema contributivo, caratterizzato da rigide regole di neutralità attuariale, la prestazione attesa, a parità dell'andamento delle variabili aggregate, dipende proprio dal successo dell'intera carriera lavorativa e, dunque, dai livelli salariali, dalla continuità occupazionale e dall'appartenenza a categorie che versano una maggiore aliquota (Raitano, 2011). L'osservazione delle possibili dimensioni di fragilità dei lavoratori nella fase iniziale della loro carriera consentirà dunque di valutare in quale misura la fase di avvio dell'attività si associ a limitati versamenti a fini previdenziali e, conseguentemente, a una riduzione delle prestazioni attese nel contributivo. Il quinto paragrafo conclude, riassumendo le principali evidenze emerse nelle analisi empiriche.

2. *Le caratteristiche del dataset Ad-Silc*

La valutazione delle dinamiche di carriera necessita della disponibilità di micro-dati a carattere longitudinale – in cui la stessa persona sia osservata per molti anni – che raccolgano informazioni dettagliate sulle caratteristiche individuali. A questo fine, particolarmente utile risulta il dataset Ad-Silc, recentemente costruito a partire da rilevazioni campionarie dell'Istat e da dati amministrativi dell'Inps nell'ambito di un progetto di ricerca europeo coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Fondazione Giacomo Brodolini².

² I principali risultati di questo progetto di ricerca sono stati presentati in un convegno presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel gennaio del 2012. I materiali del convegno sono reperibili al sito www.tdymm.eu.

La banca dati è stata costruita identificando il campione di individui intervistati nella *wave* del 2005 nell'indagine It-Silc (la versione italiana dell'*European union survey on income and living conditions* - Eu-Silc) e incrociando, per questi individui, le informazioni rilevate in tale indagine con quelle reperibili negli archivi amministrativi dell'Inps e nei Casellari degli attivi e dei pensionati³. In questo modo alle informazioni di survey si è aggiunta una gran mole di informazioni, di fonte amministrativa, relativa all'intera storia lavorativa individuale dal momento dell'ingresso nel mercato del lavoro sino a fine 2009. Il dataset Ad-Silc è dunque un panel retrospettivo, per sua natura non bilanciato, dato che gli individui sono seguiti per un differente numero di anni a partire dal momento di ingresso nell'attività. Il panel è composto da circa 1,5 milioni di osservazioni relative a 43.388 individui registrati almeno una volta negli archivi amministrativi.

Un particolare pregio di questa banca dati consiste nel fatto che, basandosi anche sui Casellari, le informazioni di carattere amministrativo sono relative ad ogni tipologia di lavoratore (dipendente privato, pubblico, parasubordinato, libero professionista, artigiano, commerciante, agricoltore). Le precedenti banche dati costruite a partire dai dati di fonte Inps rilevano, invece, unicamente i lavoratori ad essa iscritti, senza quindi includere dipendenti pubblici (fino alla riforma di dicembre 2011 iscritti all'Inpdap) e liberi professionisti, che versano i contributi alle Casse private gestite dagli ordini professionali⁴.

Ai nostri fini, fra le tante variabili rilevate nella banca dati, ciò che più conta è che gli archivi amministrativi registrano, per ogni anno e per ogni relazione lavorativa avuta in corso d'anno, la retribuzione lorda e le eventuali indennità di disoccupazione o di cassa integrazione percepite dagli individui, lo specifico fondo a cui si versano i contributi (ad esempio Fondo pensioni lavoratori dipendenti o Gestione separata⁵), la tipologia contrattuale con cui si è occupati – dal 1996, l'anno di

³ La procedura di *merge* è stata effettuata da Inps e Istat (ambedue membri del Sistan) mediante i codici fiscali registrati sia in It-Silc che negli archivi amministrativi. Una volta unite le informazioni provenienti dalle due fonti, i dati sono stati opportunamente resi anonimi per ragioni di privacy.

⁴ Tali banche dati non consentono dunque di conoscere la destinazione degli individui che scompaiono dagli archivi Inps, se dunque essi escono dalle forze lavoro o si ritirano o se transitano nel pubblico impiego o nella professione libera.

⁵ Si ricordi che la Gestione separata è la cassa previdenziale pubblica gestita dall'Inps a cui sono tenuti a versare i contributi i collaboratori e i professionisti privi di apposita cassa autonoma gestita dall'ordine.

creazione della Gestione separata, sono rilevati i parasubordinati, mentre la distinzione fra contratti da dipendente a termine e a tempo indeterminato è disponibile dal 1998⁶ –, le settimane di contribuzione e la data di inizio e fine della relazione lavorativa. A sua volta, l'indagine It-Silc fornisce cruciali informazioni *time invariant*, nello specifico il genere e il più alto titolo di studio conseguito dal lavoratore.

L'unità di osservazione degli archivi Inps è ogni relazione lavorativa (o periodo di inattività sussidiata, ad esempio per cassa integrazione o maternità) avuta da un individuo nell'anno; uno stesso individuo può dunque presentare più di un record nell'anno. Nell'analizzare le transizioni fra stati si è dunque dovuto assegnare ai lavoratori uno status annuo, che è stato definito come la condizione occupazionale registrata nel mese di dicembre⁷, mentre le variabili reddituali sono state costruite sommando le retribuzioni percepite nelle diverse attività lavorative.

Per costruzione, il dataset Ad-Silc consente di osservare le traiettorie individuali seguite a partire dall'ingresso nel mercato del lavoro. Nel seguito del lavoro l'analisi si concentrerà proprio sull'osservazione della dinamica seguita a inizio carriera dai lavoratori appartenenti ad alcune specifiche coorti di ingresso nell'attività. Per depurare la lettura dei dati dall'influenza della recessione ancora in corso, l'osservazione delle dinamiche individuali si ferma al 2008 (non si fa quindi uso dei dati relativi al 2009). Nello specifico, le transizioni fra stati contrattuali/occupazionali (paragrafo 3) verranno valutate osservando fino a 5 anni di distanza dall'ingresso il sotto-campione di 4675 individui entrati nel mercato del lavoro fra il 1998 e il 2003, mentre l'analisi delle prospettive salariali e previdenziali (paragrafo 4) verterà sul sotto-campione di 3870 individui che hanno iniziato l'attività fra il 1996 e il 2001 (seguiti fino a 7 anni dall'ingresso), ad esclusione di chi lavora come libero professionista o versa i contributi nelle gestioni dell'Inps

⁶ In realtà, gli archivi amministrativi presentano alcuni limiti nella registrazione del lavoro atipico. Da una parte il lavoro parasubordinato potrebbe essere sovrastimato (per prassi si registrano tutte le collaborazioni come se avessero fine il 31 dicembre di ogni anno, anche se terminano in un periodo precedente), dall'altra la diffusione del lavoro dipendente a termine è sottostimata, dato che la durata del contratto non viene rilevata nel pubblico impiego.

⁷ Qualora a fine anno si registrino attività da dipendente e da parasubordinato, o anche l'erogazione di un sussidio, il lavoratore viene classificato come dipendente.

riservate ai lavoratori autonomi (artigiani e commercianti). Tale esclusione è motivata dal fatto che l'esistenza di minimi contributivi e un ampio ed evidente under-reporting dei redditi dichiarati rendono molto poco affidabili le informazioni sulle retribuzioni da lavoro autonomo riportate nei dati di fonte amministrativa.

3. Le transizioni fra stati occupazionali a inizio carriera

Uno dei principali interrogativi di ricerca in economia del lavoro riguarda il ruolo dei contratti a termine nel conseguimento di percorsi occupazionali stabili, ovvero se essi rappresentino un «trampolino» verso un'occupazione stabile o, piuttosto, una «trappola» della precarietà. L'immagine di un trampolino dovrebbe prevalere qualora le imprese usassero i contratti a termine come mezzo per valutare la produttività dei lavoratori prima di assumerli a tempo indeterminato. In base a questa prospettiva, più che di mercato del lavoro duale (con segmenti distinti) si dovrebbe parlare di mercato a «due scalini», ladove il primo (un periodo transitorio con un contratto atipico) andrebbe inteso come un passaggio necessario per raggiungere la stabilità. L'ipotesi opposta prevarrebbe invece qualora le imprese utilizzassero la flessibilità del lavoro per adottare strategie di «rimescolamento» della forza lavoro, ossia tendessero sistematicamente a non rinnovare i contratti a termine scaduti, assumendo quindi nuovi lavoratori con le stesse mansioni dei precedenti⁸.

L'evidenza empirica su questo argomento è discorde fra i diversi studi e nei vari paesi. L'ipotesi di «trampolino» è stata in parte confermata per Regno Unito (Booth e al., 2002), Germania (Hagen, 2003) e Francia (Abowd e al., 1999), mentre l'ipotesi di «trappola» (ovvero di limitata transizione fra lavori instabili e stabili) è stata confermata da studi sulla Spagna (Guell e Petrongolo, 2007) e sugli Stati Uniti (Autor e Houseman, 2005; Segal e Sullivan, 1997).

Nel caso dell'Italia, la carenza di dati pienamente affidabili non ha consentito finora di misurare con precisione quanta parte dei lavoratori (e con quali caratteristiche) rischi effettivamente di rimanere «intrappolata» nello status di lavoratore a termine per un ampio periodo di tempo, ma l'esistenza di una sorta di trappola della precarietà per

⁸ La plausibilità di questi comportamenti è stata dimostrata, nell'ambito dei modelli di *matching*, da Blanchard e Landier (2002).

una quota non irrilevante di lavoratori è stata comunque confermata da alcuni studi che hanno osservato le transizioni di breve periodo fra contratti temporanei e permanenti (Muehlberger e Pasqua, 2006; Corsini e Guerrazzi, 2007; Berton e al., 2008; Barbieri e Scherer, 2009; Raitano, 2010) e altri che hanno rilevato come, contrariamente a quanto solitamente ritenuto, anche fra i lavoratori standard si osservi una rilevante mobilità e non sia affatto trascurabile il rischio di scivolare verso stati occupazionali più svantaggiati (Contini e Trivellato, 2005; Raitano, 2010)⁹.

Di seguito si pone attenzione alle sole dinamiche sperimentate dal flusso di neo-entrati sul mercato del lavoro e si valutano le transizioni fra stati contrattuali nei cinque anni successivi a quello di ingresso per le coorti di neo-entrati nel periodo 1998-2003¹⁰, le prime ad aver sperimentato i cambiamenti introdotti dal processo di aumento della flessibilità delle relazioni contrattuali che prese avvio in Italia nel 1997. In questo modo si cerca di fornire evidenza descrittiva utile per ragionare sui rischi di intrappolamento connessi ai contratti atipici e sullo stesso grado di garanzia effettiva fornita dalle relazioni a tempo indeterminato. Come detto, le transizioni sono valutate definendo come status quello registrato al termine dell'anno (nel mese di dicembre). Gli stati contrattuali considerati sono i seguenti cinque: dipendente a tempo indeterminato (fra questi gli archivi Inps includono anche gli apprendisti), dipendente a termine, libero professionista (autonomi iscritti alle casse previdenziali gestite dai loro ordini), autonomi iscritti all'Inps (artigiani, commercianti, agricoltori) e parasubordinati (collaboratori e professionisti a partita Iva). In aggiunta, come stati occupazionali di destinazione si considerano i seguenti tre: disoccupazione (individui che al termine dell'anno stanno ricevendo un ammortizzatore sociale, sussidio di disoccupazione o cassa integrazione), «assente a dicembre» (chi in corso d'anno è stato attivo o ha ricevuto sussidi, ma non risulta avere relazioni lavorative al termine dell'anno, né sta ricevendo ammortizzatori sociali) e «mai attivo» (chi nell'anno non risulta mai registrato negli archivi Inps o nel Casellario degli attivi).

In media, poco più del 50% di chi è entrato in attività fra il 1998 e il

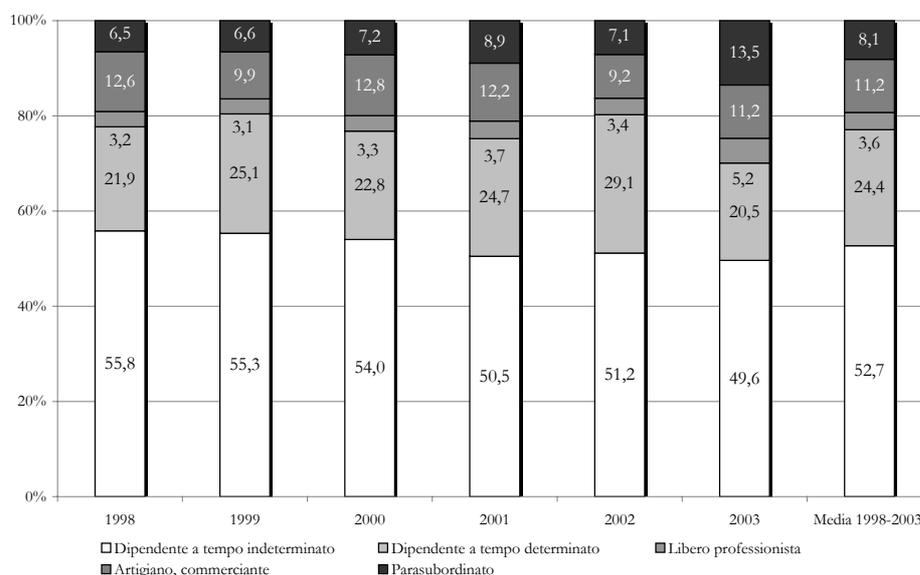
⁹ Barbieri e Sestito (2008) e Picchio (2008) rilevano invece un miglioramento delle future prospettive lavorative per chi sperimenta periodi con contratti temporanei.

¹⁰ Nelle analisi presentate in questo lavoro si esclude chi sia entrato nel mercato del lavoro ad un'età superiore ai 39 anni.

2003 ha avuto un «tempo indeterminato» come prima forma contrattuale, mentre circa il 32% inizia la carriera con contratti atipici, a tempo determinato o parasubordinato (figura 1). La quota di primi ingressi con contratti standard risulta in diminuzione nel periodo osservato e va evidenziata la crescita delle entrate da parasubordinato nel 2003, l'anno di introduzione della cosiddetta «Legge Biagi» di riforma della flessibilità in entrata.

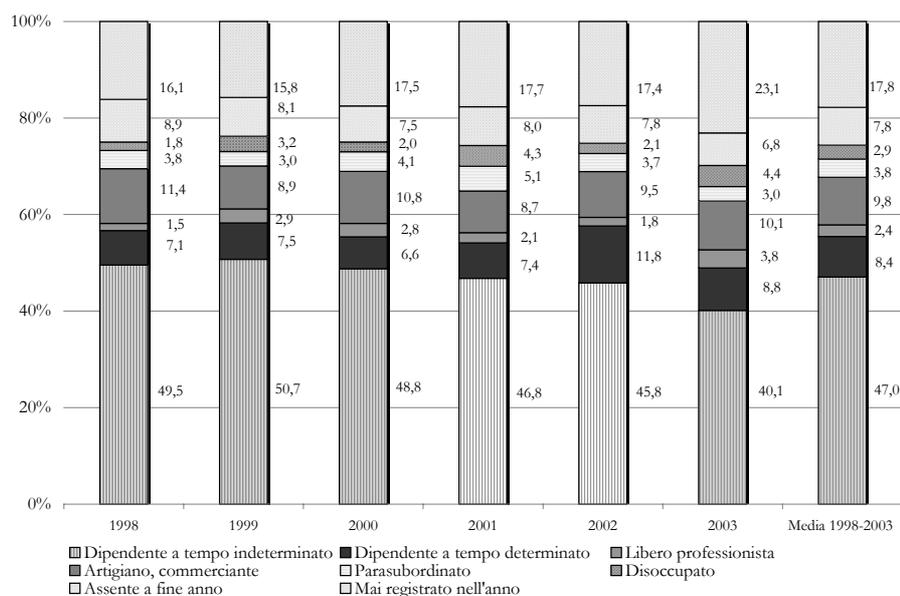
Essere attivi non è però una condizione stabile per molti dei neo-entrati (figura 2): in media, dopo 5 anni il 18% dei lavoratori non risulta più registrata nei vari archivi da almeno un anno (non è né occupato, né disoccupato sussidiato) e un ulteriore 8% è inattivo nel mese di dicembre. La quota di occupati con contratti atipici (dipendente a termine o parasubordinato) cinque anni dopo l'ingresso nel mercato del lavoro risulta essere intorno al 12%. Ad ogni modo, si registrano frequenti uscite e rientri nella forza lavoro a segnale che attività e inattività (in cui si nascondono anche le attività informali) sono canali molto più interconnessi di quanto si ritenga di solito.

Figura 1 - Tipologia contrattuale di ingresso per coorti di entrata nel mercato del lavoro (coorti 1998-2003)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Figura 2 - Tipologia contrattuale a 5 anni dall'ingresso per coorti di entrata nel mercato del lavoro (coorti 1998-2003)



RPS

Michele Raitano

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Risultati molto interessanti emergono se si differenzia per genere e per istruzione il quadro delle tipologie contrattuali all'ingresso e al termine dei cinque anni successivi (figure 3 e 4). In media, fra i laureati è molto più alta la quota di chi inizia l'attività con contratti a termine (23,1%) o parasubordinati (22,2%), mentre poco più di un terzo entra al lavoro da dipendente a tempo indeterminato (36,5%). In particolare, la quota di neo-ingressi con forme standard risulta decrescente col titolo di studio, essendo massima (59,4%) fra chi detiene al più un diploma di scuola media, e questo può essere spiegato solo in parte dal fatto che l'apprendistato, che, come detto, viene registrato fra i contratti a tempo indeterminato, è in Italia diffuso soprattutto fra i *low skilled* (analisi più dettagliate condotte escludendo gli apprendisti, confermano infatti per gli individui a bassa istruzione un più frequente accesso al mercato tramite relazioni «permanenti»). I dati confermano inoltre che all'ingresso le forme parasubordinate (collaborazioni a progetto e partite Iva) riguardano quasi esclusivamente i laureati. Dalla scomposizione per genere è altresì evidente una maggiore

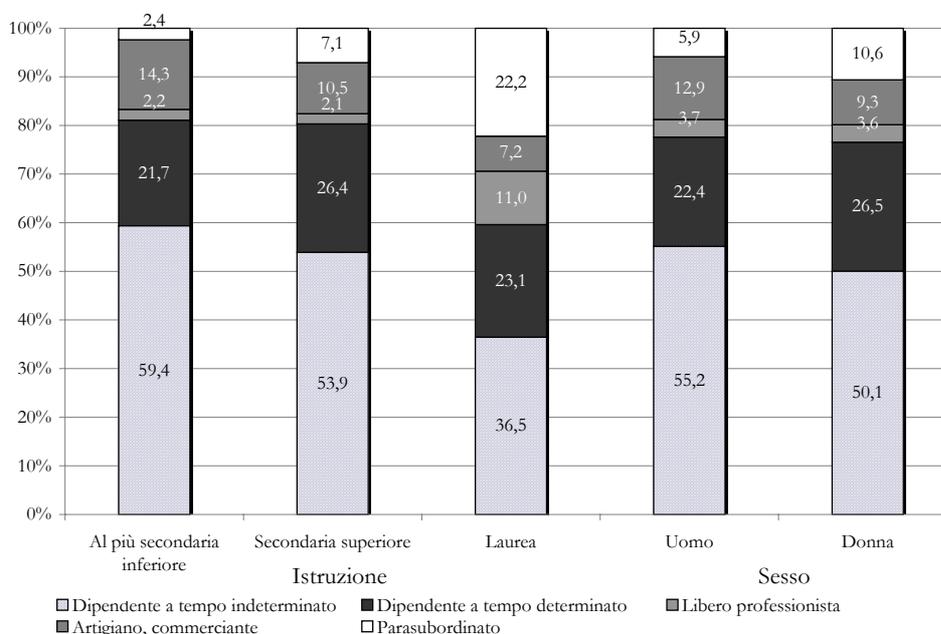
vulnerabilità delle donne, fra le quali è minore la quota di dipendenti a tempo indeterminato e maggiore la quota di tempo determinato e parasubordinato (figura 3).

Tuttavia, il quadro si modifica in modo rilevante quando si analizzano le condizioni delle coorti osservate al termine del quinquennio successivo all'anno di ingresso (quindi fra il 2003 e il 2008; figura 4).

I *low skilled* subiscono infatti un maggior rischio di perdita del contratto a tempo indeterminato e, contestualmente, di finire in disoccupazione o inattività. Di conseguenza, a 5 anni dall'ingresso i laureati non sono più caratterizzati da una minore quota di occupati a tempo indeterminato, anche se, fra gli *high skilled* rimane ancora alta la quota di parasubordinati (10,5%).

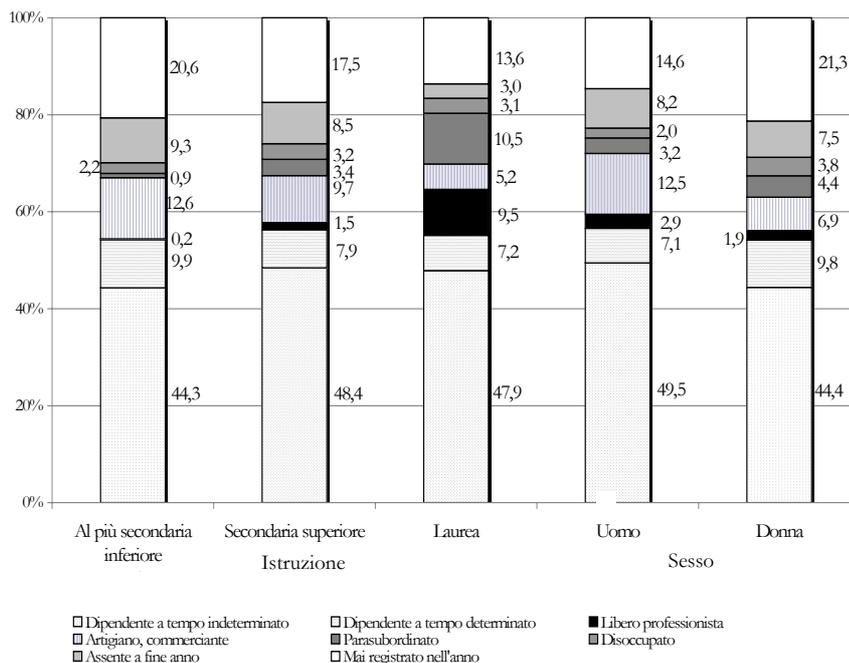
Un dato molto preoccupante, e spesso sottaciuto nel dibattito, riguarda d'altra parte l'ampia frequenza di uscite dall'attività che si registrava, presumibilmente per «scoraggiamento» o per entrare in attività informali, anche prima della crisi: quote di lavoratori comprese fra il

Figura 3 - Tipologia contrattuale di ingresso per coorti di entrata sul mercato del lavoro, per titolo di studio e genere (coorti 1998-2003)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Figura 4 - Tipologia contrattuale a 5 anni dall'ingresso per coorte di entrata nel mercato del lavoro, per titolo di studio e genere (coorti 1998-2003)



RPS

Michele Raitano

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

20,6% dei *low skilled* e il 13,6% dei laureati non sono infatti più registrate negli archivi amministrativi 5 anni dopo l'entrata nel mercato del lavoro (anche se spesso poi vi rientrano successivamente, a conferma di come inattività e attività siano per molti lavoratori dei vasi comunicanti piuttosto che dei segmenti a sé stanti). Come atteso, la quota di uscita è maggiore fra le donne (21,3%), ma non è per nulla irrilevante fra gli uomini (14,6%).

I dati finora descritti consentono di osservare la distribuzione nel tempo di alcune coorti di lavoratori, ma non permettono di valutare come gli individui si muovano fra i diversi stati occupazionali. A questo fine si presentano alcune matrici di transizione fra lo stato contrattuale iniziale e la condizione occupazionale osservata alla fine del quinquennio seguente l'anno di entrata (tabella 1, dove sono mostrate le percentuali di riga rispetto alla condizione di ingresso).

Tabella 1 - Condizione lavorativa a 5 anni dall'ingresso nel mercato del lavoro per tipologia contrattuale d'ingresso (% di riga; coorti 1998-2003)

Condizione lavorativa dopo 5 anni									
Contratto iniziale	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	58,4	6,1	0,6	5,7	2,0	2,6	8,7	16,1	100,0
Dip. tempo det.	44,2	15,4	1,1	3,6	2,1	5,4	8,0	20,2	100,0
Lib. prof.	18,4	2,8	43,6	4,5	6,1	0,7	8,0	15,9	100,0
Artig., comm.	17,6	5,2	0,6	50,7	1,8	0,9	4,4	18,9	100,0
Parasubordinato	35,5	9,4	2,9	1,8	22,2	1,2	6,2	20,9	100,0
Totale	47,0	8,4	2,4	9,8	3,8	2,9	7,8	17,8	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Le matrici di transizione, da una parte, confermano come anche nel medio termine una rilevante quota di chi inizia a lavorare con una forma atipica sia ancora occupato con contratti a termine o, peggio, risulti inattivo (e le situazioni più a rischio sembrano riguardare i parasubordinati, sovente caratterizzati da frequenti uscite e rientri al lavoro), ma dall'altra segnalano con forza come il tempo indeterminato non sia affatto la condizione rigida e iper-garantita solitamente enfatizzata nel dibattito. Dopo 5 anni dall'ingresso, il 41,6% di chi inizia a lavorare da dipendente «permanente» non è più tale e molto alta (27,4%) è la quota di chi transita verso la disoccupazione o l'inattività¹¹.

I dati osservati in precedenza segnalano come fra i laureati sia lecito attendersi una più frequente transizione verso le forme contrattuali standard. A conferma di ciò fra i laureati si osserva una più elevata frequenza di stabilizzazioni e un minor tasso di caduta dal lavoro permanente (tabella 2). Ad ogni modo anche fra gli *high skilled*, nel periodo successivo alla fase di avvio al lavoro (e, si ricordi, precedente all'attuale crisi), si osservano un'alta frequenza di *downgrade* dal tempo indeterminato e un'elevata quota di dipendenti a termine e parasubor-

¹¹ Analisi più dettagliate mostrano come il *downgrade* dei laureati non sia legato alla sola dimensione di impresa in cui si lavora, e dunque alla normativa relativa ai licenziamenti individuali, dato che un'elevata frequenza di scivolamenti verso stati meno vantaggiosi si registra anche fra chi inizia a lavorare in imprese con più di 15 addetti. Di converso, contrariamente a quanto sostenuto dai fautori dell'esigenza di accrescere la flessibilità in uscita, sono spesso le imprese oltre la faticosa soglia dei 15 addetti a stabilizzare con contratti a tempo indeterminato i dipendenti a termine. Su questi temi si veda Raitano (2012).

dinati che continua a fluttuare fra forme contrattuali atipiche e la disoccupazione o l'inattività. Per genere, le matrici di transizione segnalano una condizione di svantaggio relativo per le donne, che sono caratterizzate, rispetto agli uomini, da più ampie uscite dal tempo indeterminato, meno frequenti passaggi dal tempo determinato all'indeterminato e più probabili transiti verso l'inattività, indipendentemente dalla condizione contrattuale di ingresso (tabella 3).

Tabella 2 - Condizione lavorativa a 5 anni dall'ingresso nel mercato del lavoro per tipologia contrattuale d'ingresso e titolo di studio (% di riga). Coorti: 1998-2003

Al più secondaria inferiore									
<i>Condizione lavorativa dopo 5 anni</i>									
<i>Contratto iniziale</i>	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	55,3	6,6	0,0	6,9	0,5	1,5	10,6	18,6	100,0
Dip. tempo det.	37,1	22,3	0,4	3,7	0,6	5,7	7,7	22,7	100,0
Lib. prof.	20,4	0,0	4,6	11,5	0,0	0,0	28,4	35,1	100,0
Artig., comm.	15,4	7,9	0,0	51,9	1,2	0,6	3,1	20,0	100,0
Parasubordinato	32,2	1,1	0,0	0,6	11,6	0,0	11,1	43,3	100,0
Totale	44,3	9,9	0,2	12,6	0,9	2,2	9,3	20,6	100,0
Secondaria superiore									
<i>Condizione lavorativa dopo 5 anni</i>									
<i>Contratto iniziale</i>	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	58,9	5,9	0,7	5,7	2,1	2,7	8,7	15,3	100,0
Dip. tempo det.	44,0	13,0	0,9	4,3	2,1	5,8	9,6	20,3	100,0
Lib. prof.	17,8	7,4	30,8	7,8	13,6	2,3	4,8	15,4	100,0
Artig., comm.	19,6	4,2	1,2	48,8	1,0	1,1	5,7	18,4	100,0
Parasubordinato	36,7	9,0	2,0	2,0	18,3	1,1	7,9	22,9	100,0
Totale	48,4	7,9	1,5	9,7	3,4	3,2	8,5	17,5	100,0
Laurea									
<i>Condizione lavorativa dopo 5 anni</i>									
<i>Contratto iniziale</i>	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	65,2	5,0	1,9	1,5	5,9	5,0	3,1	12,6	100,0
Dip. tempo det.	57,0	11,9	2,8	1,3	4,7	3,8	2,8	15,9	100,0
Lib. prof.	18,0	1,2	65,7	0,0	4,1	0,0	2,2	8,8	100,0
Artig., comm.	16,4	0,0	0,0	55,5	7,4	1,1	3,0	16,7	100,0
Parasubordinato	34,9	11,5	4,2	1,9	28,3	1,5	3,4	14,4	100,0
Totale	47,9	7,2	9,5	5,2	10,5	3,1	3,0	13,6	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Tabella 3 - Condizione lavorativa a 5 anni dall'ingresso nel mercato del lavoro per tipologia contrattuale d'ingresso e genere (% di riga; coorti 1998-2003)

Uomo		Condizione lavorativa dopo 5 anni							
<i>Contratto iniziale</i>	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	60,2	5,5	1,0	7,9	1,0	1,5	9,0	13,9	100,0
Dip. tempo det.	50,5	12,7	1,0	4,2	2,0	4,8	8,4	16,6	100,0
Lib. prof.	13,8	1,6	51,9	6,1	3,0	0,0	12,3	11,3	100,0
Artig., comm.	19,3	5,2	1,0	52,4	1,2	0,6	5,4	14,9	100,0
Parasubordinato	33,1	8,9	2,2	4,3	33,0	0,9	2,8	14,8	100,0
Totale	49,5	7,1	2,9	12,5	3,2	2,0	8,2	14,6	100,0
Donna		Condizione lavorativa dopo 5 anni							
<i>Contratto iniziale</i>	Dip. indet.	Dip. det.	Lib. prof.	Artig., comm.	Paras.	Disoc.	Assente	Mai attivo	Totale
Dip. tempo indet.	56,1	6,8	0,1	3,0	3,1	3,8	8,4	18,8	100,0
Dip. tempo det.	38,4	17,9	1,1	3,1	2,3	6,0	7,6	23,6	100,0
Lib. prof.	23,5	4,2	34,3	2,8	9,6	1,5	3,2	20,9	100,0
Artig., comm.	15,0	5,2	0,0	48,2	2,6	1,3	2,8	24,9	100,0
Parasubordinato	36,9	9,7	3,2	0,4	15,8	1,3	8,1	24,5	100,0
Totale	44,4	9,8	1,9	6,9	4,4	3,8	7,5	21,3	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

4. Le dimensioni della fragilità: lavoro povero e prospettive previdenziali

Come ricordato nell'introduzione, la vulnerabilità dei lavoratori non può essere valutata in base alla sola dimensione contrattuale, ma, oltre che in chiave dinamica, va studiata osservando anche la dimensione reddituale, la frequenza di interruzioni dell'attività e la durata dell'occupazione in forme parasubordinate, solitamente meno remunerative e, soprattutto, meno tutelate dal sistema di welfare (Lucidi e Raitano, 2009).

La condizione di fragilità dei lavoratori nella fase iniziale della carriera viene dunque valutata in questo paragrafo osservando la frequenza dei periodi trascorsi ricevendo un salario modesto, o nessun salario (paragrafo 4.1) e la quota di vita attiva trascorsa senza percepire un reddito da lavoro o un ammortizzatore sociale (paragrafo 4.2) o come parasubordinati (paragrafo 4.3).

Analizzare tali tre dimensioni della carriera individuale è altresì rilevante in prospettiva previdenziale, dal momento che esse sono i fattori da cui, a parità dell'andamento aggregato di economia e demografia, dipende l'entità del montante accumulato nello schema pensionistico pubblico contributivo. Chiaramente, le pensioni percepite dai lavoratori del contributivo dipenderanno anche da come evolveranno le carriere individuali nei decenni a venire. Ad ogni modo, osservare le storie lavorative delle prime coorti di lavoratori appartenenti al contributivo aiuta comunque a capire quanti fra gli attuali lavoratori potrebbero rischiare di ritrovarsi in condizioni di vulnerabilità economica da anziani qualora la loro dinamica di carriera non dovesse segnare un'evoluzione positiva nei prossimi anni (paragrafo 4.4).

A questi fini, nel resto dell'articolo, non avendo necessità di riferirci alla distinzione fra dipendenti a tempo indeterminato o a termine che, come detto, viene rilevata solo a partire dal 1998, ci si riferisce alle prime sei coorti di individui appartenenti al contributivo, ovvero quelle neo-entrate fra il 1996 e il 2001, e le si osserva durante i 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro. Per evitare cattive interpretazioni dei dati salariali relativi ai lavoratori autonomi, caratterizzati da evidenti sotto-dichiarazioni (Raitano, 2012), nel sotto-campione si considerano solo le coorti di neo-entrati come dipendenti o parasubordinati.

4.1 Il lavoro povero

In linea con la definizione ufficiale di povertà relativa, che viene identificata quando un individuo ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano, di seguito si definiscono *working poor* gli individui la cui retribuzione lorda annua è inferiore ad una soglia pari al 60% del salario annuo mediano da lavoro dipendente nel settore privato.

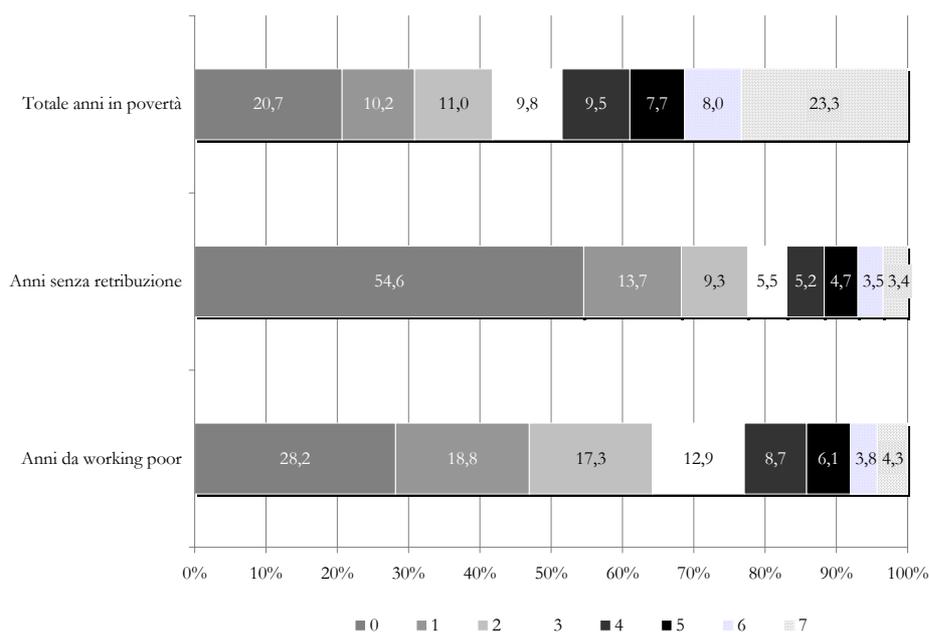
Nei 7 anni successivi a quello di ingresso nel mercato del lavoro, le coorti qui considerate sperimentano frequenti periodi con salari inferiori alla soglia (figura 5). Il 31,3% risulta in povertà relativa (da lavoro) in almeno 6 anni, a fronte di una quota pressoché uguale (30,9%) di individui che sperimentano al più un periodo in cui la remunerazione non eccede il 60% di quella mediana. D'altro canto il rischio di bassa retribuzione può essere distinto in due diverse problematiche che vanno a comporre il quadro di inadeguatezza dei redditi da lavoro (figura 5): la presenza di retribuzioni annue molto limitate per chi è attivo (che rappresenta il vero e proprio rischio di essere *working poor*) o l'assenza completa di remunerazione a causa di inattività durante l'intero anno.

RPS

Michele Raitano

Figura 5 - Distribuzione del numero di anni trascorsi da *working poor* e senza percepire retribuzione durante i 7 anni successivi a quello di ingresso nel mercato del lavoro, per coorte di entrata (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)

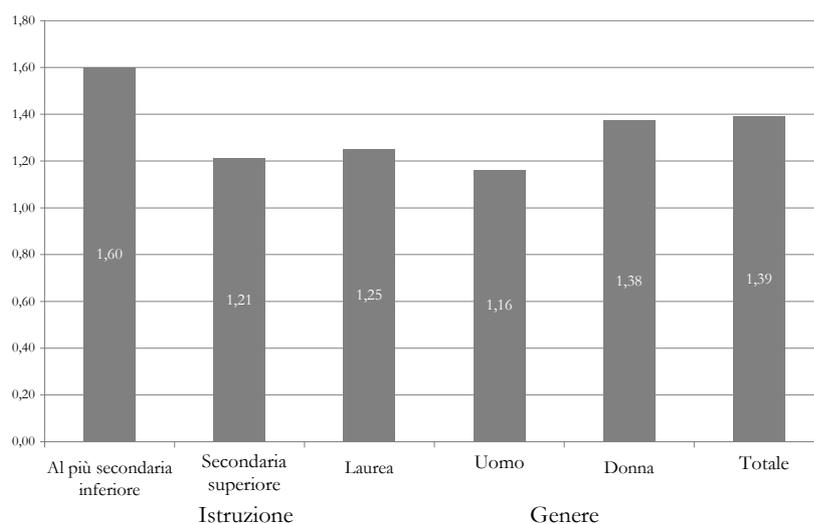
RPS



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

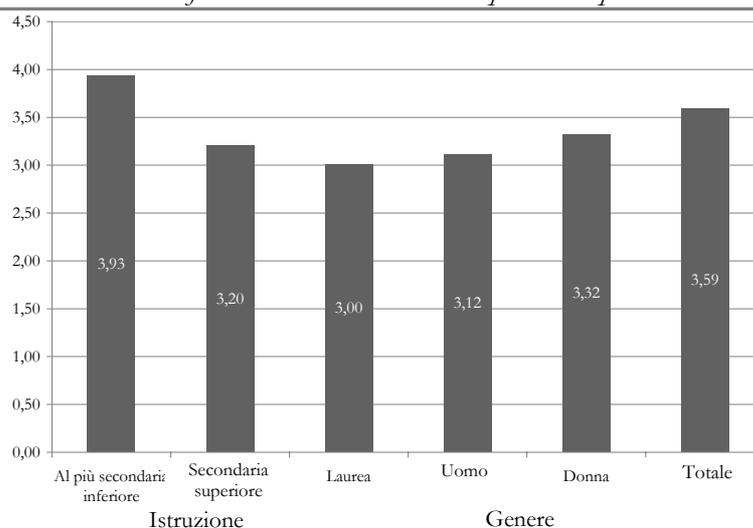
Circa il 35% degli appartenenti alle coorti osservate trascorre almeno 3 dei 7 anni in esame percependo redditi inferiori alla soglia di povertà relativa anche quando è attivo, ed il quadro di pervasiva fragilità salariale viene accentuato dal fatto che sono generalmente i meno pagati a sperimentare interi anni di inattività. In aggregato, fra le coorti di giovani lavoratori qui osservate, il 45,4% trascorre almeno un intero anno solare senza percepire redditi da lavoro e più di 1 su 5 sperimenta almeno 3 anni su 7 di inattività (o al di fuori dell'occupazione regolare). In media, il numero di anni complessivamente trascorsi percependo un salario inferiore al 60% di quello mediano è pari a 3,6 ed è più elevato per donne e *low skilled* (figura 6). Fra questi ultimi, il numero medio di anni senza retribuzione è più alto della media (1,6 *versus* 1,4; figura 7).

Figura 6 - Numero medio di anni trascorsi in povertà durante i 7 anni successivi a quello di ingresso nel mercato del lavoro, per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Figura 7 - Numero medio di anni trascorsi senza percepire reddito da lavoro durante i 7 anni successivi a quello di ingresso nel mercato del lavoro, per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)

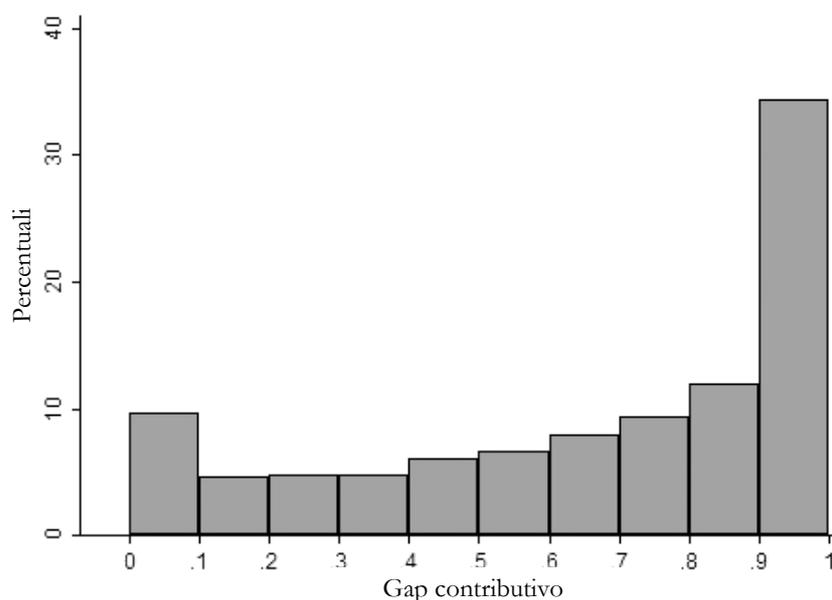


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

4.2 I «buchi» lavorativi

Una fonte cruciale di fragilità individuale, anche in prospettiva previdenziale, riguarda la frequenza delle interruzioni dell'attività lavorativa. Oltre alla quota di individui inattivi per un intero anno, un ampio numero di neo-entrati nel mercato del lavoro sperimenta periodi di interruzione dell'attività e della stessa contribuzione a fini previdenziali (si ricordi che, a causa dei requisiti contributivi particolarmente stringenti che escludono chi è entrato nel mercato del lavoro da meno di 2 anni o ha carriere particolarmente frammentate, i neo-entrati nel mercato del lavoro raramente soddisfano i requisiti di accesso agli ammortizzatori sociali, da cui sono del resto esclusi quasi interamente i parasubordinati).

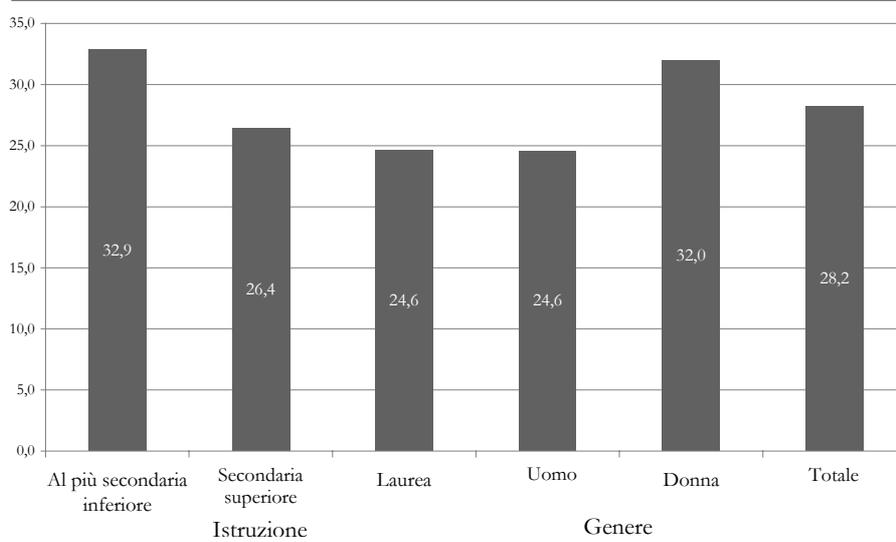
Figura 8 - Distribuzione del «gap contributivo»: valore medio del rapporto fra settimane effettive di contribuzione e settimane di contribuzione potenziali nei primi 7 anni di attività (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

La frequenza delle interruzioni può essere valutata osservando nel dataset Ad-Silc il numero di settimane di contribuzione (da lavoro o figurativa)¹² e calcolando quanta parte dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro è caratterizzata da periodi di «buco» in cui non si riceve né salario né un ammortizzatore sociale. Come indicatore di instabilità lavorativa si considera quindi il rapporto fra l'anzianità effettiva e quella potenziale nei 7 anni osservati (pari dunque a 364 settimane). Solo il 35% delle coorti osservate non sopporta «buchi» lavorativi o contributivi (figura 8) e, come atteso, la frequenza delle interruzioni è maggiore fra le donne e i *low skilled*, ma non è affatto irrilevante neanche fra i laureati, che in media non ricevono reddito o sussidio per oltre 1/4 delle settimane di occupazione potenziale (figura 9).

Figura 9 - Valore medio del rapporto fra settimane di contribuzione e potenziali nei primi 7 anni di attività, per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)

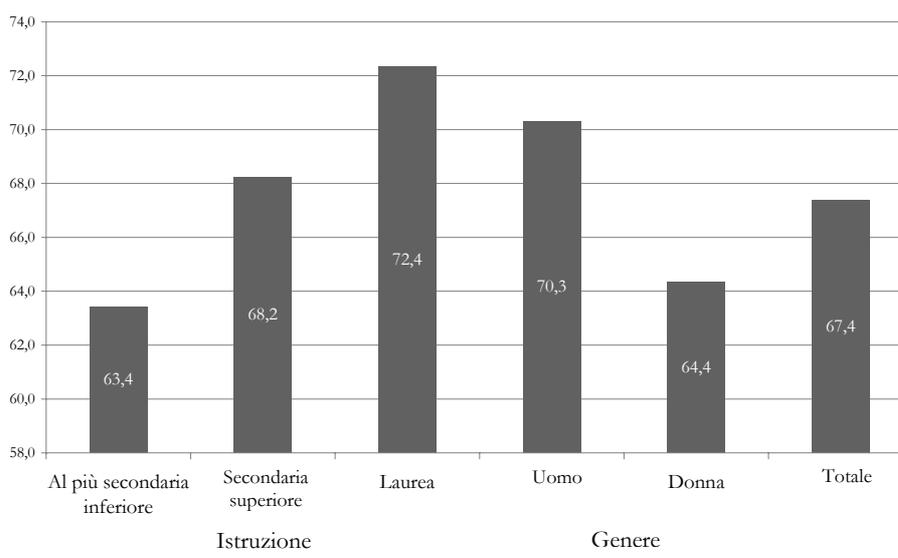


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

¹² Nella Gestione separata le settimane accreditate a fini contributivi non si riferiscono all'effettiva durata della relazione contrattuale, ma sono legate alle retribuzioni percepite. Per i parasubordinati, infatti, le settimane contributive sono calcolate sulla base del reddito annuo dichiarato. Di conseguenza chi lavorasse un intero anno, ma con una remunerazione molto modesta, subirebbe l'ulteriore danno di avere accreditato meno di 12 mesi utili ai fini dell'anzianità previdenziale.

Guardando alle settimane lavorate si può costruire anche un indicatore di incidenza della presenza di interruzioni prolungate di attività, definito calcolando la quota di individui che risulta attiva (o sussidiata) per meno della metà delle 364 settimane osservate (figura 10). Il 28,2% delle coorti di lavoratori qui esaminate risulta «povero di settimane contributive», avendo ricevuto reddito o indennità per non più di 182 settimane, e la quota di individui caratterizzati da durature (o molto frequenti) interruzioni dell'attività è sì maggiore fra le donne e fra chi ha bassa istruzione, ma è preoccupantemente elevata anche fra i laureati.

Figura 10 - Quota di individui che hanno versato contributi per meno della metà delle settimane potenziali nei primi 7 anni di attività, per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

4.3 I periodi da parasubordinato

L'ultima dimensione di fragilità qui considerata attiene alla frequenza dei periodi lavorati come parasubordinato, dati i molteplici aspetti di svantaggio che caratterizzano chi è occupato mediante tale forma contrattuale (Lucidi e Raitano, 2009; Berton e al., 2009).

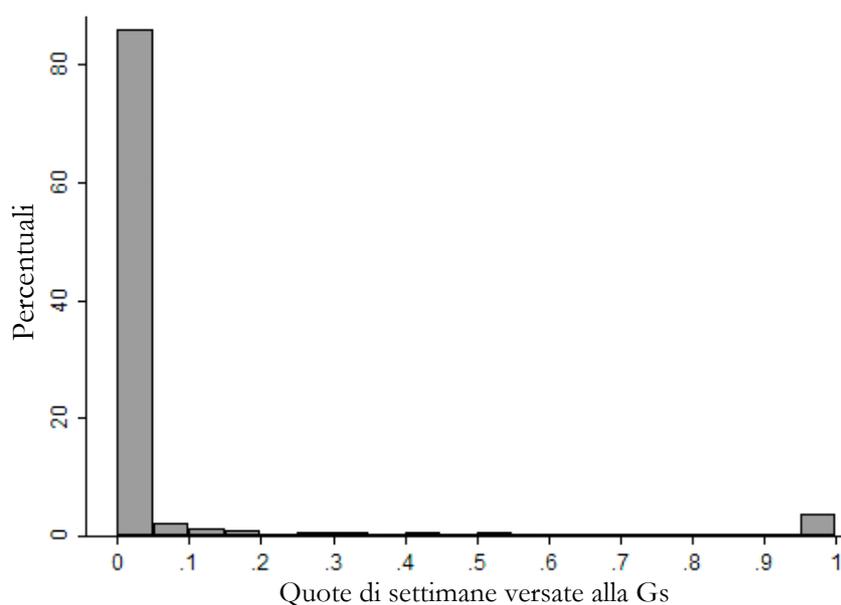
In realtà, come evidenziato anche nel paragrafo 3, le carriere da para-

subordinato non risultano particolarmente persistenti. In altri termini, sono pochi gli individui continuativamente occupati per molti anni attraverso tale forma contrattuale (e quei pochi sono generalmente i «più forti», ovvero gli amministratori, i sindaci e i revisori delle società, che per legge versano contributi alla Gestione separata). Riguardando inoltre, come visto in precedenza, il lavoro parasubordinato quasi esclusivamente i laureati, che rappresentano tuttora una quota limitata degli italiani, la frequenza media delle settimane di contribuzione alla Gestione separata (ottenuta dal rapporto fra le settimane versate a tale Gestione e quelle complessive di lavoro) è particolarmente limitata e la gran parte degli appartenenti alle coorti 1996-2001 non risulta essere mai transitata per il lavoro parasubordinato (figura 11).

RPS

Michele Raitano

Figura 11 - Distribuzione dei periodi di versamento alla Gestione separata: valore medio del rapporto fra settimane di contribuzione alla Gestione separata e settimane contributive totali nei primi 7 anni di attività (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)

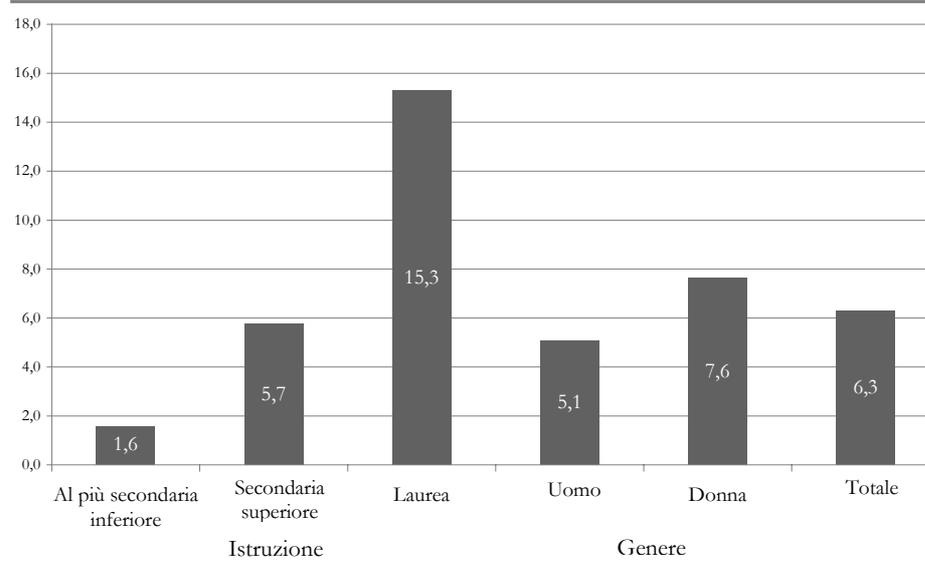


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Figura 12 - Quota di individui che hanno versato contributi alla Gestione separata per almeno 1/5 delle settimane contributive totali nei primi 7 anni di attività, per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)

RPS

I PRIMI ANNI DI CARRIERA: LAVORO ATIPICO, POVERO E A BASSA ACCUMULAZIONE CONTRIBUTIVA



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Tuttavia, il quadro cambia sostanzialmente quando si distinguono gli individui per titolo di studio. A conferma del fatto che i contratti di lavoro parasubordinato rappresentano una forma lavorativa propria soprattutto degli *high skilled*, si osserva che una quota non irrilevante di laureati (il 15,3%) risulta aver trascorso da parasubordinato almeno 1/5 dei periodi lavorati nei 7 anni successivi al loro ingresso nell'occupazione (figura 12).

4.4 L'accumulazione del montante contributivo

Come precedentemente detto, nello schema contributivo i rischi di inadeguatezza delle prestazioni future discendono dai tre fattori, spesso interagenti, su cui ci siamo finora concentrati: i bassi salari, le interruzioni di attività coperte poco o nulla dagli ammortizzatori e i periodi

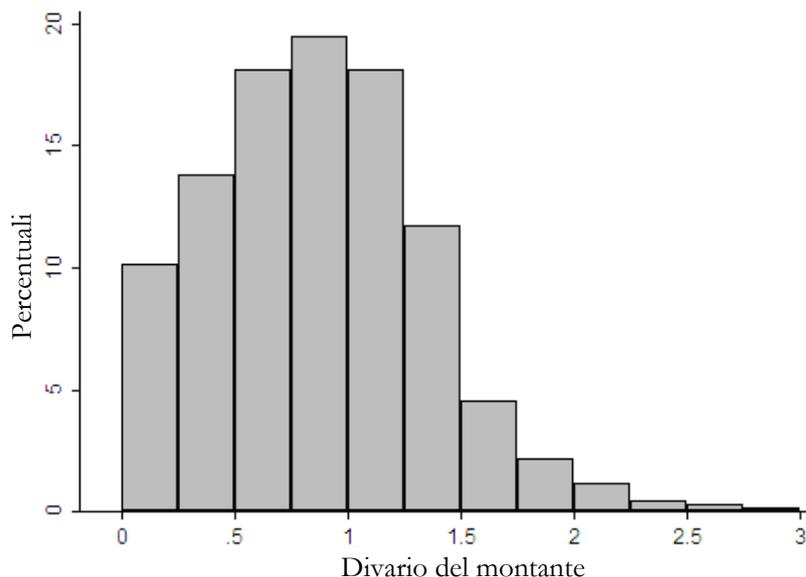
di versamento ad aliquota ridotta. Basandosi su criteri di equità attuariale fra versamenti e prestazioni, e non prevedendo espliciti elementi redistributivi inter e intra-generazionali, lo schema contributivo costituisce infatti essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo durante tutta la sua attività lavorativa.

Il problema è che l'interazione dei tre fattori qui considerati comporta una modesta accumulazione di contributi. L'adeguatezza delle prestazioni attese può d'altro canto essere valutata solamente al termine della vita attiva. Tuttavia, appare interessante comparare l'accumulazione contributiva nella prima fase di carriera da parte degli individui appartenenti alle coorti neo-entrate in attività fra il 1996 e il 2001 con quella che avrebbe registrato nello stesso periodo un lavoratore rappresentativo che avesse sempre lavorato come dipendente nel settore privato percependo il salario lordo mediano.

RPS

Michele Raitano

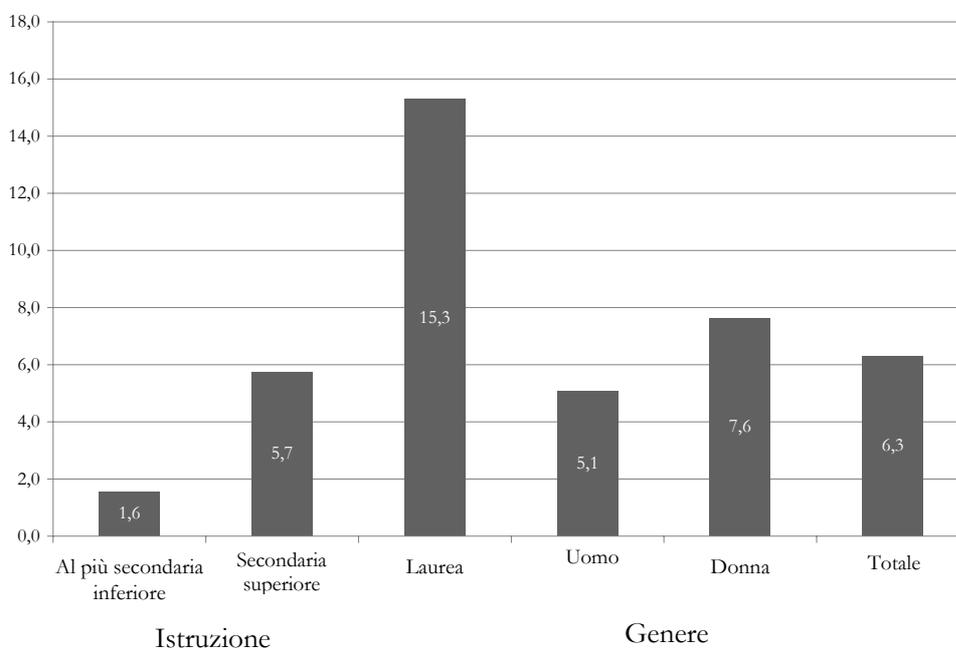
Figura 13 - Distribuzione del rapporto fra il montante accumulato al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro e il montante potenziale accumulato da un dipendente privato «mediano» (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Confrontare l'accumulazione effettiva delle prime coorti appartenenti al contributivo con quella potenziale del lavoratore rappresentativo consente infatti di misurare quanti individui abbiano finora accumulato un montante di modesta entità nella prima fase della loro carriera. Come primo indicatore si presenta quindi la distribuzione del rapporto fra il montante effettivo e quello del lavoratore mediano (un valore superiore a 1 segnala che si è fatto meglio del «mediano», un valore inferiore a 1 che si è accumulato di meno; figura 13). La distribuzione di tale rapporto è fortemente asimmetrica verso sinistra, a segnale del fatto che la netta maggioranza degli appartenenti alle coorti osservate – il 61% – ha finora accumulato un montante inferiore a quello potenziale del lavoratore tipo (figura 14, da cui si evidenzia come la bassa accumulazione sia particolarmente grave fra i *low skilled*).

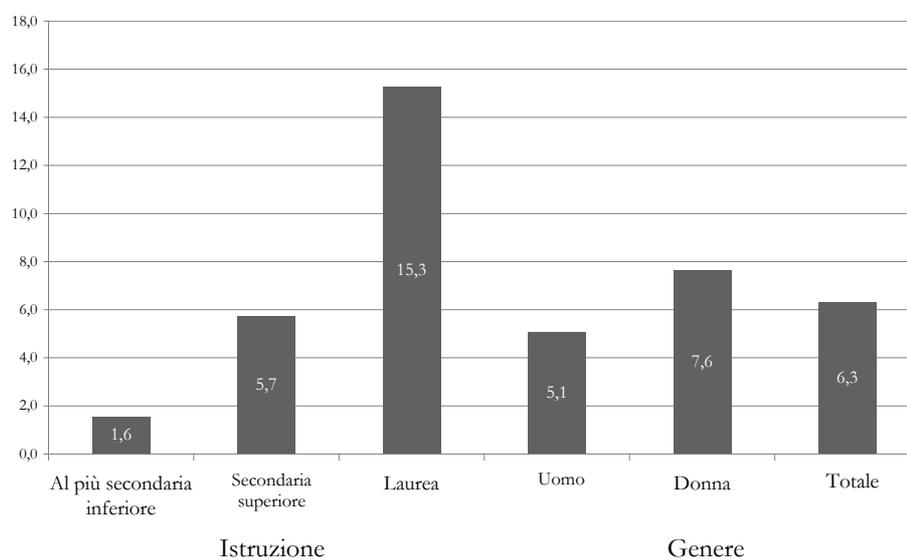
Figura 14 - Quota di individui che al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro hanno accumulato un montante inferiore a quello potenziale del dipendente privato «mediano», per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

Il riferimento al montante potenziale del salariato mediano suggerisce di calcolare un indice di incidenza della «povertà relativa nell'accumulazione di contributi», identificata dalla quota di lavoratori che al termine dei 7 anni seguenti all'entrata al lavoro hanno accumulato meno del 60% del montante potenziale del lavoratore mediano (figura 15). Anche questo indice segnala un quadro preoccupante, dal momento che da esso risulta che in media il 30,2% degli appartenenti alle prime 6 coorti del contributivo ha accumulato nella prima fase di carriera un montante particolarmente modesto. La fragilità nell'accumulazione contributiva, legata, come detto, all'interazione di bassi salari, frequenti «buchi» e ripetuti periodi ad aliquota ridotta, appare particolarmente grave fra le donne, fra le quali il 37,5% risulta «povera» con riguardo al montante accumulato.

Figura 15 - Quota di individui che al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro hanno accumulato un montante inferiore al 60% di quello potenziale del dipendente privato «mediano», per genere e istruzione (individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Ad-Silc.

5. Conclusioni

Nel presente lavoro, facendo uso delle informazioni raccolte in un innovativo dataset longitudinale costruito incrociando informazioni di fonte campionaria e amministrativa, si sono osservate le storie lavorative durante la prima fase di carriera di un campione di individui entrati nel mercato del lavoro italiano dal 1996 in poi.

L'attenzione è stata posta su molteplici dimensioni che potrebbero influenzare la vulnerabilità dei lavoratori, quali la forma contrattuale, i livelli salariali, i periodi di interruzione dell'attività e l'accumulazione di contributi all'interno dello schema pensionistico pubblico e si è analizzato come tali dimensioni evolvano durante i primi 5/7 anni di carriera.

Le evidenze empiriche presentate hanno, da un lato, confermato alcune criticità che caratterizzano il lavoro atipico – i cui tassi di conversione verso il lavoro standard non sono particolarmente elevati, neppure nel medio periodo –, dall'altro hanno evidenziato come, contrariamente a quanto solitamente sostenuto, rilevanti rischi di scivolamento verso forme contrattuali instabili caratterizzino anche chi inizia l'attività con contratti a tempo indeterminato (tuttora la maggioranza fra i *low skilled*, la minoranza invece fra i laureati, fra cui sono molto diffuse le attività parasubordinate come forme di ingresso nel lavoro). In particolare, i dati inducono a ritenere insoddisfacente un'interpretazione del mercato del lavoro che enfatizzi l'esistenza di uno zoccolo duro di insider immobili e iper-garantiti e ravvisi in questo la causa dell'*apartheid* degli outsider, ovvero della loro difficoltà a ottenere un contratto a tempo indeterminato. Al contrario, in linea con altri approfondimenti condotti mediante la banca dati Ad-Silc (Raitano, 2012), appare lecito affermare che il mercato del lavoro italiano, più che rigido, sembra «liquido»: molti lavoratori – soprattutto i più giovani – fluttuano tra stati lavorativi differenti, percependo sovente una modesta remunerazione e alternando periodi con contratti standard a periodi di atipicità o di intermittenza occupazionale, che generalmente non è supportata da adeguati ammortizzatori sociali.

I risultati qui mostrati destano altresì preoccupazione riguardo alle future prestazioni erogate dal sistema pensionistico contributivo in cui, come noto, l'entità della pensione futura dipende in base a criteri di rigida neutralità attuariale dai versamenti dell'intera vita lavorativa. Un'ampia quota di lavoratori aderenti al contributivo risulta infatti caratterizzata dall'accumulazione di un montante di modesta entità e ri-

schia dunque di ricevere pensioni di importo limitato qualora la futura dinamica di carriera non dovesse evolvere in modo positivo.

Il quadro per nulla rassicurante emerso nei paragrafi precedenti sembra dunque confermare la necessità di introdurre all'interno dello schema contributivo alcuni elementi di garanzia che risarciscano i lavoratori che hanno subito il maggior onere della precarietà lavorativa e salariale (Raitano, 2011). Alcuni ritengono però che l'adeguamento automatico dell'età di ritiro, accentuato dai nuovi vincoli alle età di uscita introdotti dalla recente Riforma Fornero, potrebbe migliorare sensibilmente l'adeguatezza delle future pensioni contributive, non ritenendo dunque necessari interventi a tutela dei più deboli (Patriarca, 2011). Grazie ai meccanismi del contributivo, infatti, il ritardo nel pensionamento implica maggiore accumulazione di contributi e una rendita di importo più elevato. Affinché tali previsioni ottimistiche si realizzino bisogna però assumere che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta ad una forza lavoro sempre più anziana. Finora, l'accesso a pensionamenti d'anzianità particolarmente precoci ha di molto ridotto il rischio di essere disoccupati anziani. In assenza di efficaci politiche attive, e di una riconversione produttiva che renda occupabili gli anziani senza inficiare le possibilità di accesso dei giovani, il forte incremento dell'età di ritiro, accompagnato anche da una riduzione della durata massima degli ammortizzatori sociali (in conseguenza della cancellazione dell'indennità di mobilità), potrebbe contribuire ad aumentare sensibilmente il rischio di disoccupazione per gli anziani, attenuando molto l'impatto positivo dell'estensione della vita attiva sui redditi da pensione.

Le risposte di policy alle problematiche sollevate in questo articolo appaiono dunque complesse e sollecitano riflessioni che, in un'ottica di equilibrio generale, guardino a tutte le interazioni fra le variabili in esame, senza basarsi fideisticamente sulla convinzione che la semplice modifica di strutture regolamentative (ad esempio le forme contrattuali o l'età pensionabile) sia da sola in grado di condurre l'Italia in un circolo virtuoso di maggiore crescita e coesione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Abowd J.M., Corbel P. e Kramarz F., 1999, *The Entry and Exit of Workers and the Growth of Employment: An Analysis of French Establishments*, «Review of Economics and Statistics», n. 81, pp. 170-187.

- Autor D. e Houseman S., 2005, *Do Temporary Help Jobs Improve Labour Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from Random Assignments*, Nber Working Paper n. 11743, Cambridge, Ma.
- Barbieri G. e Sestito P., 2008, *Temporary Workers in Italy: Who Are They and Where They End Up*, «Labour», vol. 22 (1), pp. 127-166.
- Barbieri P. e Scherer S., 2009, *Labour Market Flexibilisation and its Consequences in Italy*, «European Sociological Review», vol. 25 (6), pp. 677-692.
- Berton F., Devicienti F. e Pacelli L., 2008, *Temporary Jobs: Port of Entry, Trap, or Just Unobserved Heterogeneity?*, Labor Working Paper n. 79.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. (a cura di), 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Blanchard O. e Landier A., 2002, *The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France*, «Economic Journal», vol. 112 (480), pp. F214-F244.
- Booth A., Francesconi M. e Frank J., 2002, *Temporary Jobs: Stepping Stones or Deadends?*, «Economic Journal», n. 112, pp. 189-213.
- Contini B. e Trivellato U. (a cura di), 2005, *Eppur si muove*, Il Mulino, Bologna.
- Corsini L. e Guerrazzi M., 2007, *The Transition from Temporary to Permanent Employment: Evidence from Tuscany*, «Labour», vol. 21 (2), pp. 303-332.
- Güell M. e Petrongolo B., 2007, *How Binding are Legal Limits? Transition from Temporary to Permanent Work in Spain*, «Labour Economics», vol. 14 (2), pp. 153-183.
- Hagen T., 2003, *Do Fixed-Term Contracts Increase the Long-Term Employment Opportunities of the Unemployed?*, Zew Discussion Paper 03-49.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43 (2), pp. 99-115.
- Muehlberger U. e Pasqua S., 2006, *The Continuous Collaborators in Italy. Hybrids between Employment and Self-Employment?*, Child Working Papers n. 10/2006.
- Patriarca S., 2011, *L'adeguatezza del sistema pensionistico contributivo*, mimeo.
- Picchio M., 2008, *Temporary Contracts and Transitions to Stable Jobs in Italy*, «Labour», vol. 22 (s1), pp. 147-174.
- Raitano M., 2010, *La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 47-77.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2012, *L'evoluzione del mercato del lavoro e del sistema previdenziale italiano*, presentazione al convegno «Strumenti innovativi per le politiche di welfare», Roma, 26 gennaio, disponibile al sito internet: www.tdymm.eu.
- Segal L. e Sullivan D., 1997, *The Growth of Temporary Services Work*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 11 (2), pp. 117-136.
- Vesan P., 2009, *Breve storia delle politiche del lavoro in Italia*, in Berton F., Richiardi M. e Sacchi S. (a cura di), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.

Italia. Da lavoratori a pensionati poveri. Le misure previdenziali di protezione

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

RPS

In questo contributo si intende ricostruire il quadro normativo degli interventi rivolti al sostegno dei pensionati poveri, fornire degli elementi di analisi capaci di identificare la tipologia dei pensionati poveri futuri, avanzare delle proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati futuri, cioè a quelli totalmente contributivi. Dall'analisi emerge che le situazioni di sofferenza e deprivazione economica saranno concentrate tra i lavoratori che avranno accumulato

a 70 anni un'anzianità contributiva minore di 30 anni. Gli interventi assistenziali potrebbero essere utilmente riformati estendendo l'istituto della contribuzione figurativa a tutti i lavoratori nei periodi di disoccupazione. Inoltre, potrebbe essere recuperato il principio di valorizzazione dei contributi versati. Quel principio, infatti, è stato completamente annullato per i pensionati poveri in seguito al sovrapporsi negli anni di interventi di natura molto diversa.

1. Introduzione

Nel 2009 circa due milioni di pensionati italiani avevano un trattamento inferiore ai 500 euro, altri tre milioni avevano un trattamento compreso tra 500 e 750 euro. Nel complesso si tratta di circa il 30% dei pensionati che ricevono importi decisamente poveri. In questo contributo si intende ricostruire il quadro normativo degli interventi rivolti al sostegno dei pensionati poveri, fornire degli elementi di analisi capaci di identificare la tipologia dei pensionati poveri futuri, avanzare delle proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati futuri, cioè a quelli totalmente contributivi.

I pensionati contributivi puri non potranno più usufruire dell'integrazione al trattamento minimo. Per loro è previsto l'assegno sociale, eventualmente maggiorato al raggiungimento del settantesimo anno di età. Per definire le tipologie di pensionati poveri futuri, sono stati identificati dei redditi soglia attuali al di sotto dei quali il trattamento pensionistico a calcolo risulterebbe inferiore all'assegno sociale. In al-

tre parole, abbiamo identificato la tipologia reddituale e di carriera lavorativa di coloro che in futuro saranno interessati dagli interventi assistenziali. Da questa analisi emerge innanzitutto che, a parità di anni di anzianità contributiva e di retribuzione lorda, le pensioni a calcolo dei lavoratori parasubordinati non saranno molto inferiori rispetto a quelle dei dipendenti. Questo è dovuto all'adeguamento che si è avuto nel tempo delle aliquote contributive dei lavoratori subordinati. In secondo luogo, i calcoli effettuati indicano che i lavoratori poveri a tempo pieno in possesso di una anzianità contributiva superiore ai 30 anni dovrebbero avere, a 70 anni, una pensione significativamente superiore all'assegno sociale. In terzo luogo, si mostra che con una anzianità contributiva attorno a 20 anni si otterrebbe una pensione superiore all'assegno sociale soltanto se il reddito da lavoro fosse medio-alto. Ciò implica che tutti i lavoratori poveri che hanno una partecipazione al mercato del lavoro molto discontinua, che spesso alternano periodi di lavoro a lunghi periodi di cura familiare, saranno destinati all'assegno sociale e vedranno del tutto inutilizzati i versamenti contributivi.

La normativa in tema di sostegno ai pensionati poveri è caratterizzata dalla stratificazione nel tempo di misure di natura molto diversa. La legge di riforma del sistema previdenziale del 1995 ha, tra l'altro, disciplinato anche i trattamenti assistenziali: per i pensionati totalmente contributivi, è stato abolito l'istituto dell'integrazione al minimo delle pensioni, sostituito dalla parziale cumulabilità di pensione a calcolo e assegno sociale. A differenza del trattamento minimo, che rappresenta il reddito garantito a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva, l'assegno sociale, in principio, è un reddito di base a cui si addiziona un importo che è in relazione con la storia contributiva del pensionato. L'obiettivo era quello della valorizzazione dei versamenti contributivi. Tuttavia, il principio di valorizzazione dei versamenti contributivi contenuto nella riforma del 1995 è stato completamente annullato dalle innovazioni normative successive, cioè dall'introduzione di maggiorazioni e importi aggiuntivi all'assegno sociale. Questi istituti, infatti, hanno una natura molto più simile all'integrazione al trattamento minimo che all'assegno sociale: il loro obiettivo è quello di garantire lo stesso reddito minimo a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva. Un intervento così congegnato rende irrilevanti i versamenti contributivi dei lavoratori poveri e li rende obiettivamente più disposti ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa.

C'è una importante differenza tra assegno sociale e integrazione al trattamento minimo, e riguarda i requisiti reddituali per l'accesso all'intervento assistenziale. I requisiti per l'integrazione al minimo sono decisamente più ampi di quelli per l'assegno sociale. Questa differenza di requisiti fa prevedere che in futuro il numero degli assegni sociali attribuiti a pensionati poveri possa essere minore dell'attuale numero di integrazioni al trattamento minimo. Ciò dovrebbe comportare una diminuzione della spesa per interventi assistenziali. Non ci è possibile in questo momento quantificare il futuro risparmio sulla spesa, che attualmente viene stimata in circa 12 miliardi di euro. Tuttavia, la previsione di tali futuri risparmi incoraggia la formulazione di proposte sulle modalità con le quali quei risparmi potrebbero essere utilizzati per riformare gli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri.

L'analisi dei redditi soglia ha messo in evidenza che i pensionati contributivi poveri saranno concentrati tra coloro che avranno, a 70 anni, una anzianità contributiva inferiore a 30 anni. Gli interventi che abbiamo immaginato per migliorare la qualità dei programmi assistenziali e alleviare le condizioni di deprivazione economica sono vari. In primo luogo, sarebbe utile che a tutti i lavoratori fosse garantita la contribuzione figurativa nei periodi di disoccupazione. Questo potrebbe permettere a molti lavoratori poveri di varcare la soglia dei 30 anni di anzianità contributiva al momento del pensionamento e di garantirsi, quindi, una pensione a calcolo significativamente superiore all'assegno sociale. L'importanza di misure che garantiscano trattamenti pensionistici adeguati a lavoratori che hanno avuto una lunga vita lavorativa ma hanno sperimentato nel corso della loro carriera frequenti periodi di disoccupazione è sottolineata anche da Raitano (2011). Inoltre, sarebbe utile reintrodurre nei meccanismi di funzionamento degli interventi assistenziali una forma di valorizzazione della contribuzione accumulata. Questo aiuterebbe a sostenere il reddito dei molti lavoratori che terminano la loro vita lavorativa con meno di 30 anni di contributi, spesso perché la loro attività lavorativa è stata alternata con lunghi periodi di cura familiare. Marano, Mazzaferro e Morciano (2011) sottolineano la stessa questione. In questo ambito si è provato a immaginare vari interventi alternativi.

Il resto di questo testo è organizzato nel modo seguente: nel secondo paragrafo viene presentata la normativa che presiede agli interventi assistenziali rivolti ai pensionati; nel terzo paragrafo sono presentati numeri e costi degli interventi assistenziali; nel quarto paragrafo vengono raccolte le elaborazioni sui redditi soglia al di sotto dei quali i la-

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

voratori avrebbero dei trattamenti pensionistici inferiori all'assegno sociale; nel quinto paragrafo vengono presentate delle ipotesi di interventi correttivi.

RPS

2. *Quadro normativo*

In questo paragrafo verranno presentati nel dettaglio gli interventi normativi a sostegno dei pensionati cosiddetti «poveri». Sarà in particolare posta l'attenzione sugli interventi a disposizione di due diversi tipi di pensionati poveri: quelli in possesso di versamenti contributivi, definiti «pensionati previdenziali», e quelli completamente privi di versamenti, i «pensionati assistenziali». Saranno distinti, inoltre, i pensionati previdenziali tra contributivi e retributivi. Per questi tre tipi di pensionati poveri verranno esaminati e comparati tutti i benefici a disposizione.

La normativa in tema di sostegno ai pensionati poveri è caratterizzata dalla stratificazione nel tempo di interventi di natura diversa. La legge di riforma del sistema previdenziale del 1995 ha, tra l'altro, disciplinato anche i trattamenti assistenziali: è stato introdotto l'assegno sociale in sostituzione della pensione sociale; è stato abolito, inoltre, per i pensionati totalmente contributivi, l'istituto dell'integrazione al minimo delle pensioni, sostituito dalla parziale cumulabilità di pensione a calcolo e assegno sociale; infine, sempre per i pensionati totalmente contributivi, il requisito di anzianità contributiva per la pensione di vecchiaia è stato ridotto da venti a cinque anni. Dunque la Riforma Dini, anche in tema di assistenza, afferma un principio di valorizzazione dei contributi versati, riservando ai pensionati beneficiari di una sia pur minima contribuzione, interventi di sostegno tali da garantire comunque un livello di reddito mensile superiore a quello dei soggetti totalmente privi di contribuzione (ad esempio i titolari di assegni sociali). Questa è la ragione per cui si vogliono mettere a confronto i benefici disponibili per un pensionato retributivo povero, per un pensionato contributivo povero, e per un pensionato assistenziale, povero per definizione.

La riforma del sistema previdenziale attuata di recente dall'attuale Governo¹ ha cambiato ben poco dal punto di vista normativo in tema di trattamenti assistenziali, se non per l'aumento di un anno del requisito anagrafico necessario per l'ottenimento dell'assegno sociale a par-

¹ Si fa riferimento al decreto legge 201/2011, convertito dalla legge 214/2011.

tire dal 2018. A tali requisiti anagrafici, peraltro, si applicano gli adeguamenti automatici agli incrementi della speranza di vita, come già stabilito² nel 2010, adeguamenti che saranno triennali a partire dal 2013, per poi diventare biennali a partire dal 2021 (tabella 1).

Tabella 1 - Requisito anagrafico per l'accesso all'assegno sociale

Età			Età		
Anni	Anni	Mesi	Anni	Anni	Mesi
2013-15	65	3	2033-34	68	3
2016-17	65	8	2035-36	68	5
2018	66	8	2037-38	68	7
2019-20	67	1	2039-41	68	9
2021-22	67	3	2041-42	68	11
2023-24	67	5	2043-44	69	1
2025-26	67	7	2045-46	69	3
2027-28	67	9	2047-48	69	5
2029-30	67	11	2049-50	69	7
2031-32	68	1			

Fonte elaborazioni degli autori sulla base delle previsioni demografiche Istat, scenario centrale, base 2007.

Pur se i trattamenti assistenziali sono stati solo marginalmente oggetto della recente riforma, questa avrà effetti rilevanti sugli importi delle pensioni dei lavoratori poveri. Tali effetti derivano da: allungamento dell'età di pensionamento stabilito dalla legge di riforma, calcolo dei coefficienti di trasformazione dopo i 65 anni di età, possibilità di cumulare periodi assicurativi versati in diverse gestioni previdenziali, senza vincoli temporali minimi (totalizzazione). Ognuna di queste innovazioni contribuisce ad accrescere le pensioni dei lavoratori poveri. Tuttavia, l'innalzamento dell'età di pensionamento è destinato ad essere particolarmente rilevante proprio per i lavoratori poveri. Questi, infatti, saranno direttamente coinvolti non solo dal frequente adeguamento dei requisiti di pensionamento alle variazioni della speranza di vita, ma anche dall'introduzione di requisiti reddituali e di anzianità contributiva per l'accesso sia alla pensione di vecchiaia, che alla pensione di anzianità anagrafica. Da una parte, il requisito reddituale

² Si veda il decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010.

molto selettivo³ per il pensionamento di anzianità anagrafica escluderà tutti i lavoratori poveri da questo canale di pensionamento. D'altra parte, l'innalzamento del requisito reddituale per la pensione di vecchiaia⁴, combinato con l'introduzione di un intervallo di età entro il quale si può collocare l'accesso al pensionamento di vecchiaia⁵, renderà obbligatorio per i lavoratori poveri postporre l'età di pensionamento anche oltre il requisito minimo per il pensionamento di vecchiaia. L'insieme di queste innovazioni concorre a rendere più probabile una situazione futura in cui i lavoratori poveri, a patto che godano di uno stato di salute sufficientemente buono⁶, lavoreranno più a lungo, si pensioneranno attorno ai 70 anni e avranno trattamenti pensionistici un po' più adeguati.

Passiamo ora in rassegna gli interventi di sostegno ai pensionati poveri. Come è noto, per i pensionati con una pensione liquidata con il sistema retributivo o misto spetta la *integrazione al trattamento minimo*⁷, pari a 468,35 euro mensili al 1° gennaio 2011, indipendentemente dal-

³ Pari a 2,8 volte l'importo dell'assegno sociale nel 2012, cioè circa 1200 euro. Tale valore soglia verrà adeguato alla variazione annuale media del Pil nominale.

⁴ Il nuovo requisito è pari a 1,5 volte l'assegno sociale nel 2012, cioè circa 640 euro. Anche questo valore soglia viene adeguato alla variazione annuale media del Pil nominale. Il requisito di anzianità contributiva è pari a 20 anni.

⁵ La recente riforma delle pensioni ha introdotto un intervallo di età entro il quale il lavoratore può liberamente scegliere quando accedere al pensionamento di vecchiaia. Nel 2012 l'intervallo va dai 66 ai 70 anni. Quando il pensionamento di vecchiaia avviene all'età massima prevista, si prescinde dal requisito reddituale di cui alla nota precedente, mentre il requisito di anzianità contributiva viene ridotto da venti a cinque anni.

⁶ Le relazioni esistenti tra allungamento dell'età lavorativa e stato di salute degli individui saranno cruciali nella determinazione del livello di benessere dei futuri pensionati, e soprattutto dei più poveri. Va, infatti, considerato che i futuri innalzamenti dei requisiti di età per il pensionamento saranno stabiliti in base alle variazioni della speranza di vita della popolazione italiana. Ma quella speranza di vita, e anche le sue variazioni, sono fortemente differenziate per condizione economica dell'individuo, e di questo il sistema previdenziale pubblico non tiene in alcun modo conto.

⁷ L'istituto dell'integrazione al minimo fu introdotto in Italia attraverso la legge 218/1952, detta Legge Rubinacci. L'obiettivo era la garanzia di una sopravvivenza dignitosa ai pensionati che con la loro pensione a calcolo non raggiungevano un determinato importo. Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa del sistema previdenziale italiano si veda www.itinerariprevidenziali.it/allegati/istituzioni_economia_cap2.pdf.

l'età e a patto di possedere altri redditi per un ammontare inferiore all'importo annuale dell'integrazione stessa; se gli altri redditi sono inferiori a due volte l'importo annuo dell'integrazione si ha diritto ad una integrazione parziale, mentre oltre tale limite si perde il diritto⁸. L'importo dell'integrazione è stato aumentato dall'introduzione della *maggiorazione sociale del trattamento minimo*. L'istituto della maggiorazione sociale è stato poi rivisto negli anni, fino a divenire, nel 2002, un limite massimo a cui portare tutti gli importi dei pensionati, che si trovino entro determinati limiti di reddito e di età. Per intenderci si tratta del ben noto «aumento a 1 milione» del Governo Berlusconi, il cui importo è stato successivamente rivalutato fino a raggiungere i 604,79 euro nel 2011. I requisiti reddituali massimi in questo caso sono pari all'importo del trattamento minimo annuo insieme a quello della maggiorazione sociale; l'articolazione degli importi varia in base all'età del beneficiario. Inoltre per i soggetti di età compresa tra i 65 e i 70 anni, per ogni quinquennio di contribuzione posseduta, è concesso un bonus anagrafico di un anno ai fini della determinazione dell'importo della maggiorazione sociale. Per quanto riguarda i redditi da considerare, mentre per l'integrazione al minimo si comprendono solo i redditi soggetti ad imposta sui redditi, in questo caso si tiene conto anche dei redditi esenti (prestazioni assistenziali) e dell'importo della pensione da maggiorare, con la sola esclusione del reddito della casa di abitazione.

Ai pensionati retributivi spetta, inoltre, *l'importo aggiuntivo delle pensioni al minimo*, pari a 154,94 euro annui, uguale per tutti, istituito nel 2000. L'importo aggiuntivo nasce come rimborso fiscale per gli incapienti, per coloro i quali trovandosi al di sotto delle soglie di esenzione dell'Irpef non ne avrebbero potuto beneficiare. In seguito diventa vera e propria prestazione assistenziale a favore dei pensionati, possessori di altri redditi, ma che non percepiscono la maggiorazione. I requisiti reddituali sono più stringenti rispetto a quelli previsti per l'integrazione al minimo: occorre che l'importo della pensione comprensivo della maggiorazione non superi quello del trattamento minimo; contemporaneamente il reddito complessivo del titolare non deve essere superiore a 1,5 volte l'importo del trattamento minimo. Il reddito è quello lordo soggetto a imposta sui redditi (al netto di contributi previdenziali), esclusi: la pensione da integrare, il reddito della prima casa,

⁸ Si fa riferimento al reddito assoggettabile a imposta sui redditi, con esclusione dell'importo della pensione da integrare e del reddito della casa di abitazione.

il trattamento di fine rapporto, i redditi esenti. Tale assegno, non costituisce reddito né ai fini fiscali né per la determinazione dei limiti di reddito che regolano l'accesso ad altre prestazioni previdenziali e assistenziali. Infine, nel 2007 è stata introdotta una *somma aggiuntiva*, chiamata quattordicesima mensilità, articolata in diversi importi in relazione agli anni di contribuzione posseduti e alla gestione previdenziale di appartenenza. Il requisito reddituale necessario per usufruire di questo trattamento è ancora pari a una volta e mezzo il trattamento minimo. Quest'ultimo trattamento è utilizzabile sia dai pensionati retributivi, che da quelli contributivi, ma non dai pensionati assistenziali.

Ai cittadini anziani che superino il requisito di età specificato nella tabella 1, privi dei requisiti minimi di contribuzione, cioè a coloro che abbiamo denominato pensionati assistenziali, spetta, come già accennato all'inizio, l'*assegno sociale*, di importo pari per l'anno 2011 a 418,12 euro. All'assegno sociale si aggiunge la *maggiorazione sociale dell'assegno sociale*, i cui importi variano in relazione all'età del beneficiario. Con la Legge finanziaria per il 2002 anche l'importo della maggiorazione è stato incrementato, per i soli pensionati di età superiore ai 70 anni, di una cifra variabile tale da garantire comunque al pensionato un reddito minimo pari nel 2011 a 604,79 euro mensili. Si tratta dello stesso importo che raggiunge una pensione integrata al minimo e a cui sia applicabile la maggiorazione e l'incremento. Il requisito reddituale per usufruire dei trattamenti prevede che il soggetto non abbia redditi pari o superiori all'importo annuale dell'assegno sociale, ovvero della somma di assegno e maggiorazione: eventualmente può essere corrisposto in misura parziale fino al raggiungimento del limite di reddito previsto. I redditi da considerare sono i redditi di qualsiasi natura, compresi i redditi esenti da imposte (prestazioni assistenziali) o quelli soggetti ad imposta sostitutiva, con la sola esclusione del reddito della casa di abitazione e dei trattamenti di fine rapporto.

Infine, i pensionati contributivi, qualora abbiano un trattamento previdenziale di basso importo, possono richiedere l'assegno sociale e inoltre escludere la pensione dal calcolo del limite di reddito nella misura di 1/3 della pensione stessa e in misura comunque non superiore a 1/3 dell'assegno sociale. Questa è l'innovazione introdotta dalla Riforma Dini nel 1995, il cui obiettivo era la valorizzazione dei versamenti contributivi dei lavoratori poveri. A differenza del trattamento minimo, che rappresenta il reddito garantito a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva, l'assegno sociale, in principio, è un reddito di base a cui si addiziona un importo che è in

relazione con la storia contributiva del pensionato. L'obiettivo della valorizzazione dei versamenti contributivi è ulteriormente rafforzato dal requisito di anzianità contributiva per la pensione di vecchiaia pari a soli cinque anni. Come si vedrà più avanti, tuttavia, il principio di valorizzazione dei versamenti contributivi contenuto nella riforma del 1995 è stato completamente annullato dalle innovazioni normative successive, cioè dall'introduzione di maggiorazioni e importi aggiuntivi all'assegno sociale. Questi istituti, infatti, hanno una natura molto più simile all'*integrazione al trattamento minimo* che all'assegno sociale: il loro obiettivo è quello di garantire lo stesso reddito minimo a tutti i pensionati poveri, indipendentemente dalla loro storia contributiva.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

Tabella 2 - Importi pensionistici per tre tipologie di pensionati (euro, anno 2011)

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Tipologia	retributivo	contributivo	assistenziale
Anni	70 anni	70 anni	70 anni
Anzianità contributiva	20 anni	20 anni	
Pensione a calcolo	300,0	300,0	
Integrazione al trattamento minimo	168,4		
Assegno sociale		218,1	418,1
Maggiorazione e incremento	136,4	86,7	186,7
Importo aggiuntivo al trattamento minimo	11,9		
Somma aggiuntiva - 14 ^a mensilità	32,3	32,3	
Totale	649,0	637,1	604,8

Fonte: elaborazioni degli autori su normativa vigente.

Un'ultima misura a favore dei redditi da pensione estremamente ridotti a cui va fatto almeno un breve cenno è la *carta acquisti*, detta anche «*social card*». Nella delega di riforma dell'assistenza questo istituto viene individuato come misura di sostegno delle povertà estreme a carattere strutturale, la cui gestione è posta a carico dei Comuni. La carta acquisti è stata istituita nel 2008 e consiste in un trasferimento pari a 40 euro mensili in buoni acquisto da spendere presso i punti vendita aderenti (generi alimentari, farmaceutici e parafarmaceutici e per il pagamento di bollette) a favore di famiglie con anziani o bambini sotto i tre anni. Per quanto riguarda gli anziani sono compresi i soggetti ultrasessantacinquenni, cittadini italiani, in particolari condizioni reddi-

tuali e patrimoniali⁹. Il numero di soggetti interessati è estremamente limitato, basti pensare che ne vengono esclusi anche i titolari di integrazione al minimo e maggiorazione con età inferiore ai 70 anni in quanto superano i limiti di reddito previsti. Inoltre, il semplice possesso di una quota superiore al 25% di un immobile, non adibito ad abitazione principale, esclude dal beneficio; così come la titolarità di un patrimonio mobiliare superiore ai 15 mila euro.

Nella tabella 2 sono riportati tre diversi tipi di «pensionato povero» e ne sono configurate le relative disponibilità. L'ipotesi di partenza è che ci si trovi, nei tre casi, in assenza di redditi non da lavoro. Nel caso 1 si tratta di un individuo che va in pensione con il sistema di calcolo retributivo con una pensione a calcolo di 300 euro; egli avrà diritto all'integrazione, alla maggiorazione della pensione, all'importo aggiuntivo della pensione minima e alla 14^a mensilità per un importo complessivo di 649 euro, di cui oltre 300 euro di natura assistenziale e finanziati dalla fiscalità generale. Nel caso 2 si tratta invece di un pensionato che va in pensione con il sistema di calcolo contributivo, con una pensione a calcolo anche in questo caso pari a 300 euro; egli avrà diritto al cumulo parziale dell'assegno sociale, alla maggiorazione dell'assegno sociale, alla 14^a mensilità, per un valore complessivo di 637 euro mensili. Infine, il caso 3 riguarda un pensionato che percepisce solo l'assegno sociale, senza alcuna anzianità contributiva; egli avrà diritto dunque all'assegno, alla maggiorazione dell'assegno e all'incremento della maggiorazione, ma non all'importo aggiuntivo della pensione né alla 14^a mensilità, per un importo complessivo di 605 euro mensili. Si consideri che secondo l'Istat, la linea di povertà assoluta¹⁰ per un anziano oltre i 75 anni, residente in un'area metropolitana del Nord, nel 2010, era pari a 699 euro mensili (513 per un'area metropolitana del Mezzogiorno).

La tabella 2 chiarisce come il pensionato assistenziale, pur non avendo versato alcun contributo, ottenga un importo complessivo molto vicini-

⁹ La misura prevedeva inizialmente, per gli ultimi tre mesi del 2008 e per tutto l'anno 2009, risorse pari a circa 900 milioni di euro, mentre il successivo rifinanziamento per il 2010 si è limitato a soli 50 milioni di euro.

¹⁰ L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno *standard* di vita minimamente accettabile (Istat, 2009). Nel 2010, in Italia, 1 milione e 156 mila famiglie (il 4,6% delle famiglie residenti) risultano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 3 milioni e 129 mila individui (il 5,2% dell'intera popolazione).

no a quello del pensionato contributivo. Inoltre, il pensionato retributivo consegue un trattamento addirittura superiore a quello del pensionato contributivo, nonostante il pensionato contributivo possa sommare un terzo della propria pensione a calcolo all'assegno sociale. In effetti, in assenza di maggiorazione, il pensionato contributivo avrebbe un reddito maggiore del pensionato retributivo, proprio perché può sommare parte della pensione contributiva al trattamento assistenziale. Tuttavia, una volta considerata la maggiorazione e l'incremento sia del trattamento minimo che dell'assegno sociale, la situazione dei pensionati viene assolutamente livellata. Dunque, nel caso di lavoratori poveri, non esiste un forte incentivo alla contribuzione. Le uniche norme che sembrano andare in questo senso, sono state le due misure di incremento delle pensioni basse (l'importo aggiuntivo e la 14^a mensilità) che sono state vincolate e modulate in relazione a un requisito contributivo minimo. Lo stesso limite alla cumulabilità tra assegno sociale e pensione contributiva opera come un disincentivo alla contribuzione¹¹.

3. I numeri e la spesa degli interventi assistenziali destinati ai pensionati poveri

Secondo i dati del Casellario pensionati dell'Inps, il 45% dei pensionati nel 2009 aveva pensioni di importo inferiore ai 1000 euro mensili, con una quota pari al 32% che non supera i 750 euro mensili. Si tratta di oltre 5 milioni di pensionati che si trovano in queste condizioni (tabella 3). La distribuzione geografica, inoltre, mostra una altissima concentrazione di pensionati poveri nelle regioni del Mezzogiorno (figura 1).

Nel complesso oltre 4 milioni di pensioni (tabella 4) sono integrate al minimo (il 22% delle pensioni in essere), di cui la quota maggioritaria sono pensioni di vecchiaia (oltre 2 milioni di trattamenti), per una spesa complessiva di oltre 24 miliardi di euro. In realtà, tuttavia, l'integrazione al trattamento minimo, finanziato tramite trasferimenti dal bilancio dello Stato all'Inps, pesa solo per circa 12 miliardi di euro. Il resto è costituito dal pagamento di pensioni per le quali sono stati versati contributi¹².

¹¹ Si vedano su questo punto De Vincenti (2009) e Raitano (2011).

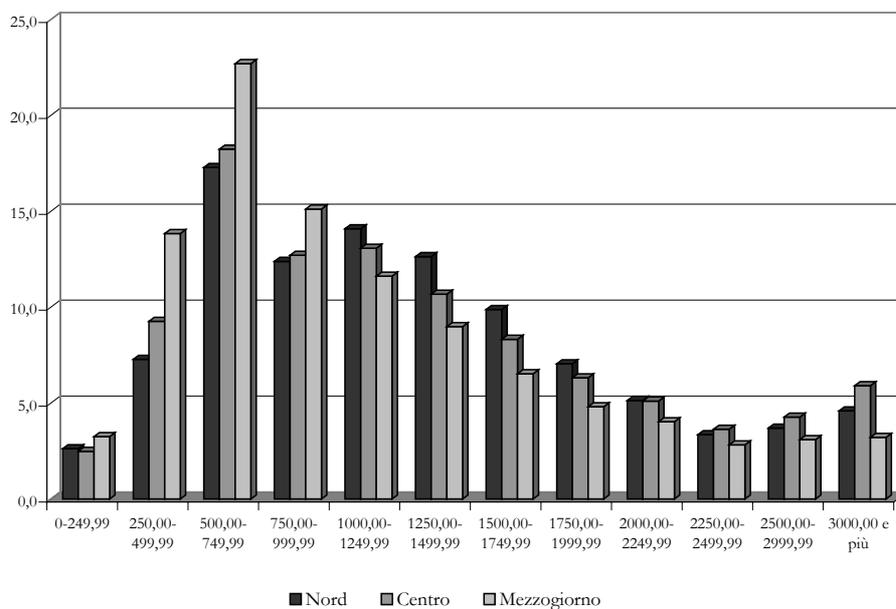
¹² Dai dati della Ragioneria dello Stato risulta che nel 2005 l'integrazione media era pari al 57% del totale dell'importo in pagamento, in riduzione rispetto agli anni precedenti di circa un punto l'anno. Per il 2010-2011 si può stimare ragionevolmente che l'entità dell'integrazione sia scesa a poco più del 50% (Rgs, 2005).

Tabella 3 - Numero di pensionati per classe di importo pensione mensile

Classe di importo	Numero pensionati	Quote su totale	Percentuale cumulata
0-249,99	453,281	2.79	
250,00-499,99	1,581,487	9.74	12.53
500,00-749,99	3,113,491	19.18	31.71
750,00-999,99	2,160,881	13.31	45.02
1000,00-1249,99	2,128,312	13.11	58.12
1250,00-1499,99	1,801,663	11.10	69.22
1500,00-1749,99	1,382,081	8.51	77.73
1750,00-1999,99	1,006,146	6.20	83.93
2000,00-2249,99	776,753	4.78	88.71
2250,00-2499,99	526,761	3.24	91.96
2500,00-2999,99	587,599	3.62	95.58
3000,00 e più	718,247	4.42	100.00
Totale	16,236,702	100.00	

Fonte: Casellario dei pensionati, anno 2009.

Figura 1 - Numero percentuale di pensionati per classe di importo medio mensile e area



Fonte: Casellario dei pensionati, anno 2009.

Tabb 4-5-6

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

RPS

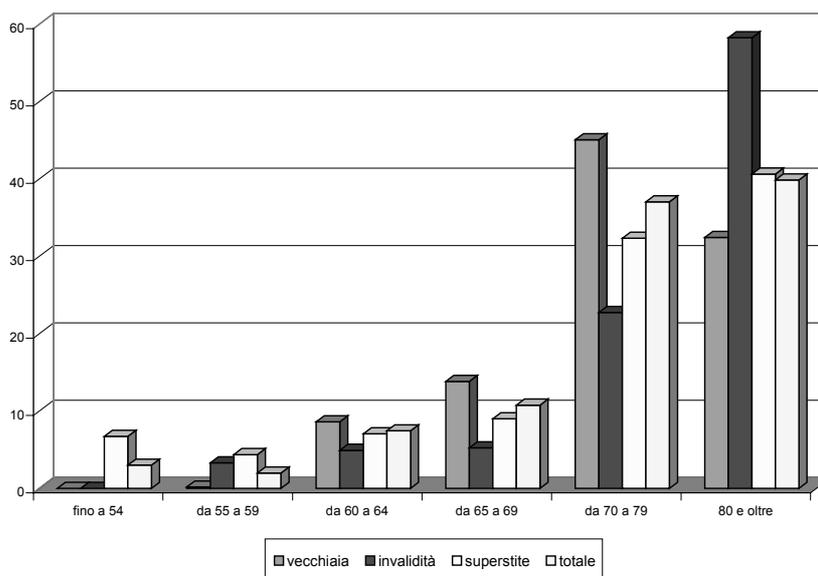
ITALIA. DA LAVORATORI A PENSIONATI POVERI. LE MISURE PREVIDENZIALI DI PROTEZIONE

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

La distribuzione per genere dei percettori di integrazione al minimo mostra una schiacciante maggioranza di donne, 80% delle integrazioni (tabella 5). La distribuzione per area geografica mostra, invece, una preponderanza del Nord, in cui si dirige il 49% delle integrazioni al minimo, a fronte del 19% del Centro e del 37% del Sud (tabella 6). La distribuzione per età evidenzia che le classi molto anziane sono le più presenti (figura 2): poco meno dell'80% delle pensioni integrate va a ultrasessantenni (oltre 3 milioni di pensioni).

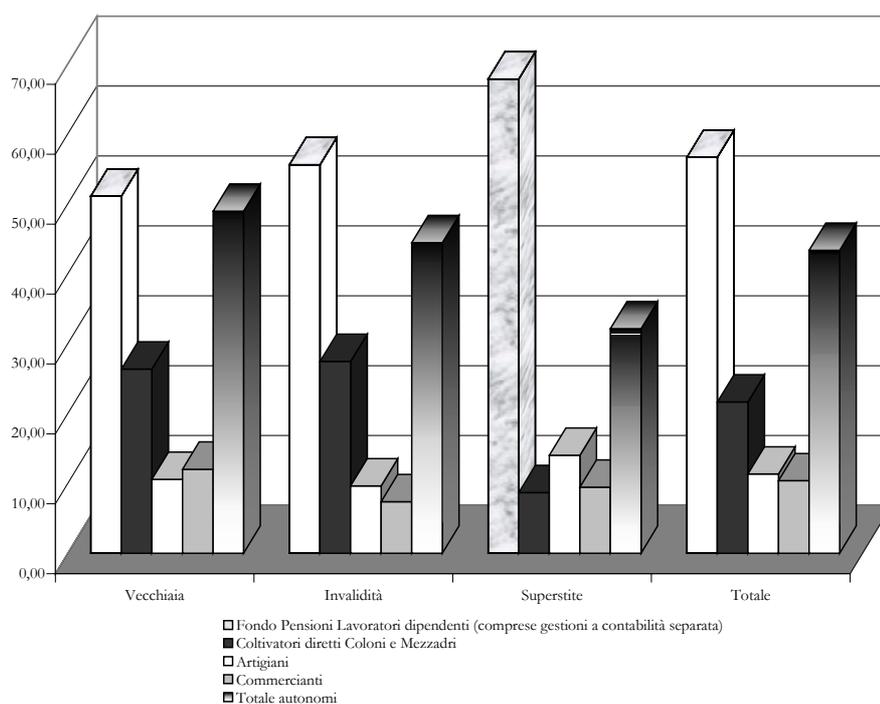
Figura 2 - Quota di pensioni integrate per fascia di età



Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Infine, la distribuzione delle integrazioni al minimo in relazione alla gestione previdenziale di appartenenza e per tipologia (figura 3). Le integrazioni si ripartiscono in quote non troppo diverse tra lavoratori dipendenti e autonomi: sul totale dei trattamenti la quota dei dipendenti è del 56% e quella degli autonomi del 43%. All'interno dei lavoratori autonomi la quota prevalente di integrazioni al minimo è assorbita dai coltivatori diretti, cui sono indirizzate la metà delle integrazioni a beneficio dei lavoratori autonomi.

Figura 3 - Pensioni integrate per gestione previdenziale (anno 2011)



RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Ma quali sono i canali di finanziamento degli interventi assistenziali a favore dei pensionati? Come noto, al finanziamento del sistema previdenziale hanno concorso i versamenti contributivi e i trasferimenti a carico dello Stato¹³. Si ricorda che il concorso dello Stato al finanziamento del sistema previdenziale obbligatorio venne reso strutturale nel 1965 con l'istituzione del Fondo sociale, a cui carico era posta, oltre la pensione sociale, a favore dei cittadini con più di 65 anni senza reddito, anche la corresponsione di un trasferimento alle gestioni pensionistiche pubbliche di un ammontare fisso per ogni pensione erogata. Tale quota fissa di trasferimento originariamente aveva il medesimo importo della pensione sociale (12.000 lire mensili). Nel 1986 venne rivalutata fino all'importo di 100.000 lire mensili, rivalutazione

¹³ Per una attenta ricostruzione storica dell'evoluzione dell'intervento pubblico sul finanziamento del sistema previdenziale si veda Inps, 2009.

confermata dalle leggi finanziarie successive. Si arriva, infine, alla regolamentazione avvenuta nel 1989, che aveva l'obiettivo di separare la spesa previdenziale dalla spesa puramente assistenziale¹⁴, e all'istituzione della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali (Gias). Nella tabella 7 sono state riportate le voci principali del trasferimento dallo Stato alle gestioni previdenziali.

Tabella 7 - I trasferimenti dal bilancio dello Stato (milioni di euro)

	2009	2008
<i>Totale trasferimenti dal bilancio dello Stato di cui:</i>	84,192	79,180
Oneri pensionistici (pensioni sociali, maggiorazioni, integraz., ecc.)	58,603	56,733
Oneri per il mantenimento del salario (cig, mobilità, disocc., ecc.)	5,085	2,761
Oneri per interventi a sostegno della famiglia (assegni dei Comuni, ass. maternità, ecc.)	3,015	2,887
Per riduzione oneri previdenziali	792	778
Sgravi oneri sociali e altre agevolazioni	15,760	15,091
Interventi diversi	937	930

Fonte: Inps, Rendiconti 2008 e 2009, Gestione interventi assistenziali a sostegno delle gestioni previdenziali.

¹⁴ Con la legge 88/1989 è stata istituita, nell'ambito del bilancio dell'Inps, un'apposita gestione per gli interventi finanziari dello Stato, la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali il cui finanziamento è a totale carico dello Stato. L'ammontare complessivo viene stabilito annualmente con Legge finanziaria. Questa situazione, col passare degli anni ha generato una divaricazione contabile tra Inps e Tesoreria, in quanto per il primo, il saldo negativo della Gias era considerato un debito verso lo Stato, ma tale debito non trovava corrispondenza formale nel bilancio dello Stato. Per superare questo problema l'Inps è ricorso alle anticipazioni di Tesoreria. Così l'indebitamento dell'Inps per anticipazioni di tesoreria aveva raggiunto, al 31 dicembre 1995, la cifra di oltre 120.000 miliardi di lire. A sanatoria di questa situazione fu stabilito che le anticipazioni di tesoreria dello Stato all'Inps, effettuate fino a quella data, si intendevano come trasferimenti definitivi a titolo di prestazioni assistenziali (l. 448/1998). A partire dall'esercizio finanziario 1999 i trasferimenti pubblici in favore dell'Inps e dell'Inpdap sono autorizzati a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali. A tal fine è istituita, presso i medesimi enti, un'apposita contabilità nella quale sono evidenziati i rapporti debitori verso lo Stato da parte delle gestioni previdenziali che hanno beneficiato dei trasferimenti.

4. *Assegno sociale e pensioni contributive povere*

Presentando caratteristiche e specificità degli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri, è stata sottolineata la stratificazione nel tempo di provvedimenti che spesso hanno natura molto diversa. In particolare, si è mostrato come sia diventata irrilevante la normativa ispirata alla valorizzazione dei versamenti contributivi dei lavoratori poveri. Tutti i lavoratori con pensioni a calcolo basse, così come i cittadini sprovvisti di qualsiasi versamento contributivo, avranno diritto, al compimento del settantesimo compleanno, ad un reddito minimo pari all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione sociale. Un intervento così congegnato rende irrilevanti i versamenti contributivi dei lavoratori poveri e li rende obiettivamente più disposti ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa. Risulta quindi interessante identificare il reddito soglia al di sotto del quale i versamenti contributivi diventano irrilevanti ai fini della prestazione pensionistica di cui si avrà diritto.

Il metodo contributivo di calcolo delle pensioni dipende da alcuni fondamentali parametri: il reddito e il suo tasso di crescita, il tasso di crescita del Pil, l'anzianità contributiva del lavoratore, e soprattutto la sua età. Dato l'interesse in questa sede per i pensionati poveri, si ipotizza un tasso di crescita delle retribuzioni pari al tasso di inflazione. Inoltre, si prende in considerazione un pensionato di 70 anni nel 2036 e nel 2046. Si considerano quindi degli anni in cui pressoché tutti i pensionati avranno un trattamento totalmente calcolato con il metodo contributivo. Ci si concentra inoltre sui settantenni perché i pensionati poveri saranno obbligati a posporre l'età del pensionamento, come spiegato nel paragrafo dedicato alla normativa: lo stringente requisito reddituale necessario per il pensionamento di anzianità anagrafica, sbarrerà l'accesso a questo canale di pensionamento ai lavoratori poveri; inoltre, il requisito di età per il pensionamento di vecchiaia sarà di 67 anni e 4 mesi nel 2036 e 68 e 6 mesi nel 2046, ma la presenza di un requisito reddituale anche per il pensionamento di vecchiaia, combinato con un requisito di anzianità contributiva pari a 20 anni, renderà inevitabile per i pensionati poveri il posponimento della cessazione dell'attività lavorativa verso i 70 anni.

Date queste ipotesi, il reddito soglia che si vuole identificare dipende soltanto dal tasso di crescita del Pil e dall'anzianità contributiva del lavoratore. Per quanto riguarda la crescita del Pil reale sono state formulate due ipotesi: crescita zero, oppure crescita dell'1% annuo. Ci si

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

è concentrati, inoltre, su due categorie di lavoratori: i dipendenti e coloro che rientrano nella gestione separata, fra cui i lavoratori a progetto. Non sono stati considerati, invece, i lavoratori autonomi, e non perché si escluda che fenomeni di povertà possano riguardare anche questi lavoratori in futuro, ma perché la presenza particolarmente estesa di evasione contributiva rende incerta ogni considerazione sul livello di povertà dei lavoratori autonomi basata sui loro versamenti contributivi. Dalle elaborazioni effettuate emerge che a 70 anni e con una anzianità di carriera di almeno 30 anni si ottiene un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale maggiorato se si ha un imponibile Ire, a prezzi 2012, superiore ai 10-12mila euro per un lavoratore parasubordinato, iscritto alla gestione separata Inps, e di 9-11mila euro per un lavoratore dipendente (si vedano le tabelle 8 e 9). Nel caso di 40 anni di anzianità contributiva i valori soglia di reddito lordo si riducono ulteriormente. Si tratta, quindi, di soglie non particolarmente elevate e che molti lavoratori poveri dovrebbero essere in grado di superare, pur tenendo conto della discontinuità tipica delle loro carriere lavorative. Tutt'altra, invece, la situazione di lavoratori che a 70 anni avessero accumulato una anzianità contributiva attorno a 20 anni. In questo caso, il reddito soglia si colloca nell'intervallo 17-19mila euro nel caso della gestione separata, e 15-17mila euro nel caso di un dipendente. La prima conclusione alla quale si giunge riguarda la rilevanza della tipologia contrattuale ai fini del rapporto tra redditi da lavoro e trattamenti pensionistici futuri. A parità di anni di anzianità contributiva e di retribuzione lorda, le pensioni a calcolo dei lavoratori parasubordinati non sono molto inferiori rispetto a quelle dei dipendenti. Questo è dovuto all'adeguamento che si è avuto nel tempo delle aliquote contributive legali¹⁵ dei lavoratori subordinati, che erano pari al 10% nel 1996 e sono state gradualmente aumentate per arrivare al 27% nel 2012. In secondo luogo, si delineano due situazioni molto diverse. Da una parte coloro che, pur avendo un reddito povero e discontinuità lavorative, riescono ad accumulare, a 70 anni, una anzianità lavorativa

¹⁵ Va tenuto presente che la base imponibile contributiva di un lavoratore parasubordinato è diversa da quella di un lavoratore dipendente, per il quale coincide sostanzialmente con l'imponibile dell'imposta sui redditi. Ciò comporta che le aliquote effettive di un parasubordinato, cioè quelle calcolate sull'imponibile dell'imposta sui redditi, siano superiori alle aliquote legali. L'aliquota legale del 27% corrisponde ad una aliquota effettiva di circa il 30%, di poco inferiore all'aliquota del 33% che si applica ai lavoratori dipendenti.

effettiva di almeno 30 anni. Questi dovrebbero avere un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale, anche se non molto superiore all'assegno sociale nel caso in cui l'anzianità fosse proprio intorno ai 30 anni e la crescita del Pil dovesse mantenersi molto bassa.

Tabella 8 - Reddito annuo soglia nel 2012 per godere di una pensione superiore all'assegno sociale

Gestione separata

Anno	2036			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	10,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	16,9	10,9	8,9	
Tasso sostituzione (percentuale)	39,3	61,0	74,9	
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	18,9	12,6	10,4	
Tasso sostituzione (percentuale)	35,2	52,6	63,8	
Anno	2046			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	12,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	10,6	7,7	7,1
Tasso sostituzione (percentuale)	38,1	61,2	84,4	91,2
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	18,9	12,4	9,4	8,8
Tasso sostituzione (percentuale)	34,2	52,2	69,1	74,0

Nota: l'assegno sociale e il reddito soglia vengono rivalutati del 2% l'anno. L'importo della maggiorazione dell'assegno sociale viene mantenuto costante.

Fonte: elaborazioni a cura degli autori.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

In quest'ultimo caso, infatti, il tasso di sostituzione tra pensione e ultimo reddito sarebbe attorno al 60% per i dipendenti e poco superiore al 50% per i parasubordinati e garantirebbe a lavoratori poveri una pensione non molto superiore all'assegno sociale. Tuttavia, i contributi accumulati parteciperebbero, anche se marginalmente, alla formazione del reddito pensionistico.

Tabella 9 - Reddito annuo soglia nel 2012 per godere di una pensione superiore all'assegno sociale

Dipendenti

Anno	2036			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	10,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	15,2	9,7	6,8	
Tasso sostituzione (percentuale)	43,7	69,0	97,7	
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	11,2	8,1	
Tasso sostituzione (percentuale)	39,2	59,5	82,4	
Anno	2046			
Età	70			
Assegno sociale comprensivo di maggiorazione (migliaia di euro)	12,7			
Pil (tasso di crescita)	1%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	15,3	9,5	6,8	6,1
Tasso sostituzione (percentuale)	42,4	68,1	95,1	106,5
Pil (tasso di crescita)	0%			
Anzianità (anni)	20	30	40	45
Reddito soglia nel 2012 (migliaia di euro)	17,0	11,2	8,3	7,5
Tasso sostituzione (percentuale)	38,0	58,0	77,7	86,0

Nota: l'assegno sociale e il reddito soglia vengono rivalutati del 2% l'anno. L'importo della maggiorazione dell'assegno sociale viene mantenuto costante.

Fonte: elaborazioni a cura degli autori.

Al contrario, quando l'anzianità contributiva scende sotto i 30 anni, il trattamento pensionistico supera l'assegno sociale solo nel caso di retribuzioni medio-alte. Redditi bassi e tassi di sostituzione tra il 30 e il 40%, infatti, rendono i trattamenti pensionistici a calcolo inferiore all'assegno sociale.

5. Proposte di riforma

Nei paragrafi precedenti si è mostrato come il sistema di sostegno al reddito dei pensionati contributivi poveri, basato sull'assegno sociale e le sue maggiorazioni, non valorizza i contributi versati dai lavoratori poveri. D'altronde, questa caratteristica viene condivisa con il sistema di integrazione al trattamento minimo, che è il principale intervento di sostegno ai pensionati retributivi e misti e che coinvolge attualmente circa quattro milioni di trattamenti. In sostanza, nonostante la riforma del 1995 riguardasse congiuntamente meccanismo di calcolo dei trattamenti pensionistici e interventi assistenziali per i pensionati poveri, gli interventi normativi successivi hanno riprodotto il sistema di assistenza esistente prima della riforma, basato sulla garanzia dello stesso reddito minimo per tutti gli anziani poveri. C'è una sola importante differenza tra i due interventi, cioè l'assegno sociale e l'integrazione al trattamento minimo, e riguarda i requisiti reddituali per l'accesso all'intervento assistenziale. I requisiti per l'integrazione al minimo sono decisamente più ampi di quelli per l'assegno sociale. Questa differenza fa prevedere che in futuro il numero degli assegni sociali attribuiti a pensionati poveri possa essere minore dell'attuale numero di integrazioni al trattamento minimo. Ciò dovrebbe comportare una diminuzione della spesa per interventi assistenziali. Non è possibile in questo momento quantificare il futuro risparmio sulla spesa, che attualmente viene stimata in circa 12 miliardi di euro. Tuttavia, la possibilità di futuri risparmi di spesa incoraggia la formulazione di proposte sulle modalità con le quali quei risparmi potrebbero essere utilizzati per riformare gli interventi assistenziali rivolti ai pensionati poveri.

L'analisi svolta sui redditi soglia, oltre i quali si ottiene un trattamento pensionistico contributivo inferiore all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione, ha condotto ad alcune conclusioni interessanti e che si intende utilizzare nelle proposte di riforma avanzate in questa sede. In primo luogo, si è mostrato che i pensionati che saranno in possesso di un'anzianità contributiva consistente, superiore ai 30 anni, dovrebbero

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginèbri

RPS

ITALIA. DA LAVORATORI A PENSIONATI POVERI. LE MISURE PREVIDENZIALI DI PROTEZIONE

avere una pensione superiore all'assegno sociale. Anche nell'ipotesi più pessimistica di un tasso di crescita del Pil che si mantenga intorno allo zero nei prossimi decenni, i lavoratori poveri, impiegati a tempo pieno, e che riusciranno ad accumulare versamenti contributivi per una trentina di anni, dovrebbero raggiungere, a 70 anni, una pensione superiore all'assegno sociale. Per coloro che, nonostante le discontinuità della loro carriera lavorativa, riuscissero ad accumulare addirittura 40 anni di anzianità contributiva, la pensione a calcolo sarebbe anche sensibilmente superiore all'assegno sociale. Con una anzianità contributiva attorno ai 30 anni, al contrario, la pensione potrebbe essere solo leggermente superiore all'assegno sociale. In secondo luogo, si è mostrato che con un'anzianità contributiva attorno a 20 anni si otterrebbe una pensione superiore all'assegno sociale soltanto se il reddito da lavoro fosse stato medio-alto. Ciò implica che tutti i lavoratori poveri che hanno avuto una partecipazione al mercato del lavoro molto discontinua, che hanno alternato periodi di lavoro a lunghi periodi di inattività, sarebbero destinati all'assegno sociale e vedrebbero del tutto inutilizzati i versamenti contributivi. Nel mercato del lavoro italiano, dove il tasso di attività è molto differenziato per sesso, sono le donne che tipicamente alternano periodi di partecipazione al mercato del lavoro a periodi di lavoro casalingo e cura familiare. In effetti, i dati sui beneficiari dell'integrazione al trattamento minimo confermano che per oltre l'80% dei casi si tratta di donne. L'attuale normativa assistenziale, quindi, scoraggia questi lavoratori ad accumulare versamenti contributivi, rendendoli obiettivamente più disponibili ad accettare, o tollerare, una situazione di evasione contributiva riguardante la propria posizione lavorativa.

Le proposte di riforma degli interventi assistenziali destinati ai pensionati contributivi che verranno presentate di seguito condividono l'obiettivo di recuperare la valorizzazione della storia contributiva dei lavoratori. In primo luogo, dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori, sia dipendenti che parasubordinati, la possibilità di usufruire di versamenti contributivi figurativi nei periodi di disoccupazione. Questo estenderebbe il numero dei lavoratori che riescono a superare la soglia dei 30 anni di versamenti contributivi e riescono così a garantirsi un trattamento pensionistico significativamente superiore all'assegno sociale.

Concentrando poi la nostra attenzione sui lavoratori poveri che hanno una anzianità contributiva inferiore a 30 anni, poiché sono quelli che rischiano di avere un trattamento pensionistico pari all'assegno sociale maggiorato, una prima ipotesi di riforma prevede la modifica dei re-

quisiti reddituali per il conseguimento della maggiorazione all'assegno sociale. In analogia con quanto avviene nel caso dell'assegno sociale, si rende esente dal computo dei redditi del pensionato un terzo della pensione a calcolo. In questo caso tutti i lavoratori settantenni, con una anzianità contributiva di almeno cinque anni, avrebbero un trattamento pensionistico superiore all'assegno sociale comprensivo di maggiorazione (si veda la figura 4¹⁶). La pensione a calcolo oltre la quale non si avrebbe più diritto all'assegno sociale maggiorato ammonterebbe a circa 900 euro. Si tratta di un intervento probabilmente molto costoso, ma che recupererebbe lo spirito della riforma del 1995. Per ridurre il costo di un intervento simile possono essere percorse due strade alternative. Nella prima si introduce un massimale nell'ammontare del reddito esente per il conseguimento della maggiorazione, di nuovo in analogia con quanto avviene nel caso dell'assegno sociale. Nella seconda, si riduce la quota della pensione a calcolo esente.

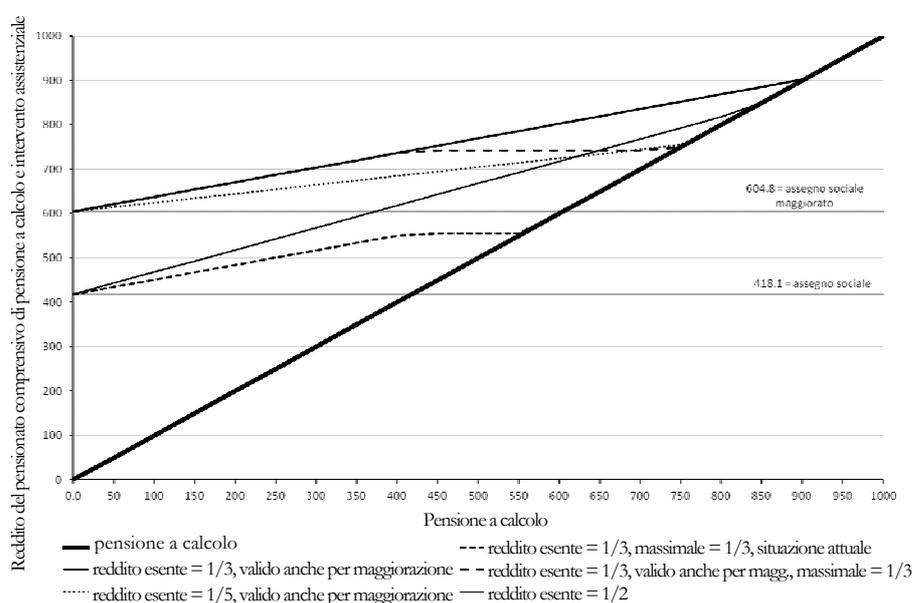
Se si introduce un massimale di esenzione pari ad un terzo dell'assegno sociale, coloro che hanno una pensione a calcolo inferiore all'assegno sociale stesso avrebbero una pensione compresa fra l'assegno sociale maggiorato e 740 euro. Quest'ultimo sarebbe anche l'importo che riceverebbero tutti i pensionati con una pensione a calcolo compresa tra l'assegno sociale e 740 euro. Con una pensione a calcolo superiore a 740 euro non si avrebbe più diritto ad alcun trattamento assistenziale. Quest'ultima ipotesi di riforma ha l'inconveniente di eliminare ogni incentivo all'accumulazione di contributi aggiuntivi per coloro che prevedono di avere una pensione a calcolo compresa tra l'assegno sociale e 740 euro. Per correggere questo inconveniente si può ridurre la quota di pensione a calcolo esente, senza introdurre alcun massimale. Con una quota esente dal computo del requisito reddituale per la maggiorazione dell'assegno sociale pari a un quinto della pensione a calcolo si otterrebbe un trattamento pensioni-

¹⁶ Nel grafico in figura 4 l'asse orizzontale misura la pensione a calcolo, mentre quello verticale misura il reddito del pensionato dopo l'intervento assistenziale previsto. Si suppone che il pensionato non abbia altri redditi. Il grafico mostra, per esempio, come, nella situazione attuale, la somma di assegno sociale e un terzo della pensione a calcolo sia sempre inferiore all'assegno sociale maggiorato. Quindi, per tutti i valori della pensione a calcolo inferiori all'assegno sociale maggiorato il trattamento del pensionato è lo stesso, indipendentemente dalla sua storia contributiva.

stico maggiore dell'assegno sociale per tutti i lavoratori che avessero una pensione a calcolo inferiore a 750 euro. Con una pensione a calcolo oltre i 750 euro non si otterrebbe più alcun trasferimento assistenziale.

RPS

Figura 4 - Ipotesi di riforma della pensione assistenziale



Fonte: elaborazioni degli autori su normativa vigente.

L'ultima ipotesi di riforma prevede la modifica dei requisiti reddituali per il conseguimento dell'assegno sociale, mantenendo immutati i requisiti per la maggiorazione dell'assegno sociale. Se si rende esente dal computo del reddito del pensionato la metà della pensione a calcolo e si elimina ogni massimale, si ottiene una situazione in cui tutti i lavoratori con una pensione a calcolo fino a circa 350 euro ricevono semplicemente l'assegno sociale maggiorato. I pensionati con una pensione a calcolo tra 350 e 840 euro ricevono un trattamento superiore sia all'assegno sociale maggiorato che alla loro pensione a calcolo. Gli altri pensionati ricevono semplicemente la loro pensione a calcolo. Il vantaggio di questa ipotesi di riforma sta nell'aumentare l'incentivo individuale all'accumulazione di versamenti contributivi senza comportare un costo molto diverso dalle ipotesi di riforma precedente-

mente formulate. Lo svantaggio sta nell'escludere tutti i pensionati poveri con una anzianità contributiva molto ridotta¹⁷.

Riferimenti bibliografici

- Borella M. e Segre G., 2008, *Le pensioni dei lavoratori subordinati: prospettive dopo un decennio di gestione separata*, Cerp working paper 78/08.
- De Vincenti C., 2009, *Una proposta per le pensioni*, «Italianieuropei», n. 2.
- Fnp-Cisl, Spi-Cgil, Uil-pensionati, vari anni, *Vademecum pensioni*.
- Inps, 2009, *L'ordinamento pensionistico: lineamenti*, quarta edizione, a cura di Mario Intorcchia, Inps, Roma.
- Istat, 2009, *La misura della povertà assoluta, Metodi e Norme*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/.
- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2011, *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, paper presentato alla Conferenza annuale Espanet «Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa», 29 settembre - 1 ottobre, Milano, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/edocs1/sess%205/5-marano-mazzaferro-morciano.pdf>.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Rgs, 2009, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*, appendice 1, D, aggiornamento 2008.
- Pizzuti F.R. e Raitano M., 2011, *Il futuro pensionistico dei giovani lavoratori atipici*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sulla stato sociale 2011*, Edizione Simone, Napoli.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Rgs - Ragioneria generale dello Stato, 2005, *Pensioni integrate al minimo. Analisi degli aspetti strutturali e finanziari*, Collana Studi e Ricerche.

RPS

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

¹⁷ Una pensione a calcolo di 350 euro corrisponde a una anzianità contributiva di 15 anni e un reddito da lavoro dipendente di circa 15 mila euro annui.

Tabella 4 - Pensioni integrate per tipo di integrazione (anno 2011)

	Vecchiaia		Invalidità		Superstite		Totale		
	Numero pensioni	Importo medio mensile	Spesa complessiva (mln euro)						
Parzialmente integrate	176,141	393.75	78,856	396.29	106,930	401.12	361,927	396.48	1,865,459
Cristallizzate	227,725	349.44	52,342	285.34	131,623	319.35	411,690	331.67	1,775,088
Totalmente integrate	1,687,784	479.07	669,915	486.49	880,234	500.88	3,237,933	486.53	20,479,570
Totale	2,091,650	457.77	801,113	464.47	1,118,787	469.99	4,011,550	462.52	24,120,487

Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Tabella 5 - Pensioni integrate per genere del percettore (anno 2011)

	Vecchiaia		Invalidità		Superstite		Totale	
	Numero pensioni	Importo medio mensile						
Maschi	6,606	406.54	5,222	404.76	32,276	405.46	44,104	405.54
Femmine	169,535	393.25	73,634	395.69	74,654	399.25	317,823	395.22
Totale	176,141	393.75	78,856	396.29	106,930	401.12	361,927	396.48
Maschi	32,615	311.18	10,141	236.8	25,101	336.63	67,857	309.48
Femmine	195,110	355.83	42,201	297.01	106,522	315.28	343,833	336.05
Totale	227,725	349.44	52,342	285.34	131,623	319.35	411,690	331.67
Maschi	333,251	488.33	234,773	485.54	97,242	472.88	665,266	485.09
Femmine	1,354,533	476.79	435,142	487	782,992	504.36	2,572,667	486.91
Totale	1,687,784	479.07	669,915	486.49	880,234	500.88	3,237,933	486.53
Maschi	372,472	471.36	250,136	473.77	154,619	436.69	777,227	465.24
Femmine	1,719,178	454.83	550,977	460.25	964,168	475.33	3,234,323	461.86
Totale	2,091,650	457.77	801,113	464.47	1,118,787	469.99	4,011,550	462.52

Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Tabella 6 - Pensioni integrate per area di residenza del percettore (anno 2011)

	Vecchiaia		Invalidità		Superstite		Totale	
	Numero pensioni	Importo medio mensile						
Nord	131,244	389.74	35,768	389.05	49,125	397.83	216,137	391.46
Centro	27,018	405.49	20,339	400.05	20,484	400.51	67,841	402.36
Mezzogiorno	17,879	405.41	22,749	404.3	37,321	405.8	77,949	405.27
Totale	176,141	393.75	78,856	396.29	106,930	401.12	361,927	396.48
Nord	145,404	349.76	19,249	291.39	63,333	317.92	227,986	335.99
Centro	43,335	352.21	13,666	289.33	24,748	319.82	81,749	331.89
Mezzogiorno	38,986	345.16	19,427	276.54	43,542	321.17	101,955	321.84
Totale	227,725	349.44	52,342	285.34	131,623	319.35	411,690	331.67
Nord	839,235	479.4	168,255	485.78	302,385	499.58	1,309,875	484.88
Centro	328,993	480.46	143,660	487.4	165,159	503.63	637,812	488.02
Mezzogiorno	519,556	477.65	358,000	486.46	412,690	500.74	1,290,246	487.48
Totale	1,687,784	479.07	669,915	486.49	880,234	500.88	3,237,933	486.53
Nord	1,115,883	451.96	223,272	453.53	414,843	459.79	1,753,998	454.01
Centro	399,346	461.47	177,665	462.16	210,391	471.97	787,402	464.43
Mezzogiorno	576,421	466.45	400,176	471.6	493,553	477.72	1,470,150	471.63
Totale	2,091,650	457.77	801,113	464.47	1,118,787	469.99	4,011,550	462.52

Fonte: Banca dati Inps (www.inps/dati e bilanci/osservatori statistici/osservatorio sulle pensioni/pensioni integrate al trattamento minimo).

Lavoro e disuguaglianza

Maurizio Franzini

La disuguaglianza che si genera nel mercato del lavoro spiega una quota molto elevata della disuguaglianza complessiva nei redditi disponibili. Partendo da questa osservazione, il saggio presenta un quadro sintetico delle caratteristiche della disuguaglianza nei redditi da lavoro, anche allo scopo di verificare, assumendo come prospettiva

proprio la disuguaglianza, se il funzionamento di questo mercato sia conforme a quanto ipotizzato dai prevalenti approcci teorici oppure se ne discosti in modo non secondario, con conseguenze potenzialmente molto rilevanti per le caratteristiche e l'accettabilità della disuguaglianza oltre che per il disegno delle politiche di contrasto più efficaci.

RPS

parola chiave

1. Introduzione

Si leggono, oramai con grande frequenza, affermazioni molto preoccupate sulla disuguaglianza e sulle sue conseguenze. Spesso a colpire non è il contenuto delle affermazioni ma, piuttosto, chi le pronuncia. Ad esempio, non sorprende molto leggere che la disuguaglianza «rappresenta un'evoluzione molto negativa [...che] sta creando due società [...senza] la coesione sociale che vorremmo vedere». Sorprende un po' di più che ad esprimersi in toni così allarmati sia il presidente della Federal Reserve, Ben Bernanke¹.

L'attenzione e la preoccupazione per la disuguaglianza sono fatti recenti. Come oggetto di ricerca da parte degli economisti essa ha a lungo costituito una rarità. A partire dagli anni '90, grazie al contributo di studiosi come Atkinson e Sen, la disuguaglianza è tornata a occupare le pagine delle riviste scientifiche e ciò è avvenuto in concomitanza con una sempre più ricca disponibilità di dati che ha permesso di acquisire, in modo crescente nel corso del tempo, una conoscenza senza

¹ Queste affermazioni sono state formulate durante un'intervista televisiva alla Cbs, alla fine del 2010, di cui il «New York Times» ha dato conto il 6 dicembre (<http://www.nytimes.com/2010/12/06/business/06bernanke.html?hp>).

precedenti del fenomeno. Come tema di dibattito pubblico, la disuguaglianza sembra essere tornata a preoccupare solo da quando si è manifestata la crisi, benché i dati disponibili già da molto tempo segnalassero un'apparente gravità meritevole di attenzione.

Questo nuovo atteggiamento non può che essere salutato positivamente, ma una effettiva inversione di rotta nei confronti della disuguaglianza richiede molto più che generiche preoccupazioni. Siamo di fronte a un fenomeno molto complesso i cui meccanismi di generazione e persistenza sono ancora troppo poco conosciuti, malgrado gli sforzi di ricerca compiuti di recente. Eppure la conoscenza di questi meccanismi è indispensabile per valutare in modo approfondito la disuguaglianza, per stabilire cosa vi sia di accettabile e di non accettabile in essa, per disegnare le politiche di contrasto più idonee e meno controproducenti sotto altri aspetti.

In queste note cercherò di sintetizzare lo stato delle nostre conoscenze soprattutto in relazione alla disuguaglianza che si genera nel mercato del lavoro, la quale dà il maggiore contributo alla disuguaglianza nei redditi disponibili. Partendo dall'analisi dei dati e da una «radiografia» della disuguaglianza nel mercato del lavoro, cercherò di verificare se il funzionamento di questo mercato appaia conforme a quanto ipotizzato dai prevalenti approcci teorici oppure se ne discosti in modo non secondario, con conseguenze potenzialmente molto rilevanti per le caratteristiche e l'accettabilità della disuguaglianza oltre che per il disegno delle politiche più efficaci.

2. Altezza e tendenze della disuguaglianza: i redditi disponibili

La disuguaglianza, anche se intesa esclusivamente come disuguaglianza economica, pone chi voglia misurarla di fronte a numerose scelte: c'è quella della popolazione di riferimento (un paese, una regione, un'area sovranazionale? e poi: tutta, solo quella in età lavorativa o altro?); quella del tipo di reddito considerato (i redditi da lavoro, i redditi disponibili o altro?) e quella dell'indicatore da utilizzare (il rapporto interdecilico che mette a confronto il reddito di un «ricco» con quello di un «povero» o il coefficiente di Gini che tiene conto di tutta la distribuzione o altro ancora?).

In queste note utilizzerò, come indicatore, soprattutto il coefficiente di Gini che, come è noto, può assumere valori compresi tra 0 e 1 che saranno tanto più alti quanto maggiori le distanze nei redditi. Inoltre,

mi riferirò principalmente alla disuguaglianza all'interno dei paesi avanzati, sottolineando gli aspetti ad essi comuni senza però trascurare di sottolineare le principali differenze che li separano. Il periodo di tempo preso in esame è quello che va dall'inizio degli anni '80 al 2008; non si tiene quindi conto degli anni della crisi, soprattutto per l'ancora limitata disponibilità di dati attendibili². Infine, esaminerò inizialmente i redditi disponibili per poi concentrarmi sui redditi da lavoro.

Il reddito disponibile consiste di tutti i redditi percepiti sia nel mercato (del lavoro, del capitale o altro) sia come trasferimenti da parte dello Stato; esso tiene conto anche del pagamento delle imposte dirette (ma non di quelle indirette) e rappresenta, quindi, ciò che è destinabile al consumo o al risparmio. Per questo motivo è, in generale, considerato il reddito che più direttamente influenza il tenore di vita³.

Per determinarlo si fa riferimento ai nuclei familiari, prima sommando i redditi percepiti da tutti i membri e poi procedendo a «tradurli» in redditi individuali in base a scale di equivalenza che tengono conto in modo non lineare della numerosità del nucleo. Per questo motivo si parla, più precisamente, di redditi equivalenti disponibili.

Venendo ai dati⁴, è unanimemente condivisa l'idea che, a partire dal 1980, la disuguaglianza nei redditi disponibili è aumentata ovunque, con pochissime eccezioni. Questo processo non si è svolto in modo continuo e, d'altro canto, ha avuto intensità e cadenze diverse per i vari paesi⁵.

² Per una prima analisi degli effetti dei primi anni di crisi, dalla quale emerge che essa non avrebbe causato un serio peggioramento della disuguaglianza, si veda Jenkins e al. (2011).

³ Se, però, si assume che il benessere dipenda anche dalla disponibilità di beni collettivi offerti dallo Stato allora anche l'ammontare di imposte sarebbe rilevante per il benessere e quindi il reddito lordo potrebbe essere non meno significativo di quello disponibile.

⁴ I dati che vengono riportati di seguito sono, salvo diversa indicazione, quelli contenuti nel recente rapporto dell'Ocse (2011), che, peraltro, coincidono, almeno negli aspetti essenziali, e per quello che più rileva ai nostri fini, con quelli di altre fonti.

⁵ I primi paesi in cui si è avuto il peggioramento, anche per effetto dei Governi Thatcher e Reagan, sono stati gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, che hanno anticipato di circa un decennio gli altri paesi. Tra gli ultimi vi sono i paesi nordici e la Germania. In Italia si è avuto un drastico e repentino peggioramento all'inizio degli anni novanta e, da allora, l'indice del Gini segnala una situazione sostanzialmente immutata.

La crescita della disuguaglianza nei redditi disponibili, proprio per il suo carattere generalizzato, ha inciso molto poco sulla classifica dei paesi: la disuguaglianza più bassa continua ad aversi nei paesi nord-europei e quella più alta nei paesi dell'Europa mediterranea e nei paesi anglosassoni, mentre i paesi dell'Europa continentale e il Giappone si collocano in una posizione intermedia.

Per comprendere meglio quali dinamiche hanno condotto a questi risultati – che non è ancora spiegare i meccanismi che li hanno prodotte – è utile compiere una sorta di «radiografia della disuguaglianza» che, scomponendola e disarticolandola, permetta di individuare i «luoghi» dove essa si è formata. Fare questo vuol dire, sostanzialmente, esaminare le principali componenti del reddito disponibile, che sono le seguenti: i redditi da lavoro (distinguendo quello dipendente da quello autonomo); i redditi da capitale; i trasferimenti dello Stato e le imposte, naturalmente con segno negativo.

Il contributo che queste componenti danno alla disuguaglianza complessiva dipende dal loro peso relativo e dalla disuguaglianza che le caratterizza al proprio interno. Il reddito da lavoro è, ovunque, la componente più importante, anche se negli ultimi decenni è aumentato significativamente il peso dei redditi da capitale. Tale aumento si è, però, concentrato nel 20% più ricco mentre per il quinto più povero della popolazione si è ridotta la quota dei redditi da lavoro a vantaggio dei trasferimenti statali (Ocse, 2011, cap. 5).

Quanto alla disuguaglianza all'interno delle varie componenti, per la gran parte dei paesi, a metà degli anni 2000 i redditi da lavoro autonomo e da capitale presentavano il più alto indice di Gini. In particolare, nel caso dei redditi da capitale esso raggiungeva valori elevatissimi, anche superiori all'80%, mentre per i redditi da lavoro dipendente restava al di sotto del 40%.

Da questi dati deriva la conclusione che i redditi da lavoro dipendente e autonomo danno il maggiore contributo alla disuguaglianza soprattutto per effetto della loro incidenza sul reddito complessivo, e malgrado l'elevatissima disuguaglianza interna ai redditi da capitale.

Se invece che ai livelli guardiamo alla tendenza della disuguaglianza, emerge che, con rare eccezioni, questa è stata verso la crescita per tutti i redditi e in modo particolare per i redditi da capitale. Ciò ha provocato un forte aumento della disuguaglianza nei complessivi redditi di mercato che ha ecceduto quella relativa ai redditi disponibili⁶. Poiché

⁶ Quanto alle cadenze temporali, la prima sembra essere cresciuta soprattutto tra

la differenza tra i due tipi di reddito dipende dall'azione redistributiva dello Stato (riferita di norma soltanto ai trasferimenti monetari e alle imposte dirette, per facilità di computo) se ne può dedurre che quest'ultima ha – nel complesso, e al di là di alcune eccezioni – contrastato la crescente disuguaglianza di mercato, attenuando il peggioramento nei redditi disponibili senza, però, annullarlo. Infatti, la crescita della disuguaglianza dei redditi di mercato è stata doppia rispetto all'incremento dell'intensità della redistribuzione⁷.

I trasferimenti sono di entità molto variabile tra i paesi e nel complesso sono rimasti stabili al termine dei due decenni. La loro efficacia redistributiva è più elevata quando sono condizionati alla «prova dei mezzi» ed è massima con riferimento alla coda bassa della distribuzione. Sul versante delle entrate, il peso delle imposte dirette sul reddito disponibile è lievemente diminuito in quasi tutti i paesi, con la conseguenza di indebolire la loro capacità di correzione delle disuguaglianze. Eccezione quasi unica è l'Italia, dove la pressione fiscale è risultata in aumento; il fatto che ciò sia avvenuto in concomitanza con la riduzione delle aliquote marginali fa concludere che queste evoluzioni hanno contribuito ad accrescere la disuguaglianza, favorendo la concentrazione al top.

L'analisi del ruolo redistributivo del welfare sarebbe, però, incompleta se si trascurassero i trasferimenti *in kind*, cioè l'offerta di servizi pubblici – in particolare, la sanità e l'istruzione – che certamente incidono sul benessere dei singoli. Il calcolo di questi effetti è complesso per una varietà di motivi, ma le stime disponibili rendono fondato il sospetto che essi siano rilevanti⁸.

Per completare l'analisi dei «luoghi» della disuguaglianza occorre considerare anche l'impatto di alcune variabili che incidono sulla numerosità e le caratteristiche dei nuclei familiari. Poiché le scale di equivalenza non sono lineari, la numerosità dei nuclei familiari è di per sé

la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90, mentre il maggior aumento della disuguaglianza dei redditi disponibili si è avuto nel decennio successivo.

⁷ Va però sottolineato che in molti paesi questa intensità sembra essersi affievolita a partire dalla metà degli anni '90. Secondo il rapporto Ocse (2011) più volte citato, la redistribuzione ha ridotto l'aumento di disuguaglianza causato dai redditi di mercato di circa 3/4 nel periodo 1985-1995 ma solo del 50% nel periodo successivo.

⁸ Al riguardo si veda il cap. 8 del rapporto dell'Ocse (2011) e la bibliografia ivi citata.

rilevante: quando essa, in media, si abbassa la disuguaglianza tende, per questo solo effetto, a crescere. D'altro canto è anche rilevante il grado di correlazione tra i redditi dei componenti il nucleo. A parità di disuguaglianza nei redditi da lavoro, la disuguaglianza tra i nuclei familiari aumenta se, per fare un esempio, mariti poveri si accoppiano con mogli povere piuttosto che il contrario. Si tratta del grado di *assortative mating* che in alcuni casi, come ad esempio quello della Svezia, ha svolto, con le sue evoluzioni, un ruolo non secondario nel recente peggioramento della disuguaglianza a livello familiare.

3. Il mercato del lavoro e la disuguaglianza: una radiografia

Pur non essendo il solo o il maggiore responsabile del peggioramento della disuguaglianza, il mercato del lavoro merita un attento esame, specie se lo scopo è spiegare l'altezza delle disuguaglianze e non soltanto il loro aggravarsi.

In realtà, è forte la tendenza a occuparsi soltanto del peggioramento delle disuguaglianze e non anche del loro livello. Si tratta di una pratica solo parzialmente giustificabile che sembra riecheggiare quella che porta a considerare realmente preoccupanti soltanto le «nuove povertà», evidentemente considerate gravi perché «aggiuntive».

Malgrado una diversa, diffusa percezione, e senza trascurare il crescente contributo che viene dai redditi da capitale, è nel mercato del lavoro o, più in generale, nel mondo del lavoro che si genera gran parte della disuguaglianza che ricade sull'intera popolazione. Ciò suggerisce di esaminare le disuguaglianze interne a questa forma di reddito, anche perché ciò permetterà di richiamare l'attenzione su alcuni importanti aspetti del capitalismo contemporaneo, la cui rilevanza per l'analisi della disuguaglianza non sempre è adeguatamente sottolineata. Anche in questo caso è utile effettuare una «radiografia» del fenomeno che ne metta in luce, disarticolandole e scomponendole, le principali caratteristiche, le quali costituiranno un banco di prova anche per la validità delle spiegazioni della disuguaglianza di cui si occupa il successivo paragrafo.

Un utile punto di partenza è l'esame dell'andamento della distribuzione funzionale del reddito, come distinta da quella personale sulla quale mi sono soffermato finora. Si tratta di analizzare il modo nel quale il reddito nazionale si ripartisce nelle grandi componenti dei redditi da lavoro e dei profitti da capitale.

A partire dagli anni '70 la quota del reddito da lavoro ha conosciuto una generalizzata tendenza alla riduzione alla quale ha, naturalmente, corrisposto l'aumento della quota dei profitti (European Commission, 2010). Va, però, ricordato che in alcuni paesi la tendenza al peggioramento della quota di lavoro sembra essersi interrotta – e, talvolta, invertita – negli anni a cavallo del cambio di secolo. Ciò è avvenuto soprattutto in Gran Bretagna e, in misura minore, nei paesi nordici. Piuttosto sorprendentemente, una tendenza simile sembra manifestarsi, negli anni più recenti, anche in Italia.

I collegamenti tra distribuzione funzionale e distribuzione personale dei redditi sono piuttosto complessi, ma – soprattutto a causa del fatto che il reddito da capitale è molto più concentrato (Piketty e Saez, 2007) – la diminuzione del *labour-share* si accompagna, in generale, a un aumento della disuguaglianza dei redditi (Daudey e García-Peñalosa, 2007).

Per esaminare la disuguaglianza all'interno dei redditi da lavoro è necessario precisare a quali redditi ci si riferisce. Occorre, infatti, distinguere tra lavoratori autonomi, da un lato, e lavoratori dipendenti, dall'altro, a loro volta distinti in «standard» e «atipici». La presenza di questi ultimi costituisce, naturalmente, una significativa novità degli ultimi decenni.

Per lungo tempo la disuguaglianza tra i lavoratori «standard» è stata molto contenuta, ma di recente la tendenza generale è stata verso l'aumento, con poche eccezioni, che riguardano la Francia e il Giappone. Questa tendenza si è manifestata in momenti diversi e, in alcuni casi, piuttosto di recente (in particolare Germania, Paesi Bassi e Danimarca).

Se oltre che dei lavoratori regolari teniamo conto anche degli atipici e dei lavoratori autonomi la disuguaglianza aumenta molto. Ciò è, naturalmente, dovuto alla maggiore dispersione delle retribuzioni tra i lavoratori autonomi e quelli atipici. Secondo l'Ocse (2011) nell'insieme dei paesi avanzati per i quali si dispone di dati, il coefficiente di Gini cresce di ben 7 o 8 punti percentuali se dai soli lavoratori «standard» si passa all'insieme di coloro che ricevono reddito da lavoro.

I fattori maggiormente responsabili di questo incremento variano da paese a paese, principalmente in funzione della estensione delle varie forme di lavoro. Ad esempio nei Paesi Bassi e in Germania, il contributo maggiore viene dal lavoro part-time che è molto diffuso. Al contrario, in altri paesi, tra cui l'Italia, conta molto di più il lavoro autonomo per la sua estensione e per la sua disuguaglianza interna. An-

che rispetto alle tendenze le esperienze non sono omogenee: il lavoro autonomo in alcuni casi sembra avere contribuito a contenere le disuguaglianze (Paesi Bassi, Stati Uniti e Norvegia) mentre in altri sarebbe tra i maggiori responsabili del suo aggravamento. Questo è il caso dell'Italia.

La nostra radiografia non può mancare di considerare la diseguale distribuzione delle ore di lavoro tra gli occupati. Anche questa costituisce una novità, che è collegata alla diffusione dei lavoratori «atipici». Naturalmente, la distribuzione delle ore di lavoro può aggravare o alleviare le disuguaglianze relative ai redditi annuali. Le aggrava se a lavorare meno sono coloro che percepiscono anche retribuzioni orarie più basse. Questo sembra essere accaduto in molti paesi, visto che la disuguaglianza nei redditi annuali è maggiore di quella relativa ai salari orari, che pure è elevata e crescente. Sotto questo aspetto, gli Stati Uniti sembrano costituire un'eccezione: le ore di lavoro del quintile più povero sarebbero aumentate mentre l'opposto sarebbe accaduto per i lavoratori più ricchi. Il fatto che, in generale, siano i poveri a lavorare meno induce a ritenere che non siamo di fronte a una scelta volontaria. D'altro canto, questa tendenza costituisce una novità piuttosto rilevante, le cui implicazioni, forse, non sono state pienamente apprezzate⁹.

Vi è un ulteriore aspetto di interesse collegato alle ore di lavoro. Si tratta della possibilità che la loro distribuzione cambi da un anno all'altro facendo sì che chi ha lavorato meno nell'anno precedente lavori di più nell'anno successivo. La conseguenza potrebbe essere che la disuguaglianza (che potremmo considerare) «effettiva» nel corso dei due anni, sarà minore di quella che risulta dall'indice di Gini che rileva le distanze nelle posizioni in ciascun anno senza considerare chi occupa di volta in volta le varie posizioni. Questo problema è rilevante per stabilire se la disuguaglianza sia un fenomeno permanente o transitorio, un tema con il quale si sono cimentati di recente diversi autori giungendo, però, a risultati che non possono ancora essere considerati definitivi¹⁰.

Quanto si è fin qui detto riguarda la disuguaglianza relativa a quella parte di popolazione composta da coloro che traggono un reddito dal

⁹ Per un approfondimento di queste tematiche si veda Romano (2012, di prossima pubblicazione).

¹⁰ Per una sintesi della letteratura e una stima della situazione relativa al mercato del lavoro italiano, si veda Dankova (2012, di prossima pubblicazione).

proprio lavoro. Se, invece dei soli lavoratori, consideriamo l'intera popolazione altre variabili devono essere considerate, e in primo luogo il tasso di occupazione. Un aumento di quest'ultimo dovrebbe, di per sé, essere favorevole alla riduzione delle disuguaglianze, poiché i nuovi occupati passeranno da un reddito molto basso, se non nullo, a un reddito più elevato. Per questo motivo l'occupazione viene indicata come uno dei fattori decisivi per ridurre le disuguaglianze sull'intera popolazione.

Non si può però considerare questo effetto come automatico. Potrebbe, infatti, accadere che le politiche dirette a favorire l'occupazione provochino anche un aumento della dispersione salariale tra gli occupati, con la conseguenza di attenuare – e, nei casi estremi, annullare – l'effetto positivo dell'aumento di occupazione. Questo potrebbe essere accaduto negli anni passati in alcuni paesi dove si è avuto sia un aumento di occupazione sia una crescente dispersione salariale, indotta, in particolare, dal diffondersi degli «atipici».

Va, inoltre, ricordato che è rilevante anche come l'occupazione si distribuisce tra i nuclei familiari: se essa aumenta in quelli più poveri, la disuguaglianza dovrebbe ridursi. Il fenomeno è di interesse soprattutto in relazione all'occupazione femminile che ha frenato la crescita della disuguaglianza anche se in modo piuttosto contenuto. Non è stato così soltanto nei Paesi Bassi, dove l'aumento dell'occupazione femminile (quasi sempre part-time) ha avuto l'effetto di più che bilanciare la crescente sperequazione salariale.

Un ulteriore aspetto riguarda i movimenti verificatosi, distintamente, nella parte alta e nella parte bassa della distribuzione, che hanno portato da un lato ad aggravare la posizione dei poveri, fino al configurarsi del fenomeno dei *working poor* e, dall'altro, a concentrare fortemente i redditi più elevati facendo emergere anche la figura del «super-ricco da lavoro». Si discute se questi movimenti abbiano anche prodotto una tendenziale polarizzazione dei redditi, oltre che dell'occupazione, con conseguenze anche per il dibattito sulla «sparizione» del ceto medio. Ma l'effettiva consistenza del fenomeno è ancora piuttosto dubbia (Massari, Naticchioni e Ragusa, 2012).

È noto che in molti paesi si è avuta di recente una chiara tendenza alla maggiore concentrazione dei redditi più elevati nelle mani di una ristretta élite. Tale fenomeno ha contribuito in molti casi all'aggravamento delle disuguaglianze: secondo Atkinson, Piketty e Saez (2011) negli Stati Uniti l'1% più ricco avrebbe accresciuto la propria quota di reddito tra il 1976 e il 2006 di 14 punti percentuali e questo

RPS

parola chiave

avrebbe, a sua volta, prodotto una crescita del Gini relativo ai redditi lordi di circa l'8,5%. La tendenza all'aumento è molto diffusa, ma non generale. Negli Stati Uniti la quota di reddito dell'1% più ricco è passata dal 7,8% del 1970 al 18,3% del 2007; in Italia l'incremento è stato meno significativo (dal 6,9 al 9,5) ma pur sempre rilevante¹¹. In Francia, viceversa, non si è avuto alcun aumento degno di nota. È da sottolineare che in tutti i paesi nel corso degli ultimi decenni è notevolmente diminuita (di un ordine di grandezza di 30 punti percentuali) l'aliquota marginale sui redditi personali e ciò ha certamente concorso a generare il fenomeno dei *top incomes*.

Ma l'aspetto per noi più rilevante riguarda la provenienza di questi redditi. Benché i redditi da capitale siano ancora prevalenti, la presenza dei redditi in vario riconducibili al lavoro tra i *top incomes* è in forte crescita. Si tratta, prevalentemente, di star del mondo dello sport e dello spettacolo, di top manager e di super-professionisti. Può non esservi nulla di sorprendente in questo elenco, ma è sorprendente che oggi sia possibile diventare super-ricchi senza disporre di un elevatissimo capitale fisico o finanziario. Anche questo è un cambiamento di rilievo nel mondo del lavoro. La nostra radiografia segnala, infine, una «anomalia» degna di particolare attenzione. Si tratta della presenza, quasi ovunque, di un'elevatissima disuguaglianza tra lavoratori con lo stesso capitale umano, considerato rappresentativo delle abilità e misurato, di norma, in base al titolo di studio conseguito. Questa disuguaglianza all'interno di gruppi di lavoratori omogenei per capitale umano merita di essere fortemente sottolineata perché di norma essa viene trascurata anche per effetto della prevalenza, nella letteratura economica, di approcci che riconducono la disuguaglianza alla diversa dotazione di questo capitale. Naturalmente quest'ultima conta ma non sembra in grado di spiegare tutta la disuguaglianza che viene rilevata tra i percettori di reddito da lavoro: in quasi tutti i paesi la quota di disuguaglianza «a parità di capitale umano» è molto consistente e ben maggiore di quella tra individui con capitale umano diverso (Franzini e Raitano, 2012, di prossima pubblicazione). Tra tutte le anomalie emerse dalla nostra «radiografia», questa è forse la più importante e costituisce un banco di prova molto impegnativo per spiegare i meccanismi dai quali dipende la disuguaglianza nel mercato del lavoro.

¹¹ I dati sono ancora più impressionanti se si considerano percentuali più ristrette di super-ricchi. Ad esempio negli Stati Uniti la quota di reddito nazionale affluita allo 0,1% più ricco risulta quadruplicata tra il 1978 e il 2008.

4. Interpretare la disuguaglianza nel mercato del lavoro: i limiti delle spiegazioni prevalenti

I tentativi di spiegare la disuguaglianza, soprattutto quella relativa ai redditi da lavoro, sono numerosi e spesso interessanti. Si può, però, affermare che una spiegazione in grado di dar conto dei numerosi aspetti emersi dalla «radiografia» effettuata nel precedente paragrafo non è ancora disponibile. Si tratta di una mancanza non lieve che può avere anche conseguenze rilevanti sul piano delle politiche da raccomandare e dello stesso atteggiamento, più o meno tollerante, che si può assumere nei confronti della disuguaglianza. Scopo di questo paragrafo è argomentare in modo sintetico quanto ho appena affermato. I fattori normalmente indicati come causa delle disuguaglianze nei redditi da lavoro e, soprattutto, della loro tendenza a crescere, sono principalmente due: la globalizzazione e il progresso tecnico. Spesso viene considerato anche un terzo fattore: l'insieme di istituzioni dalle quali dipende il funzionamento del mercato del lavoro. Questi tre fattori vengono di norma trattati come tra loro indipendenti; infatti, soprattutto nelle analisi empiriche si individuano per ciascuno di essi precisi indicatori (ad esempio il grado di apertura dell'economia o gli investimenti esteri, nel caso della globalizzazione) e se ne stima la capacità di spiegare il prescelto indicatore di disuguaglianza nei redditi da lavoro. Si potrebbe obiettare, e a ragione, che i tre fenomeni hanno più di qualche connessione tra loro – in particolare, la globalizzazione potrebbe essere collegata al progresso tecnologico e influire, a sua volta, sulle istituzioni che governano il mercato del lavoro – ma cogliere e misurare tale connessione non è semplice.

Anche per effetto di questa discutibile ma non facilmente rimediabile separazione, il progresso tecnico e la globalizzazione vengono considerati responsabili soprattutto dell'ampliamento dei differenziali salariali (*skill premium*) fra lavoratori ricchi di capitale umano (*high skilled*) e lavoratori poveri di capitale umano (*low skilled*). In un modo o nell'altro entrambi condurrebbero, nei paesi avanzati, ad una maggiore domanda di lavoratori *skilled* e a una contrazione dell'occupazione dei lavoratori meno qualificati. In una versione semplificata lo *skill premium* varierebbe in modo continuo con il capitale umano mentre in una versione diversa – e maggiormente compatibile con i processi di polarizzazione che, soprattutto per effetto del progresso tecnico, sembrano essersi verificati relativamente all'occupazione se non ai salari – l'effetto non sarebbe lineare ma tale da penalizzare soprattutto

RPS

parola chiave

coloro che si collocano in posizione intermedia nella scala delle *skills*. Le istituzioni, invece, sembrano in grado di spiegare principalmente altri aspetti della disuguaglianza. In particolare, esse potrebbero dar conto, nel loro insieme, sia di quello che accade nella parte bassa della distribuzione sia della presenza di disuguaglianza tra lavoratori che appaiono dotati di *skills* simili¹². Ad esempio, da numerosi studi (Bertola, Blau e Kahn, 2002; Card, 1996; Di Nardo, Fortin e Lemieux, 1996; Checchi e García-Peñalosa, 2008) emerge che gli indici di sindacalizzazione della forza lavoro sono correlati negativamente con le disuguaglianze tra lavoratori con caratteristiche «simili» (anche se la disuguaglianza tra lavoratori non «simili» può crescere e gli effetti sull'occupazione, che incide sulla complessiva disuguaglianza, sono dubbi). Inoltre, l'istituzione di un salario minimo sembra impedire che i redditi bassi scivolino troppo verso il basso (Checchi e García-Peñalosa, 2008) e quindi riduce, in particolare, il rischio di diffusione dei *working poor*.

Probabilmente è proprio la maggiore capacità delle istituzioni di catturare, almeno in parte, anche la disuguaglianza non connessa allo *skill premium* – che, come si è visto, è considerevole – a spiegare i risultati econometrici a essa favorevoli. Le istituzioni del mercato del lavoro sembrano, infatti, in grado di spiegare una quota rilevante della disuguaglianza complessiva (Koeninger, Leonardi e Nunziata, 2007) e appaiono svolgere un ruolo più importante della globalizzazione e del progresso tecnico (Ocse, 2011, cap. 2).

Spostare l'attenzione sulla disuguaglianza «a parità di *skills*» può essere molto importante. Fare questo naturalmente non vuol dire sottovalutare l'esistenza di un premio per le *skills* che può essere anche rilevante. Significa, piuttosto, cercare di individuare i fattori dai quali dipende una quota consistente della disuguaglianza.

In termini molto generali i fattori responsabili di questa disuguaglianza possono essere essenzialmente tre. Il primo riguarda la modalità di misurazione delle *skills* in base al titolo di studio: questa modalità potrebbe essere inadeguata per cogliere tutte le *skills* tecniche e produttive implicitamente assunte come decisive nella letteratura. Manca, in particolare, un indicatore appropriato della «qualità» del capitale umano.

¹² Quando si parla di istituzioni del mercato del lavoro si fa riferimento a un gran numero di variabili: indici di densità e potere sindacale, i «costi» dei licenziamenti, gli strumenti a protezione dell'occupazione, il livello e la durata dei sussidi di disoccupazione ed altro ancora.

Il secondo fattore riguarda la variabile forza contrattuale di lavoratori altrimenti identici sotto il profilo della dotazione di *skill*. In questo caso appaiono sicuramente rilevanti le istituzioni del mercato del lavoro. Infine, il terzo fattore riguarda la possibile esistenza di altre *skills* o di altre caratteristiche dei lavoratori che il mercato premia e che non corrispondono a quelle ipotizzate dalla letteratura. Potrebbe trattarsi, ad esempio, delle cosiddette *soft skills* che includono abilità relazionali o di aspetti somatici, come la bellezza¹³. Naturalmente è possibile che questi tre fattori siano tutti presenti e contribuiscano in modo congiunto alla spiegazione complessiva del fenomeno. Sfortunatamente, la nostra conoscenza della loro importanza relativa è molto carente, anche a causa della difficoltà di disporre dei dati necessari per formulare una risposta documentata.

È, però, rilevante che gran parte del dibattito sulla disuguaglianza nei redditi da lavoro, con tutte le sue implicazioni di policy e anche ideologiche, venga condotto come se nessuno (o quasi nessuno) di questi fattori fosse rilevante e tutto dipendesse dalla dotazione di capitale umano che incide sullo *skill premium*. In questo modo si trasmette anche un'idea del funzionamento del mercato del lavoro che non corrisponde a quello che i dati suggeriscono; inoltre, si dà una rappresentazione della disuguaglianza che incide sulla sua accettabilità e, infine, si formulano raccomandazioni di politica economica che rischiano di essere inefficaci se non fuorvianti.

Il fatto che vi possano essere disuguaglianze tra lavoratori con le medesime *skills* formali, per effetto principalmente della debolezza delle istituzioni del mercato del lavoro, definisce una caratteristica della disuguaglianza che appare decisamente meno accettabile di quella basata sulla differenza nelle *skills*. Anche l'eventuale differenza nella qualità del capitale umano dovuto all'accesso differenziato alle istituzioni formative può porre qualche problema sotto il profilo dell'accettabilità della disuguaglianza.

D'altro canto, se il mercato premiasse «altre» *skills*, diverse da quelle acquisite con il proprio impegno nella formazione (che, peraltro, non esclude possibili vantaggi dovuti alle condizioni di partenza), si tratterebbe di verificare quali esse siano, per valutarne le implicazioni rispetto all'accettabilità delle disuguaglianze. In realtà, rispetto a queste *skills* o caratteristiche sarebbe interessante stabilire quanto esse dipen-

¹³ Gli studi sul valore economico della bellezza cominciano a essere numerosi. Si veda, ad esempio, Mobius e Rosenblat (2006).

dano dal background familiare e configurino, quindi, un canale di trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza, che è di per sé ben poco accettabile.

Nella teoria tradizionale, l'assunzione è che il mercato premi quasi esclusivamente il capitale umano, di conseguenza la trasmissione intergenerazionale può avvenire soltanto per il tramite di questo canale. Ma vi sono ragioni per pensare che in alcuni paesi, tra i quali l'Italia, siano molto rilevanti, anche per la trasmissione intergenerazionale, fattori diversi dal capitale umano (Franzini e al., 2012). Per individuarli il passo preliminare consiste, appunto, nell'accertare cosa venga premiato nel mercato del lavoro.

Queste considerazioni hanno implicazioni rilevanti per identificare le politiche più idonee a contrastare la disuguaglianza nei redditi da lavoro. È, ad esempio, evidente che se le istituzioni contano, il loro disegno dovrebbe essere studiato anche in funzione dell'impatto che potrà avere sulla disuguaglianza. Allo stesso modo, l'eventuale identificazione di *skills* diverse dal capitale umano come fattore di disuguaglianza porrebbe il problema di intervenire per livellarne la dotazione (anche in un'ottica di uguaglianza delle opportunità); ove tale livellamento si rivelasse impossibile potrebbero giustificarsi correzioni *ex post* sotto forma di trasferimenti monetari. Infine, disuguaglianze dovute alla diversa qualità dell'istruzione dovrebbero essere oggetto di interventi ad hoc.

Tutto ciò pone problemi assai più complessi di quelli che accompagnano la raccomandazione, oramai tradizionale, di concentrarsi esclusivamente sull'accumulazione di capitale umano che spesso costituisce l'approdo forse un po' scontato di analisi ben più meritorie, come è anche il caso del recente rapporto dell'Ocse (2011).

Raccomandare l'accumulazione di capitale umano rischia di condurre ad esiti non corrispondenti a quelli attesi, se la disuguaglianza dipende da altri fattori e se la domanda di capitale umano non procede di pari passo. Il risultato potrebbe essere una crescente disuguaglianza indotta anche dalla difficoltà di utilizzare e remunerare tutte le competenze in cui consiste l'accumulazione di capitale umano. Il fenomeno dell'*overeducation*, che in Italia appare particolarmente pronunciato, potrebbe essere l'effetto di un meccanismo di questo tipo¹⁴.

Preoccuparsi della disuguaglianza che non è spiegata dal capitale

¹⁴ Sul tema dell'*overeducation* si vedano Croce (2012, di prossima pubblicazione) e Franzini e Raitano (2012b, di prossima pubblicazione).

umano significa interrogarsi sul funzionamento del mercato del lavoro, andando oltre la spiegazione basata sulla centralità del capitale umano. In realtà, la disuguaglianza può essere il punto di osservazione privilegiato per portare in evidenza modalità di funzionamento dei mercati, o meglio di alcuni di essi, che sembrano in contrasto con la rappresentazione che in modo nettamente prevalente ne viene data. Ciò vale anche con riguardo agli elevatissimi redditi da lavoro, di cui si è detto in precedenza, che appaiono incompatibili con il funzionamento dei mercati competitivi ipotizzato nella letteratura. Ciò rende necessario un ripensamento di alcuni consolidati risultati, nell'ambito della teoria economica, in particolare quelli sui rapporti tra mercati, produttività, efficienza e benessere sociale (Franzini, 2012).

5. Conclusioni

Su un blog della «Harvard Business Review» si legge, tra i commenti a un intervento sul rapporto tra disuguaglianza e crescita economica, questo scambio: il primo lettore (Anumakonda Jagadeesh), evidentemente propenso a considerare la disuguaglianza inevitabile e non nociva, scrive: «La disuguaglianza è nella natura. Le cinque dita di una mano non sono uguali». Il secondo lettore (Sharad) osserva: «Nel contesto della nostra dimensione le dita sono quasi uguali perché la differenza tra il più lungo e il più corto raggiunge a malapena il 25%. Il che vuol dire che sono sostanzialmente uguali e ricadono nella stessa classe». Questo scambio illustra bene quanto labili possano essere i confini tra uguaglianza e disuguaglianza; soprattutto tra ciò che è accettabile e ciò che non lo è.

Le pagine che precedono sono state scritte nella convinzione che la conoscenza delle manifestazioni della disuguaglianza economica e, soprattutto, dei meccanismi che la generano è essenziale per identificare il tracciato di quei confini, per collocare l'esperienza dei vari paesi al di là o al di qua di quel tracciato e per disegnare le migliori politiche di intervento, ove questo sia il caso.

In questa prospettiva si è cercato di presentare un'essenziale «radiografia» della disuguaglianza nei redditi da lavoro, che è quella che maggiormente incide sulla disuguaglianza complessiva. Le spiegazioni prevalenti della disuguaglianza nei redditi da lavoro – che insistono sull'assoluta centralità del capitale umano – sono state brevemente valutate sulla base della loro capacità di dare conto delle varie anoma-

lie emerse da questa «radiografia». Il risultato è negativo: gran parte della disuguaglianza sembra sfuggire al capitale umano (almeno nella sua accezione dominante) e ciò dipende dal fatto che le modalità di funzionamento del mercato del lavoro non sono pienamente conformi a quelle ipotizzate, più o meno esplicitamente, in tali spiegazioni.

Conoscere più approfonditamente i meccanismi della disuguaglianza è, dunque, essenziale per capire se quella che sperimentiamo si può considerare una disuguaglianza «naturale» o, anche, così accettabile da confondersi con l'uguaglianza. Ma non solo questo. Quella conoscenza è indispensabile per individuare le necessarie politiche correttive e valutarne la concreta praticabilità. L'evidenza disponibile rende assai forte il sospetto che per ricondurre la disuguaglianza al di qua del confine dell'accettabilità occorra non soltanto un ripensamento delle politiche redistributive ma anche, e forse soprattutto, un intervento non lieve, anzi piuttosto radicale, sul funzionamento dei mercati.

Ma per esprimersi con sicurezza su questo delicatissimo tema resta ancora molto lavoro. Intanto si può cercare di intervenire sulle istituzioni del mercato del lavoro, la cui influenza appare ben documentata, allo scopo di ridurre le disuguaglianze complessive e non soltanto per ristabilire – si potrebbe dire «localmente» – uguali condizioni tra i lavoratori dipendenti. L'equità «locale» e le disuguaglianze accettabili non vanno sempre d'accordo e la prima, in assenza di interventi di riduzione delle seconde, rischia di trasformarsi in un'equità di *second* o *third best*. Tra le questioni da tenere in conto quando si discute di equità e nuovi assetti del mercato del lavoro vi è anche questa. E non si tratta, precisamente, di una sfumatura.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., Piketty T. e Saez E., 2011, *Top Incomes in the Long Run of History*, «Journal of Economic Literature», vol. 29, pp. 3-71.
- Bertola G., Blau F. e Khan L., 2002, *Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence*, in Krueger A. e Solow R. (a cura di), *The Roaring Nineties: Can Full Employment be Sustained?*, Russell Sage and Century Foundations, Londra, pp. 159-218.
- Card D., 1996, *The Effect of Unions on the Structure of Wages: A Longitudinal Analysis*, «Econometrica», vol. 64, pp. 957-979.
- Checchi D. e García-Peñalosa C., 2008, *Labour Market Institutions and Income Inequality*, «Economic Policy», vol. 23, pp. 601-649.

- Croce G., 2012 (di prossima pubblicazione), *L'overeducation in Europa e in Italia. Dobbiamo prenderla sul serio?*, «Meridiana», n. 71-72.
- Dankova D., 2012 (di prossima pubblicazione), *Disuguaglianze persistenti o temporanee? Il ruolo dei tempi di lavoro*, «Meridiana», n. 71-72.
- Daudey E. e García-Peñalosa C., 2007, *The Personal and Factor Distributions of Income in a Cross-Section of Countries*, «Journal of Development Studies», vol. 43, pp. 812-829.
- Di Nardo J., Fortin N. e Lemieux T., 1996, *Labour Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semi-Parametric Approach*, «Econometrica», vol. 64, pp. 1001-1044.
- European Commission, 2010, *AMECO database*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.
- Firpo S., Fortin N.M. e Lemieux T., 2011, *Occupational Tasks and Changes in the Wage Structure*, Iza Discussion Papers 5542, Bonn.
- Franzini M., 2012, *I ricchi servono alla società?*, «Micromega», n. 2, aprile.
- Franzini M. e Raitano M., 2012 (di prossima pubblicazione), *Non solo capitale umano: la disuguaglianza salariale e il funzionamento del mercato del lavoro*, «Meridiana», n. 71-72.
- Franzini M. e Raitano M., 2012b (di prossima pubblicazione), *Few and Underutilized? Overeducation on Italian Graduates*, in Mandrone E. (a cura di), *Plus Empirical Papers, Temi e ricerche*, Isfol, Roma.
- Franzini M., Raitano M., Nocella G. e Vona F., 2012, *Intergenerational Inequality: Theoretical Channels and Empirical Evidence*, paper presentato alla Conferenza «Equality in Crisis: Understanding Inequality and its Mechanisms», La Sapienza Università di Roma, maggio.
- Jenkins S.P., Brandolini A., Micklewright J. e Nolan B., 2011, *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, paper presentato alla Conferenza della Fondazione Rodolfo De Benedetti «Incomes Across the Great Recession», Palermo, settembre.
- Koeninger W., Leonardi M. e Nunziata L., 2007, *Labour Market Institutions and Wage Inequality*, «Industrial and Labour Relations Review», vol. 60, pp. 340-356.
- Massari R., Naticchioni P. e Ragusa G., 2012, *Conditional and Unconditional Wage Polarization in Europe*, paper presentato alla Conferenza «Equality in Crisis: Understanding Inequality and its Mechanisms», «Sapienza» Università di Roma, maggio.
- Mobius M.M. e Rosenblat T.S., 2006, *Why Beauty Matters*, «American Economic Review», vol. 96, pp. 222-235.
- Ocse, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Ocse, Parigi.
- Piketty T. e Saez E., 2007, *Income and Wage Inequality in the United States, 1913-2002*, in Atkinson A.B. e Piketty T. (a cura di), *Top Incomes over the Twenti-*

eth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries, Oxford University Press, Oxford.

Romano E., 2012 (di prossima pubblicazione), *Il tempo libero dei poveri e dei ricchi. Cause e conseguenze di un fenomeno trascurato*, «Meridiana», n. 71-72.

RPS

A Bit Rich. Calcolare il valore reale delle professioni per la società. Un rapporto del Nef (New Economics Foundation)

Ellis Lawlor, Helen Kersley, Susan Steed

Dopo un'introduzione sull'ampiezza e lo sviluppo delle disuguaglianze retributive e una breve ricapitolazione di alcuni principi della teoria ricardiana sulla fissazione dei salari e di quella marxiana sul plusvalore, il rapporto che segue in queste pagine – e che pubblichiamo nella versione italiana da noi curata per gentile concessione degli autori e del centro di ricerche britannico Nef (New Economics Foundations) – analizza una serie di miti economici e culturali diffusi

che sono alla base della legittimazione sociale di cui godono le disuguaglianze di remunerazione del lavoro. All'interno della disamina di ciascuno dei dieci miti analizzati, vengono prese in considerazione diverse professioni caratterizzate da retribuzioni e considerazione sociale assai disparati ed esemplificative dei miti di riferimento. In conclusione gli autori propongono un elenco di orientamenti e di possibili misure atte a ridurre la disparità di considerazione e le disuguaglianze di retribuzione del lavoro.

RPS

lettura

Per quanto ancora dovremo pagare quelli della City in misura così fortemente sproporzionata rispetto a quanto comunemente percepito da altri servitori della società che forniscono prestazioni sociali non meno utili o difficili?

John Maynard Keynes, 1913

Per capire se la Corporate America è davvero intenzionata a riformarsi, la cartina di tornasole continuano a essere gli stipendi degli amministratori delegati. Ad oggi i risultati non sono incoraggianti.

Warren Buffett, 2004¹

1. Premessa²

Il salario è senza dubbio un metro per misurare una serie di cose: cose importanti, che incidono pesantemente sul nostro stile di vita. Aspira-

¹ La citazione è tratta dalla lettera di Warren Buffet agli shareholders di Berkshire Hathaway, Inc (Febbraio 2004), disponibile all'indirizzo internet: <http://www.pay-without-performance.com/Preface%20and%20Introduction.pdf>.

² Si ringraziano le autrici e il Nef per aver acconsentito alla traduzione e alla pubblicazione del rapporto, che nella versione originale è disponibile all'indirizzo internet <http://www.newseconomics.org/sites/newseconomics.org/files/a-bit-rich.pag>.

zioni, ambizioni e status sono spesso influenzati significativamente da quanto guadagniamo. Ma fino a che punto il reddito è una buona misura del contributo che ciascuno apporta? In che misura quanto guadagniamo rispecchia quanto «contiamo» per la società? Se è vero che il reddito è una buona approssimazione «dell'utile» che ricaviamo dal nostro lavoro, è lecito utilizzarlo per misurarci anche sotto altri aspetti?

Nella percezione diffusa, la risposta è sì: la paga è una ricompensa che dipende dal merito. Chi contribuisce di più, sarà ricompensato di più. Una convinzione derivante dal pensiero economico ortodosso, che considera la distribuzione dei redditi il risultato di un mercato efficiente dove i lavoratori sono retribuiti in funzione della loro «produttività marginale». Nel settore privato, il concetto di «valore» è strettamente associato al valore economico o al profitto. Il «valore» di un dipendente è misurato in funzione di quanto contribuisce, in forma diretta o indiretta, agli utili dell'azienda. Ma si tratta di un calcolo di per sé complicato, perché si tratta di misurare in maniera assolutamente rigida il valore economico, tralasciando completamente la questione dell'impatto sulla vitalità nel lungo termine dell'azienda. Inoltre, se guardiamo al personale aziendale, chi svolge il lavoro più prezioso a livello di gestione quotidiana (vedi ad esempio il personale amministrativo) è spesso tra chi guadagna meno. E ciò solo in virtù della relativa abbondanza di quel tipo di competenze sul mercato. È quindi facile comprendere attraverso quali meccanismi il valore che le imprese attribuiscono al proprio personale dipendente possa distanziarsi così tanto dall'entità dei compensi erogati. Si tratta di un tema recentemente tornato alla ribalta. In un clima che vede la maggior parte delle persone temere per il proprio posto di lavoro, il congelamento dei salari e la compressione dell'orario, la questione della retribuzione diviene oggetto di dibattito. I bonus corrisposti agli operatori finanziari di quelle stesse banche che avevano beneficiato dei piani di salvataggio sono stati fortemente criticati. L'opinione pubblica sembra anche esprimere posizioni più dure in materia di bassi salari e di disuguaglianze. Secondo un recente sondaggio, la maggioranza delle persone pensa che i banchieri della City, i giocatori di calcio della Premier League e altri professionisti di alto livello siano pagati troppo per quello fanno (Fabian Society, 2009). Mentre in un altro sondaggio la maggioranza ha affermato che il crescente divario salariale nuoce alla società³.

³ Per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.compassonline.org.uk/news/item.asp?n=5449>.

È ora di pensare in altri termini al valore generato dai diversi tipi di lavoro. Occorre superare la nozione rigida di produttività economica per provare a calcolare, in senso più ampio, il valore sociale e ambientale del lavoro che svolgiamo.

Ampliando così il nostro modo di concepire il valore, il rapporto tra retribuzione e valore va ulteriormente a scomporsi. Ogni forma di lavoro crea e distrugge valore di natura sociale, ambientale ed economica, ma spesso tutto ciò non incide sulle modalità di allocazione dei compensi. In economia, gli effetti indesiderati dell'attività di mercato vengono chiamati «esternalità». Queste possono essere lontane e poco visibili (il lavoro schiavistico in Asia, ad esempio), o non manifestarsi prima di un certo lasso di tempo (come nel caso del cambiamento climatico). Ma c'è comunque chi ne paga il prezzo. Le imprese private tendono a farsi carico di questo costo in misura eccessivamente ridotta, e ciò permette loro di far lievitare i profitti ed elargire lautissimi compensi. Al contrario, le figure che producono esternalità positive possono ritrovarsi a non trarne alcun vantaggio economico, e ciò significa che i datori di lavoro, nello stabilire i livelli retributivi, non riescono a tenere conto del valore che quelle attività apportano alla società.

Alcune tra le categorie professionali più utili – come assistenti alla persona, insegnanti di sostegno e guardie forestali – sono tra le meno retribuite. Competenze e capacità non sono sempre impiegate al meglio. Succede spesso che i più capaci non siano attirati verso i ruoli migliori.

Né tanto meno si riesce, nel delineare i profili professionali, a dare spazio a una più ampia concezione di cosa significhi creare valore. Una mancanza che rende possibili, o arriva persino a promuovere, condotte irresponsabili e pratiche professionali dannose – come avviene ad esempio quando qualcuno fa sottoscrivere un mutuo a un soggetto che non può permetterselo, al solo scopo di intascare una generosa percentuale e senza preoccuparsi del prezzo che l'individuo e la società finiranno per pagare.

L'intento del Nef (New Economics Foundations) è stato di tentare, per la prima volta, di stabilire quanto le diverse figure professionali valgono per la nostra società. Il lavoro svolto in questo campo si fonda sui principi dell'analisi del Ritorno sociale sull'investimento (Social Return on Investment, Sroi), ovvero su un approccio che permette di quantificare il valore sociale, ambientale ed economico prodotto dal lavoro delle persone – o piuttosto, in alcuni casi, il valore che quel lavoro mina o distrugge. L'auspicio del Nef è riuscire a evidenziare i criteri in

base ai quali la nostra società premia talune attività, che producono scarsi vantaggi sociali, mentre scoraggia forme di lavoro particolarmente preziose. Stando a quanto abbiamo potuto riscontrare, alcuni dei lavori percepiti come di più basso rango sono in realtà i lavori più utili.

Il presente rapporto racconta la storia di sei diverse figure professionali. Tre di queste sono mal retribuite – è il caso degli ausiliari ospedalieri, degli addetti alla raccolta differenziata e degli operatori per l'infanzia. Le altre tre sono altamente retribuite: si tratta dei banchieri della City londinese, dei direttori pubblicitari e dei commercialisti. Esaminare le modalità di retribuzione di questo tipo di prestazioni professionali significa cercare di capire come tutti noi siamo fatti: a cosa diamo valore, in che tipo di società viviamo.

Il rapporto si struttura intorno a dieci miti sulla retribuzione e il valore. I nostri studi di caso forniscono elementi che fanno scricchiolare questi miti e li smontano pezzo per pezzo.

Si è tuttavia scelto di partire da un'analisi politica della questione, per comprendere come siamo arrivati alla situazione attuale, chi ci rimette maggiormente e perché tutto ciò è importante.

2. Disuguaglianze e stipendi d'oro nel Regno Unito

A qualunque livello di reddito, la gente sta meglio di come stava nel 1979. [...] egli preferirebbe vedere i poveri diventare più poveri, pur di vedere i ricchi diventare meno ricchi. Seguendo questa strada non si creerebbe mai la ricchezza necessaria a migliorare i servizi sociali, come noi abbiamo fatto

Margaret Thatcher, 1990⁴

Più ricchezza privata significa anche più ricchezza pubblica

John Major, 1992

La mia massima aspirazione non è fare in modo che David Beckham guadagni meno

Tony Blair, 2001

Voi create ricchezza, siete gli uomini e le donne che rendono più prospero il nostro paese [...]

Gordon Brown in un discorso alla City, 2003

⁴ M. Thatcher discorso alla House of Commons del 22 novembre 1990, disponibile all'indirizzo internet <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=108256>.

2.1 Introduzione

Oggi nel Regno Unito si registrano enormi disparità retributive per le diverse categorie occupazionali. Negli ultimi dieci anni, il rapporto tra la retribuzione media degli alti dirigenti e il salario medio dei lavoratori subordinati è salito da 47:1 a 128:1. Durante questo lasso di tempo, lo stipendio dei dirigenti è aumentato del 295%, a fronte di un aumento del 44% per i subordinati (Peston, 2009).

L'opinione pubblica guarda con crescente disagio ai compensi spropositati concessi ad alcuni settori favoriti dell'economia. Ciò sembra indicare che le persone non tollerano all'infinito la presenza di forti squilibri salariali, e la loro pazienza è stata messa a dura prova. Ma il disagio è anche dovuto alla sensazione di fondo che le scale salariali definite dal mercato non rispecchino quanto davvero contano, per tutti noi, i vari tipi di lavoro.

Una recente scomposizione (Brewer, Sibiarta e Wren-Lewis, 2009) dei contribuenti del Regno Unito ha dimostrato che il 10% della popolazione adulta, ovvero la fetta con reddito superiore alle 36.000 sterline l'anno, si accaparra il 40% del reddito nazionale – cifra decisamente sproporzionata. Ciò significa che al rimanente 90% della popolazione occupata non resta che spartirsi l'altro 60%. Vi sono lavoratori, in particolare nei settori della cura, del commercio al dettaglio, della ristorazione e dei servizi ambientali, che non guadagnano semplicemente poco, bensì che a volte non arrivano neanche al minimo sindacale.

2.2 Il costo della disuguaglianza

Nel corso degli ultimi trent'anni le disuguaglianze nel Regno Unito sono aumentate del 44%. Secondo uno degli indicatori, siamo passati dall'essere uno dei paesi sviluppati più equi del mondo, a uno dei più iniqui (*ibidem*).

È ormai assodato che le disuguaglianze non sono solo ingiuste, ma sono anche fonte di inefficienze e sprechi (Glyn e Miliband, 1994). I paesi più equi vantano i migliori risultati rispetto a quasi tutti gli indicatori sociali, ambientali ed economici (Wilkinson e Pickett, 2009). Il Nef ha calcolato che, se il Regno Unito ripristinasse livelli di equità paragonabili a quelli danesi, da qui al 2050 ciò genererebbe valore sociale per 7,35 miliardi di miliardi di sterline (Spratt e al., 2009).

Quando le disparità di reddito erano ancora relativamente contenute, molti teorici del libero mercato ritenevano che incrementarle non fosse solo inevitabile ma anche essenziale, quale meccanismo per creare incentivi e favorire l'efficienza di mercato. È improbabile che gli economisti delle precedenti generazioni avrebbero potuto prevedere che le disuguaglianze sarebbero arrivate ai livelli attuali, con lavoratori che possono trovarsi a percepire solo due centesimi ogni diecimila sterline guadagnate da altri all'interno della stessa azienda⁵. Eppure, già nei primi anni duemila, il direttore esecutivo del Fondo monetario internazionale Michel Camdessus aveva definito il divario tra ricchi e poveri presente all'interno dei singoli paesi (nonché quello tra paesi ricchi e poveri) come qualcosa di moralmente inaccettabile, economicamente rovinoso e potenzialmente esplosivo sotto il profilo sociale (Camdessus, 2000).

In larga misura, nel Regno Unito l'aumento delle disuguaglianze è avvenuto in forma di crescente concentrazione di gruppi ad altissimo e bassissimo reddito. Il mutato assetto dell'economia nazionale – con l'indebolimento del settore manifatturiero a favore dei servizi e della finanza – ha prodotto lo svuotamento della fascia intermedia.

Rispetto al passato, non si è solo avuto l'aumento del numero dei posti di lavoro pagati rispettivamente tanto o poco, ma l'entità dei compensi è aumentata nelle fasce alte e diminuita in quelle basse (Hills, Sefton e Stewart, 2009). Un meccanismo che, oltre alle ripercussioni di carattere generale in termini di disuguaglianze, incide anche sulle possibilità di muoversi lungo la scala di distribuzione del reddito: per alcuni, si tratta ormai di una scala senza pioli. Le cause di questa situazione sono complesse e attualmente oggetto di studi da parte del Nef, in collaborazione con la Joseph Rowntree Foundation.

Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro, l'abbassamento dei livelli salariali ha costretto molti lavoratori e le loro famiglie a contrarre debiti con cui finanziare non solo gli investimenti (principalmente a fini abitativi), ma persino il consumo (International Labour Organisation, 2009). Un meccanismo le cui conseguenze si sono ampiamente palesate durante la crisi dei mutui *subprime* negli Stati Uniti. Oltre a contribuire a un'instabilità sistematica, un maggiore indebitamento riduce inevitabilmente la capacità di chi percepisce un salario basso di resistere in uno scenario di contrazione economica, quando in molti finiscono per perdere il lavoro.

⁵ L'esempio si riferisce al caso della Barclay, citato in Toynbee e Walker (2008).

Oltre agli effetti negativi per la società nel suo complesso, le disparità salariali sono anche dannose per il buon andamento degli affari. Nel 2003, un gruppo di addetti alle risorse umane ha risposto a un sondaggio⁶ affermando in netta maggioranza di riscontrare impatti negativi sul personale dipendente, in termini di umore, impegno e qualità del lavoro, quando i salari degli alti dirigenti sono troppo alti. Stando al sondaggio, le relazioni e la produttività sul posto di lavoro cominciano a deteriorarsi quando i massimi dirigenti guadagnano almeno quattordici volte più dei dipendenti della fascia retributiva più bassa. Tutto ciò non è una novità. Realtà come la Royal Navy, i grandi magazzini «John Lewis» e l'azienda di gelati «Ben and Jerry's» hanno tutte, in talune fasi, deciso di fissare un tetto massimo per il differenziale salariale, nella convinzione che l'adozione di un parametro di equità avrebbe migliorato la performance dell'organizzazione. Il fatto che, in altri casi, il tetto al differenziale sia stato invece abolito non significa che le disparità di trattamento non incidono negativamente sulla produttività. Il problema è che, a volte, l'élite dirigenziale usa la propria posizione di forza per ribaltare la questione in sede di contrattazione, come discuteremo nella prossima sezione.

2.3 L'arrivo degli ultraricchi

L'aumento degli «ultraricchi» è un fenomeno tipicamente anglo-americano, con gli Stati Uniti a fare scuola. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro, nel 2007 la retribuzione annuale media degli alti dirigenti è stata 500 volte superiore a quella dei lavoratori (Iils, International Institute for Labour Studies, 2008). Il fatto che, solo quattro anni prima, il coefficiente fosse pari a 300 la dice ancor più lunga. In tutta una serie di paesi europei, Francia, Germania e Svezia comprese, il differenziale tra retribuzioni massime e minime è tradizionalmente inferiore a quello di Stati Uniti e Regno Unito⁷.

Se in alcuni paesi si registrano disparità più contenute, ciò è principalmente dovuto al maggiore tasso di sindacalizzazione e ai più ampi poteri di contrattazione collettiva, soprattutto laddove essa avviene a un livello superiore rispetto a quello aziendale (Checchi e García-Peñalosa, 2005). Alcuni paesi, dove predomina l'approccio social-cor-

⁶ Croner Survey, citato in Isles (2003).

⁷ Per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/.

porativo, hanno adottato sistemi che riconoscono implicitamente il contributo del lavoratore dipendente medio in termini di performance economica e valore sociale, assicurando una distribuzione più equa del ritorno economico tra i lavoratori. Oltre agli alti differenziali salariali, negli Stati Uniti e nel Regno Unito si registra una pressione fiscale relativamente bassa rispetto ad altri paesi europei; pertanto, anche se il divario nei redditi da capitale è maggiore, la redistribuzione del reddito non avviene comunque su pari scala.

Un lavoro da donne

Dal secondo dopoguerra in poi, l'occupazione di alto livello per le donne ha interessato la sfera del welfare con impieghi, ad esempio, in campo infermieristico e dell'insegnamento. Tuttavia, i policy maker hanno ignorato il contributo delle donne al welfare formale e informale.

Tra i lavori meno retribuiti la presenza delle donne è schiacciante: esse costituiscono l'83% della forza lavoro nel ramo dei servizi alla persona e il 60% del pubblico impiego. Solo il 30% dei dirigenti di alto livello sono donne (Nsw Government, 2009), e in generale esse sono gravemente sottorappresentate per quanto riguarda quasi tutti gli incarichi altamente retribuiti, arrivando a totalizzare solo l'11% dell'indice «Ftse 100» per i direttori esecutivi.

Il problema non riguarda solo i consigli d'amministrazione. Un recente rapporto della *British medical foundation* ha rilevato che, su un totale di 135.000 medici, nel Regno Unito il differenziale salariale medio tra uomini e donne che praticano questa professione è di 15.245 sterline – al netto delle differenze imputabili all'anzianità, all'esperienza maturata e ai campi di specializzazione (Campbell, 2009). In media, le donne che lavorano a tempo pieno guadagnano il 18% in meno dei loro corrispettivi maschili (Equal Opportunities Commission, 2005). Se guardiamo alla retribuzione oraria, includendo nel conteggio anche le lavoratrici part-time, lo scarto sale al 25% (Olsen e Walby, 2004). Sebbene tale divario sia andato riducendosi nel corso della seconda metà del novecento, negli ultimi anni la tendenza alla convergenza ha subito un rallentamento. Dalla metà degli anni novanta a oggi, la situazione è cambiata di poco.

Le disuguaglianze salariali tra uomini e donne sono esacerbate dalla perversità di un sistema che assegna, in modo alquanto arbitrario, un valore estremamente alto o basso a determinate attività lavorative. Si tratta di

un problema riscontrabile non solo nell'economia *mainstream*, ma anche al fuori del mercato del lavoro formale – basti pensare al lavoro domestico. Le donne si fanno da sempre carico della maggior parte del welfare informale e non retribuito in ambito familiare: ad oggi, esse continuano a contribuire due volte più degli uomini al lavoro domestico e di cura dei figli e di altri familiari (Lewis, 1998).

Le politiche britanniche degli ultimi anni hanno guardato alla categoria delle donne con figli soprattutto in termini di «cittadine-lavoratrici», piuttosto che di «cittadine-madri». Il rischio di questo approccio è che, nelle condizioni attuali, il lavoro non retribuito svolto dalle donne per accudire e crescere i figli sia valutato dal mondo politico e dalle madri stesse secondo scale di priorità profondamente diverse (*ibidem*). L'espansione del settore dei servizi, nonché dei lavori part-time e occasionali, ha fatto sì che per molte donne la sfida principale in relazione al mercato del lavoro non sia più quella di trovarsi un lavoro retribuito quale alternativa ai sussidi sociali: il problema, semmai, è avanzare nella carriera una volta trovato un qualche lavoro. Le donne corrono in maniera particolarmente forte il rischio di ritrovarsi incastrate in posti di lavoro part-time scarsamente qualificati, senza poter sperare in una promozione o nell'accesso reale a percorsi formativi.

Nei paesi ad alto reddito, l'obiettivo della parità retributiva tra donne e uomini è ormai ampiamente accettato nonché considerato lodevole. Eppure, si è ben lontani dal raggiungerlo. Ciò potrebbe essere in parte dovuto ai pregiudizi di genere, sarebbe a dire alla tendenza dei datori di lavoro di riservare i migliori incarichi per gli uomini (Goldin e Rouse, 2000). Tuttavia, una spiegazione più radicale e forse più convincente del mancato raggiungimento di maggiore parità per le donne è che i mercati, per come sono costruiti nelle nostre economie, tendono intrinsecamente a favorire gli uomini – attraverso, ad esempio, l'imposizione di orari di lavoro sempre più lunghi.

Riformare i mercati, vincolandoli a sostenere e promuovere le dimensioni non economiche dell'esistenza – le cose che davvero contano per le persone –, contribuirebbe a cambiare la condizione della donna molto più di qualsivoglia misura attiva contro la discriminazione. Le misure antidiscriminatorie, come tutti gli altri strumenti per la promozione di ruoli non tradizionali per le donne, non riescono a riconoscere quanto i nostri sistemi economici siano costruiti a misura del genere maschile: sono sistemi intrinsecamente inclini alla disuguaglianza.

3. La fissazione dei salari: la legge ferrea della corsa al ribasso

Il lavoro, come tutte le altre cose che si comprano e si vendono, e la cui quantità può venire aumentata o diminuita, ha il suo prezzo naturale e il suo prezzo di mercato. Il prezzo naturale del lavoro è il prezzo necessario a porre i lavoratori, nel loro complesso, in condizione di vivere e di riprodursi, senza aumenti né diminuzioni

David Ricardo, 1817, p. 78

3.1 La legge ferrea dei salari

Il salario di sussistenza o salario minimo fu teorizzato per la prima volta dagli economisti classici – Smith, Ricardo e Malthus – nel Settecento. Un concetto che essi derivavano dalla legge ferrea dei salari – ovvero, per dirla con Adam Smith, dalla convinzione che «un uomo deve sempre vivere del suo lavoro, e il suo salario deve essere almeno sufficiente a mantenerlo» (Smith, 1776).

Nella visione di Ricardo (Galbraith, 1958), l'accumulazione di capitale era necessaria per il progresso, mentre i proprietari terrieri ne costituivano gli irreprensibili e passivi beneficiari. L'economista affermava che sebbene si trattasse di un pessimo affare per i braccianti senza terra, l'alternativa – la morte per fame – sarebbe stata peggiore. La legge ferrea, pertanto, stabiliva i criteri in base ai quali regolare i salari «... e governare la felicità della porzione decisamente più ampia possibile di ogni comunità».

Per assicurarsi che la società ne potesse trarre il meglio, a detta di Ricardo la fissazione dei salari doveva «essere lasciata alla leale e libera concorrenza di mercato, e non [doveva] mai essere controllata per legge». Questa idea di mercificazione del lavoro venne poi ripresa da Marx, con la nota concettualizzazione del «plusvalore»: secondo Marx, è sempre il lavoratore a creare il valore di scambio, di cui poi il capitalista si appropria. Un processo di «valorizzazione» che, nella previsione marxista, finirà inevitabilmente per portare il capitalismo al collasso, a causa della progressiva contrazione dei salari e della conseguente «corsa al ribasso».

3.2 I salari bassi nel Regno Unito: una corsa al ribasso?

Parlare della vita dei comuni lavoratori nei termini in cui lo facevano Malthus, Ricardo o Marx potrebbe apparire eccessivamente tetro. Eppure, nel Regno Unito, per molte persone che guadagnano poco è

tuttora una realtà. Sebbene i minimi salariali siano fissati per legge, non sono mai stato allineati ai salari e quindi non costituiscono più una vera «soglia minima». Ciò significa che il loro potenziale quale strumento di riduzione delle disuguaglianze è stato ormai ampiamente neutralizzato (Manning, Machin e Gregg, 1994), trattandosi di cifre che allo stato attuale sono decisamente inferiori al «salario di sussistenza» (Hirsch, Davis e Smith, 2009). Né si possono dare per assodate le conquiste a tutela di chi fa lavori malpagati, come dimostra la recente proposta di legge presentata da un parlamentare conservatore e che prevede la possibilità per i datori di lavoro di derogare ai minimi salariali (Stratton, 2009).

Una delle ragioni per cui i minimi salariali sono fissati per legge è il riconoscimento del fatto che la concorrenza perfetta non esiste e che i datori di lavoro detengono un potere monopsonistico («monopsonistic» nel testo originale, *n.d.t.*): il potere di fissare i salari. Purtroppo, è sempre più evidente che i lavoratori al vertice della piramide detengono il potere di pretendere retribuzioni decisamente eccessive rispetto a quanto sostenibile dal mercato (Manning, Machin e Gregg, 1994).

Marx aveva correttamente previsto che i salari reali, o i ritorni per i lavoratori, sarebbero andati erodendosi nel tempo (Glyn, 2009). I margini di guadagno associati all'aumento della produttività dei lavoratori sono stati estratti in forma di profitto, anziché essere distribuiti tra chi li aveva prodotti. L'espansione progressiva del mercato, ottenuta fondamentalmente spingendo sempre più consumatori verso il sistema capitalista globale, ha permesso al capitale di continuare a crescere.

Ma vi sono limiti alla possibilità di perpetuare questo meccanismo. A un certo punto, quando il mercato non potrà più espandersi, le previsioni di Marx potrebbero avverarsi. Nel frattempo un esiguo numero di persone, facendo leva sulla carenza di competenze in un dato settore o abusando della propria posizione monopolistica, si arricchisce a spese altrui.

Il fatto che le retribuzioni dei dirigenti non siano connesse alla performance aziendale rende impossibile razionalizzare gli alti differenziali salariali in funzione della resa di performance. Un'analisi lucida deve riconoscere che l'élite dirigenziale ha il potere di rivendicare e ottenere per sé compensi eccessivi, senza essere vincolata a contribuire in maggiore misura al rendimento aziendale. I *remuneration committees*⁸ operano all'insegna dell'autoregolamentazione e dell'autosufficienza

⁸ I *remuneration committees* sono comitati formati da direttori *non executive* presenti

za, perché troppo compromessi con gli esponenti dell'élite dirigenziale. Gli azionisti hanno scarsi margini per porre un argine agli stipendi degli alti dirigenti.

RPS

3.3 Dal plusvalore al valore sociale

Le prime teorie sul valore definivano questo in funzione del lavoro sottostante i beni o i servizi – «[...] la fatica o l'incomodo di ottenerla» (Smith, 1776) – o piuttosto in funzione del valore d'uso, successivamente denominato «utilità». Entrambe queste accezioni non tengono tuttavia conto dell'impatto di più ampia portata che la produzione, il commercio e il consumo di un bene o di un servizio possono avere sulla società – un impatto meno evidente e legato dai costi di produzione. Basti pensare, ad esempio, al cambiamento climatico previsto per il futuro nonché già in corso, e al costo delle emissioni di anidride carbonica risultanti da tutta una serie di attività economiche. Un costo che, genericamente parlando, non viene pagato né da chi quelle emissioni le ha prodotte, né da chi trae utilità da quelle attività economiche. Ciò detto, le esternalità possono anche essere positive – come avviene ad esempio quando, acquistando un bene o un servizio, si fornisce lavoro e sostentamento a perfetti sconosciuti.

Nel presente testo, con il termine «valore sociale» intendiamo riferirci all'effetto combinato delle esternalità positive e delle singole utilità associate ai beni e ai servizi – che esse scaturiscano dal mercato o al di fuori di esso. Una concettualizzazione resa complicata dal fatto che noi tutti facciamo un'esperienza soggettiva del mondo, e abbiamo pertanto una diversa percezione di cosa sia positivo e negativo. Ipotizziamo, ad esempio, che il proprietario di una casa decida di piantare un piccolo frutteto nel proprio giardino a scopi commerciali. Se ogni mattina ci saranno uccellini a cinguettare sugli alberi, il suo vicino di casa, un appassionato di volatili, la considererà un'esternalità positiva. Ma altrettanto non si potrà dire dell'altro vicino, che facendo i turni di notte vivrà il chiasso degli uccelli come un'esternalità negativa. L'attività commerciale del coltivatore sarà così fonte di esternalità sia positive che negative. Da questo punto di vista, il valore che assegniamo alle cose è sempre soggettivo, e siamo noi a stabilire cosa debba con-

nelle aziende pubbliche britanniche, prevalentemente istituiti in seguito al Greenbury Report del 1995 allo scopo di fissare le retribuzioni dei direttori *executive*, di livello superiore (*n.d.r.*).

tare ai fini del valore sociale. In questo caso, nell'andare a misurare se la creazione di valore possa complessivamente considerarsi di segno positivo, abbiamo deliberatamente scelto di includere anche gli effetti non esplicitamente voluti. Il pensiero economico ortodosso insegna che l'utilità deriva dal denaro. Più guadagniamo, più utilità ne traiamo. Ne consegue che massimizzare il benessere sociale equivale a massimizzare il reddito totale. Ma l'utilità per la società nel suo complesso non è calcolabile come semplice somma del reddito dei soggetti che la compongono: prendere a riferimento il reddito (o l'utilità) individuale significa ignorare gli effetti collaterali e incoraggiare comportamenti indesiderabili per la società stessa.

Al contrario, l'idea di valore sociale sottende la possibilità di incoraggiare comportamenti positivi per la società. Assumendola a riferimento, si può riuscire nel tempo a creare i giusti incentivi per massimizzare il valore sociale netto, introdurre parametri di maggiore equità nella ripartizione tra lavoro e capitale e assicurare una distribuzione più equa delle risorse economiche tra i lavoratori stessi.

Per provare a capire come tutto ciò si traduca nella pratica, passiamo ora ad esaminare una serie di casi.

4. Il racconto di sei professioni

4.1 Mito 1: la City di Londra è indispensabile all'economia britannica

Rappresento una città di mare dove è esistita per decenni una redditizia fabbrica, che produceva le caramelle Chewits [...]. Avevo visitato l'azienda mentre stavano rinnovando i macchinari: la situazione economica era buona e le cose andavano alquanto bene. La fabbrica impiegava personale a un livello di specializzazione relativamente elevato e rappresentava un bacino occupazionale ad ampio spettro per la città. Poi l'azienda è stata acquistata da una società della City. I macchinari sono stati spediti in Europa orientale, la manodopera qualificata è stata licenziata, l'offerta occupazionale in città si è ridotta, l'impronta di carbonio risultante dalla produzione è aumentata e il lotto è stato venduto a fini di edilizia residenziale. L'economia del Regno Unito non ne ha guadagnato, ma la City ha avuto i suoi profitti

*On. John Pugh, parlamentare liberal-democratico
per il collegio di Southport⁹*

⁹ La citazione è tratta dal dibattito alla House of Commons del 14 ottobre 2009, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm091014/halltext/91014h0008.htm>.

Il mercato dell'intermediazione finanziaria per le grandi aziende e gli enti pubblici (*wholesale financial intermediation*) della City di Londra, che si concentra sulle transazioni finanziarie ad alto valore aggiunto e sulla compravendita di strumenti finanziari vari (inclusi quelli «esotici» come i derivati), costituisce un ramo distinto rispetto al settore dei servizi finanziari al dettaglio (che permea l'intera economia britannica). Si tratta di una distinzione importante, essendo indubbio che i servizi finanziari offerti alle singole aziende e ai privati cittadini siano essenziali per il buon andamento dell'economia. Al contrario, secondo il Governatore della Banca d'Inghilterra, le attività dei trader della City – con la loro aggressiva fame di profitto – hanno fatto sì che le ripercussioni della peggior crisi finanziaria intaccassero ogni ramo dell'economia del paese (King, 2008). Ciononostante, in molti continuano a elogiare l'importanza della City di Londra per il buon andamento dell'economia nel suo complesso.

Il primo punto da chiarire è che, stando alle stime più ottimistiche, le attività finanziarie della City contribuiscono all'economia britannica nella misura del 3% all'anno, ovvero una percentuale in leggero rialzo rispetto al 2% registrato all'inizio del decennio¹⁰. Ciò a fronte del 12,5% totalizzato dal settore manifatturiero¹¹, nonostante «l'esternalizzazione» di gran parte della nostra base industriale.

Sebbene il valore aggiunto apportato all'economia del Regno Unito sia di scarsa entità, nei periodi buoni le società della City contribuiscono in misura significativa al gettito fiscale. Tuttavia, il gettito prodotto in anni di versamenti fiscali è appena stato spazzato via, sia direttamente, poiché il denaro dei contribuenti è stato utilizzato per salvare il settore finanziario, sia indirettamente, a causa dell'impatto della crisi finanziaria sulle casse dello Stato, ormai pesantemente in rosso. In diversi hanno inoltre evidenziato, anche in sede parlamentare, che nella City operano tutta una serie di consulenti il cui lavoro quotidiano è aiutare i singoli individui e le aziende a evitare di pagare le tasse, danneggiando il fisco nella misura di 25 miliardi di sterline l'anno.

Secondo alcuni economisti, ogni economia è portatrice di un tasso intrinseco di imprenditorialità. Il problema è che la Borsa, offrendo

¹⁰ Per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=14650>.

¹¹ Blue Book, 2009, Tabella 2.3, Office for National Statistics, disponibile all'indirizzo internet: http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_economy/BB09.pdf.

compensi così elevati, rischia di attrarre una fetta sproporzionata di imprenditori, causando una scarsità di imprenditori interessati a operare in altri rami dell'economia potenzialmente più produttivi e meno nocivi (si veda ad esempio Baumol, 2004).

Nel suo saggio sull'efficienza del settore finanziario, James Tobin ha individuato diverse tipologie di efficienza. Una di queste riguarda la modalità di impiego del capitale umano: a detta di Tobin, non si può considerare «efficiente» un meccanismo che vede tutti i più brillanti laureati finire nel settore finanziario (Tobin, 1982). Un problema che, tuttavia, non riguarda solo la categoria degli imprenditori, ma anche il grande numero di dottorati in fisica o ingegneria che finiscono per lavorare per la City anziché dedicarsi alla scienza o all'ingegneria stessa.

4.1.1 Il banchiere della City

Vi sono componenti del mondo dei servizi finanziari che dovrebbero riflettere seriamente sul ruolo che rivestono nell'economia, e ricominciare a impegnarsi per assolvere alla propria funzione sociale ed economica essenziale.

*Lord Adair Turner*¹²

A.A.A. CERCASI

Esperto di finanza per guidare al meglio gli investimenti di governi e corporation. Tra le mansioni previste: comprare, vendere e scambiare titoli finanziari, nonché fornire consulenza finanziaria in materia di formazione di capitale, fusioni e acquisizioni. Implacabile nella ricerca del profitto immediato e sereno nella scarsa comprensione dei complicati processi che innesterà e gestirà, il candidato ideale sarà una persona di sesso maschile di età compresa tra i venti e i quarant'anni.

Remunerazione complessiva: milioni di sterline

¹² Lord Turner citato da John Grogan MP, House of Commons, 14 ottobre 2009, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm091014/halltext/91014h0005.htm>

I banchieri più pagati della City di Londra sono una delle categorie più lautamente retribuita dell'intera economia britannica. Un reddito annuale di 500.000 sterline per trader e gestori di portafogli, significa che i banchieri della City possono riuscire a guadagnare in dieci giorni quanto un cittadino britannico a reddito medio guadagna in un anno. Sebbene i guadagni di questa categoria siano un segreto gelosamente custodito, si ritiene che il ristretto gruppo dei soci di maggioranza delle principali società finanziarie porti a casa una cifra compresa tra i 5 e i 10 milioni di sterline all'anno (Brummer, 2006), con alcuni che arrivano a cifre significativamente più elevate. Mentre chi gestisce gli *hedge funds* ai più alti livelli può riuscire a incassare centinaia di milioni di sterline all'anno.

Queste cifre da capogiro sono il risultato di meccanismi di appropriazione del profitto su vastissima scala. Le ragioni per cui tutto ciò è possibile sono complesse, ma comunque legate al dominio della finanza nell'economia, a sua volta derivante da tutta una serie di fattori. Tra di essi, il processo di deregolamentazione dei mercati finanziari iniziato negli anni settanta, come anche gli incentivi che spingono i banchieri più astuti a creare complesse catene di transazioni per massimizzare i profitti, di cui loro incasseranno una fetta in forma di bonus. Inoltre, l'entità delle somme che transitano per la finanza è tale che basta estrarne una piccola percentuale, in commissione o competenze, per accumulare grandi somme, soprattutto se si tratta di cifre da spartire tra il numero relativamente piccolo di persone che si trovano al vertice della piramide finanziaria.

Contrariamente alle aspettative, considerata l'infervorata difesa dell'importanza per l'economia britannica dei servizi bancari erogati a imprese ed enti pubblici (*wholesale banking*), la City di Londra contribuisce in valore aggiunto annuo nell'esigua misura del 3% circa¹³. Secondo alcuni, bisognerebbe però considerare l'effetto «*trickle-down*» che vede i ricchi banchieri contribuire all'economia spendendo denaro, ma si tratta di una tesi scarsamente comprovata nella pratica. Mentre raramente sentiamo parlare degli impatti nocivi della Borsa sulla società.

Queste esternalità negative, prevalentemente consistenti nel rischio e nell'effettivo verificarsi di crisi sistemiche su base regolare, non compaiono nei bilanci delle banche, non dovendone esse coprire i costi.

¹³ Per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=14650>.

Di conseguenza, gli incentivi vengono strutturati attorno al profitto, piuttosto che al valore.

Il nostro studio ha rilevato che per ogni sterlina di valore creato, altre sette sterline di valore vengono distrutte da un banchiere della City superpagato. Il calcolo, al nocciolo, è il seguente:

Fattori di creazione di valore:

1. contributo medio annuale della City alle attività economiche del Regno Unito, misurato in valore aggiunto lordo;
2. gettito fiscale generato;
3. posti di lavoro forniti dal settore dei servizi finanziari *wholesale*.

Fattori di distruzione di valore:

1. costo dell'attuale crisi finanziaria in termini di calo del Pil e della capacità economica del Regno Unito;
2. costo della crisi in termini di impatto negativo sulle finanze pubbliche.

Avremmo potuto allargare ulteriormente lo sguardo e includere altri effetti, a partire dall'impatto negativo sull'economia globale delle attività dei banchieri e trader superpagati. Sebbene non siano affatto «quelli che creano ricchezza», i banchieri della City vengono splendidamente ricompensati per le attività socialmente nocive che svolgono. Il problema non è semplicemente che sono pagati troppo: è che lo sono a spese altrui.

4.2 Mito 2: i lavori a bassa remunerazione sono pioli di una scala per arrivare più in alto: chiunque ha la possibilità di avanzare

La mobilità sociale – la misura in cui le persone riescono a salire o scendere lungo la scala sociale – è spesso invocata a giustificazione degli alti differenziali salariali. Se la possibilità di arrivare in cima viene data a tutti, si dice, allora chi lavora sodo e si dimostra capace sarà ben ricompensato. Quindi è interesse di tutti che i milionari esistano, per avere qualcosa a cui mirare. Se sapremo impegnarci a fondo, anche noi riusciremo nella nostra scalata.

Le storie di gente che va dalle stalle alle stelle si narrano dai tempi dei tempi. C'è una possibilità che le figlie dei nostri attuali assistenti all'infanzia possano diventare pubblicitarie di successo. E il caso dei nostri ausiliari ospedalieri, con i loro stipendi bassi, potrebbe risultare meno ingiusto se, nel tempo, i loro discendenti potessero avanzare socialmente, diluendo così lungo l'arco di più generazioni la distribu-

zione dei redditi. Ma i figli dei banchieri potrebbero finire a fare gli ausiliari ospedalieri? Quante ne abbiamo sentite, di storie come questa? E quando effettivamente ci capita di sentirle, non percepiamo forse una punta di rammarico o disapprovazione per chi è caduto in disgrazia? Se la mobilità sociale fosse una realtà, non si dovrebbero sentir raccontare anche tante storie di persone che vanno «dalle stelle alle stalle»?

La mobilità sociale esiste solo se funziona in entrambe le direzioni. Un modo comune di misurarla è guardare se il reddito del padre permetta di prevedere quello dei figli. Adottando questo metro, le ricerche hanno dimostrato che i paesi con differenziali salariali minori – i paesi più equi – hanno una maggiore mobilità sociale (Blanden, Gregg e Machin, 2005).

Come qualcuno ha avuto modo di affermare, il «sogno americano» non è davvero altro che un sogno se vivi in America. Mentre nel Regno Unito la mobilità sociale è ferma da tempo (*ibidem*). In termini di reddito relativo, la maggior parte delle persone termina la propria vita nella stessa condizione sociale in cui si trovavano i propri genitori e nonni.

In fin dei conti, la disponibilità di posti come banchieri della City è estremamente limitata. Prendiamo il nostro caso degli addetti alla raccolta differenziata: affinché i loro figli più meritevoli possano salire di grado, un pari numero di figli di banchieri dovrebbe scendere. Ma chi ha un reddito elevato può proteggere la propria posizione e quella dei propri figli acquistando beni e vantaggi. Ciò significa che la scala atta a offrire opportunità di avanzamento ad altri viene a tutti gli effetti gettata via. L'unico modo per garantire una maggiore parità a livello di opportunità *nonché* di esiti effettivi è preoccuparsi, innanzitutto, di ridurre la scala.

4.3 Mito 3: i differenziali salariali non contano, purché si sconfigga la povertà assoluta

A partire dal 1997, le politiche sociali del Regno Unito si sono principalmente occupate di soggetti a basso reddito e disoccupati. Il lavoro è stato percepito come via d'uscita primaria dalla povertà. I trasferimenti in denaro hanno interessato le persone a basso reddito, soprattutto con figli a carico.

Inoltre, il partito laburista ha chiesto di essere giudicato per i risultati ottenuti sul fronte della povertà infantile, su cui si era dato obiettivi

ambiziosi. Gli stipendi d'oro, oltre a non essere oggetto di interventi specifici, sono stati attivamente incoraggiati. Peter Mandelson diede scalpore dichiarandosi «assolutamente sereno al pensiero che qualcuno diventi ricco sfondato». I primi dieci anni del ventunesimo secolo hanno visto una nuova ondata di tolleranza nei confronti dell'elusione fiscale, degli eccessi delle corporation e dei privilegi. Il Labour è sembrato aderire in pieno a quella stessa teoria dell'effetto «trickle-down» che un tempo derideva. Non vi è da stupirsi se Margaret Thatcher una volta indicò nel New Labour la sua più grande vittoria.

Un grave limite delle politiche adottate dai vari governi è stata la mancata comprensione non solo dell'importanza del problema dei differenziali salariali in sé, ma neanche del fatto che l'uguaglianza è condizione necessaria alla riduzione della povertà. È noto da tempo che problemi sociali come la criminalità, le malattie, lo scarso rendimento scolastico e la dipendenza da stupefacenti hanno spesso origini economiche. Oggi sappiamo inoltre che a pesare non sono tanto i livelli assoluti di povertà, quanto le differenze nelle condizioni di vita, differenze che, quando sussistono, possono andare a incidere sul nostro stesso benessere, sui livelli di fiducia, sulla spinta a prendersi cura del pianeta e persino sulla nostra performance economica (Wilkinson e Pickett, 2009). Nonostante i trasferimenti di risorse verso le fasce povere, secondo gli indicatori messi a punto dal governo stesso, le politiche di lotta alla povertà infantile si sono rivelate scarsamente efficaci – e ciò nonostante i tempi prosperi attraversati dal paese. Lasciare che le fasce più alte di reddito fossero libere di accumulare abbastanza denaro da voler regalare spiccioli alle fasce più basse è stato un meccanismo che non ha funzionato. I salari alti devono divenire oggetto d'intervento al pari dei salari bassi, non fosse altro perché sono un'importante causa dei crolli di mercato.

4.3.1 L'operatore per l'infanzia

La vita dei bambini è nelle tue mani [...] hai una responsabilità enorme e ti pagano malissimo

Rapporto Unison, 2006

Sebbene l'educazione e la cura della prima infanzia giovino a tutti i bambini [...] la buona qualità dei servizi di cura può, almeno in parte, andare a compensare condizioni familiari di svantaggio

Cleveland e Krashinsky, 2003

In molti paesi [...] quello negli asili nido e infantili è spesso considerato un lavoro adatto a persone molto giovani, scarsamente qualificate e interessate a un impiego transitorio, o le tre cose insieme

Unicef, 2008

RPS

E. Lamlor, H. Kersley, S. Steed / A BIT RICH. CALCOLARE IL VALORE REALE DELLE PROFESSIONI PER LA SOCIETÀ

A.A.A. CERCASI

Operatore che si occupi dei bisogni emotivi e fisici di bambini piccoli (età inferiore ai cinque anni) in asili nido e infantili¹⁴. L'operatore dovrà garantire la sicurezza dei bambini e facilitare l'apprendimento precoce, nonché svolgere un importante ruolo di sostegno nei confronti dei genitori, dimostrandosi attento al processo di crescita, ai progressi, allo sviluppo e ai bisogni di ogni singolo bambino e discutendone con i genitori. Il candidato ideale avrà tipicamente conseguito il diploma di maturità o un titolo equivalente. L'incarico promette una retribuzione significativamente inferiore alle responsabilità che comporta, con scarse opportunità di carriera.

Scala salariale: 10.000-13.000 sterline

I servizi di cura dell'infanzia rivestono un'importanza cruciale nel Regno Unito. Permettono a parte dei genitori i cui figli hanno meno di 5 anni di continuare a lavorare nonostante la tenera età dei bambini, con tutti i benefici che questo comporta a livello individuale, familiare e per la società nel suo complesso. In Svezia lavora il 70% del numero complessivo di madri, nonché l'80% delle madri single (Oecd, 2005). Mentre nel Regno Unito la percentuale per le madri single è del 56%¹⁵. L'alta percentuale di madri lavoratrici ha aiutato la Svezia ad attestarsi su livelli di povertà infantile estremamente bassi, ovvero pari solo al 4% (Oecd, 2005). Tanto per le famiglie quanto per la società

¹⁴ Questo studio si focalizza sugli operatori degli asili nido e non su quanti lavorano come *childminder* a casa, né sulle tate.

¹⁵ Office for National Statistics (2008), per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1655>.

nel suo complesso, tutelare i bambini e sostenerli nella crescita è della massima importanza. Ciononostante, nel Regno Unito l'assistenza all'infanzia è considerata un'attività professionale di basso rango, oltre a essere tra le più malpagate.

Ovviamente, la qualità dei servizi per l'infanzia può variare. L'analisi da noi condotta parte dal presupposto di una buona qualità, che assicuri benefici significativi. Quelli di natura economica sono evidenti: i genitori continuano a lavorare, con tutto ciò che ne consegue in termini di produttività e finanze pubbliche. Quando i servizi sono buoni, i datori di lavoro tendono a constatare che i genitori si assentano di meno e sono meno distratti (Economic Opportunities Institute, 2002). Lavorare fuori casa può anche significare una migliore qualità della vita, soprattutto per le donne. I paesi dove i servizi per l'infanzia sono largamente diffusi hanno alti tassi di occupazione femminile: si tratta quindi di servizi che contribuiscono alla parità di genere (Equal Opportunities Commission, 2005).

È inoltre dimostrato che i bambini traggono giovamento dalle opportunità di apprendimento precoce fuori casa (Unicef, 2008). In termini economici e non solo, il Regno Unito paga per i propri problemi sociali un prezzo molto più alto rispetto ad altri paesi europei che finanziano sistemi universalistici di assistenza all'infanzia quale componente cruciale del proprio investimento sociale (Aked e al., 2009). Gli studi su quanto l'assistenza di prima infanzia incida sulla possibilità dei bambini disagiati di cavarsela nella vita sembrano decisamente indicare che, per ridurre il costo dei problemi sociali, occorrerebbe fornire maggior sostegno nei primi anni di vita dei bambini, attraverso servizi di assistenza all'infanzia di alta qualità.

Tenendo esclusivamente in considerazione i benefici che la possibilità di lavorare fuori casa comporta in termini di qualità della vita e di uguaglianza, il Nef ha calcolato che per ogni sterlina versata a un operatore per l'infanzia si generano sette sterline di benefici per la società. Andando a includere nel conto il valore sociale risultante dall'attenuarsi dei problemi sociali grazie al fatto che i bambini iniziano la propria vita in modo migliore, i benefici potenzialmente prodotti dagli operatori per l'infanzia arrivano a 9,50 sterline, quasi dieci volte più di quanto guadagnano.

RPS

lettura

4.4 Mito 4: gli alti stipendi servono ad attrarre e trattenere nel Regno Unito i più capaci

di bilancio in bilancio, voglio che la nazione [...] faccia di più per incoraggiare chi osa correre rischi, chi è ambizioso, a mettere in pratica le proprie idee e sfruttare al meglio le proprie capacità.

Gordon Brown, 2004¹⁶

Perché questo mito sia vero, lo stesso deve valere anche per altri miti: il fatto che a guadagnare tanto siano soprattutto gli attori economici guidati dalla razionalità; che la mobilità sociale sia una realtà capace di premiare le capacità e l'impegno delle persone; e che sul mercato del lavoro viga la concorrenza perfetta. Come dimostreremo, tutte queste affermazioni hanno fondamenti alquanto dubbi.

Se il primo mito fosse vero, i soggetti più capaci e brillanti del nostro paese dovrebbero tutti fare i lavori più pagati. Mentre le persone più capaci e brillanti del mondo dovrebbero essere tutte concentrate in un piccolo numero di paesi, capaci di offrire le condizioni migliori. Tutto questo non solo non è vero, ma non sembra neanche esservi una relazione certa tra capacità, imprenditorialità e reddito.

Stando a una serie di indicatori, sembra piuttosto vero il contrario. Ad esempio, si registra una tendenza lieve, ma significativa, delle società più eque a totalizzare un maggior numero di brevetti pro capite rispetto ai paesi meno equi. I paesi dove vige maggiore equità sono anche decisamente in vetta alla classifica quanto al numero di pubblicazioni pro capite (Wilkinson e Pickett, 2009). Si potrebbe inoltre affermare che le disuguaglianze portano a sprecare le capacità di un'ampia fetta di popolazione.

Un rapporto redatto per la Work Foundation, *Life at the Top* (Isles, 2003), ha rilevato che:

1. quasi il 60% dei 250 massimi dirigenti di azienda della classificazione Ftse lavorano per la propria società da oltre otto anni, un tempo decisamente superiore alla media di cinque anni e mezzo. Ciò sembra suggerire che, più che esistere un mercato fluido che vede gli alti dirigenti passare di azienda in azienda per capitalizzare i migliori compensi, le imprese tendano a coltivare e trattenere al proprio interno il personale dirigente;

¹⁶ La citazione è tratta dal discorso di Gordon Brown alla Conferenza annuale della British Chambers of Commerce, 21 aprile 2004, disponibile all'indirizzo internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/press_40_04.htm.

2. contrariamente a chi afferma che il mercato degli alti dirigenti è globale, l'86% dei 250 alti dirigenti Ftse è di nazionalità britannica;
3. se è vero che gli alti dirigenti francesi e tedeschi sono pagati meno dei loro corrispettivi britannici, in Francia e in Germania la produttività delle imprese è maggiore.

Infine, le cause della recessione attuale non sono compatibili con l'idea che il Regno Unito pulluli di grandi talenti. Le gravi incompetenze ai vertici delle nostre banche hanno svolto un ruolo diretto nel determinare la catastrofe di fine 2008. Possiamo senz'altro permetterci di meglio.

RPS

lettura

4.4.1 Studio di caso: il Kentucky Fried Chicken

Nel 2005, le preoccupazioni intorno alla questione alimentare, e in particolare ai fast food, andavano aumentando. Nel settembre di quell'anno era uscito *Supersize Me*, il film di Morgan Spurlock, mentre Channel 4 aveva trasmesso il programma sulle mense scolastiche *Jamie's School Dinners*. Il governo iniziava a elaborare e introdurre nuovi standard per la predisposizione dei pasti nelle scuole, mentre le vendite del Kentucky Fried Chicken registravano un crollo drastico.

L'azienda si rivolse a un'agenzia pubblicitaria e lanciò una campagna su quanto erano gustose le loro pietanze (Dawson, 2009). Quella pubblicità si proponeva apertamente di:

1. far venire voglia di mangiare, facendo sì che il pensiero del Kentucky Fried Chicken fosse il primo ad affiorare nella mente delle persone;
2. stabilire una nuova empatia con le famiglie, tramite l'identificazione con le mamme;
3. creare una voglia irresistibile di Kentucky Fried Chicken tra i più giovani.

Nel descrivere la campagna per partecipare a un premio per il settore pubblicitario, l'agenzia ha affermato che «far mangiare i bambini stava diventando un'esperienza all'insegna dell'ansia e del senso di colpa. Le mamme avevano bisogno di sentire che qualcuno le capiva ed era solidale rispetto alla realtà quotidiana di dover far mangiare una giovane famiglia [...]. Dovevano sentirsi bene quando lo compravano [in riferimento al Kentucky Fried Chicken]».

La campagna fu un grande successo per il Kentucky Fried Chicken, con un ritorno di 4 sterline di profitti per ogni sterlina spesa per la pubblicità. Per quanto ironico possa sembrare, l'industria pubblicitaria

è riuscita a far fruttare ulteriormente il meccanismo, aiutando a ridurre l'impatto dei comportamenti che aveva promosso. Il Ministero della Salute ha infatti recentemente incaricato l'agenzia pubblicitaria di grido M&C Saatchi di lanciare una campagna promozionale di contrasto all'obesità dal costo di 75 milioni di sterline.

4.4.2 Il direttore pubblicitario

Che si tratti di burro di cacao o di jeans, «di più vale di più», dice Nita Rollins, capo del ramo marketing intelligence dell'agenzia di marketing digitale Resource Interactive. «Niente batte il successo degli eccessi». In media, le clienti della Bonne Bell Cosmetics hanno dieci lucidalabbra e burro di cacao Lip Smacker a testa, ma – spiega la Bonne Bell – «le ragazze che ne hanno cento compensano quelle che non arrivano a dieci».

«Usa Today», 2007

A.A.A. CERCASI

Account executive di alto livello, di quelli che non si accontentano mai. Sei bravo a convincere le persone a desiderare qualcosa di cui non hanno bisogno? Il candidato ideale saprà portare a sintesi il lavoro di indagine e quello creativo, e metterà a tacere la propria coscienza sociale e ambientale.

Salario medio: 50.000 - 12 milioni di sterline

L'industria pubblicitaria offre l'opportunità di guadagnare molto e raggiungere uno status molto elevato lavorando in un ambiente creativo. Tuttavia, il ruolo svolto dalla pubblicità nella nostra società è da sempre oggetto di polemiche. I suoi paladini affermano che la pubblicità fornisce informazioni utili affinché i consumatori possano effettivamente scegliere cosa comprare. Tanto che, fuori dal mercato, la pubblicità è utilizzata per cercare di influenzare le scelte e i comportamenti altrui: è il caso delle campagne del governo per la promozione della salute, ad esempio.

Altri, invece, sono fermamente convinti che la pubblicità sia nociva, poiché ritenuta fonte di aspirazioni insaziabili e di insoddisfazione: la

pubblicità crea un sentimento di inadeguatezza che genera stress e incoraggia a spendere troppo e quindi a indebitarsi. Molte critiche riguardano inoltre l'idea che la pubblicità non sia finalizzata a trasmettere informazioni complete, bensì a manipolare le persone attraverso l'uso selettivo delle stesse.

Su scala più ampia, vi sono stati economisti – con J.K. Galbraith tra i più noti – che hanno espresso un giudizio molto negativo circa gli effetti della pubblicità sulla società, poiché crea «voglie» socialmente superflue (nonché causa di sprechi ambientali) a fronte di bisogni che sono già stati soddisfatti (Galbraith, 1958). Secondo Lippke, la pubblicità è finalizzata a trasformare le persone in consumatori (Lippke, 1989): nella sua analisi, il fatto che le persone riescano a resistere alla tentazione di acquistare uno specifico prodotto non significa che possano resistere ad adottare uno stile di vita da consumatori.

Analogamente a quanto fatto per le altre professioni altamente retribuite da noi prese in esame, ci siamo curati di stimare gli aspetti positivi attribuibili all'industria pubblicitaria, oltre a quelli negativi. Ciò che ci premeva era arrivare a un bilancio equo ed equilibrato. Il sovraconsumo generato dalla pubblicità crea posti di lavoro: qualcuno dovrà pur produrre quei beni, e qualcun altro dovrà venderli.

Ma che dire dell'impatto negativo del sovraconsumo? Abbiamo calcolato quanto costano al Regno Unito l'obesità, i disturbi psicologici legati all'ansia e l'indebitamento. A tutto ciò occorre aggiungere il significativo costo dei problemi ambientali dovuti al cambiamento climatico e all'impoverimento delle risorse: si ritiene che, nei paesi ricchi come il Regno Unito, il livello dei consumi sia tre volte superiore a quanto sostenibile dalle risorse ambientali del pianeta (Abdallah e al., 2009).

Le agenzie pubblicitarie amano fornire prove del ritorno economico che generano per i propri clienti. Utilizzando le loro stime sulle vendite aggiuntive generate dalla pubblicità, abbiamo calcolato la quota di sovraconsumo attribuibile all'industria pubblicitaria, per poi stimare i danni che ne derivano. Stando ai nostri calcoli, per ogni sterlina di valore creato da un direttore pubblicitario, altre 11,50 sterline vanno distrutte: quasi l'esatto contrario dell'analogo conto per un ausiliario ospedaliero.

RPS

lettura

4.5 Mito 5: chi guadagna molto lavora più sodo degli altri

C'è chi sostiene che i professionisti al vertice della scala dei redditi abbiano orari di lavoro molto lunghi e quindi «si meritino» di guadagnare tanto. Tuttavia, nel calcolare le ore lavorate si tende spesso a ignorare diversi fattori.

Uno di questi, è il fatto che nella nostra società i più poveri hanno esattamente le stesse probabilità di dover sostenere lunghi orari di lavoro quanto alla loro occupazione principale, e/o di dover fare più lavori retribuiti. Per molti è l'unico modo di sbarcare il lunario (Gardiner e Millar, 2006). Inoltre, la leggenda non tiene conto delle ore di lavoro accumulate al di fuori dell'economia di mercato. Si dice spesso che il lavoro di cura svolto in ambito familiare non deve essere incluso nelle stime nazionali perché la produzione di servizi in seno al nucleo familiare è un'attività circoscritta a un sistema chiuso, con scarse ripercussioni sul resto dell'economia. Un'interpretazione che il femminismo e altri filoni di pensiero hanno dimostrato essere semplicemente sbagliata. Gli studi hanno ampiamente documentato (si veda, ad esempio, Chant, 2004) che, per una piena comprensione dell'economia di mercato (o sfera produttiva), occorre tenere conto anche dell'economia «non di mercato» (o sfera riproduttiva). Senza la riproduzione quotidiana e generazionale della forza lavoro, le attività produttive si arresterebbero.

Sotto questo profilo, includere nel conto le ore lavorate nell'economia non di mercato dagli appartenenti alle diverse fasce di reddito è essenziale per capire qual è il contributo apportato dai singoli individui all'economia nel suo complesso – tanto a livello di sfera produttiva che riproduttiva. I dati sull'impiego del tempo raccolti dalla *Time Use Survey*, realizzata nel 2005 dall'Office for National Statistics, dimostrano che i soggetti a più basso reddito dedicano in media 82 minuti in più al giorno al «lavoro domestico» rispetto ai loro corrispettivi ad alto reddito.

Disaggregando ulteriormente i dati, emergono differenze considerevoli tra le fasce a basso e alto reddito rispetto alle tipologie specifiche di faccende domestiche, come cucinare e pulire. La ricerca ha inoltre rilevato che le persone a basso reddito dedicano alla cura dei bambini 13 minuti in più al giorno di quelle ad alto reddito. Sebbene sul fronte della cura degli adulti lo scarto sia alquanto ridotto, è comunque possibile affermare che complessivamente i soggetti a basso reddito dedicano circa 18 minuti in più al giorno esclusivamente al lavoro di cura,

equivalente a 8,4 ore di lavoro in più al mese. In sintesi, tenendo conto dell'impatto del lavoro non retribuito su quello retribuito, o alla semplice correlazione tra i due, possiamo legittimamente affermare che i soggetti a basso reddito lavorano sodo quanto i loro corrispettivi ad alto reddito (se non di più).

4.6 Mito 6: il settore privato è più efficiente di quello pubblico, per questo si guadagna meglio

Il lavoro che costa poco non è necessariamente quello che funziona meglio. Questa leggenda circa la supposta efficienza del settore privato ha favorito l'intensificarsi delle gare d'appalto per l'affidamento di servizi pubblici ai privati. Essa è stata inoltre usata per giustificare la riduzione della spesa per i servizi. Ma spesso i prezzi più bassi hanno un costo.

Nel caso delle pulizie ospedaliere, l'Unison ha dimostrato che i risparmi nei costi sono stati ottenuti retribuendo meno il personale e inasprendo le condizioni di lavoro. Tagliare questi costi può tradursi in un minor tempo dedicato alle attività di pulizia e in un peggioramento complessivo del servizio. Il meccanismo degli appalti al ribasso può quindi comportare tutta una serie di conseguenze negative (Davis, 2009).

Il programma *Panorama* della Bbc¹⁷ ha scovato ausiliari ospedalieri che arrivano a lavorare dodici ore al giorno per sei giorni a settimana, pur di guadagnare quanto basta per vivere. Sono emersi casi di ausiliari che, non avendo diritto alla malattia, andavano a lavorare anche se non stavano bene. Quando accadono cose simili, si rischiano disservizi su questioni davvero importanti per le persone, come il diritto a ricevere le migliori cure e la riduzione del rischio di contrarre infezioni in ambiente ospedaliero. In breve, i risparmi sono, in termini economici, un miraggio.

Se ampliamo la prospettiva, per guardare ai beni e ai servizi che tradizionalmente esulano dalla sfera del pubblico, il quadro appare simile. Il sistema attuale – che concepisce l'efficienza come fare di più in cambio di meno – tende effettivamente a sbarazzarsi di molte cose cui la società conferisce valore. E così, i banchieri della City sono «effi-

¹⁷ Il programma *Panorama Report* è stato trasmesso inizialmente nel 2005, per maggiori informazioni si rinvia all'indirizzo internet: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/4675931.stm>.

cienti» se creano sempre più prodotti finanziari, anziché preoccuparsi di fornire accesso sostenibile alla finanza. I pubblicitari sono «efficienti» se spingono i consumatori a mangiare sempre più dolci, senza preoccuparsi del prezzo che lo Stato dovrà pagare per i problemi di salute provocati dall'obesità. E sarà inoltre considerato «efficiente» confezionare in modo stravagante i dolci oggetto di quella pubblicità, per esportarli a mezzo mondo a prescindere dall'impatto ambientale. Abbiamo bisogno di una nuova definizione di efficienza, che sappia tenere conto degli esiti prodotti (Ryan-Collins, Sanfilippo e Spratt, 2007). È fuorviante pensare di poter risparmiare aumentando l'efficienza, se non includiamo nel conto i veri risultati sociali e ambientali generati dai beni o servizi che produciamo. La nozione di «salario d'efficienza» può essere d'aiuto. Si tratta di un concetto usato per descrivere uno scenario in cui risulta più conveniente pagare i dipendenti *più* del salario minimo: una scelta che favorisce la fidelizzazione dei lavoratori, li incentiva a fare bene il proprio lavoro, e permette alle persone di vivere dignitosamente.

4.6.1 L'ausiliario ospedaliero

È molto interessante notare che, non appena indossi il camice da ausiliario, la gente ti tratta in modo diverso, ed è un peccato perché significa non riconoscere il contributo che queste persone danno

*Mark Goldman, amministratore delegato,
Heart of England NHS Foundation Trust¹⁸*

A.A.A. CERCASI

Gran lavoratore, attento e coscienzioso, che si occupi di pulire le sale degenza, i bagni, i laboratori, gli uffici, i corridoi e gli ambienti ospedalieri; lavare letti e materassi; rifare i letti; mantenere gli ambienti di servizio e i magazzini puliti e in ordine; distribuire biancheria da letto e altri articoli provenienti dalla lavanderia; sostituire tende in tessuto e tende

¹⁸ La citazione è tratta dall'intervista di Mark Goldman a Bbc News, 14 luglio 2005, disponibile all'indirizzo internet: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/4676741.stm>.

divisorie quando sporche; disinfettare e sterilizzare apparecchiature e forniture; fare uso di germicidi e di dispositivi di sterilizzazione; svolgere le ulteriori mansioni riportate alla voce «Addetto alle pulizie». Il candidato non si preoccuperà del rischio di contrarre infezioni a seguito dell'esposizione a liquidi corporei e feci, né avrà problemi a usare detersivi corrosivi; rispetterà l'uguaglianza, la diversità, i diritti e le responsabilità di ciascun individuo, sarà sempre cortese e rispetterà la privacy dei pazienti; e dovrà essere disposto ad orari di lavoro notturni e che ostacolano la vita sociale.

Salario: 6,26 sterline l'ora

Gli ausiliari ospedalieri non si limitano a fare le pulizie in edifici deserti. Come appena illustrato, svolgono un ruolo imprescindibile per il funzionamento dell'ospedale e la cura dei pazienti (Grimshaw e Carroll, 2008). Tutti riconoscono quanto siano importanti gli ausiliari ai fini di un miglior esito delle cure e di una maggiore fiducia e serenità da parte dei pazienti. Eppure, sebbene assolvano a una funzione fondamentale, il loro lavoro è pagato poco ed è considerato di basso rango. Negli ospedali, i servizi di pulizia sono spesso finiti nella scure degli imperativi di razionalizzazione e dei tagli in cui le riforme distruttive si traducono. Nell'ambito del sistema sanitario nazionale, il lavoro ospedaliero si è sempre più specializzato, anche attraverso l'esternalizzazione dei servizi di pulizia. Si è dato per assunto che fosse il modo più efficiente di usare le risorse. Tuttavia, è stato ampiamente dimostrato che le cose non sono andate così, perché il risparmio sui costi è andato a discapito delle condizioni salariali e di lavoro per il personale, nonché della qualità del servizio.

Le esternalizzazioni e l'ultraspecializzazione hanno incoraggiato ciò che viene definito il doppio binario per i lavoratori del sistema sanitario nazionale. Lo stesso Ministro della Salute Andy Burnham ha parlato della «distanza che separa gli ausiliari ospedalieri dal resto della famiglia della sanità nazionale» (Davis, 2009). Tra gli ausiliari si registrano un alto turnover e un elevato numero di posti vacanti.

Secondo l'Unison, le cure risentono negativamente dello scarso attaccamento degli ausiliari al sistema sanitario nazionale e delle situazioni in cui predominano gli esternalizzati, con contratti a breve termine

che prevedono cattive condizioni di lavoro (*ibidem*). Il prezzo di tutto ciò viene pagato non solo dagli ausiliari stessi, in forma di scarsa retribuzione e basso status, ma da tutti noi, perché una forza lavoro così fortemente isolata non ha gli strumenti per garantire i migliori risultati possibili in ambito ospedaliero.

Distinguere l'apporto delle mansioni di pulizia dai risultati complessivi ottenuti dalle cure ospedaliere è impossibile: il lavoro degli ausiliari è una componente fondamentale della miscela. Abbiamo pertanto scelto di isolare solo due insieme discreti di risultati. Innanzitutto, vi è la diminuzione delle infezioni contratte in ambiente ospedaliero: abbiamo incluso nel conto il costo di queste infezioni per il sistema sanitario nazionale, nonché una stima del costo per i pazienti. In secondo luogo, vi è il contributo degli ausiliari al valore sociale complessivamente creato dall'ospedale.

Partendo da queste stime, la conclusione della nostra ricerca è che gli ausiliari ospedalieri sono ricompensati in modo pessimo per il contributo che apportano. Per ogni sterlina loro corrisposta, generano dieci sterline di valore sociale. Una cifra quasi certamente sottostimata, visto che il funzionamento complessivo dell'ospedale dipende anche da loro. Ciononostante, il quadro è chiaro: gli ausiliari contribuiscono più di quanto ricevono.

4.7 Mito 7: se tassiamo i ricchi, loro prendono i soldi e scappano

Secondo il pensiero economico ortodosso, le persone tendono a scegliere di vivere e lavorare laddove possono trarne di più in termini di entrate personali (si veda, ad esempio, Avi-Yonah, 2000). Qualora se ne presentasse l'occasione, dice la teoria, esse si trasferiranno da una giurisdizione a pressione fiscale alta verso un'altra a pressione fiscale bassa, così da tenere per sé una maggiore percentuale dei compensi percepiti.

Tuttavia, è facile intuire che la scelta di emigrare è ben più complessa. Essa dipenderà da una moltitudine di fattori che esulano da considerazioni di carattere strettamente economico, come l'affinità culturale, l'ambiente, la vicinanza di amici e parenti, nonché la qualità dei servizi pubblici (van Dalen e Henkens, 2007).

Se la presenza di un'alta pressione fiscale fosse sufficiente a far fuggire via la ricchezza, dovremmo assistere all'esodo dei cittadini più benestanti di paesi come Svezia, Danimarca, Norvegia e Francia – ovvero di quei paesi dove la pressione fiscale è massima. Se diamo una rapida

occhiata all'ultima classifica di Forbes dei più ricchi del mondo¹⁹, scopriamo che i quattro norvegesi presenti in classifica vivono tutti in Norvegia, i due danesi vivono in Danimarca, cinque dei nove svedesi vivono in Svezia, e otto dei dieci francesi risiedono in Francia.

Mentre a livello di dati aggregati, l'idea che le tasse alte riducano il reddito e la ricchezza nazionale trova scarsi riscontri. Il reddito di un paese viene misurato in termini di Pil. Tenendo conto delle diverse dimensioni della popolazione, dovremmo riscontrare un minore Pil pro capite in paesi come la Svezia, dove la pressione fiscale è massima.

Tuttavia, la Svezia ha un Pil pro capite di 52,057 dollari, cifra significativamente superiore a quella del Regno Unito (43,089 dollari) e della Germania (44,471 dollari), paesi dove le tasse sono più basse²⁰. Ciò fa pensare che la performance economica, o la prosperità, non siano avversate dalla semplice adozione di imposte più alte.

4.8 Mito 8: i ricchi contribuiscono di più alla società

Tra gli ultraricchi, vi è chi ama nascondersi dietro il mito che vuole che i ricchi contribuiscano alla società più di tutti gli altri. Pensate a quante tasse pagano, dice la tesi, nonché alle donazioni in beneficenza di cui fanno sfoggio.

L'economista Simon Head ha calcolato che, negli Stati Uniti, il salario settimanale medio percepito dall'80% della popolazione occupata appartenente alla fascia inferiore di reddito è diminuito del 18% tra il 1973 e il 1995, mentre la retribuzione dell'élite delle corporation è aumentata del 19% al netto delle tasse. Un incremento che arriverà al 66% dopo che i commercialisti avranno «fatto magie» (Head, 1996). Nel Regno Unito, negli ultimi dieci anni i dirigenti hanno beneficiato di aumenti salariali che fanno nettamente impallidire quelli concessi al personale dipendente; a ciò deve aggiungersi il fatto che i ricchi versano, in proporzione, molte meno imposte sul reddito rispetto ai più poveri (Byrne e Ruane, 2008).

Oltre a pagare meno tasse, i ricchi danno spesso vita a lobby finalizzate a erodere la base imponibile, sottraendola all'economia. Essi han-

¹⁹ *The World's Billionaires 2009*, 3 novembre 2009, disponibile all'indirizzo internet: http://www.forbes.com/lists/2009/10/billionaires-2009-richest-people_The-Worlds-Billionaires_Rank.html.

²⁰ World Development Indicators database, Banca mondiale, 15 settembre 2009.

no foraggiato il diffondersi dell'idea falsata che ridurre le tasse serva a stimolare la crescita e persino ad aumentare il gettito fiscale dello Stato. Il premio Nobel all'economia Paul Krugman ritiene che ciò, nel caso degli Stati Uniti, non corrisponda al vero. I tagli alle tasse introdotti durante l'amministrazione Bush, sbilanciati a favore dei più benestanti, hanno avuto conseguenze disastrose per l'economia: sono stati uno dei fattori che ha contribuito a trasformare il surplus di 230 miliardi di dollari, ereditato dal Presidente Bush, in un deficit di 300 miliardi (Krugman, 2003).

Le persone ricche che eludono il fisco giustificano spesso il proprio comportamento appellandosi all'inefficienza dei servizi pubblici. Alcune di loro si nascondono dietro la cortina di ingenti donazioni in beneficenza.

Tuttavia, i ricchi fanno in realtà meno beneficenza dei poveri, relativamente parlando. Il 5% dei nuclei familiari più ricchi dona meno dell'1% delle proprie entrate, mentre il 10% dei nuclei più poveri dona il 3%. Ed effettivamente le disparità di reddito si riflettono in disparità a livello di donazioni filantropiche (Toynbee e Walker, 2008). Gli spiccioli elargiti dagli ultraricchi sembrano servire a mala pena a ripulire la coscienza di qualcuno. A detta di Polly Toynbee, «la vera filantropia del mondo moderno è comportarsi da buon contribuente: riconoscere pubblicamente il fatto che esiste un rispettabilissimo meccanismo per prelevare denaro da chi ne ha troppo e darlo a chi non ne ha affatto» (*ibidem*).

4.8.1 Il commercialista

Mi chiamo Ronan Voight e sono specializzato in consulenza fiscale e tributaria. Sono sul mercato da oltre vent'anni e la mia lista clienti è lunga a più non posso. Ho lavorato a stretto contatto con gli ispettori della ex Inland Revenue e della HM Customs and Excise per quasi tutta la mia vita professionale, quindi mi muovo con cognizione di causa. Quasi tutti i miei clienti sono persone ricche che aiuto a eludere il fisco. Un mio cliente ha appena venduto la sua attività per oltre 1,2 milioni di sterline. Sono riuscito a fargli versare solo 8.000 sterline di imposte²¹

²¹ Per apprendimenti si rinvia al sito web di Ronan Voight, *The Tax Beater*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.taxbeater.com/>.

A.A.A. CERCASI

Il candidato è interessato ad aiutare i ricchi sfondati a evitare di versare la loro giusta parte di tasse? Dovrà tenersi costantemente aggiornato sulle novità del diritto tributario, al fine di aiutare i propri clienti a muoversi sempre nel pieno rispetto di tutte le disposizioni di legge pur versando il meno possibile. Anche se guadagnerà meno delle persone per cui lavora, il candidato si consolerà pensando che neanche l'ispettore fiscale guadagna quanto dovrebbe.

Salario: dalle 75.000 alle 200.000 sterline, oltre a ottime prestazioni aggiuntive

Quello del commercialista è un lavoro cui aspirano tanti giovani neo-laureati. Aziende come la Deloitte e la Kpmg hanno rami contabilità di dimensioni significative, popolati da consulenti tributari la cui posizione viene descritta come invidiabile. Eppure ciò che questi esperti fanno, in maniera alquanto esplicita, è aiutare le persone e le aziende ricche a pagare meno tasse.

Il lavoro dei commercialisti resta nell'ambito della legalità finché essi riescono a restare «nel giusto» rispetto alla sottile linea che separa l'elusione dall'evasione fiscale. La prima, che è qualcosa di ben distinto dall'evasione, consiste nell'utilizzare strumenti giuridici applicabili a un determinato regime fiscale per ridurre l'importo delle imposte dovute. In realtà, la differenza tra elusione ed evasione è semantica. Come disse una volta l'ex Ministro delle Finanze Denis Healey: «La differenza tra elusione ed evasione fiscale sono le spesse mura di un carcere»²².

È impossibile calcolare con precisione a quanto ammontano le perdite imputabili all'elusione fiscale, ma le stime parlano di una perdita annua di 12 miliardi di sterline per quanto riguarda le imprese e di 13 miliardi per le persone fisiche²³. In realtà, tuttavia, ogni singola sterlina che un commercialista riesce a far risparmiare al proprio cliente è una sterlina che sarebbe altrimenti finita nelle casse tributarie. Pertanto,

²² Citato in «The Economist», volume 378, pp. 8476-8479, 2006.

²³ Per apprendimenti si rinvia al blog di Richard Murphy all'indirizzo internet: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/richard-murphy/>

nell'elaborare il nostro modello, abbiamo scelto di calcolare il «costo opportunità» che quei 25 miliardi rappresentano. Stando ai nostri calcoli, con quella cifra si sarebbe potuto coprire il costo annuale di un sistema nazionale universalistico per la cura dell'infanzia e il congedo parentale, per cui occorrerebbero 21,4 miliardi di sterline. Un simile sistema avrebbe generato un valore sociale complessivo di 50 miliardi di sterline all'anno, grazie alla riduzione del disagio sociale (Aked e al., 2009).

Una stima, questa, che non tiene conto di tutta un'altra serie di effetti potenziali. Secondo i calcoli della Christian Aid (2009), la pratica di trasferire i profitti per evitare le tasse costa ai paesi in via di sviluppo 60 miliardi di sterline all'anno. Anche per quanto riguarda la nostra economia, vi sono altri costi da considerare: i mercati non funzionano con la dovuta efficienza se le imprese non rendono pubblici gli effetti dell'elusione fiscale sui propri profitti.

Determinare l'esatto ammontare della base imponibile è un compito da esperti per cui è spesso necessario il sostegno di un professionista. Nel presente rapporto, non intendiamo riferirci alla sfera della gestione contabile ordinaria, che assolve a un'importante funzione sociale, ma a quei consulenti fiscali lautamente retribuiti che si dedicano ad aiutare le persone e le aziende più ricche a pagare meno tasse. Il valore generato da simili attività è risibile. Abbiamo incluso nel conto i compensi percepiti da queste figure professionali quale valore da essi accumulato, dando per assunto che ne versino una parte in imposte sul reddito. Stando alle nostre stime, i commercialisti distruggono 47 sterline di valore per ogni sterlina di valore che creano. L'elusione fiscale viene a tutti gli effetti ignorata dal governo, che si è invece dato da fare per stanare chi froda il sistema per aggiudicarsi prestazioni sociali. Ma i venticinque miliardi di sterline persi ogni anno a causa dell'elusione fiscale fanno impallidire i 900 milioni persi a causa delle frodi al sistema di sicurezza sociale²⁴.

L'elusione fiscale è una pratica legittimata da una folta schiera di consulenti fiscali, che la appoggiano e incoraggiano anziché contrastarla. Non si tratta solo di un problema di dubbia morale, ma di un qualcosa che ci danneggia tutti. Nessun altro esempio riesce a darci meglio la misura di quanto la nostra scala di priorità si sia distorta.

²⁴ Per approfondimenti si rinvia all'indirizzo internet: <http://campaigns.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves/>

4.9 Mito 9: alcuni lavori sono più gratificanti, quindi è legittimo pagarli meno

Giustificare i bassi livelli retributivi attraverso il vago concetto della gratificazione professionale è rischioso. La gratificazione dipende da fattori complessi che non dipendono solo dal mestiere. Il grado di gratificazione è, a detta degli interessati, influenzato da tutta una gamma di fattori, quali i livelli di autonomia e controllo sul posto di lavoro, la fascia di reddito, gli incentivi retributivi e i meccanismi premiali, come anche l'opportunità di intraprendere percorsi di formazione inerenti alla sfera professionale (Oswald, 2002; Bradley, Taylor e Nguyen, 2003).

I dipendenti pubblici dichiarano un grado di gratificazione maggiore rispetto ai lavoratori del settore privato, ma lo scarto va colmandosi. Tra il pubblico impiego i livelli di gratificazione hanno subito un calo netto soprattutto negli anni novanta (Oswald e Clark, 1996), parallelamente all'introduzione nel settore pubblico di discipline proprie del settore privato e del mercato.

Se accettassimo incondizionatamente l'idea che i salari alti compensano lo stress e i lunghi orari di lavoro, dovremmo aspettarci alti livelli retributivi per tutta una varietà di professioni molto stressanti o pericolose.

Nel Regno Unito il lavoro più pericoloso di tutti è fare il pescatore, seguito a distanza ravvicinata da chi costruisce o ripara tetti e ponteggiatori, mentre i netturbini si attestano al diciottesimo posto (Roberts, 2002). Ma nessuno di questi lavori è pagato profumatamente.

La perpetuazione di questa leggenda comporta implicazioni per tutto il resto della società, per via del nesso esistente tra paga e status. Significa mandare un messaggio sbagliato su cosa ci sta a cuore come società e conferire un basso status ad alcune delle più importanti attività lavorative.

Se i più brillanti cervelli che escono dalle nostre università si fanno concorrenza spietata per un posto di lavoro nel ramo pubblicitario o bancario, a fronte di un alto tasso di posti vacanti nel settore infermieristico o dell'assistenza sociale, viene da pensare che le risorse non siano convogliate al meglio. La possibilità di trovare un lavoro le cui finalità sono socialmente apprezzabili andrebbe vista come un riflesso degli effetti positivi di quel mestiere sulla società nel suo complesso. Il lavoratore dovrebbe quindi essere premiato, e non penalizzato, per il tipo di attività professionale che svolge.

4.9.1 L'addetto alla raccolta differenziata

A.A.A. CERCASI

Persona adatta a un lavoro duro. Si richiedono buona forma fisica, ottima salute e capacità di reggere la fatica. Tra le mansioni previste, guidare camion da 7,5 tonnellate nei giri di raccolta, recuperare i rifiuti riposti in sacchi o bidoni a rotelle (da sollevare all'occorrenza), nonché svolgere diverse attività quali scaricare i camion e usare carrelli elevatori, imballatori e trituratori. L'impegno a favore dell'ambiente compenserà la sgradevolezza del lavoro e le levatacce.

Salario: 6,10 sterline l'ora

La raccolta dei rifiuti prodotti da cittadini e attività commerciali è spesso un fatto che viene dato per scontato. Paghiamo male chi si dedica a questa attività professionale, che conferisce uno status inferiore a quello della maggior parte degli altri lavori richiesti dalla nostra società. Eppure, quando gli addetti interrompono la raccolta, la società smette di funzionare. Il cosiddetto «Inverno dello scontento» del 1979 è rimasto impresso nella memoria diffusa, con le sue immagini di bidoni stracolmi e cumuli di rifiuti che non risparmiarono neanche Leicester Square. Giorni tornati alla mente di recente, durante lo sciopero di Leeds.

Abbiamo scelto di inserire nel nostro studio una professione inerente i rifiuti prodotti dalla nostra economia, andando a esaminare il contributo apportato dagli addetti alla raccolta differenziata. Per quanto i risultati che quest'ultima può garantire siano limitati, cosa ne facciamo dei nostri rifiuti resta una questione importante. Chi critica la raccolta differenziata sostiene spesso che i benefici per l'ambiente sono scarsi o limitati, a causa dell'energia impiegata per il trattamento di riciclaggio. Tuttavia, un'analisi del ciclo di vita completo, condotta su grande scala dal *Waste and resources action programme* (Wrap, Programma d'azione sui rifiuti e le risorse), ha rilevato che il Regno Unito risparmia tra 10 e 15 tonnellate di anidride carbonica all'anno grazie al riciclaggio dei rifiuti (*Waste and resources action programme*, 2006). I servizi di differenziazione e riciclaggio sono in larga misura erogati

dagli enti locali, e sotto il profilo occupazionale comportano lavori pesanti e un'alta percentuali di infortuni e incidenti sul lavoro.

Liberarci di ciò di cui non abbiamo più bisogno comporta costi che vanno oltre la problematica delle discariche. In realtà, non gettiamo mai via nulla nel senso proprio del termine. Una bottiglia di vetro prodotta in tempi moderni impiega 4000 anni a decomporsi²⁵, e ancora di più se finisce in discarica. Si tratta di un potenziale spreco. Nel nostro modello abbiamo cercato di stimare il valore attribuito dalle persone ai prodotti che vengono riciclati. Per catturarlo, siamo andati a esaminare i rifiuti riciclati da un «addetto-tipo» di una piccola azienda, la Aardvark Recycling. L'Aardvark produce compost che distribuisce a scuole, orti comunitari, associazioni locali, gruppi di coltivatori e giardini di residenti. Le alternative al riciclaggio non sono allettanti. Le discariche sono malviste dai residenti delle aree designate e producono quasi la metà delle emissioni di metano del Regno Unito. Nel complesso, dal nostro modello risulta che per ogni sterlina corrisposta a un addetto alla differenziata, si generano dodici sterline di valore sociale. Un valore che comprende:

- ♦ il minor costo sociale delle emissioni di anidride carbonica (fortemente ridotte dalle attività di riciclaggio);
- ♦ la riduzione dei disagi o degli «impatti negativi a livello locale» (Cambridge Econometrics con Eftec e Wrc, 2003) per chi risiede in prossimità delle discariche;
- ♦ il contributo al Pil proveniente dall'industria del riciclaggio;
- ♦ il valore di riuso dei beni riciclati.

Escludendo dal calcolo il valore stimato di riuso, il rapporto resta elevato, con oltre undici sterline generate per ogni sterlina che viene spesa.

4.10 Mito 10: la paga è sempre legata alla redditività

Cercate di capire: se mi avessero pagato il 50% di più, non avrei fatto meglio il mio lavoro. Ma se mi avessero dato il 50% in meno, l'avrei fatto peggio

Jeroen van der Veer, ex amministratore delegato della Royal Dutch Shell (Crooks, 2009)

Nella percezione diffusa, i lauti compensi erogati ai massimi dirigenti delle grandi corporation sono specchio dell'ottima performance aziendale e degli alti indici di redditività raggiunti. Negli ultimi dieci anni gli

²⁵ Sebbene il dato di 4000 anni quale tempo impiegato da una bottiglia di vetro per decomporsi è ampiamente citato, vi è anche chi fornisce stime molto più lunghe.

stipendi dei dirigenti hanno subito un'impennata, avendo gli azionisti presa per buona l'idea che le aziende debbano reclutare i migliori talenti per riuscire a garantire buoni risultati (e il talento di prim'ordine si paga a caro prezzo).

Una ricerca citata da una relazione parlamentare sugli stipendi e le liquidazioni degli alti dirigenti (House of Commons, 2002) aveva evidenziato che, tra il 1993 e il 2002, il salario medio di base dei direttori generali più pagati era aumentato del 92%, a fronte di un aumento dell'inflazione del 25% e di un incremento salariale medio pari solo al 44%. Una tendenza tuttora in corso: cinque anni fa, i dieci massimi dirigenti che guadagnavano in assoluto più di tutti incassavano circa 70 milioni di sterline, ma già l'anno successivo – nel 2007 – la cifra era raddoppiata, arrivando a 140 milioni di sterline. E poi ancora, nel 2008, i loro compensi hanno continuato a salire, arrivando a 170 milioni di sterline. Anche i bonus più ingenti sono aumentati, passando dalla media del 40-60% del salario, riscontrata nel 1998, a una percentuale del 100% del salario nel 2003. La relazione parlamentare aveva inoltre rilevato che, durante quello stesso arco di tempo, gli indicatori di performance non sembravano esser stati irrigiditi a giustificazione degli aumenti salariali.

Nel 2008 le aziende più forti del Regno Unito hanno perso un terzo del proprio valore, contestualmente al crollo dell'indice Ftse e all'inizio di una delle peggiori recessioni di cui abbiamo memoria. Eppure, proprio quell'anno, gli amministratori di quelle stesse aziende hanno visto il proprio salario di base impennarsi del 10%. Ciò significa che, nonostante il calo nei bonus loro elargiti, il salario di questa élite è comunque aumentato tre volte di più di quello dei lavoratori ordinari del settore privato, che hanno registrato un aumento salariale medio del 3,1%.

Le imprese sono state solerti nel congelare gli stipendi del personale e dare corso agli esuberi per ridurre i costi, ma hanno comunque concesso ai propri direttori generali un aumento retributivo pari al doppio dell'inflazione (Finch e Bowers, 2009). E l'indignazione pubblica per gli stipendi d'oro dei banchieri non ha impedito a molti alti dirigenti degli istituti bancari andati in fallimento di ottenere generose liquidazioni. La West Bromwich Building Society, che al termine dell'anno fiscale – nel marzo 2009 – aveva perso 48,8 milioni di sterline, ha concesso al suo ex direttore Stephen Karle l'impressionante cifra di

520.600 sterline in liquidazione²⁶. Mentre la Lehman Brothers ha versato un totale di 24 milioni di sterline di liquidazione ai tre massimi dirigenti del suo ramo londinese, proprio mentre ordinava a 4500 dipendenti di liberare la scrivania (Fortson e Chittenden, 2008).

La scarsa correlazione vigente tra la retribuzione dei dirigenti e la performance aziendale non è una novità. Tra le ricerche empiriche a riprova di questa tesi, si possono citare gli studi condotti nel 2004 dai professori di Harvard Bebchuk e Fried (2004), i quali ritengono che i compensi siano pattuiti nell'interesse dei dirigenti e non degli azionisti. A detta dei due studiosi, i pacchetti azionari sono spesso in mano ai fondi pensionistici e rappresentano quindi il benessere economico futuro dei lavoratori medi; eppure, in materia di retribuzione, finiscono per essere ostaggio dei dirigenti.

5. Conclusioni

Il presente rapporto mette in discussione tutta una serie di miti su retribuzione e valore economicamente e socialmente dannosi. Alla loro base, vi è soprattutto l'idea – al centro della nostra ricerca – che esista una relazione diretta tra l'elargizione di laute ricompense e la garanzia di buoni esiti per la società. Come abbiamo visto, le cose – molto semplicemente – non stanno così. L'analisi del ritorno sociale dell'investimento da noi condotta non è un mero esercizio intellettuale: le sue implicazioni, relativamente al modo in cui società ed economia sono strutturate, hanno portata significativa. Gli incentivi economici sono uno strumento potente, che tendiamo a concentrare a beneficio di alcune delle professioni più onerose in termini sociali e ambientali. Così facendo, finiamo per promuovere comportamenti sgraditi, mentre le attività positive vengono scoraggiate.

Nel procedere ai nostri calcoli, l'obiettivo non era privilegiare la massima precisione: alcuni aspetti potrebbero essere stati tralasciati. Il punto fondamentale era richiamare l'attenzione sul problema. Né abbiamo avanzato raccomandazioni dettagliate, poiché ci sembra evidente che si tratti di affrontare alcuni nodi strutturali, e il problema non si risolverà dall'oggi al domani.

²⁶ *Extremely golden goodbye for West Bromwich boss*, «Daily Mail», 16 Luglio 2009, disponibile all'indirizzo internet <http://www.dailymail.co.uk/money/article-1200240/Extremely-golden-goodbye-West-Bromwich-boss.html#ixzz0WevdS4SB>.

Ciò non significa che i governi siano impotenti dinanzi alla questione. Occorre fare molto di più per ridurre le disuguaglianze, e le politiche devono concentrarsi sul nodo delle fasce più alte di reddito. La volontà politica di porre un freno agli stipendi d'oro è mancata o è stata scarsa, e ciò è specchio di una tendenza sistematica al malcostume e all'autocompiacimento da cui è scaturito un clima che ha spinto il mercato verso il fallimento. È ora di imparare la lezione impartita da quel fallimento, e mettere in discussione gli ingenti compensi elargiti ai massimi dirigenti.

È importante distinguere le categorie professionali esaminate dalle persone in carne e ossa che fanno quei mestieri. Non si tratta di puntare l'indice contro i singoli individui, e molti dei professionisti dediti alle attività lautamente retribuiti da noi discusse saranno bravissime persone. Riconosciamo che sono le istituzioni e i sistemi vigenti a promuovere comportamenti all'insegna dell'interesse personale, e sono quindi suddetti sistemi e istituzioni a dover cambiare. La maggior parte delle persone non fa altro che rispondere a determinati incentivi, pertanto dobbiamo assicurarci che questi siano in linea con il valore sociale e ambientale che la nostra economia deve saper metter in campo.

5.1 Alcune raccomandazioni sul versante delle politiche

- ♦ *Rompere il silenzio sul problema degli stipendi d'oro.* In passato, il Nef si è speso per l'introduzione di un tetto massimo per il differenziale salariale. Una richiesta ripresa di recente dal Compass e da altri soggetti, con l'appello alla creazione di una commissione sugli stipendi d'oro. Detta commissione potrebbe avere il compito di stabilire i giusti valori per il tetto al differenziale salariale. La Royal Navy, ad esempio, ha di fatto imposto un differenziale pari a otto, mentre alcune aziende giapponesi adottano di propria spontanea volontà tassi retributivi che limitano il divario tra salari massimi e minimi. La determinazione di questi coefficienti dovrebbe avvenire tenendo conto del concetto di creazione di valore sociale.
- ♦ *Imparare dai successi ottenuti dalle norme antidiscriminatorie.* Verificare la possibilità di meccanismi di discriminazione positiva a vantaggio di chi proviene dalle fasce basse di reddito, per correggere le regole del gioco e assicurarsi che tutti abbiano la possibilità di accedere alle professioni ben pagate.

- ♦ *Inserire il valore sociale e ambientale nei meccanismi di determinazione dei prezzi.* Fino a quando i beni e i servizi non rispecchieranno i reali costi e benefici che la loro produzione comporta, gli incentivi non saranno in linea con i comportamenti positivi che la società vorrebbe promuovere. Stabilendo il giusto prezzo si andrebbe a incidere sulla redditività relativa, allineando così i possibili livelli retributivi al valore che viene creato. Tassare il consumo e le grandi imprese sono due strade percorribili in tal senso, ma gli interventi devono avere natura progressiva.
- ♦ *Introdurre una maggiore progressività della tassazione.* I più ricchi non pagano la loro giusta parte di tasse, e chi è molto ricco non le paga affatto. La redistribuzione, soprattutto di beni e terre, è un modo efficace tanto per colmare le disuguaglianze quanto per ricompensare quei lavori che il mercato non premia. Eliminare le scappatoie fiscali potrebbe essere un altro valido punto di partenza.
- ♦ *Lanciare una politica industriale verde.* Abbiamo l'inedita opportunità di fare progressi sul fronte ambientale, riuscendo al contempo a intervenire sul problema delle disparità salariali. È tempo di adottare una nuova politica industriale, creando posti di lavoro verdi che vadano a sostituirsi a quei lavori a media retribuzione e semi-specializzazione scomparsi dal settore manifatturiero.
- ♦ *Incoraggiare nuove forme di proprietà.* L'edilizia in comproprietà, le cooperative e le società fiduciarie per la gestione delle terre sono modelli basati su forme di proprietà a carattere più collettivo, che garantiscono modalità maggiormente eque di spartizione dei benefici.
- ♦ *Riformare radicalmente le funzioni della City.* È tempo che la finanza torni a svolgere il proprio ruolo al servizio dell'economia, anziché farla da padrona. Al posto della cultura unica delle megabanche, considerate troppo grandi per fallire e tenute a rispondere esclusivamente agli azionisti privati, occorre mettere in campo uno spettro variegato di istituzioni finanziarie dedite alla creazione di valore sociale. Anche incentivi quali le tasse sulle transazioni finanziarie potrebbero contribuire a ridurre gli effetti nocivi delle attività di trading.
- ♦ *Investire in servizi universali di cura dell'infanzia e nelle indennità di congedo parentale.* Nel Regno Unito, la sfera dell'assistenza all'infanzia non fa altro che riproporre e rafforzare le divisioni socioeconomiche e di genere. Assicurarsi che tutti possano accedere a servizi di alta qualità ed economicamente sostenibili significa mettere i genitori

– e le donne in particolare – maggiormente in condizione di poter scegliere di tornare a lavorare, nonché offrire più parità di opportunità ai bambini. L'estensione del congedo parentale, soprattutto ai padri, sarebbe un ulteriore investimento per favorire le possibilità positive di sviluppo per i bambini, nell'interesse della società tutta (Aked e al., 2009). Per coprire integralmente i costi di queste misure, basterebbe recuperare il denaro che la società perde a causa dell'elusione fiscale praticata dai più ricchi. Un investimento così prezioso aumenterebbe inoltre la parità di genere, offrendo maggiori opportunità di carriera alle donne.

Riferimenti bibliografici

- Abdallah S., Thompson S., Michaelson J., Marks N. e Steuer N., 2009, *Happy Planet Index 2.0*, the New economics foundation, Londra.
- Aked J., Steuer N., Lawlor E. e Spratt S., 2009, *Backing the Future: Why Investing in Children Is Good for Us All*, the New economics foundation, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neweconomics.org/publications/backing-future>.
- Avi-Yonah, R.S., 2000, *Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare state*, «Harvard Law Review», vol. 113 (7), pp. 1572-1676, disponibile all'indirizzo internet: <http://ssrn.com/abstract=208748>.
- Baumol W., 2004, *Education for Innovation: Entrepreneurial Breakthroughs vs Corporate Incremental Improvements*, Nber Working Papers n. 10578, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.
- Bebchuk L. e Fried J., 2004, *Pay Without Performance: The Unfulfilled Promise of Executive Remuneration*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Blanden J., Gregg P. e Machin S., 2005, *Intergenerational Mobility in Europe and North America*, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londra.
- Bradley S., Taylor J. e Nguyen A.N., 2003, *Relative Pay and Job Satisfaction: Some New Evidence*, Working Papers n. 000187, Lancaster University Management School, Economics Department, Lancaster.
- Brewer M., Sibiarta L. e Wren-Lewis L., 2009, *Racing Away? Income Inequality and the Evolution of High Incomes*, Ifs Briefing Note n. 76, Institute for Fiscal Studies, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ifs.org.uk/bns/bn76.pdf>.
- Brown G., 2003, *Speech at the British Chambers of Commerce's annual conference in London*, 31 marzo, disponibile all'indirizzo internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/speech_chx_310303.htm.

- Brummer A., 2006, *Do City Workers Earn Their Mega-money?*, «Daily Mail», 27 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://www.thisismoney.co.uk/news/special-reports/article.html?in_article_id=414105&in_page_id=108.
- Byrne D. e Ruane S., 2008, *The UK Tax Burden: Can Labour Be Called the Party of Fairness?*, «Compass Thinkpieces», n. 40.
- Cambridge Econometrics con Eftec (Economics for the Environment Consultancy) e Wrc (Water research centre), 2003, *A Study to Estimate the Disamenity Costs of Landfill in Great Britain*, Defra, Londra.
- Camdessus M., 2000, *Speech at the United Nations Conference on Trade and Development*, 13 febbraio, disponibile all'indirizzo internet: http://www.unctad.org/en/docs/ux_tdxm5.en.pdf.
- Campbell D., 2009, *Male Doctors Earn £15,000 a Year More than Women, Study Reveals*, «the Guardian», 10 novembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.guardian.co.uk/society/2009/nov/10/pay-gap-salary-doctors-nhs>.
- Chant S., 2004, *Dangerous Equations? How Women-headed Households Became the Poorest of the Poor: Causes, Consequences and Cautions*, «IDS Bulletin», vol. 35 (4), pp. 19-26.
- Checchi D. e García-Peñalosa C., 2005, *Labour Market Institutions and the Personal Distribution of Income in the OECD*, CESifo Working Paper n. 1608, CESifo Group, Monaco, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1188440.pdf>.
- Christian Aid, 2009, *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-free*, Christian Aid, Londra.
- Cleveland G. e Krashinsky M., 2003, *Financing ECEC Services in OECD Countries*, University of Toronto, Toronto.
- Crooks E., 2009, *Shell's Chief Executive on the Oil Industry, the Arctic, Russia, CO 2 Controls and the Company's future*, «Financial Times», 6 giugno, disponibile all'indirizzo internet: <http://blogs.ft.com/energy-source/2009/05/06/shells-chief-executive-on-the-oil-industry-the-arctic-russia-co2-controls-and-the-companys-future/>.
- Davis S., 2009, *Contract Cleaning and Infection Control*, Unison, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/4676741.stm>.
- Dawson N., 2009, *Advertising Works 17*, World Advertising Resources Centre, marzo.
- Economic Opportunities Institute, 2002, *How Does High-Quality Child Care Benefit Business and the Local Economy?*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.eoionline.org/early_learning/fact_sheets/ELCLinkBusinessEconomy-Jul02.pdf.
- Equal Opportunities Commission, 2005, *Parents and Carers: A Work-life Balance*, disponibile all'indirizzo internet: http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/PDF/EU_fact3_caring.pdf.

- Equal Opportunities Commission, 2005, Press release: *EOC comment on new Women and Work Commission*, disponibile all'indirizzo internet: <http://83.137.212.42/sitearchive/eoc/Default25f1.html?page=15100>.
- Fabian Society, 2009, *Public Attitudes Towards Economic Equality: Report for the Joseph Rowntree Foundation*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.fabians.org.uk/research/about-economic-inequality-fabians/about-economic-inequality-fabians>.
- Finch J. e Bowers S., 2009, *Executive Pay Keeps Rising, Guardian Survey Finds*, «Guardian», 14 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/14/executive-pay-keeps-rising>.
- Fortson D. e Chittenden M., 2008, *Failing Lehman in \$100m Payout Plan: The Company Approved Huge Packages for Executives Days Before it Went Bust*, «Sunday Times», 12 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/banking_and_finance/article4926278.ece.
- Galbraith J.K., 1958, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Londra.
- Gardiner K. e Millar J., 2006, *How Low-Paid Employees Avoid Poverty: An Analysis by Family Type and Household Structure*, «Journal of Social Policy», vol. 35 (3), pp. 351-369.
- Glyn A. e Miliband D. (a cura di), 1994, *Paying for Inequality: The Economic Cost of Social Injustice*, Institute for Public Policy Research, Rivers Oram Press, Londra.
- Glyn A., 2009, *Functional and Personal Distribution*, in Smeeding T., Salverda W. e Nolan B. (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Goldin C. e Rouse C., 2000, *Orchestrating Impartiality: The Effect of «Blind» Auditions on Female Musicians*, «American Economic Review», vol. 90 (4), pp. 715-741, disponibile all'indirizzo internet: <http://public.econ.duke.edu/~hf14/teaching/povertydisc/readings/goldin-rouse99.pdf>.
- Grimshaw D. e Carroll M., 2008, *Improving the Position of Low-wage Workers through New Coordinating Institutions: The Case of Public Hospitals*, in Lloyd C., Maron G. e Mayhew K. (a cura di), *Low Wage Work in the United Kingdom*, Russell Sage Foundation, New York.
- Head S., 1996, *The New Ruthless Economy: Work and Power in the Digital Age*, Oxford University Press, New York.
- Hills J., Sefton T. e Stewart K., 2009, *Towards A More Equal Society? Poverty, Inequality and Policy since 1997*, The Policy Press, Bristol.
- Hirsch D., Davis A. e Smith N., 2009, *A Minimum Income Standard for Britain in 2009*, Joseph Rowntree Foundation, York, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.jrf.org.uk/publications/minimum-income-2009>.
- House of Commons, 2002, *Trade and Industry Committee, Rewards for Failure*, Sixteenth Report of Session 2002-03, disponibile all'indirizzo internet:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmtrdi/nd/914/914.pdf>.

- Iils - International Institute for Labour Studies, 2008, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, International Institute for Labour Studies, Ginevra..
- International Labour Organisation . Ilo, 2009, *Global Wage Report, Update for 2009*, Ilo, Ginevra.
- Isles N., 2003, *Life at the Top: The Labour Market for Ftse-250 Chief Executives?*, The Work Foundation, Londra.
- Keynes J.M., 1913, *India Currency & Finance*, The Macmillan Company, Toronto.
- King M., 2008, *Key Quotes Reproduced by BBC News*, 12 novembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7725023.stm>
- Krugman P., 2003, *The Great Unravelling*, Penguin Allen Lane, Londra.
- Lewis J. (a cura di), 1998, *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing, Londra.
- Lippke R., 1989, *Advertising and the Social Conditions of Autonomy*, «Business and Professional Ethics Journal», vol. 8, pp. 35-58.
- Major J., 1992, *Election Rally*, 7 aprile.
- Manning A., Machin S. e Gregg P., 1994, *High Pay, Low Pay and Labour Market Efficiency*, in Glyn A. e Miliband D. (a cura di), *Paying for Inequality: The Economic Cost of Social Injustice*, Institute for Public Policy Research, Rivers Oram Press, Londra, pp. 100-113.
- Nsw Government, 2009, *Making the Public Sector Work Better for Women 2008–2012*, New South Wales Government, disponibile all'indirizzo internet: http://www.eeo.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/30300/Summary_Making_the_public_sector_work_better_for_women.pdf.
- Oecd, 2005, *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, Canada, Finland, Sweden and the UK*, Oecd Publications, Parigi.
- Olsen W. e Walby S., 2004, *Modelling the Gender Pay Gap in the UK*, Csr Working Paper n. 17, University of Manchester, Manchester.
- Oswald A. e Clark A., 1996, *Satisfaction and Comparison Income*, «Journal of Public Economics», vol. 61, pp. 359-381.
- Oswald A., 2002, *Report from Warwick WBS Event Are You Happy at Work? Job Satisfaction and Work-Life Balance in the US and Europe*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/academic/oswald/finalnywarwickwbseventpapernov2002.pdf>.
- Peston R., 2009, *Opinion piece for the BBC website*, 2 giugno, disponibile all'indirizzo internet: http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/robertpeston/2009/06/bosses_pay_and_wpp.html.
- Ricardo D., 1817, *Letter to Malibus*, vol I.
- Roberts S., 2002, *Hazardous Occupations in Great Britain*, «Lancet», vol. 360 (9332), pp. 543-44.

- Ryan-Collins J., Sanfilippo L. e Spratt S., 2007, *Unintended Consequences*, the new economics foundation, Londra, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.neweconomics.org/content/unintended-consequences>.
- Smith A., 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen, Londra.
- Spratt S., Simms A., Neitzert E. e Ryan-Collins J. 2009, *The Great Transition*, the new economics foundation, Londra, disponibile all'indirizzo internet: http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Great_T_ransition_0.pdf.
- Stratton A., 2009, *Tory Bill Attempts to Water Down Minimum Wage*, «the Guardian», 13 maggio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/may/13/minimum-wage-tory-bill>.
- Tobin J., 1982, *On the Efficiency of the Financial System*, Lloyd's Bank Review, vol. 153, pp. 1-15.
- Toynbee P. e Walker D., 2008, *Unjust Rewards*, Granta Publications, Londra.
- Unicef, 2008, *The Childcare Transition: A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries*, Unicef Innocenti Research Centre, Firenze.
- Unison, 2006, *Qualifications, Pay and Quality in the Child Care Sector*, Submission to the Low Pay Commission, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.unison.org.uk/acrobat/B2773.pdf>.
- «Usa Today», 2007, *As Kids Get Savvy, Marketers Move Down the Age Scale*, 13 aprile, disponibile all'indirizzo internet: http://www.usatoday.com/money/advertising/2007-04-11-tween-usat_n.htm.
- van Dalen H.P. e Henkens K., 2007, *Longing for the Good Life: Understanding Emigration from a High-Income Country*, «Population and Development Review», vol. 33 (1), pp. 37-66.
- Waste and Resources Action Programme - Wrap, 2006, *Environmental Benefits of Recycling. An International Review of Life Cycle Comparisons for Key Materials in the UK Recycling Sector*, Waste and Resources Action Programme, Banbury.
- Wilkinson R. e Pickett K., 2009, *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbury Press, New York.

Il fenomeno: analisi sociologiche
e politiche europee

I working poor. Una rassegna degli studi sociologici

Antonella Meo

RPS

L'articolo si propone di tracciare i contorni della questione dei working poor, mettendo a tema alcune chiavi di lettura, individuando diverse prospettive e richiamando l'attenzione su alcuni elementi importanti di analisi selezionati dalla letteratura sull'argomento. Le ricerche prese in esame mostrano la complessità

e multidimensionalità del fenomeno. È la compresenza di più fattori di rischio, a livello micro e a livello macro, a generare la povertà da lavoro mediante effetti sia di tipo diretto che indiretto. L'articolo argomenta infine la rilevanza sociale e la grande attualità della tematica e invita a farne uno specifico oggetto di ricerca empirica.

1. Crisi economica e povertà

Il perdurare e l'aggravarsi della crisi economica internazionale iniziata nel 2007 ripropongono questioni che negli anni passati sembravano avere perso rilevanza, richiamando l'attenzione sui fenomeni di povertà, impoverimento e disuguaglianza.

Come è stato documentato dalla Commissione europea, dall'Organizzazione internazionale del lavoro e da altri istituti, in ambito europeo e nel complesso dei paesi avanzati i costi sociali della crisi sono molto elevati sotto il profilo dell'occupazione, con un incremento consistente della disoccupazione, ma anche un forte deterioramento delle condizioni di lavoro. Più osservatori si soffermano sull'aumento dell'occupazione irregolare, sulla diffusione e particolare fragilità dei lavoratori temporanei, sull'incremento dei lavoratori poveri (cfr., ad esempio, Oecd, 2010; Gallino, 2011).

Questi ultimi sono divenuti oggetto di particolare preoccupazione a livello europeo: da qualche tempo la titolarità di un posto di lavoro non sembra più costituire, come in passato, una garanzia contro il rischio di caduta in povertà (Eurofound, 2010). Si rilevano processi e forme di impoverimento legate non solo alla disoccupazione, ma anche al lavoro: i cosiddetti *working poor* costituiscono ormai una quota significativa e persistente della forza lavoro in tutti i paesi europei.

Anche in Italia, secondo la Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies, 2010), gli individui a rischio di povertà, pur essendo occupati, rappresentano uno dei tratti più preoccupanti della dinamica della povertà più recente.

Naturalmente, e vale la pena precisarlo, i recenti fenomeni di impoverimento non sono da ricondurre esclusivamente alla crisi economica internazionale, ma – come sappiamo – derivano da processi di cambiamento di più lungo periodo, processi che hanno origine e si manifestano con la fine del capitalismo organizzato, la transizione al postfordismo e l'avvento della globalizzazione. Nei nuovi assetti del capitalismo i processi di flessibilizzazione del lavoro, di erosione e crisi delle prestazioni di welfare, di fragilizzazione delle famiglie comportano rischi crescenti di spiazzamento economico e un aumento delle diseguaglianze. Prima che la crisi economica si manifestasse, diversi osservatori avevano già richiamato l'attenzione sulle difficoltà dei meccanismi di regolazione che nel secondo dopoguerra avevano consentito di tenere insieme, in tutto l'Occidente, crescita economica, diffusione del benessere e coesione sociale. Avevano messo a tema le conseguenze in termini di stratificazione della rottura dei vecchi contratti sociali postbellici, l'emergere di «nuovi» rischi accanto al permanere di quelli vecchi, l'inadeguatezza dei sistemi di protezione sociale disegnati nei «trent'anni gloriosi» (Bagnasco, 2008; Taylor-Gooby, 2004; Ferrera, 2007).

Le riflessioni che svilupperemo vanno dunque contestualizzate nell'ambito delle dinamiche di cambiamento sociale ora rapidamente accennate. Tuttavia, se la questione dei più diffusi rischi di impoverimento viene da lontano, è plausibile che l'attuale congiuntura economica contribuisca a estendere quella fascia di popolazione – tra cui in ipotesi i lavoratori a basso reddito – oggi fortemente esposta alla possibilità di scivolare in situazioni difficilmente sostenibili e compensabili, e a darle maggiore visibilità. Le problematiche della povertà e della vulnerabilità sono infatti evidenziate e aggravate dalla crisi in corso, responsabile di avere determinato un generale peggioramento delle condizioni di vita e di avere rafforzato un senso diffuso di precarietà e di incertezza.

Il fenomeno dei lavoratori poveri merita di essere approfondito non solo per la centralità che con la recente crisi economica assumono le dinamiche del mercato del lavoro, ma anche perché costituisce un interessante punto di osservazione da cui prendere in esame le complesse relazioni tra lavoro e povertà, tra bassa retribuzione o cattivi lavori

degli occupati e vulnerabilità economica delle famiglie, approfondendo l'analisi dei rischi sociali insiti nel mercato del lavoro.

Obiettivo dell'articolo è tracciare i contorni della questione dei *working poor*, mettendo a tema alcune chiavi di lettura, individuando approcci e prospettive diverse, richiamando l'attenzione su alcuni elementi di analisi selezionati dalla letteratura sull'argomento. Il punto di vista adottato è inevitabilmente parziale e il percorso proposto non è completo né sistematico: non si tratta di una rassegna esaustiva degli studi e delle ricerche sul fenomeno, bensì di un tentativo di inquadrare la tematica introducendo e problematizzando alcuni suoi aspetti o dimensioni rilevanti.

RPS

Antonella Meo

2. Basso reddito da lavoro o povertà familiare (degli occupati)

Fino agli anni novanta gli studi sulla povertà non contemplavano la figura del lavoratore povero: l'espressione *working poor* sarebbe stata considerata un ossimoro (Andreß e Lohmann, 2008). L'attenzione degli studiosi si concentrava su condizioni di grave disagio e di esclusione sociale, dove per esclusione si intendeva anche e soprattutto quella dal mercato del lavoro. Le ricerche riguardavano prevalentemente figure ai margini della vita sociale, mai entrate nel mondo del lavoro o da quest'ultimo uscite prematuramente per un incidente di percorso, il più delle volte di tipo individuale, oppure definitivamente avendo già concluso la propria vita lavorativa. In ogni caso quella tra lavoro e povertà suonava come una contraddizione in termini: «dove c'era lavoro non c'era povertà, dove emergeva la povertà mancava il lavoro» (Revelli, 2010, p. 45).

Nelle società del Novecento maturo, nei cosiddetti «trent'anni gloriosi» che coprono il periodo della grande crescita dal secondo dopoguerra alla metà degli anni settanta, il modello di organizzazione dell'economia e del lavoro basato sull'industria fordista e sullo sviluppo dei regimi di welfare aveva garantito condizioni socioeconomiche tali da assicurare forte protezione dei lavoratori, salda regolazione del mercato del lavoro e piena affermazione dei principi della cittadinanza sociale. Oggi è del tutto evidente che quell'equilibrio è venuto meno. Da qualche tempo, dunque, è comparsa una nuova figura che nella letteratura e nel dibattito pubblico internazionale viene denominata *working poor* e che, con gli anni duemila, è anche entrata a far parte della statistica ufficiale.

In Europa l'interesse per questa figura è cresciuto negli ultimi anni nell'ambito delle rilevazioni sulla popolazione a rischio di povertà¹. La presenza di lavoratori classificabili come a rischio di impoverimento contraddice l'idea, per lungo tempo radicata, che il lavoro rappresenti nelle società economicamente più sviluppate la migliore protezione contro la povertà².

In passato si riteneva che il fenomeno dei *working poor* non riguardasse i paesi europei, perché dotati di generosi sistemi di welfare, dunque di forme di protezione dai rischi. Lo si considerava, semmai, un problema specifico della società americana, dove è oggetto di attenzione già dagli anni settanta nell'ambito di un dibattito che lo ha ricondotto al processo di deregolazione del mercato del lavoro, al moltiplicarsi delle formule flessibili di impiego, soprattutto alla diffusione di posti di lavoro di scarsa qualità e a basso salario nel settore dei servizi.

La questione dei *working poor* emerge nel contesto europeo solo alla fine degli anni novanta (Andreß e Lohmann, 2008). Il piano di azione e le riforme promosse dalla Strategia di Lisbona nel 2000 con l'obiettivo di favorire occupazione, sviluppo economico, coesione sociale e di combattere la povertà, e il loro rilancio nel 2005, hanno fatto crescere l'interesse per la diffusione del rischio di povertà tra gli occupati. Più recentemente, come si è anticipato, la tematica della povertà «nel» o «da» lavoro (*in-work poverty*) acquisisce ulteriore rilevanza: benché non siano ancora disponibili dati certi al riguardo, è probabile che nell'attuale congiuntura economica tagli salariali, riduzioni dell'orario lavorativo, perdita del lavoro, contrazioni della spesa pubblica determinino un incremento dei lavoratori poveri (Eurofound, 2010). Tuttavia, circa due terzi dei paesi membri dell'Unione europea non risultano

¹ Nel 2007 l'8% della popolazione in età lavorativa risulta nell'Unione europea sotto la soglia di povertà, pur essendo occupata. La Grecia (14%), la Polonia (12%), la Spagna (11%), l'Italia come la Lettonia (10%) presentano i tassi più elevati di lavoratori poveri, mentre Belgio, Danimarca e Paesi Bassi (con il 4%) registrano i tassi più bassi (Ponthieux, 2010).

² Il reddito da lavoro rimane un fattore decisivo per far fronte alla povertà. I tassi di povertà delle famiglie senza occupati sono quasi sei volte superiori a quelli delle famiglie con almeno un lavoratore (Oecd, 2008). A livello europeo il rischio di povertà per chi ha un'occupazione si riduce della metà circa rispetto alla popolazione complessiva, pur con delle differenze fra i vari paesi (Ponthieux, 2010). In Italia, nel 2007, un lavoratore su dieci vive in famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà rispetto a una persona su cinque nella popolazione complessiva (Cies, 2010).

avere adottato misure specifiche per questa fascia di popolazione, né considerano la questione una priorità politica per il governo o per le parti sociali, pur avendola inclusa nelle politiche più generali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale (*ibidem*).

Il fenomeno che stiamo trattando non è solo complesso, come vedremo, ma anche di difficile definizione. Con l'indagine campionaria europea Eu-Silc (Eurostat - *European union Statistics on income and living conditions*) si è dedicata a questa categoria particolare attenzione a partire dal 2003 con una serie di dati che negli anni si sono fatti più ricchi, rilevando peraltro la condizione particolarmente sfavorita dell'Italia rispetto agli altri paesi già nel periodo precedente la crisi economica. Nell'indagine sono considerati *working poor* gli individui che nell'anno di riferimento sono «principalmente al lavoro» (come salariati o come indipendenti) e vivono in famiglie il cui reddito equivalente è al di sotto della soglia di povertà, corrispondente al 60% del reddito mediano nazionale (Leliève, Marlier, Pétour, 2004; European Commission, 2009)³. Si tratta, in altre parole, di individui che lavorano, ma il cui reddito disponibile li espone al rischio di cadere in povertà.

Il reddito a cui si fa riferimento non è individuale, bensì quello familiare, condiviso in ipotesi fra i componenti del nucleo, dopo essere stato ponderato in base alle dimensioni e alla composizione della famiglia stessa. È il reddito complessivo, che somma le risorse economiche percepite da tutti i componenti del nucleo e comprende tutti i tipi di entrata, non soltanto quelle da lavoro, inclusi i trasferimenti dallo Stato. La povertà, va ribadito, viene calcolata sui redditi equivalenti, dipendenti cioè dalla numerosità del nucleo familiare.

Una delle principali difficoltà insite in questa definizione, adottata dalla Commissione europea, è legata al fatto che il concetto di *working poor*, così formulato, tiene conto al tempo stesso di due differenti li-

³ L'indicatore comunitario di povertà, «ufficialmente noto come “incidenza della popolazione a rischio di povertà”, differisce da quello nazionale di povertà relativa stimato dall'Istat» perché basato sui redditi e non sui consumi, in quanto calcola diversamente la soglia ponendola, come si è detto, al 60% della mediana dei redditi familiari equivalenti invece che al 60% dei consumi medi pro capite (per una famiglia di una persona), e perché utilizza una diversa scala di equivalenza. «Collocando la linea di povertà a un livello più elevato rispetto all'indicatore nazionale, individua una percentuale di popolazione a rischio di povertà decisamente superiore all'incidenza della povertà relativa misurata dall'Istat» (Cies, 2009, p. 19).

velli di analisi⁴: lo status occupazionale del singolo individuo e lo status reddituale del nucleo familiare. L'enfasi sulla dimensione familiare è importante ed è motivata da ragioni rilevanti. La famiglia, come sappiamo, è l'unità sociale elementare che svolge le funzioni fondamentali di raccolta e di redistribuzione delle risorse necessarie alla sopravvivenza degli individui. Costituisce essa stessa un fattore di integrazione fondamentale, oltre a rappresentare il tramite più importante per la partecipazione ai diversi sistemi di sostegno sociale. Se un lavoratore è a rischio di povertà, ciò può non essere dovuto al fatto che percepisce una retribuzione bassa o una retribuzione discontinua, ma al fatto che la sua retribuzione è insufficiente a soddisfare i bisogni dell'intero nucleo familiare di cui è parte. Allo stesso modo, egli può invece percepire un salario molto basso ma non essere a rischio, in quanto il reddito complessivo del suo nucleo è al di sopra della soglia di povertà perché, ad esempio, altri membri sono percettori di reddito. Lo standard di vita delle persone dipende, per un dato ammontare di reddito, da quante persone vivono in famiglia, dalle loro risorse ed esigenze, oltre che – naturalmente – dalle economie di scala che la coabitazione genera. Per questo motivo l'analisi di fenomeni come la povertà viene sviluppata prevalentemente a livello familiare.

Va sottolineato, però, che questa definizione di *working poor* non è l'unica né è condivisa. In altre rilevazioni, infatti, l'espressione è sostanzialmente utilizzata come sinonimo di lavoratore a basso salario⁵. Si tratta di un lavoratore che percepisce un reddito (da lavoro) inferiore alla generalità degli occupati: nella definizione dell'Ocse è convenzionalmente considerato tale chi percepisce una retribuzione mensile (od oraria) inferiore ai due terzi di quella mediana dei lavoratori a

⁴ Per una problematizzazione delle difficoltà metodologiche derivanti dall'esigenza di mettere in relazione dimensione individuale e dimensione familiare attraverso informazioni relative alla retribuzione e alle caratteristiche del lavoro e al reddito complessivo del nucleo familiare, difficoltà che peraltro riducono notevolmente la disponibilità di dati adeguati, si rimanda ad esempio a Ponthieux (2010).

⁵ La stessa definizione di «lavoratore» è problematica e viene operativizzata in modi diversi: l'Organizzazione internazionale del lavoro considera occupato chi ha lavorato almeno un'ora nella settimana precedente la rilevazione. Per l'Eurostat il periodo di osservazione non è la settimana in cui avviene la rilevazione, bensì l'anno precedente. In tal caso lo status occupazionale è definito in base al numero dei mesi (più di sei) in cui la persona ha lavorato. Su questo punto cfr. Bardone e Guio (2005), Ponthieux (2010).

tempo pieno (Oecd, 1996). L'Eurostat (2000) considera invece come soglia il 60% della retribuzione mensile mediana calcolata tra tutti i lavoratori.

In questo caso a essere privilegiate sono variabili di tipo individuale legate allo status occupazionale e alle condizioni di lavoro (per esempio, il livello retributivo, il profilo o la qualifica professionale, il grado di stabilità e continuità del lavoro, il tipo di contratto, il settore di attività), mentre tendono a finire in secondo piano gli aspetti più specifici della povertà.

Estremizzando, potremmo dire che le due definizioni principali sono in concorrenza tra loro: l'una focalizza l'attenzione sul fenomeno della povertà, pone l'enfasi sulla condizione di *povero* del *working poor* e, com'è consuetudine nelle analisi della povertà, attribuisce particolare importanza a variabili relative alla composizione e alle caratteristiche del nucleo familiare. Nell'altra invece l'enfasi è posta sulla condizione di *lavoratore* del *working poor* e, com'è tradizione nelle analisi del mercato del lavoro, vengono privilegiate variabili riferite all'individuo. L'attenzione è concentrata sulla situazione del lavoratore in riferimento al (basso) salario, alle caratteristiche personali e a quelle del lavoro svolto.

Come fanno notare diversi autori (Peña-Casas e Latta, 2004; Andreß e Lohmann, 2008; Maitre, Nolan e Whealan, 2012), basso reddito da lavoro individuale e povertà familiare dei lavoratori possono essere fenomeni interrelati, ma costituiscono questioni analiticamente distinte. Come si è detto, infatti, si può essere un lavoratore a basso reddito e non ricadere in una situazione di povertà familiare grazie a entrate extra provenienti da altri componenti del nucleo o da sussidi pubblici. Vi sono paesi europei in cui l'incidenza dei due fenomeni è di segno opposto. Anche i profili sociodemografici degli occupati a basso reddito e dei lavoratori appartenenti a famiglie povere possono divergere: ad esempio, nella gran parte dei paesi europei le donne, se occupate, hanno maggiori probabilità degli uomini di percepire retribuzioni basse, ma al tempo stesso minori probabilità di vivere in famiglie povere, perché spesso il loro reddito integra quello, più robusto, del coniuge. Tra gli occupati a basso salario le percentuali di uomini che vivono in famiglie povere sono generalmente più alte, in alcuni paesi anche molto più alte, delle percentuali delle donne in analoga condizione. Così, se il basso reddito da lavoro interessa prevalentemente i giovani, oltre alle donne, il rischio di povertà familiare tra gli occupati a bassa retribuzione è generalmente più alto nella fascia di età tra i 30 e i 49

anni, sebbene vi siano differenze fra i paesi (Maitre, Nolan e Whealan, 2012).

Diversi studiosi sottolineano dunque che non esiste un legame univoco fra i due fenomeni e che la loro sovrapposizione, e correlazione, risulta di modesta entità (Marx e Verbist, 2008; Maitre, Nolan e Whealan, 2012; Andreß e Lohmann, 2008). Il basso salario sarebbe, secondo molte ricerche, soltanto una delle possibili determinanti della povertà familiare degli occupati (Peña-Casas e Latta, 2004; Crettaz e Bonoli, 2010). L'inadeguatezza del reddito da lavoro può derivare anche da tempi di lavoro ridotti, come nel caso di un lavoratore a tempo parziale, oppure da squilibri tra i bisogni del nucleo familiare e le sue disponibilità monetarie complessive (Crettaz e Bonoli, 2010).

Questo spiega, da un lato, perché in passato le rilevazioni e analisi che hanno adottato rispettivamente l'una e l'altra delle definizioni di cui si è detto si siano configurate come campi di indagine relativamente separati, dall'altro perché il fenomeno dei *working poor* sia stato talora liquidato come poco rilevante quanto a conseguenze sociali e/o come possibile target di strategie di policy orientate a contrastare la povertà. Assumendo un'ottica individuale, e lasciando sullo sfondo la dimensione familiare, alcuni economisti, per esempio, ne hanno sottovalutato la rilevanza ritenendolo un fenomeno circoscritto a fasi transitorie della vita lavorativa (l'ingresso nel mercato del lavoro)⁶ e/o a fasce marginali della forza lavoro, come i giovani.

3. Prospettive di analisi: povertà versus mercato del lavoro

Dalla letteratura emerge che il rischio di impoverimento degli individui occupati (e delle loro famiglie) è un fenomeno complesso, da ricondursi a molteplici fattori: caratteristiche individuali legate all'età, al genere, al titolo di studio e alla posizione nel mercato del lavoro, caratteristiche della famiglia, legate alle dimensioni e alla struttura del nucleo, al tasso di attività dei membri conviventi, fattori di contesto connessi agli assetti istituzionali, alle forme di regolazione del mercato

⁶ Lucifora, McKnight e Salverda (2005) non riscontrano che il basso salario corrisponda a una fase transitoria della carriera lavorativa; ricostruendo l'evoluzione dei guadagni lungo il corso di vita e comparando profili di lavoratori differenti per classe sociale, rilevano che lo svantaggio salariale dei *working poor* sostanzialmente persiste nel tempo.

del lavoro, ai modelli di protezione sociale, alla quantità e qualità dei trasferimenti pubblici a favore delle famiglie.

Il fenomeno in questione può essere dunque preso in esame, come si è accennato, da diversi punti di vista così come da differenti prospettive (anche disciplinari), che ne hanno analizzato i molteplici aspetti, mettendo l'accento ora sull'uno ora sull'altro e rilevando, peraltro, l'eterogeneità interna alla categoria di lavoratori poveri.

Le due definizioni di *working poor* che abbiamo visto possono fungere da coordinate per orientarsi nella letteratura sull'argomento e tratteggiare una sorta di mappa. Sulla base di una prima ricognizione delle ricerche disponibili possiamo dire che la questione in esame, nelle sue declinazioni principali, è stata affrontata prevalentemente nell'ambito di due prospettive di analisi, quella della povertà e quella del mercato del lavoro. Stiamo naturalmente semplificando molto, delineando quelli che potremmo forse meglio intendere come due grandi *frames* all'interno dei quali la nostra questione trova collocazione. Assumendo tali coordinate, possiamo delinearne i tratti salienti.

Al primo *frame* riconduciamo numerose ricerche che coinvolgono prevalentemente sociologi, in cui si arriva alla tematizzazione dei *working poor* a partire o nell'ambito di riflessioni e analisi sulla povertà, sui diversi fattori che concorrono a determinarla, sulla diffusione di nuovi rischi di impoverimento a fronte della crisi delle principali istituzioni che nelle società del dopoguerra avevano provveduto al benessere e alla sicurezza dei cittadini, sui diversi profili di poveri. La povertà da lavoro, si assume in questa prospettiva, non può essere considerata una questione distinta e separata da quella della povertà nel suo insieme, così come le politiche messe in atto per contrastarla sono inevitabilmente parte di quelle più ampie contro la povertà in generale. In sintesi, nell'ambito di questa cornice, due sono i fuochi principali dell'attenzione: la famiglia, cui si è già fatto qualche cenno, e le prestazioni di welfare in un'ottica prevalentemente comparata.

A questo proposito va fatto subito notare che la gran parte delle ricerche complessivamente esaminate sono comparative e prevalentemente orientate, in base alla disponibilità di dati, a individuare i fattori che sono all'origine della diversa incidenza di lavoratori poveri nei vari paesi considerati, esemplificativi di contesti socioeconomici differenti, e a valutare quanto questi diversi fattori incidano sull'entità, sulla composizione e sulle caratteristiche dei lavoratori poveri⁷.

⁷ Sono numerosi gli studi che utilizzano modelli di regressione logistica per rile-

Com'è noto, gli studi sulla povertà hanno mostrato da tempo che le condizioni di vita, l'esposizione ai rischi, la struttura dei vincoli e delle opportunità delle persone dipendono fortemente dal contesto familiare in cui sono inserite. È a livello familiare che si definiscono i bisogni e le risorse degli individui. Nello specifico del nostro oggetto di interesse, dalle indagini si evince che a essere maggiormente esposti al rischio di caduta in povertà, malgrado svolgano un'attività retribuita, sono ovunque in Europa individui che appartengono a famiglie con un solo percettore di reddito e a famiglie monogenitore. Il numero di membri percettori di reddito all'interno del nucleo familiare costituisce una variabile cruciale. Questi e altri tratti caratteristici del fenomeno sono ben noti a chi studia la povertà: per esempio, l'incidenza è più elevata tra gli individui appartenenti a famiglie numerose, con figli e in particolare con figli minori. Fattori questi ultimi che in parte spiegano le differenze osservate fra i paesi mediterranei e quelli dell'Europa continentale: i primi presentano percentuali più elevate di *working poor* ma anche di famiglie numerose, con più figli, e di famiglie mono-reddito (Gutierrez, Guillén e Peña-Casas, 2009).

Le persone che occupano una posizione svantaggiata nel mercato del lavoro, come i lavoratori a bassa qualifica, risultano sperimentare un rischio maggiore di cadere in povertà (da lavoro); tuttavia questo rischio è mediato dal contesto familiare. È particolarmente interessante rilevare che il basso reddito da lavoro individuale si traduce in povertà a livello familiare in misura diversa per gli uomini e per le donne e in modi differenti a seconda del tipo di famiglia (Gardiner e Millar, 2006). Con riferimento al contesto inglese nei primi anni duemila, le madri sole a basso reddito risultano particolarmente a rischio di povertà (20%)⁸; solo tra gli uomini a basso reddito in coppia con figli si riscontrano maggiori probabilità di essere poveri (37%), (Gardiner e Millar, 2006, p. 357).

Gardiner e Millar (2006) sottolineano come spesso, misurando la povertà a livello familiare, si assuma erroneamente che in una famiglia collocata al di sotto della soglia di povertà tutti i componenti siano

vare l'impatto delle principali determinanti del fenomeno, nonché l'impatto di alcuni fattori specifici particolarmente rilevanti per uno o più casi nazionali presi a riferimento.

⁸ Le famiglie monogenitore hanno invece un'incidenza minore nei paesi mediterranei, sono associate alla povertà da lavoro soprattutto nei paesi anglosassoni (Andreß e Lohmann, 2008).

poveri e viceversa, senza entrare nel merito delle modalità di distribuzione del reddito familiare complessivo fra i membri del nucleo. Se invece si considerano anche questi aspetti si possono comprendere meglio le connessioni fra povertà da lavoro individuale e povertà familiare. Dalla loro ricerca, realizzata nel Regno Unito su dati del 2001, emerge il ruolo determinante dei vari componenti adulti del nucleo familiare percettori di reddito, non solo quello cruciale del partner, ma anche quello dei figli grandi, dei genitori, in alcuni casi anche di amici conviventi, nel sostenere economicamente le famiglie dei lavoratori a bassa retribuzione.

Fattori individuali di rischio vengono filtrati non solo dalla famiglia, ma anche dal contesto istituzionale, come dimostrano molti contributi. La percentuale di lavoratori poveri varia notevolmente a seconda dei paesi (Eurofound, 2010). Dalla letteratura presa in esame emerge infatti un punto importante: variabili come il genere, l'età, il titolo di studio, lo status occupazionale, la composizione familiare spiegano soltanto una quota rilevante delle differenze tra i paesi quanto a incidenza e caratteristiche dei lavoratori poveri. Una parte consistente della varianza è spiegata dal contesto nazionale (Andreß e Lohmann, 2008; Lohmann, 2009).

In particolare, va menzionato un filone di ricerca importante che evidenzia il ruolo esercitato dagli assetti di welfare e prende in esame gli effetti di trasferimenti e prestazioni sociali sulla povertà da lavoro. Gli studi in questione, come si è detto, analizzano il fenomeno dei *working poor* a partire dal confronto tra diversi paesi europei, scelti solitamente in modo da essere rappresentativi dei diversi regimi di welfare state delineati da Esping-Andersen (1990) e successivamente rivisitati (Ferrerà, 1996), alla ricerca di differenze nazionali, ma anche di possibili determinanti comuni.

I welfare state differiscono tra loro quanto a grado di demercificazione e di defamilizzazione⁹. Lohmann e Marx (2008) analizzano gli effetti combinati di entrambi questi elementi sull'entità e la composizione dei *working poor*. Il grado di demercificazione, misurato dal livello

⁹ Con il primo concetto si intende in che misura lo stato sociale riesce a ridurre la dipendenza delle persone dal mercato nei processi di soddisfazione dei bisogni; con il secondo la misura in cui le politiche sociali riducono la dipendenza degli individui dalla famiglia di appartenenza, massimizzando le risorse accessibili indipendentemente dai rapporti di reciprocità. Cfr. Esping-Andersen (1990; 1999).

dei trasferimenti e dalla loro accessibilità, influenza negativamente la diffusione di lavoratori poveri perché i lavoratori particolarmente a rischio di povertà, per esempio i lavoratori a bassa qualifica, hanno la possibilità di abbandonare il mercato del lavoro, ma anche perché i trasferimenti ricevuti dai membri non occupati del nucleo familiare contribuiscono al reddito familiare complessivo e quindi riducono l'esposizione alla povertà. La defamilizzazione risulta, invece, connessa alla povertà da lavoro in almeno due modi. Se i nuclei con un solo percettore di reddito, come si è detto, hanno un rischio elevato di povertà¹⁰, politiche di sostegno all'occupazione femminile, di incentivazione di un modello di famiglia a doppio reddito, riducono il rischio di povertà familiare. Se si considera la dipendenza intergenerazionale, il grado di defamilizzazione esercita un'influenza ambigua sui lavoratori poveri, che si chiarisce meglio se si introduce la variabile età. Una maggiore dipendenza intergenerazionale riduce il rischio di povertà dei membri più giovani, se occupati a basso salario, che vengono protetti dalla solidarietà familiare vivendo con i propri genitori, ma aumenta il rischio per i lavoratori adulti capifamiglia, sovraccaricati del peso di una famiglia più numerosa e quindi con più esigenze. Politiche di defamilizzazione che impattano sul grado di dipendenza intergenerazionale possono dunque influenzare la composizione dei *working poor* (Lohmann e Marx, 2008).

Tuttavia, contrariamente a quanto ci potremmo aspettare, il tipo di regime di welfare spiega la varianza riscontrata tra i paesi europei quanto a incidenza della povertà da lavoro meno di quanto riesca a spiegare la varianza della povertà in generale tra gli stessi paesi. Se la comparazione fra contesti nazionali prende in esame le diverse opzioni di policy messe in campo per contrastare il rischio di impoveri-

¹⁰ Tutti i paesi considerati mostrano lo stesso pattern di povertà da lavoro: non è (sol)tanto la capacità reddituale del principale percettore, ma soprattutto la presenza di più percettori di reddito all'interno della famiglia a rappresentare il fattore più rilevante di protezione del nucleo dal rischio di povertà. Emergono comunque pattern diversi in relazione al tipo di regime di welfare: uno, per esempio, è quello tipico dei paesi dell'Europa del Sud e dell'Irlanda, con l'eccezione del Portogallo, dove la gran parte dei lavoratori poveri vive in famiglie in cui il tasso di partecipazione al mercato del lavoro dei membri adulti è relativamente basso. Qui le politiche di demercificazione e di defamilizzazione sono poco sviluppate (Lohmann e Marx, 2008). Tuttavia, come mostrano Andrefß e Lohmann (2008), vengono riscontrate differenze anche tra i paesi riconducibili allo stesso tipo di regime.

mento dei lavoratori e delle loro famiglie, il quadro che ne scaturisce è molto articolato (es. Marx e Verbist, 2008). In Francia, per fare solo un esempio, più della metà del reddito familiare dei lavoratori poveri consiste di trasferimenti; tuttavia alcuni studi hanno mostrato che ci sono importanti differenze fra i diversi regimi di welfare nel grado di riduzione della povertà ottenuta via trasferimenti (Moller e al., 2003; Andreß e Lohmann, 2008).

Senza poterci addentrare in queste analisi, il primo *frame* individuato evidenzia, in sintesi, soprattutto una stretta interdipendenza tra caratteristiche dei welfare state, caratteristiche e composizione delle famiglie, tasso di partecipazione al mercato del lavoro dei componenti dei nuclei familiari (Andreß e Lohmann, 2008). Naturalmente, la stessa struttura e composizione delle famiglie, come i livelli di occupazione femminile, sono influenzati dal grado di demercificazione e di defamilizzazione, e quest'ultimo dall'interazione di sistema di protezione sociale e mercato del lavoro (*ibidem*).

Molteplici fattori istituzionali entrano infatti in gioco e non è facile valutare il loro peso relativo. Altri filoni di ricerca assegnano un ruolo più cruciale al mercato del lavoro, alle sue forme di regolazione, alle relazioni industriali. E qui si innesta il discorso relativo al secondo *frame*, naturalmente distinguibile dal primo solo sul piano analitico, che privilegia come chiave di lettura quella della disuguaglianza, declinata come disuguaglianza delle retribuzioni, delle forme contrattuali, delle condizioni di lavoro, dei trattamenti e delle tutele. Oggetto di analisi e fuoco dell'attenzione sono disparità legate alla sfera economica e all'esercizio dei ruoli occupazionali. Il riferimento è al mercato del lavoro e alla posizione occupazionale dei lavoratori che percepiscono una retribuzione bassa.

Anche nell'ambito di questa prospettiva il ricorso a comparazioni internazionali evidenzia come la quota di occupati a basso salario vari considerevolmente fra i paesi esaminati, ma permette anche di individuare alcuni elementi ricorrenti (Salverda e Mayhew, 2009). Negli ultimi vent'anni i paesi europei hanno reagito in modo diverso alla sfida della disoccupazione e alla necessità di riformare le istituzioni nazionali di gestione del mercato del lavoro e protezione dell'occupazione. Le ricerche prese in esame confermano, in ogni caso, l'interdipendenza di fattori strutturali e istituzionali e di fattori individuali, i quali definiscono profili di lavoratori e di occupazioni particolarmente a rischio. Due sono, estremizzando, i punti di partenza principali che portano a una messa a fuoco della questione dei *working poor*: la cre-

RPS

Antonella Meo

scente disuguaglianza economica che negli ultimi decenni ha investito i paesi sviluppati (Oecd, 2008; 2011), in particolare la disuguaglianza delle retribuzioni; l'evoluzione del mercato del lavoro in termini di deregolazione e flessibilizzazione. I due fenomeni appaiono strettamente intrecciati; tuttavia l'accento posto sull'uno piuttosto che sull'altro distingue diversi filoni di ricerca e, almeno in parte, la prospettiva adottata dagli economisti rispetto a quella maggiormente coltivata dai sociologi: estremizzando, i primi privilegiano la variabile reddito o retribuzione, mentre i secondi la forma contrattuale dell'occupazione.

Esiste ormai un'ampia e consolidata letteratura che documenta l'incremento della disuguaglianza dei redditi e i suoi effetti sulla povertà (cfr. Lucifora e Salverda, 2009). Il tema ha recentemente riacquisito rilevanza, nella misura in cui la disuguaglianza economica viene da alcuni annoverata tra le possibili cause della crisi economica internazionale, nello specifico quella riconducibile alla riduzione della quota dei salari sul Pil e al corrispondente aumento dei profitti e delle rendite, e da altri vista come uno degli esiti dell'attuale congiuntura negativa (Gallino, 2011). Come è stato rilevato, l'evoluzione e l'incremento della disuguaglianza economica negli ultimi decenni è da attribuirsi soprattutto alle dinamiche che hanno investito il mercato del lavoro (Franzini, 2010); ad essere distribuiti in modo più disuguale sono i redditi di mercato rispetto ai redditi disponibili delle famiglie¹¹.

A monte di queste tendenze è spesso annoverato il processo di globalizzazione, che avrebbe messo in diretta concorrenza i lavoratori poco qualificati dei paesi ricchi con quelli dei paesi in via di sviluppo, spostando potere contrattuale a favore dei datori di lavoro (es. Freeman, 2009). Maggiore integrazione e maggiore competitività internazionale avrebbero determinato negli ultimi decenni una profonda riorganizzazione della struttura dei costi con cui le imprese operano sui mercati, cui avrebbe fatto seguito una riduzione degli occupati per unità produttiva e il contenimento del costo del lavoro e delle retribuzioni. Nei mercati del lavoro dei paesi occidentali, viene sottolineato, si sono verificati negli ultimi decenni rilevanti cambiamenti della struttura occupazionale, responsabili di un aumento dei differenziali salariali tra i lavoratori. Secondo alcuni studi l'indebolimento dei sindacati, iniziato

¹¹ Per redditi di mercato l'Oecd (2008) intende la somma dei redditi da salari e stipendi, lavoro autonomo e proprietà più le pensioni private. I redditi di mercato più i trasferimenti pubblici meno le tasse e i contributi sociali dei lavoratori sono i redditi disponibili.

negli anni ottanta, e della contrattazione collettiva hanno contribuito a ridurre la capacità dei salari di fare da argine contro il rischio di povertà economica (Freeman, 2009; Salverda e Mayhew, 2009)¹².

Se la globalizzazione è stata un fattore trainante di riforme strutturali volte a promuovere la concorrenza sui mercati e la flessibilità del mercato del lavoro (Oecd, 2006; 2011), negli ultimi decenni queste riforme hanno profondamente modificato i percorsi di vita e le traiettorie lavorative dei lavoratori, sempre più esposti al rischio di sperimentare forme di lavoro più flessibili e atipiche, oltre che periodi di disoccupazione più frequenti e numerosi (es. Esping-Andersen e Regini, 2000; Gallie, 2002). In tema di conseguenze della flessibilizzazione del mercato del lavoro diverse analisi si sono soffermate sui nuovi rischi a cui i lavoratori sono esposti, soprattutto di intrappolamento in occupazioni precarie. In questo caso l'attenzione si sposta dal problema della bassa retribuzione a quello dell'instabilità dell'impiego, della discontinuità del reddito e dei rischi di vulnerabilità economica che ne derivano (es. Fullin, 2002; Berton, Richiardi e Sacchi, 2009)¹³. Si tratta, però, di un filone di studi che raramente tematizza in modo esplicito la questione dei *working poor*. Per contro, le rilevazioni dell'indagine europea Eu-Silc sulla povertà da lavoro documentano l'importanza della forma contrattuale, riscontrando come un contratto di lavoro temporaneo sia un fattore specifico di rischio (Wolff, 2010). Alcune ricerche analizzano se e quanto a diversi tipi di rapporto di lavoro corrispondano differenze di trattamento economico, accertando una penalità salariale a danno dei lavoratori temporanei¹⁴.

¹² Per quanto riguarda il sindacato, Lucifora, McKnight e Salverda (2005) dimostrano che la sua capacità di ridurre i differenziali salariali ai livelli bassi della distribuzione non è solo l'effetto del suo potere negoziale, ma dipende dalla combinazione di forza sindacale, regolazione dei salari, estensione dei contratti, definizione di salari minimi e generosità delle indennità di disoccupazione. Il quadro che emerge dalla loro indagine, ancora una volta, è molto complesso poiché le variabili in gioco sono molte.

¹³ Come è stato sottolineato con riferimento al nostro paese, i lavoratori atipici hanno anche minore accesso sia alle protezioni sociali, in caso di eventi che non permettono loro di lavorare temporaneamente, che agli ammortizzatori sociali. Su questo punto cfr. Berton, Richiardi e Sacchi (2009).

¹⁴ In Italia la flessibilizzazione del mercato del lavoro ha comportato un ulteriore aumento della sua segmentazione (Barbieri e Scherer, 2009), non solo in termini di stabilità del posto di lavoro, dunque per forma contrattuale, ma anche di trattamento salariale. Alla flessibilità contrattuale si associa la flessibilità salariale,

In sintesi, dalla letteratura presa in rassegna si evince che alcuni profili di lavoratori risultano maggiormente investiti dal problema del basso salario. L'incidenza più elevata si riscontra fra i giovani e i lavoratori manuali, non solo in ambito europeo ma anche negli Stati Uniti e in alcuni paesi Ocse (Lucifora, McKnight e Salverda, 2005). Nell'ultimo decennio i giovani sono in aumento ovunque tra gli occupati a bassa retribuzione anche in ragione del fatto che i loro percorsi di ingresso nel mercato del lavoro sono caratterizzati da una crescente incidenza dei contratti di lavoro atipici (*ibidem*)¹⁵.

Risultano particolarmente colpiti anche i lavoratori part-time e gli immigrati, a causa della loro posizione più precaria nel mercato del lavoro (*ibidem*). In talune circostanze i lavoratori in proprio sembrano avere un rischio di povertà più elevato dei lavoratori dipendenti¹⁶ (Eurofound, 2010). Tuttavia, l'importanza relativa di queste caratteristiche può variare da un paese a un altro (Salverda e Mayhew, 2009). Alcuni settori di attività economica in cui si concentrano gli occupati a bassa retribuzione sembrano ricorrenti tra i diversi paesi: commercio al dettaglio, settore alberghiero e catering, agricoltura e servizi alla persona (Lucifora, McKnight e Salverda, 2005).

L'alta concentrazione di lavoratori poveri tra i lavoratori poco qualificati è riscontrata in diversi paesi. La loro posizione relativa, per fare un esempio, risulta peggiore in Danimarca e in Austria (Salverda e Mayhew, 2009). Differenze nei livelli di istruzione risultano esercitare una forte influenza, come dimostrano Gutiérrez, Guillén e Peña-Casas (2009). Nell'Unione europea un basso livello di istruzione determina un rischio di rientrare tra i lavoratori poveri quasi quintuplicato rispetto ai lavoratori in possesso di un livello di istruzione elevato (Eurofound, 2010).

che investe soprattutto le coorti più giovani, salvo nel caso di lavoratori a elevata professionalità (Bellani, 2009). La forma contrattuale risulta un fattore di disuguaglianza rilevante anche nel medio periodo (*ibidem*).

¹⁵ Su questo punto cfr. ad esempio Blossfeld, Hofäcker e Bertolini (2011).

¹⁶ I dati sui lavoratori in proprio sono, tuttavia, poco affidabili per i noti limiti delle statistiche ufficiali, oltre che per le possibili fluttuazioni di reddito da un anno all'altro (Eurofound, 2010).

4. Conclusioni

I fattori presi in esame nelle ricerche che abbiamo ricondotto al *frame* della povertà e quelli tenuti in conto nel *frame* del mercato del lavoro non sono, evidentemente, indipendenti l'uno dall'altro. Esiste, per esempio, una relazione stretta fra architettura dello stato sociale e sistema di rappresentanza degli interessi (Esping-Andersen, 1999). È l'angolo visuale che cambia nelle due prospettive di analisi considerate e, con esso, cambiano le dimensioni del fenomeno su cui ricade l'attenzione.

Tuttavia, non solo i percorsi di analisi delineati si incrociano e in parte si sovrappongono, ma il quadro che emerge è davvero molto articolato. Dalle ricerche si evince, in sintesi, un insieme complesso di interdipendenze tra determinanti di carattere macro e determinanti micro. Alcuni autori sottolineano come sia difficile valutare l'impatto delle politiche sulla povertà dei lavoratori dal momento che vi sono più livelli di influenza: gli esiti delle politiche dipendono non solo da fattori istituzionali, ma anche dalla configurazione assunta da variabili a livello micro, in primis dalla composizione dei nuclei familiari e dal numero di percettori di reddito al loro interno¹⁷. Differenti combinazioni di politiche di protezione sociale, di politiche del lavoro e politiche fiscali risultano, infatti, migliorare la posizione di alcuni profili di lavoratori poveri e invece deteriorare quella di altri (Gutiérrez, Guillén e Peña-Casas, 2009).

Potremmo dire che siamo ancora lontani dall'individuazione dei meccanismi alla base della povertà dei lavoratori. L'associazione osservata tra le variabili volta a volta prese in esame si rivela spesso spuria e dipende da altri fattori in gioco. Del resto, viste le molteplici variabili implicate, oltre alla poca omogeneità delle basi dati disponibili, la stessa comparazione è difficile da effettuare.

Da questa prima esplorazione della letteratura possiamo comunque trarre alcune indicazioni importanti. In primo luogo le ricerche in esame hanno mostrato la complessità e multidimensionalità del feno-

¹⁷ Se, per esempio, si introducono nell'analisi variabili relative alle relazioni industriali si riscontra che solo a parità di composizione dei nuclei familiari e di numero di percettori di reddito nella famiglia il rischio di povertà da lavoro risulta più basso laddove un sistema di contrattazione centralizzata, nazionale e coordinata si combina con la presenza di un salario minimo (Gutiérrez, Guillén e Peña-Casas, 2009).

meno dei *working poor*. È la compresenza di più fattori di rischio a generare la povertà da lavoro mediante effetti sia di tipo diretto che indiretto. In secondo luogo suggeriscono di adottare una pluralità di punti di vista, oltre che di fonti statistiche. In quanto fenomeni multidimensionali, lo sappiamo, povertà e disuguaglianza «richiedono progressive approssimazioni e finestre di osservazione plurime per essere adeguatamente comprese» (Brandolini e Saraceno, 2007, p. 19).

La tematica dei *working poor* costituisce dunque un ambito di studio in cui la contaminazione di approcci e interessi diversi può essere particolarmente feconda. Inoltre, proprio perché al crocevia di fenomeni diversi che si dispiegano su più piani, è possibile che la questione della povertà dei lavoratori e delle loro famiglie si riveli oggi una chiave di lettura particolarmente utile per cogliere e interpretare i cambiamenti sociali in corso.

Va sottolineato che le indagini prese in esame si riferiscono prevalentemente a dati relativi alla prima metà degli anni duemila. Il persistente rallentamento dell'economia europea negli ultimi anni, le tendenze più recenti che hanno investito il mercato del lavoro e la dinamica dei redditi, l'indebolimento dei sindacati e il ridimensionamento delle prestazioni sociali non possono che rendere oggi la questione ancora più rilevante e di attualità. Con la crisi economica i livelli di occupazione e di disoccupazione rappresentano inevitabilmente il fuoco principale dell'attenzione nel breve periodo, ma nel medio periodo la natura e la qualità dell'occupazione e la misura in cui essa permette alle famiglie di evitare il rischio di impoverimento costituiranno con ogni probabilità questioni cruciali¹⁸.

La nozione di lavoratore povero necessita ancora di affinamento teorico: i problemi concettuali e metodologici derivanti dall'adozione di due livelli di analisi, individuale e familiare, sono lontani dall'essere ri-

¹⁸ Il nesso fra recessione e dinamiche di impoverimento rimane una questione aperta, tutta da approfondire. Quanto la crisi economica in corso costituisca uno specifico fattore di impoverimento o piuttosto agisca da acceleratore di processi di più lungo periodo andrebbe esplorato con analisi mirate e circostanziate, considerata anche la notevole selettività del suo impatto sul tessuto sociale. La Commissione di indagine sull'esclusione sociale ha, infatti, rilevato nel nostro paese una forte differenziazione degli effetti della crisi su individui e famiglie per caratteristiche anagrafiche e generazionali, per composizione familiare e posizione nel mercato del lavoro dei diversi membri dei nuclei familiari, per area geografica e territoriale (Cies, 2010).

solti¹⁹. Sarebbe, soprattutto, auspicabile un ulteriore lavoro di indagine empirica che aiuti a mettere meglio a fuoco le interconnessioni tra le sue varie dimensioni e i nessi causali. Sviluppare più compiutamente questo filone di ricerca permetterebbe forse una migliore comprensione di fenomenologie attuali del disagio e dell'impoverimento che sono state ultimamente interpretate con la chiave di lettura della vulnerabilità sociale, ma rispetto alle quali mancano ancora strumenti di osservazione e di analisi più fini.

La prospettiva della vulnerabilità, ora richiamata, sottolinea i cambiamenti intervenuti, con la crisi del capitalismo organizzato, nella fisiologia dei rischi sociali e la loro diffusione ben oltre i confini tradizionali della povertà; mette in luce che l'impoverimento non riguarda soltanto situazioni di disagio estremo né è necessariamente l'effetto dell'esclusione sociale (Negri, 2002; Ranci, 2002). Suggerisce il superamento di approcci centrati sulle forme più estreme di deprivazione e sugli esiti finali dei processi di esclusione sociale, e intende riproporre, piuttosto, la questione della disuguaglianza tra i cittadini, anche tra gli stessi inclusi (Atkinson, 1998; Castel, 1997).

Pensando al nostro paese, la recente crisi economica ha evidenziato profili inediti di impoverimento, lontani dai profili già noti di esclusione sociale e non collocabili entro i confini del disagio conclamato, che coinvolgono in modo inaspettato individui e nuclei familiari alle prese con seri problemi di bilancio e costretti per la prima volta a chiedere aiuto (Cies, 2010; Sgritta, 2010). Altri elementi sono emersi: la particolare fragilità delle famiglie *male breadwinner*²⁰, le difficoltà dei capifamiglia in cassa integrazione, la diffusione di situazioni di indebitamento, il particolare svantaggio dei giovani con condizioni lavorative precarie e poco garantite, il rischio di scivolare in processi di morosità delle famiglie italiane che nell'attuale congiuntura hanno svolto

¹⁹ In merito alla scelta dell'unità di analisi, con riferimento al caso italiano, si veda il contributo di Mocetti, Olivieri e Viviano (2011) per una dimostrazione dell'importanza di adottare una prospettiva familiare nell'analisi del mercato del lavoro.

²⁰ Nel nostro paese famiglie di questo tipo, basate sul reddito del «marito-padre lavoratore», hanno garantito l'inclusione sociale nell'ambito di un regime di welfare che ha affidato le attività di cura, in prima istanza, alle madri/figlie adulte, richiedendo loro implicitamente di dipendere dal reddito del marito (Esping-Andersen, 1999). Oggi la tenuta economica di questo modello di famiglia è compromessa dalla più debole posizione degli uomini nel mercato del lavoro (Ranci, 2002; Bosco e Negri, 2003).

finora un ruolo cruciale di ammortizzatore sociale, attenuando l'impatto della crisi (Sgritta, 2010).

Queste situazioni, che ci mostrano una faccia inedita non solo della povertà, ma anche della società italiana, non hanno forse a che vedere con la questione dei *working poor*? La tematica dei lavoratori poveri e delle loro famiglie è stata finora poco indagata nel nostro paese, è venuto il momento di affrontarla con progetti di ricerca mirati.

Riferimenti bibliografici

- Andreß H-J. e Lohmann H., (a cura di), 2008, *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Atkinson A.B., 1998, *Poverty in Europe*, Basic Blackwell, Oxford.
- Bagnasco A. (a cura di), 2008, *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Il Mulino, Bologna.
- Barbieri P. e Scherer S., 2009, *Labour Flexibilization and its Consequences in Italy*, «European Sociological Review», vol. 25 (6), pp. 677-692.
- Bardone L. e Guio A.C., 2005, *In-work poverty. New Commonly Agreed Indicators at the EU Level*, Statistics in Focus, Population and social conditions n. 5/2005, Eurostat.
- Bellani D., 2009, *Discriminazione e rischio di basso salario dei lavoratori temporanei in Italia*, «Polis», n. 3, pp. 399-426.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-Insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Blossfeld H.P., Hofäcker D. e Bertolini S. (a cura di), 2011, *Youth on Globalised Labour Market. Rising Uncertainty and its Effects on Early Employment and Family Lives in Europe*, Barbara Budrich Publishers, Opladen (Germany) and Farmington Hills (Usa).
- Bosco N. e Negri N. (a cura di), 2003, *Corsi di vita, povertà e vulnerabilità sociale. Metodi per lo sviluppo dinamico dei rischi di povertà*, Guerini e Associati, Milano.
- Brandolini A. e Saraceno C. (a cura di), 2007, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Castel R., 1997, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», vol. 38 (1), pp. 41-56.
- Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2009, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - Anni 2008-2009*, Roma.
- Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Roma.
- Crettaz E. e Bonoli G., 2010, *Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective*, Working Papers on the

- Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Rec-Wp 12/2010, Recwowe Publication, Edimburgo.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G. e Regini M. (a cura di), 2000, *Why Deregulate Labor Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurofound - European foundation for the improvement of living and working conditions, 2010, *Working Poor in Europe*, Eurofound, Dublino.
- European Commission, 2009, *Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Exclusion*, 2009 update, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>.
- Eurostat, 2000, *Low-Wage Employees in EU Countries*, Statistics in Focus n. 11, European Commission, Lussemburgo.
- Ferrera M., 1996, *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 6 (1), pp. 17-37.
- Ferrera M., 2007, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, «Stato e mercato», n. 81, pp. 341-375.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Milano.
- Freeman R.B., 2009, *Globalization and Inequality*, in Salverda W., Nolan B. e Smeeding T. (a cura di), *The Oxford Handbook of Income Inequality*, Oxford Economic Press, Oxford.
- Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio ed elementi di fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 553-586.
- Gallie D., 2002, *The Quality of Working Life in Welfare Strategy*, in Esping-Andersen G. e al. (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Gallino L., 2011, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Gardiner K. e Millar J., 2006, *How Low-Paid Employees Avoid Poverty: An Analysis by Family Type and Household Structure*, «Journal of Social Policy», vol. 35 (3), pp. 351-369.
- Gutiérrez R.P., Guillén A.M.R. e Peña-Casas R., 2009, *Earnings Inequality and In-Work-Poverty*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Rec-Wp 07/2009, Recwowe Publication, Edimburgo.
- Lelièvre M., Marlier E. e Pétour P., 2004, *Un nouvel indicateur européen: les travailleurs pauvres*, Dossier Solidarité et Santé, n. 2, *Les indicateurs dans l'Union européenne: avancéement et perspectives*, aprile-giugno, Parigi.
- Lohmann H. e Marx I., 2008, *The Different Faces of In-Work Poverty Across Welfare State Regimes*, in Andreß H.-J. e Lohmann H. (a cura di), *The Wor-*

- king Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lohmann H., 2009, *Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor: A Comparative Analysis of 20 European Countries*, «European Sociological Review», vol. 25 (4), pp. 489-504.
- Lucifora C., McKnight A. e Salverda W., 2005, *Low-Wage Employment in Europe: A Review of Evidence*, «Socio-Economic Review», n. 3, pp. 259-292.
- Lucifora C. e Salverda W., 2009, *Low Pay*, in Salverda W., Nolan B. e Smeeing T. (a cura di), *The Oxford Handbook of Income Inequality*, Oxford Economic Press, Oxford.
- Maitre B., Nolan B. e Whelan C.T., 2012, *Low Pay, In-Work Poverty and Economic Vulnerability: A Comparative Analysis Using Eu-Silc*, «The Manchester School», vol. 80(1), pp. 99-166.
- Marx I. e Verbist G., 2008, *Combating In-Work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed*, in Andreß H-J., Lohmann H. (a cura di), *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Mocetti M., Olivieri E. e Viviano E., 2011, *Le famiglie italiane e il lavoro: caratteristiche strutturali e effetti della crisi*, «Stato e mercato», n. 92, pp. 223-244.
- Moller S., Bradley D., Huber E., Nielsen F. e Stephens J.D., 2003, *Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies*, «American Sociological Review», vol. 68(1), pp. 22-51.
- Negri N. (a cura di), 2002, *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Trauben, Torino.
- Oecd, 1996, *Earnings Inequality, Low-Paid Employment and Earnings Mobility. Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2006, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and poverty in OECD Countries*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2010, *Labour Markets and the Crisis*, Economics Department Working paper n. 756, Eco/Wkp(2010)12, 16 aprile, Oecd, Parigi.
- Oecd., 2011, *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives It and How Policy Can Tackle It?*, Forum of Tackling Inequality, Parigi, 2 maggio 2011.
- Peña-Casas R. e Latta M., 2004, *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Ponthieux S., 2010, *In-Work Poverty in the EU*, Eurostat, Methodologies and Working Papers, European Commission, Lussemburgo.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Revelli M., 2010, *Poveri, noi*, Einaudi, Torino.
- Salverda W. e Mayhew K., 2009, *Capitalist Economies and Wage Inequality*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 25 (1), pp. 126-154.

- Salverda W., Nolan B. e Smeeding T. (a cura di), 2009, *The Oxford Handbook of Income Inequality*, Oxford Economic Press, Oxford.
- Sgritta G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford Economic Press, Oxford.
- Wolff P., 2010, *17% of EU Citizens Were at Risk of Poverty in 2008*, Eurostat, «Statistics in focus - Population and Social Conditions», n. 9/ 2010.

RPS

Antonella Meo

Sostenere il reddito dei lavoratori poveri. Una rassegna delle principali misure utilizzate in sede Ue

Rossella Basile

RPS

L'articolo si concentra sui cosiddetti in-work benefits, o employment-conditional benefits, ovvero misure di sostegno al reddito circoscritte ai lavoratori poveri. Si tratta di programmi tesi da un lato a ridurre la povertà dei lavoratori e/o delle loro famiglie, in particolare se con bambini, redistribuendo risorse verso le classi a basso reddito, e dall'altro a incentivare l'occupazione.

A partire dalla letteratura in materia, il contributo dapprima passa in rassegna i programmi di questo tipo adottati dai paesi europei per poi indagare le misure di sostegno al reddito promosse da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia. In particolare, l'attenzione viene posta sul tipo di benefit, sui beneficiari dei programmi, sulle condizioni di eleggibilità e sulle loro principali caratteristiche.

1. Gli «esuli eterni»¹. Un quadro introduttivo sul fenomeno dei working poor in Europa

Il rischio di povertà pur in presenza di un'occupazione – *in-work poverty* – è un fenomeno che investe soprattutto i paesi in via di sviluppo, ma attraversa anche i paesi avanzati, dove il rallentamento dell'economia mondiale e i cambiamenti che hanno investito il mercato del lavoro, segnato da deregolazione e flessibilizzazione, ne hanno acuito la portata. Restringendo l'attenzione ai paesi europei, con riferimento ai dati e al quadro tracciato da uno studio comparativo realizzato dalla Fondazione di Dublino² si evince come l'8% della popolazione in età lavorativa (dai 18 anni in su), sebbene occupata, rientri nella categoria dei «lavoratori poveri», ovvero, adottando la definizione della Commissione europea, «coloro che hanno un'occupazione per almeno sei mesi nel corso dell'anno e hanno un reddito che si

¹ Harrington (1962).

² Lo studio si basa principalmente sui contributi forniti dagli esperti dei 27 Stati membri dell'Ue e della Norvegia che fanno parte della rete dell'Osservatorio europeo sulle condizioni di lavoro (Ewco).

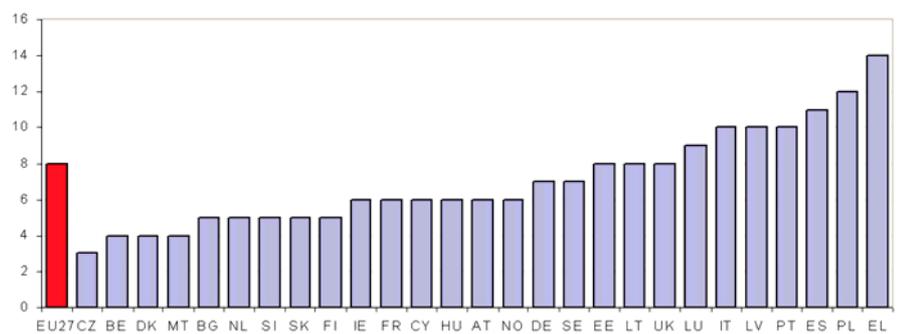
colloca al di sotto del 60% del reddito medio nazionale» (Eurofound, 2010)³. I fattori che intervengono nell'appartenenza alla categoria dei lavoratori poveri intrecciano: *a*) caratteristiche individuali (a partire dall'età, dal sesso e dal livello di istruzione); *b*) caratteristiche del nucleo familiare (ad incidere è se si è single, con o senza figli a carico); *c*) caratteristiche relative all'occupazione svolta (lavoro a tempo pieno o parziale, lavoratori standard o atipici, mesi lavorati in un anno, status professionale). Secondo l'indagine, a essere più esposti sono maggiormente gli uomini qualora si sia di fronte al classico modello di famiglia «*male breadwinner*»; nel caso invece si prendano in considerazione le famiglie monoparentali, le donne sono decisamente più vulnerabili, anche perché rappresentano il 75% dei lavoratori a basso reddito. A ciò si aggiunga che la causa principale della povertà tra i lavoratori risiede nella struttura familiare: tanto più è ridotta, tanto più il rischio di cadere in tale condizione aumenta. A rischio povertà sono anche i giovani, coloro che hanno un basso livello di istruzione – per questi ultimi il rischio di rientrare tra i lavoratori poveri si quintuplica rispetto ai lavoratori con più elevati titoli di studio – e quanti hanno una situazione lavorativa intermittente o incompleta: se si lavora da meno di un anno o si hanno contratti part-time il rischio di *in-work poverty* è triplo rispetto al resto della popolazione attiva.

In Europa, il quadro restituito dal rapporto Eurofound, basato sui dati Eu-Silc (Statistiche dell'Ue sul reddito e sulle condizioni di vita) del 2007, relative alla situazione del 2006, lascia emergere realtà differenziate: il rischio di trovarsi nella condizione di lavoratore povero è più elevato nei paesi meridionali: su tutti spicca la Grecia (14%), a cui seguono Spagna (11%), Italia (10%) e Portogallo (10%). Al contrario, Repubblica Ceca (3%), Belgio, Danimarca e Malta (4% per ciascun paese) registrano i tassi più bassi di povertà nel lavoro (figura 1).

Guardando al periodo compreso tra il 2000 e il 2007, sebbene i trend osservati vadano considerati con cautela, lo studio distingue tre gruppi di paesi: quelli in cui il numero di lavoratori poveri è diminuito, è il caso di Estonia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia; quelli nei quali è aumentato: Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Polonia, Spagna e Regno Unito; e altri ancora dove è rimasto stabile: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca e Norvegia.

³ La definizione di *working poor* non è univoca. Per una disamina si rinvia a Meo (*infra*).

Figura 1 - Il rischio di in-work poverty nei paesi dell'Ue (anno 2007, valori %)



Nota: La Romania non è presente per problemi con i dati a livello nazionale.

Fonte: Eurostat, Eu-Silc 2007.

A fronte di un quadro siffatto, sul piano delle politiche occorre sottolineare che la maggior parte dei paesi Ocse in questi ultimi anni si sono dotati di misure di sostegno al reddito circoscritte ai lavoratori poveri, i cosiddetti *in-work benefits* (Iwb), anche chiamati *employment-conditional benefits*. Si tratta di programmi di sussidio la cui erogazione è subordinata ad una serie di requisiti, tra cui è anzitutto quello di essere occupati, e il cui scopo è duplice: da un lato, ridurre la povertà dei lavoratori e/o delle loro famiglie, in particolare se con bambini, ridistribuendo risorse verso le classi a basso reddito; dall'altro, incentivare l'occupazione, fronteggiando gli alti tassi di disoccupazione dei lavoratori *less skilled* (Leppik, 2006). Gli *in-work benefits* costituiscono un elemento centrale delle cosiddette politiche di «*making work pay*», lanciate dall'Ocse nel 1997 e ribadite nel 2003 nell'ambito della revisione della Strategia europea per l'occupazione dall'introduzione di una nuova linea guida che ne raccomandava l'utilizzo quale strumento per incrementare l'occupazione in Europa. Si tratta, in estrema sintesi, di un blocco ampio di politiche che puntano a rendere più remunerativo il lavoro, e in tal senso sono tese a incentivare la transizione da uno stato di disoccupazione o di inattività ad uno di occupazione⁴. All'in-

⁴ In questa prospettiva, nel disegnare gli strumenti di Iwb si deve operare per evitare le cosiddette trappole della disoccupazione, dell'inattività e della povertà,

terno di questo macro «contenitore» rientrano sia misure che si inseriscono nell'ambito di politiche workfare, sia misure orientate a contrastare la povertà «nel» lavoro (*in-work poverty*). Sulla classe di *in-work benefits* specificatamente dedicati ai lavoratori poveri si concentrerà l'articolo, che dopo aver tratteggiato caratteristiche e diffusione di questi programmi nei paesi europei, descrive nel dettaglio quelli adottati da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia.

2. *Gli in-work benefits nei paesi europei*

Le prime esperienze di programmi legati alla partecipazione al lavoro si sono avute nel mondo anglosassone: l'*Earned income tax credit*, introdotto nel 1975 dall'amministrazione Ford negli Stati Uniti per innalzare i redditi di quanti si collocavano al di sotto della soglia di povertà, nonché per limitare la dipendenza dall'assistenza, e il *Working family tax credit* introdotto nel Regno Unito nel 1999 e riformato nel 2003 – oggi è suddiviso in *Working tax credit* e *Child tax credit* – rappresentano gli esempi principali di *in-work policies*.

Queste soluzioni di policy hanno raccolto notevole interesse e diversi paesi europei hanno previsto l'introduzione di un sistema di agevolazioni fiscali sullo stile di quelle anglosassoni: esempi ne sono il *Prime pour l'emploi* (Ppe) in Francia, il *Combination credit* nei Paesi Bassi e il *Low wage tax credit* in Belgio (Marx, Vanhille e Verbist, 2011). Il *Working tax credit*, che si appresta ad essere sostituito dallo *Universal credit*, rimane la più importante misura di questo tipo in Europa, e ad essa è dedicato l'approfondimento proposto di seguito. Pur tuttavia, programmi di *employment-conditional benefits* sono ormai presenti in più della metà dei paesi Ocse, un «successo» che affonda proprio nel fatto che – come si accennava precedentemente – il loro scopo è di redistribuire a gruppi a basso reddito e al contempo incentivare l'occupazione (Immervoll e Pearson, 2009). Restrungendo l'attenzione all'Europa, si consideri che nel 2005 erano 9 i paesi in cui erano presenti: Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca e Regno Unito, divenuti 10 nel 2007, con la Svezia, e 13

tali per cui in presenza di un sostegno al reddito un soggetto reputi più conveniente preservare il proprio stato di disoccupazione (se si ha un sussidio), o di inattivo o di lavoratore povero piuttosto che accettare un lavoro o uno meglio retribuito. Per un approfondimento si rinvia a Castaldo, *infra*.

nel 2010, con la presenza di questo tipo di benefit anche in Austria, Bulgaria e Romania⁵.

Prima di entrare nel vivo dei programmi adottati da alcuni paesi, occorre precisare che gli *in-work benefits* si distinguono (tabella 1):

- ♦ Per tipologia di sussidio:
 - *credito di imposta*: agevolazione fiscale sull'imposta, a sua volta suddiviso in rimborsabile (Finlandia, Francia, Slovacchia, Svezia, Regno Unito) o non rimborsabile (Paesi Bassi, Ungheria). I crediti di imposta sono diretti a lavoratori poveri, allo scopo di innalzarne il reddito e ridurre così la povertà, incentivando allo stesso tempo il lavoro. Il modello tipico seguito da tali schemi vede una prima fase in cui il credito aumenta all'aumentare del reddito lordo, una seconda fase in cui rimane costante e una terza in cui decresce o termina se il reddito lordo raggiunge una data soglia e quindi decadono le condizioni di eleggibilità (Ochel, 2001 in Leppik, 2006);
 - *deduzione fiscale*: in questo caso, l'agevolazione opera sul reddito imponibile anziché sull'imposta (Finlandia, Romania);
 - *misure di spesa*: quali i trasferimenti monetari (Austria, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Slovacchia, Romania);
 - *misure di riduzione dei contributi sociali* (Belgio, Germania).
- ♦ Per durata temporale:
 - *misure temporanee*: allorché si tratta di benefit corrisposti per un periodo limitato di tempo e in concomitanza dell'inizio di un nuovo impiego in un lavoro qualificato. Il sostegno in questi casi agisce sul piano degli incentivi al reinserimento nel mercato del lavoro, piuttosto che su quello degli incentivi a restarvi. In Europa misure del genere sono presenti in Austria, Belgio, Irlanda, Repubblica Slovacca e Romania;
 - *misure permanenti*: nei casi in cui i benefit non hanno un limite temporale, ma sono corrisposti fino a quando sono esigibili da specifici *target groups* di lavoratori poveri. Tale caratteristica consente di far avere ai programmi adottati un effetto più pronunciato nel contrasto alla povertà e in generale nella distribuzione del reddito (Immervoll e Pearson, 2009). Queste misure sono presenti in quasi tutti i paesi in cui sono adottati gli *in-work benefits* (Belgio, Bulga-

⁵ Oecd, 2012 (*Employment-conditional benefit*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_37419_50404591_1_1_1_37419,00.html).

ria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Slovacca, Romania, Svezia, Ungheria).

Inoltre, a seconda che l'accento sia posto sulla redistribuzione piuttosto che sull'incentivo al lavoro, gli schemi di *in-work benefits* si distinguono in due grandi categorie:

- ♦ quelli indirizzati verso i singoli lavoratori a basso reddito, che offrono forti incentivi al lavoro;
- ♦ e quelli indirizzati verso famiglie a basso reddito, che sono più concentrati sulla redistribuzione.

La condizione e il numero dei bambini possono infine influire rispettivamente sulla esigibilità del sussidio – è il caso dei programmi adottati in Austria, Belgio, Irlanda (*Family income supplement* e *Continued child dependent payment*), Paesi Bassi (*Income dependant combination credit* e *Additional lone parent credit*), Repubblica Slovacca (*Child tax credit*), Regno Unito – e sul suo ammontare: è quanto avviene in Francia, nei due già citati programmi dell'Irlanda, in Romania.

Ancora, alcuni programmi utilizzano il criterio delle ore di lavoro (Austria, Belgio Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Bulgaria) e/o della «transizione» al lavoro (Austria, Belgio, Irlanda, Romania) quali requisiti per l'accesso al credito (tabella 1). In Austria, per esempio, dal 2009 è presente un *in-work benefit* (il programma è denominato *Kombi-lohnbeihilfe*) rivolto a over cinquantenni, persone disabili e quelle con figli a carico che tornano al lavoro dopo almeno 6 mesi di disoccupazione. Si tratta di una maggiorazione salariale mensile di 300 euro per i lavoratori poveri con un impiego full-time e di 150 euro per i part-time, quale incentivo per accettare un lavoro poco remunerato (tra 650 e 1700 euro). La misura, della durata massima di un anno, è riconosciuta su base individuale ed è gestita dal Servizio pubblico per l'impiego (Ams). Nei paesi nordici misure di sostegno al reddito «*employment-conditionals*» dei lavoratori poveri sono presenti in Finlandia e in Svezia. In Finlandia i programmi adottati sono due: l'*Earned income allowance*, una deduzione fiscale sul reddito rivolta a lavoratori a basso reddito, e l'*Earned income tax credit*, un credito d'imposta non rimborsabile anch'esso rivolto ai lavoratori a basso reddito; mentre in Svezia la misura prevista è un credito d'imposta non rimborsabile, su base individuale, l'*Earned income tax credit*, introdotto nel 2007 e rafforzato nel 2008, 2009 e 2010, con l'obiettivo di rilanciare l'occupazione, incentivando le persone a passare da uno stato disoccupazione ad almeno un lavoro part-time. L'Eitc si applica a tutte le persone con meno di 65 anni, indipendentemente dallo stato civile e dal numero di figli e

Qui tab 1

RPS

Rossella Basile

RPS

SOSTENERE IL REDDITO DEI LAVORATORI POVERI. UNA RASSEGNA DELLE PRINCIPALI MISURE UE

RPS

Rossella Basile

RPS

SOSTENERE IL REDDITO DEI LAVORATORI POVERI. UNA RASSEGNA DELLE PRINCIPALI MISURE UE

RPS

Rossella Basile

viene automaticamente detratto dal debito d'imposta individuale. I paesi insulari – Irlanda e Regno Unito – hanno da tempo previsto misure di questo tipo con l'obiettivo di combattere/ridurre la povertà delle famiglie e, conseguentemente, infantile, e di far sì che il lavoro «pagasse» più del welfare. Negli ultimi anni i paesi dell'Europa continentale hanno via via introdotto *in-work benefits*, a differenza di quelli dell'Europa meridionale, dove restano pressoché assenti (tabella 1).

Si entrerà ora nel dettaglio delle misure di sostegno al reddito promosse da Regno Unito, Irlanda, Belgio e Francia, con particolare riguardo al tipo di benefit, ai beneficiari dei programmi e alle condizioni di eleggibilità⁶.

2.1 Regno Unito

Il Regno Unito, come accennato in precedenza, è stato il primo paese europeo ad adottare un credito d'imposta a favore dei lavoratori poveri, che nel paese rappresentano – in linea con la media europea – l'8% della popolazione in età lavorativa (Eu-Silc, 2007). I dati forniti dall'*Institute for public policy research* (Ippr) che nel 2008 ha dedicato un apposito studio al fenomeno della *in-work poverty* nel Regno Unito (Cooke e Lawton, 2008) mettevano in evidenza come, pur lavorando, le famiglie con bambini e quelle monoparentali avevano il doppio delle probabilità di incorrere nel rischio di povertà⁷. Il rapporto evidenziava inoltre come nel 2005/06 la metà dei bambini poveri viveva in famiglie a basso reddito, dato che un ulteriore studio del 2010 ha registrato essere salito al 61% nel 2008/09 (Gottfried e Lawton, 2010⁸).

⁶ Non si entrerà in questa sede nel vivo del dibattito sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità di questi programmi, per il cui approfondimento si rinvia a Castaldo (*infra*) e Granaglia (*infra*).

⁷ Si rilevava inoltre che un quarto delle famiglie a rischio di povertà ha al suo interno un adulto disabile e che il rischio di *in work poverty* è doppio per i nuclei famigliari con a capo minoranze etniche.

⁸ Quest'ultimo studio, *In-work Poverty in the Recession*, sempre promosso dall'Ippr, aggiorna il lavoro precedente, utilizzando i dati che coprono il periodo compreso tra aprile 2008 e marzo 2009. Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/inwork%20poverty%20sep2010_1796.pdf.

In un paese dove i lavoratori poveri sono cresciuti nell'ultimo decennio l'azione del governo ha puntato sul piano delle politiche del mercato del lavoro, sul salario minimo, e in materia di politica fiscale sui crediti d'imposta. Il *Working tax credit* è uno schema integrato spesa-imposta introdotto in Gran Bretagna nel 2003, in sostituzione del *Working families' tax credit* (Wftc), un programma di credito d'imposta nato nel 1999 dalla riforma del *Family credit*. Quest'ultimo era stato introdotto nel 1988 ed era un trasferimento monetario rivolto a coppie a basso reddito con bambini e a sua volta sostituiva il primo sistema di *in-work benefit*: il *Family income supplement*.

Con la riforma del 2003 si tenevano separati il supporto per le famiglie a basso reddito – attraverso il programma di *Working tax credit* – e quello per i bambini – *Child Tax Credit* – esaminati entrambi di seguito.

Il *Working tax credit* è uno schema di credito di imposta indirizzato ai lavoratori a basso reddito, siano essi dipendenti o lavoratori autonomi, con o senza figli. Per essere eleggibile si deve essere occupati per almeno 16 ore settimanali se si ha più di 16 anni o se si sono superati i 60 anni; oppure 30 ore a settimana nel caso di persone con 25 anni e più che non hanno figli o disabilità. Nel caso invece si abbiano carichi di cura dei figli se si fa parte di una coppia il requisito è di 24 ore a settimana, ma almeno uno dei due partner deve lavorare 16 ore a settimana a meno che non siano presenti problemi di salute o non si sia in prigione (Hm Revenue & Customs, 2012). Il numero di ore di lavoro richiesto agli over 25 è variato nell'ultimo anno. Infatti, se prima le coppie con bambini avevano diritto al credito se uno dei due lavorava 16 ore a settimana, dal 6 aprile 2012 le ore di lavoro congiunte o singole (se a lavorare è solo uno nella coppia) devono essere almeno 24.

Fanno eccezione:

- ♦ coloro che hanno 60 anni o più: potranno beneficiare del credito fino a quando lavoreranno per almeno 16 ore a settimana;
- ♦ se un membro della coppia riceve un extra credito poiché è disabile: potranno beneficiare del credito se lavorano almeno 16 ore a settimana e sono idonei per l'elemento della disabilità del Wtc;
- ♦ se un membro della coppia è malato o disabile, ricoverato in ospedale o in prigione: potranno beneficiare del credito se uno dei due lavora 16 ore a settimana o più;
- ♦ se un membro della coppia ha diritto alla *Carer's allowance*: potranno beneficiare del credito se uno dei due lavora 16 ore a settimana o più.

RPS

Rossella Basile

Nel 2011 e anche nel 2012 l'elemento base per tutti coloro che hanno diritto al credito è di 1920 sterline l'anno. Gli altri elementi sono esigibili da alcuni richiedenti sulla base di alcune caratteristiche individuali o relative alla propria famiglia: dall'elemento per le coppie e per le famiglie monoparentali a quello per chi lavora 30 ore settimanali, dall'elemento previsto per i lavoratori disabili o con disabilità grave a quello previsto per gli over cinquantenni che rientrano nel mondo del lavoro, distinguendo tra chi lavora 16-29 ore a settimana e chi lavora 30 ore (cfr. tab. 2). Anche quest'ultimo elemento a partire dallo scorso 6 aprile è stato rimosso, pertanto per poter beneficiare del credito dovranno lavorare il numero di ore richiesto per poterne avere diritto (rispondono agli stessi vincoli richiesti agli over 25).

Tabella 2 - Working tax credit: elementi e ammontare massimo (£, per anno)

	Aprile 2011	Aprile 2012
Elemento di base per tutti coloro che hanno diritto al credito	£ 1.920	£ 1.920
Elemento per le coppie e per le famiglie monoparentali	£ 1.950	£ 1.950
Elemento per chi lavora 30 ore la settimana	£ 790	£ 790
Elemento per il lavoratore disabile	£ 2.650	£ 2.790
Elemento per la disabilità grave	£ 1.130	£ 1.190
Elemento pagabile a chi ha 50 anni o più e ritorna al lavoro (16-29 ore settimanali)	£ 1.365	–
Elemento pagabile a chi ha 50 anni o più e ritorna al lavoro (30 ore settimanali)	£ 2.030	–

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Il Wtc include inoltre uno specifico elemento relativo alla cura dei figli che nel 2011 e nel 2012 copre il 70% dei costi eleggibili (era l'80% nel 2006) per un massimo di 175 sterline a settimana per un figlio e di 300 sterline a settimana per le famiglie con due o più figli (tabella 3). L'elemento è corrisposto al responsabile principale della cura, e dunque potrebbe anche non coincidere con chi riceve la restante parte del credito. Per averne diritto, i figli devono essere affidati ad una struttura formale (gli asili o strutture registrate o approvate) o a lavoratori

anch'essi registrati che prestano attività di cura nelle case in cui vivono i bambini; nel caso però si tratti di parenti il diritto al credito decade. In sintesi, l'ammontare del credito è correlato al numero di ore lavorate, al costo di cura dei figli, e naturalmente al reddito familiare (il livello di reddito familiare cui il Wtc si esaurisce è attorno a 16.000 sterline). Il credito è stimato in via provvisoria all'inizio dell'anno fiscale, con aggiustamenti nel corso dell'anno, sulla base delle dichiarazioni dei beneficiari. La definizione conclusiva avviene a fine anno fiscale.

RPS

Rossella Basile

Tabella 3 - L'elemento relativo alla cura dei figli del Working tax credit

	Aprile 2011	Aprile 2012
Massimo costo eleggibile per un figlio	£ 175 per settimana	£ 175 per settimana
Massimo costo eleggibile per due o più figli	£ 300 per settimana	£ 300 per settimana
Percentuale di costo eleggibile coperto	70%	70%

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Il *Child tax credit* (Ctc), a differenza del Wtc, non è un benefit «*employment-conditioned*», ma è rivolto a tutte le famiglie con figli sotto i 16 anni (fino al 31 agosto successivo al sedicesimo compleanno), vincolo che si estende fino all'età massima di 20 anni se i figli sono iscritti a tempo pieno alla scuola superiore, al college o a programmi di formazione certificati.

Il credito è indirizzato al responsabile del bambino/ragazzo e dunque anche a un non genitore se il bambino vive usualmente con lui, se le sue cose (giochi, vestiti, ecc.) sono nella casa di colui che se ne prende cura, se si è la persona che provvede alle sue spese.

Il Ctc si compone di un elemento familiare (*family element*) pagato a tutte le famiglie con almeno un figlio, il cui valore massimo è pari a 545 sterline all'anno, con maggiorazione in presenza di un figlio sotto l'anno di età e di un elemento associato a ciascun figlio (*child element*) e il cui valore massimo è pari a 2.690 sterline, con maggiorazioni in presenza di figli disabili (tabella 4).

Tabella 4 - Child tax credit: elementi e ammontare massimo (£, per anno)

	Aprile 2011	Aprile 2012
<i>Child tax credit family element</i>	£ 545	£ 545
<i>Child element</i>	£ 2.555	£ 2.690
<i>Disabled child element</i>	£ 2.800	£ 2.950
<i>Severely disabled child element</i>	£ 1.130	£ 1.190

Fonte: Hm Revenue & Customs, 2012.

Come accennato in precedenza, il Ctc prescinde dalla condizione occupazionale ed è viceversa correlato al reddito lordo della famiglia, al numero e ad alcune caratteristiche dei figli. Nell'ultimo anno, anche nel quadro dei tagli subiti dal welfare britannico, sempre a partire dall'aprile 2012 è stato abbassato il livello del reddito che consente di ottenere il credito (l'anno precedente la soglia era fissata a 41.300 sterline) e dipenderà dalla condizione individuale. In termini generali, si potrebbe non ottenere il credito con un reddito annuo superiore a 26.000 sterline se si ha un figlio e di 32.200 sterline se se ne hanno due (Hm Revenue & Customs, 2012)⁹. Per capire la portata di tale riduzione, si pensi che rispetto all'anno fiscale 2007-2008 la soglia si è dimezzata: il limite era infatti fissato a 58.175 sterline.

Inizialmente, il calcolo del credito avviene in modo provvisorio sulla base del reddito dell'anno precedente, per poi essere definitivo al termine dell'anno fiscale quando verranno effettuati i conguagli in eccesso, se il reddito finale è superiore a quello dell'anno precedente, o in difetto, nel caso contrario.

Il pagamento è settimanale o mensile, attraverso accredito diretto da parte dell'agenzia Hm Revenue & Customs presso la banca o la posta, secondo le indicazioni del beneficiario.

2.2 Irlanda

In linea con le caratteristiche dei «regimi liberali» o «residuali», caratterizzati da prestazioni dirette a specifiche categorie di soggetti ed erogate sulla base di *means test* e da sussidi assistenziali minimi, rivolti a contrastare le situazioni di estrema povertà e di esclusione sociale tipi-

⁹ I dati riportati sono pubblicati sul sito internet di Hm Revenue & Customs e sono disponibili all'indirizzo internet: <http://www.hmrc.gov.uk/taxcreditsbudget/index.htm#1>.

che di un mercato del lavoro deregolamentato, anche in Irlanda le misure di sostegno al reddito sono vincolate a numerosi fattori. Gli schemi di *in-work benefits* adottati puntano a sostenere le famiglie a basso reddito (*Family income supplement* e *Continued child dependent payment*), a incentivare il reingresso nel mondo del lavoro dei disoccupati di lungo termine o ancora a favorire l'occupazione a tempo pieno (*Part-time job incentive*).

Diversamente dal *Working tax credit* britannico, il *Family income supplement* (Fis) è un trasferimento settimanale esentasse a favore dei lavoratori dipendenti con basse remunerazioni – sono quindi esclusi i lavoratori autonomi – con figli a carico (con meno di 18 anni o di 22 se impegnati in percorsi formativi a tempo pieno) e occupati per almeno 19 ore a settimana (38 ore se l'arco di tempo considerato sono 15 giorni) per un minimo di 3 mesi. Per raggiungere il monte ore richiesto è possibile sommare le ore di entrambi i partner – sposati o conviventi – mentre non si possono considerare le ore di eventuale lavoro autonomo. Inoltre, si può beneficiare della misura a condizione che il reddito familiare medio settimanale si attesti al di sotto di una determinata soglia, variabile a seconda della composizione del nucleo familiare (tabella 4).

Tabella 4 - Soglie di reddito familiare settimanale in relazione al numero dei figli (anno 2012)

Numero figli	Reddito familiare settimanale inferiore a
1	€ 506
2	€ 602
3	€ 703
4	€ 824
5	€ 950
6	€ 1.066
7	€ 1.202
8	€ 1.298

Fonte: Department of Social Protection, 2012, Family income supplement (<http://www.welfare.ie/EN/Schemes/BirthChildrenAndFamilies/ChildRelatedPayments/Pages/fis.aspx>).

Il sostegno che le famiglie ricevono è pari al 60% della differenza tra il reddito familiare e il corrispettivo tetto reddituale (il benefit minimo è di 20 euro settimanali). Il Fis dura in genere un anno (52 settimane) e non è influenzato da eventuali aumenti o riduzioni del reddito. Per

eventuali variazioni è necessario attendere l'anno successivo per modificare la propria posizione reddituale. La sola variazione ad essere accolta immediatamente riguarda la presa in carico di un altro bambino. Se, invece, non si dovesse più avere un'occupazione per 19 ore settimanali o si perde il lavoro il sostegno decade in modo immediato. A cavallo tra una misura rivolta al sostegno alle famiglie e una tesa a incentivare il ritorno al lavoro, si pone il *Continued child dependent payment* (Ccdp). Si tratta di una prestazione unica riconosciuta a disoccupati di lungo termine (oltre 12 mesi) che rientrano nel mondo del lavoro con un'occupazione full-time o autonoma di durata non inferiore a quattro settimane. Il Ccdp prevede che essi possano ottenere il supporto per la cura dei figli per 13 settimane, a condizione che accettino un lavoro a tempo pieno.

Il *Part-time job incentive* è, invece, uno schema pensato per incentivare il lavoro a tempo pieno. Nello specifico, consente ai disoccupati di lunga durata, con alcune caratteristiche, di accettare un lavoro part-time e ottenere un assegno al posto del trasferimento che ricevono per la ricerca dell'impiego (ma di analoga entità). Il pagamento viene effettuato ogni settimana presso il proprio ufficio postale locale. Per partecipare al programma occorre: *a*) ottenere un impiego part-time fino a 24 ore a settimana; *b*) ricevere un sussidio per la ricerca del lavoro da 15 mesi o più (*Long-term jobseeker's allowance*) di importo pari almeno a 119 euro se si è single o di 193,90 nel caso sia incluso un adulto avente diritto; *c*) impegnarsi a rimanere nel programma per 2 mesi. Al lavoratore è richiesto di comunicare (presso il *Social welfare office*) ogni settimana il numero di ore che ha lavorato. Un modulo che attesti il numero di ore lavorate dovrà essere compilato anche dal datore di lavoro ogni quattro settimane. Inizialmente si può essere inseriti nello schema per un anno, ed avere poi una proroga per un periodo successivo. In questo periodo, il lavoratore dovrebbe continuare a cercare un lavoro full-time¹⁰.

È poi presente un'agevolazione di tipo fiscale: il *Revenue Job Assist*, una deduzione addizionale di cui possono usufruire coloro che sono stati disoccupati e che rientrano nel mondo del lavoro con un'occupazione di almeno 30 ore settimanali e di durata non inferiore ad un anno (ma

¹⁰ Per un approfondimento si rinvia al sito internet del Dipartimento di protezione sociale irlandese: Department of Social Protection, 2012, *Part-time job incentive scheme*, (<http://www.welfare.ie/EN/Publications/SW69/Pages/1WhatistheParttimeJobIncentiveScheme.aspx>).

non se si tratta di un lavoro autonomo). Per poter beneficiare di quest'ultima misura occorre essere stati disoccupati in modo continuativo nei 12 mesi precedenti l'inizio del lavoro (dal 1° gennaio 2010 i giorni di lavoro occasionale – fino a 15 – nel periodo precedente l'inizio del rapporto di lavoro non vengono conteggiati) e aver beneficiato di una delle seguenti prestazioni del Dipartimento della protezione sociale: *Jobseeker's benefit* o *Jobseeker's allowance* per un anno o più, *One-parent family payment*, *Disability allowance* o *Blind person's pension* per un anno o più, *Invalidity pension* per un anno o *Illness benefit* per 3 anni o più, o ancora essere tornato in libertà da 12 mesi.

Infine, l'ultima misura prevista è il *Revenue job assist*, una deduzione fiscale che può essere richiesta per tre anni: nel primo anno di lavoro è di 3.810 euro a cui si aggiungono 1.270 euro per ciascun figlio avente diritto (con meno di 18 anni o con un'età superiore ma ancora in formazione o se ha delle incapacità permanenti di tipo fisico o mentale) per poi ridursi rispettivamente di due terzi nel secondo anno e di un terzo nel terzo anno di lavoro.

Tabella 5 - Ammontare del Revenue job assist nei tre anni in cui può essere richiesto (anno 2012)

Anni	Extra sgravio fiscale personale	Assegno per ciascun figlio avente diritto
Primo	€ 3.810	€ 1.270
Secondo	€ 2.540	€ 847
Terzo	€ 1.270	€ 423

Fonte: Revenue - Irish tax and customs, 2012 (www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it58.pdf).

2.3 Belgio

In Belgio, uno dei paesi Ue con il più basso tasso di povertà tra i lavoratori (5%, nel 2008) ma dove circa il 50% delle famiglie a basso reddito sono famiglie con bambini, una delle due misure di sostegno al reddito, il *Complément de garde d'enfant*, opera proprio a supporto di questo *target group*.

Introdotta nel 2000, il *Complément de garde d'enfant* è un trasferimento monetario a favore di genitori soli con figli a carico che sono stati disoccupati per più di 6 mesi, hanno ricevuto una indennità e riprendono a lavorare. A questi lavoratori è riconosciuto per 12 mesi un benefit di 79,60 euro al mese per la cura dei figli. Il requisito richiesto per

poterne beneficiare è di lavorare in media almeno 18 ore a settimana o part-time, con un contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato di durata non inferiore ad un mese.

La seconda misura adottata è il *Credit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle*. Lo schema prende avvio da un più ampio progetto di riforma dell'imposta personale sul reddito approvato nell'agosto del 2001 e volto, tra l'altro, ad alleggerire il carico fiscale sul lavoro per ridurre la povertà e sostenere l'occupazione. Ad essere introdotto è stato un credito d'imposta rimborsabile e individuale, concesso non solo a lavoratori, ma anche a dirigenti d'impresa, purché contrattualizzati, con un basso salario.

Gli importi del credito d'imposta arrivano al massimo a 120 euro per anno fiscale (importo indicizzato per il 2012) e rappresentano il 5,7% del bonus lavoro¹¹, ovvero 2.100 euro annui. Il credito varia in funzione del salario mensile e va da un massimo di 120 euro per stipendi che non superano i 1.415, 24 euro al mese a zero per quelli superiori a 2.247,83 euro.

2.4 Francia

I dati Eu-Silc 2007 indicano per la Francia un tasso di rischio di povertà per i lavoratori pari al 6%. Sebbene inferiore alla media europea (8%) il fenomeno è in crescita rispetto agli anni precedenti, anche per il contemporaneo aumento di occupazioni precarie e a tempo parziale (Ponthieux e Raynaud, 2007-2008). Il tema della povertà nel lavoro è emerso nell'agenda politica solo all'inizio degli anni duemila, benché bisogna dire che le politiche implementate erano più focalizzate sul problema della disoccupazione che su quello della *in-work poverty* (Eurofound, 2010). È il Governo Jospin a introdurre nel 2001 il *Prime pour l'emploi* (Ppe), un credito d'imposta rimborsabile per lavoratori a basso reddito, dunque ancora uno schema integrato spesa-imposta, per incentivare il ritorno o la permanenza a lavoro.

Nel dettaglio, il *Prime pour l'emploi* correla l'entità della prestazione al salario annuo piuttosto che come avviene in altri casi, al numero di ore lavorate. Possono usufruire della prestazione i lavoratori, salariati e non, full-time o part-time, i cui redditi familiari non superino una certa soglia e i cui redditi da lavoro siano compresi in un dato range.

¹¹ Il bonus lavoro è una riduzione dei contributi previdenziali concessa ai lavoratori con salari più bassi.

Nel 2012, il tetto dei redditi familiari (con riferimento ai redditi fiscali 2011) entro il quale si ha diritto al Ppe è di 16.251 euro per le persone single, vedove o divorziate, e di 32.498 euro per le persone sottoposte a tassazione congiunta. Questi importi sono aumentati di 4.490 euro (2.445 euro nel caso di affidamento condiviso) nel caso di familiari a carico. Per quanto riguarda i redditi relativi all'attività lavorativa, con riferimento al 2011, questi devono essere compresi tra 3.743 euro e un plafond fissato a seconda della situazione familiare (varia da 17.451 a 26.572 euro, a seconda che si sia single o in coppia, con o senza figli)¹². L'ammontare del credito è calcolato con riferimento al reddito da lavoro dell'anno precedente che si assume pari a 1.820 ore di lavoro annuo. Ciò perché i limiti reddituali individuali sono modificati in proporzione alla prestazione lavorativa annua. In tal senso, coloro che hanno lavorato a tempo parziale o per una parte dell'anno devono convertire il tempo di lavoro in ore (o in giornate, nel caso dei lavoratori autonomi), al fine di calcolare l'importo del credito spettante. L'intento è tenere alto l'incentivo al lavoro tra i beneficiari dell'*in-work benefit*, secondo la logica che ispira questo tipo di misure. A seconda dei casi, il credito è detratto automaticamente dall'imposta dovuta oppure, in caso di incapacità o di inattività, pagato dal Tesoro con assegno o bonifico. Secondo la Direzione generale di finanza pubblica, nel 2010 l'ammontare del credito era di 961 euro per le persone single, di 1.043 euro per una coppia in cui solo uno ha un'attività remunerata e di 1.922 euro se entrambi lavorano, a cui si aggiungono 36 euro per ciascun figlio.

RPS

Rossella Basile

4. Considerazioni conclusive

L'affermarsi sempre più delle *in-work benefits policies* è indicativo del consenso che queste via via hanno riscontrato, sia nei governi di destra che di sinistra. Come sottolineano Herwig Immervoll e Mark Pearson (2009, p. 15), nel tempo si è assistito anche ad una evoluzione del modo in cui questi schemi sono stati visti. Se fino alla metà degli anni novanta, a vent'anni di distanza dalla loro introduzione in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, erano considerati interessanti ma «inusuali», e non occupavano un ruolo centrale nel dibattito sul mercato del

¹² I dati riportati sono pubblicati sul sito internet dell'amministrazione francese (<http://vosdroits.service-public.fr/F2882.xhtml>; ultimo aggiornamento 20 maggio 2012).

lavoro e delle politiche sociali, dalla metà degli anni duemila sono considerati, in modo bipartisan, come uno strumento scontato di cui devono dotarsi i paesi che puntano ad avere un mercato del lavoro dinamico. Se questa appare la strada maestra sulla quale si sono indirizzati diversi paesi europei, la breve rassegna qui presentata lascia emergere percorsi differenziati tra area anglosassone e continentale. Soprattutto nel Regno Unito, ma anche in Irlanda, i programmi di *in-work benefits* hanno come obiettivo cardine la lotta alla povertà, soprattutto infantile, piuttosto che obiettivi di tipo precipuamente occupazionale, tipici invece del resto d'Europa. Ulteriori differenze si ravvisano *a)* nella presenza nei paesi anglosassoni del criterio di un numero minimo di ore di lavoro a settimana quale condizione perché il credito di imposta (Regno Unito), il trasferimento monetario o la deduzione fiscale (Irlanda) possano essere esigibili e *b)* nell'unità impositiva presa a riferimento per poter beneficiare delle misure di sostegno alle retribuzioni: il reddito familiare per i primi, individuale per i secondi. Ciò significa, comparando per esempio il credito d'imposta adottato in Belgio con quello presente nel Regno Unito, che all'interno di una coppia entrambi i partner possono beneficiarne e che la condizione reddituale dell'uno non influisce sulla possibilità dell'altro di poter accedere alla prestazione. In entrambi i casi sono crediti rimborsabili gestiti direttamente dall'amministrazione fiscale, ma il primo è meno generoso, anche in virtù della scelta del parametro individuale, che rende la misura più onerosa. Esempio a parte è costituito dalla Francia, dove il credito d'imposta – sempre rimborsabile – è ancorato sia al parametro individuale che a quello familiare e il suo ammontare è correlato al salario annuo, piuttosto che al numero di ore di lavoro. Ne deriva che pure le soglie per l'accesso sono dupplici: da una parte il reddito da lavoro e dall'altra il reddito familiare complessivo. Tuttavia, il fatto che tutti i componenti della famiglia possano godere del trasferimento fa sì che il Ppe sia un trasferimento molto più vicino ad uno di stampo individuale, piuttosto che ad uno familiare.

Sul piano delle analogie riscontrate vale la pena sottolineare che caratteristica comune ai paesi che sinora hanno adottato prestazioni di sostegno alle retribuzioni è il ricorso ai crediti d'imposta, per lo più di tipo rimborsabile (tranne nel caso dei Paesi Bassi e dell'Ungheria), per aumentare il reddito di lavoratori e famiglie, e il ricorso a trasferimenti monetari per favorire e incentivare la transizione da uno stato di disoccupazione al reinserimento nel mercato del lavoro.

Restano assenti da questo scenario i paesi mediterranei – sebbene proprio qui il rischio di trovarsi nella condizione di lavoratore povero è più elevato (cfr. figura 1) – e l'Italia, dove il tema dell'introduzione degli *in-work benefits*, data l'evoluzione delle retribuzioni, da un lato, e la presenza di lavoratori poveri, dall'altro, impone l'avvio di un dibattito politico a riguardo.

Riferimenti bibliografici

- André H.J. e Lohmann H., 2008, *The Working Poor in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk e Northampton, Ma.
- Carone G., Stovicek K., Pierini F. e Sail E., 2009, *European Economy. Recent Reforms of the Tax and Benefit Systems in the Framework of Flexicurity*, Occasional Papers 43, February 2009, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14173_en.pdf.
- Cooke G. e Lawton K., 2008, *Working Out of Poverty: A Study of the Low Paid and «Working Poor»*, Ippr, Londra.
- Department of Social Protection, 2012, *Scheme and Services*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.welfare.ie/en/Schemes/Pages/default.aspx>.
- Eurofound, 2010, *Working Poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Gottfried G. e Lawton K., 2010, *In-work Poverty in the Recession*, Ippr, Londra.
- Harrington M., 1962, *The Other America. Poverty in the United States*, Macmillan, New York.
- Hm Revenue & Customs (Hmrc), 2012, *Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>.
- Immervoll H. e Pearson M., 2009, *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the Oecd*, Iza Policy Paper n. 3, aprile, Iza, Bonn, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/pp3.pdf>.
- Leppik L., 2006, *In-work Benefits: Literature Review*, Praxis Center for Policy Studies, disponibile all'indirizzo internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/IWBliteratureReviewFinal.pdf>.
- Marx I., Vanhille J. e Verbist G., 2011, *Combating In-Work Poverty in Continental Europe: An Investigation Using the Belgian Case*, Discussion Paper n. 6067, ottobre 2011, Iza, Bonn, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp6067.pdf>.
- Oecd, 2005, *Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/38/36780865.pdf>.

- Oecd, 2009, *In-Work Poverty: What Can Governments Do?*, Policy Brief, settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/26/43650040.pdf>.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, dicembre, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2012, *Tax-Benefit policies: Policy overview tables*, database disponibile all'indirizzo internet: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_33729_39617987_1_1_1_1,00.html.
- Ponthieux S. e Reynaud E., 2007-2008, *Les travailleurs pauvres*, in *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Travaux*, Parigi, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/waux13.pdf>.
- Revenue - Irish Tax and Customs, 2012, *Tax Credits, Reliefs and Rates for the Tax Years 2011 and 2012*, disponibile al sito internet [ww.revenue.ie](http://www.revenue.ie).
- Wolff P., 2010, *17 % of EU citizens were at-risk of poverty in 2008*, Eurostat, Statistics in focus - Population and social conditions, n. 9.

Tabella 1 - Paesi europei in cui sono presenti employment-conditional benefits: denominazione dei programmi, tipologia di benefit, beneficiari, importo (anno 2010)

Paese	Denominazione del programma	Tipologia	Beneficiari	Condizione dei figli influenza l'esigibilità del sussidio	Numero di figli influenza l'entità del sussidio	Criterio delle ore di lavoro	Criterio della transizione	Unità impositiva
Austria	<i>Kombilohnbeihilfe</i>	Trasferimento monetario	Over 50 anni, persone disabili e quelle con figli a carico che tornano a lavoro dopo almeno 6 mesi di disoccupazione.	Sì (per disoccupati di lunga durata)	No (<i>flat rate</i>)	<i>For maximum rate</i>	Inizio lavoro	Individuo
Belgio	<i>Complément de garde d'enfant</i>	Trasferimento monetario	Genitori single che sono stati disoccupati per più di 6 mesi	Sì	No (<i>flat rate</i>)	Almeno part-time	Inizio lavoro	–
	<i>Credit d'impôt pour les bas revenus d'activité professionnelle</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	No	No	No	No	Individuo
Finlandia	<i>Earned income allowance (municipal income taxation)</i>	Deduzione fiscale	Lavoratori a basso reddito	No	No	No	No	Individuo
	<i>Earned income tax credit (central income taxation)</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	No	No	No	No	Individuo

segue Tabella 1 - Paesi europei in cui sono presenti employment-conditional benefits: denominazione dei programmi, tipologia di benefit, beneficiari, importo (anno 2010)

Paese	Denominazione del programma	Tipologia	Beneficiari	Condizione dei figli influenza l'esigibilità del sussidio	Numero di figli influenza l'entità del sussidio	Criterio delle ore di lavoro	Criterio della transizione	Unità impositiva
Francia	<i>Prime pour l'emploi</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	No	Sì	No	No	Famiglia
Germania	<i>Mini-job</i>	Riduzione dei contributi previdenziali	Lavoratori a basso reddito	No	No	No	No	Individuo
Irlanda	<i>Family income supplement</i>	Trasferimento monetario	Famiglie a basso reddito con figli a carico	Sì	Sì	19 ore settimanali o 38 ogni 15 giorni	No	Famiglia
	<i>Continued child dependent payment</i>	Trasferimento monetario	Disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi) che ricevono un sussidio e iniziano un lavoro full-time	Sì	Sì	Full-time per almeno 4 settimane	Inizio lavoro	Famiglia
	<i>Part-time job incentive</i>	Trasferimento monetario	Disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi) che precedentemente ricevevano un sussidio di disoccupazione	No	No	Part-time	No	–

segue *Tabella 1 - Paesi europei in cui sono presenti employment-conditional benefits: denominazione dei programmi, tipologia di benefit, beneficiari, importo (anno 2010)*

Paese	Denominazione del programma	Tipologia	Beneficiari	Condizione dei figli influenza l'esigibilità del sussidio	Numero di figli influenza l'entità del sussidio	Criterio delle ore di lavoro	Criterio della transizione	Unità impositiva
Irlanda	<i>Revenue Job Assist</i>	Deduzione fiscale	Disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi) che rientrano nel mondo del lavoro.	No	Sì	30 ore settimanali	Inizio lavoro	–
Paesi Bassi	<i>Employment credit</i>	Credito d'imposta non rimborsabile	Lavoratori dipendenti	No	No	No	No	Individuo
	<i>Income dependant combination credit</i>	Credito d'imposta non rimborsabile	Genitore single o con un partner con un reddito più basso, con figli di età inferiore a 12 anni	Sì	No (<i>flat rate</i>)	No	No	Individuo
	<i>Additional lone parent credit</i>	Credito d'imposta non rimborsabile	Genitori soli qualificati per il credito destinato ai genitori single	Sì	No	No	No	Individuo
Regno Unito	<i>Working tax credit</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	I figli impattano sul numero di ore di lavoro necessarie perché il credito possa essere esigibile	No	16 ore a settimana, 30 ore se si ha più di 25 anni e non si hanno figli o disabilità	No	Famiglia

segue Tabella 1 - Paesi europei in cui sono presenti employment-conditional benefits: denominazione dei programmi, tipologia di benefit, beneficiari, importo (anno 2010)

Paese	Denominazione del programma	Tipologia	Beneficiari	Condizione dei figli influenza l'esigibilità del sussidio	Numero di figli influenza l'entità del sussidio	Criterio delle ore di lavoro	Criterio della transizione	Unità impositiva
Repubblica Slovacca	<i>Employee tax credit</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	No	No	Lavorare almeno 6 mesi in un anno	–	Individuo
	<i>Child tax credit</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Famiglie con bambini	Sì	Sì	–	No	Individuo
	<i>Re-employment allowance</i>	Trasferimento monetario	Beneficiari di sussidi di disoccupazione che trovano lavoro	No	No	–	Inizio lavoro dopo aver beneficiato del sussidio di disoccupazione per più di tre mesi	–
	<i>Activation allowance</i>	Trasferimento monetario	Disoccupati di lungo termine che rientrano nel mondo del lavoro	No	No	–	Sì	Individuo
Svezia	<i>Earned income tax credit</i>	Credito d'imposta rimborsabile	Percettori di reddito salariale e di stipendio	No	No	No	No	Individuo
Ungheria	<i>Employee tax credit</i>	Credito d'imposta non rimborsabile	Lavoratori a basso reddito	No	No	No	No	Individuo

segue *Tabella 1 - Paesi europei in cui sono presenti employment-conditional benefits: denominazione dei programmi, tipologia di benefit, beneficiari, importo (anno 2010)*

Paese	Denominazione del programma	Tipologia	Beneficiari	Condizione dei figli influenza l'esigibilità del sussidio	Numero di figli influenza l'entità del sussidio	Criterio delle ore di lavoro	Criterio della transizione	Unità impositiva
<i>Additional Eu countries</i>								
Bulgaria	<i>Re-employment allowance</i>	Trasferimento monetario	Beneficiari di sussidi di disoccupazione che trovano lavoro	No	No	Lavorare meno di tempo pieno	Sì	–
Romania	<i>Re-employment allowance</i>	Trasferimento monetario	Beneficiari di sussidi di disoccupazione che trovano lavoro	No	No	–	Inizio lavoro dopo aver beneficiato del sussidio di disoccupazione	–
	<i>Employee's monthly allowance</i>	Deduzione fiscale	Lavoratori dipendenti	No	Sì	.	No	Individuo

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ocse 2010 (Oecd, 2012).

I lavoratori poveri.
Le politiche di sostegno delle retribuzioni

Il sostegno al reddito dei lavoratori poveri: una misura auto-evidente di giustizia sociale?

Elena Granaglia

RPS

Le politiche di sostegno alle basse retribuzioni, i cosiddetti in-work benefits, hanno registrato, in questi ultimi decenni, un'ampia diffusione all'interno dei paesi Ocse, sulla scia di un consenso quasi unanime, come se fossero fondate su giustificazioni sostanzialmente auto-evidenti. L'Italia dimostra diverse carenze su questo fronte, nonostante la presenza dei lavoratori poveri nel nostro paese e i rischi correnti di un'accentuazione del fenomeno. Una valutazione delle politiche di sostegno

alle basse retribuzioni appare, pertanto, utile alla presa delle decisioni future. Concentrandosi sulla valutazione dei principi di giustizia sociale che ne potrebbero essere alla base, l'articolo individua almeno tre diversi blocchi di possibili giustificazioni. Essere consapevoli della pluralità di tali giustificazioni è importante anche perché, a seconda delle scelte effettuate, diverse potrebbero essere le implicazioni per il disegno delle misure.

1. Introduzione

Come dimostra il saggio di Basile (infra), i cosiddetti *in-work benefits*, ossia, misure di sostegno al reddito circoscritte ai lavoratori poveri in senso lato (inclusivi anche di lavoratori impoveriti/esposti a vulnerabilità) hanno registrato, in questi ultimi decenni, un'ampia diffusione all'interno dei paesi Ocse. L'Ocse stessa ne ha, più volte, raccomandato l'introduzione. L'Italia ha fatto, finora, poco in questo campo.

Al riguardo, è certamente vero che la nostra Costituzione contempla l'articolo 36 secondo cui, in perfetta armonia con quanto indicato dall'articolo 23 della Dichiarazione Onu del 1948 sui diritti umani, «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Ma si tratta di un dettame costituzionale che richiede leggi ordinarie di attuazione.

Similmente, è vero che istituti, quali le detrazioni per i lavoratori e gli assegni al nucleo familiare, vanno a beneficio di fatto dei lavoratori

più poveri¹. Sembra, però, sostenibile che si tratti più di un effetto implicito/indiretto che non volutamente ricercato. Le principali ragioni a favore delle detrazioni hanno a che fare, quanto meno per i lavoratori dipendenti, con l'obiettivo di compensare per i minori rischi di evasione nonché di tenere conto, in modo forfaitario, delle spese di produzione del reddito (a differenza di quanto avviene per gli altri lavoratori, il reddito dei lavoratori dipendenti è accertato al lordo di tali costi). Per l'insieme dei lavoratori sono, inoltre, presenti ragioni di equità orizzontale, a favore di una discriminazione dell'imposizione sulla base della fonte di reddito. Se le detrazioni sono poi decrescenti, ciò appare più per ragioni di bilancio e di disegno della progressività dell'imposta che non di sostegno specifico ai lavoratori poveri. Gli assegni al nucleo familiare, dal canto loro, nascono come istituto assicurativo fra i lavoratori.

Alla luce dei dati disponibili sull'evoluzione delle retribuzioni e sulla presenza dei lavoratori poveri nel nostro paese (cfr. Birindelli e Carrieri in questo numero di «Rps»), la questione dell'introduzione degli *in-work benefits* non potrà, tuttavia, non entrare nell'agenda del paese. Appare, pertanto, utile, anticipare una valutazione dello strumento.

Prima facie, le uniche valutazioni necessarie potrebbero sembrare quelle in termini di simulazioni del costo della misura, dell'impatto distributivo e degli effetti sull'offerta di lavoro². Sul piano delle finalità, gli *in-work benefits* sono una delle rarissime misure di politica sociale che è riuscita e riesce ad ottenere un consenso sostanzialmente bipartisan, contrastando la povertà, senza incorrere nei disincentivi al lavoro. L'accesso ai trasferimenti sarebbe, infatti, limitato al sotto-gruppo dei poveri che lavorano. Naturalmente, l'incentivo sarebbe nei confronti dell'offerta del lavoro e questo aspetto potrebbe rappresentarne un limite in un contesto recessivo in cui le carenze concernono soprattutto la domanda. Ciò nondimeno, gli effetti sull'offerta sarebbero innegabili. Il che eviterebbe l'insorgenza di quello che, altrimenti, sarebbe considerato un trade-off inevitabile fra giustizia (con riferimento al contrasto della povertà) ed efficienza (con riferimento all'occupazione).

Ma è sicuro che sia così? Limitando l'attenzione al piano delle valuta-

¹ Sono grata a Pollastri per avere portato la mia attenzione su questo punto.

² Su questo piano cfr., ad esempio, Figari, 2009; Boeri e Figari, 2011 e Pollastri, *mimeo*.

zioni (normative) di giustizia³, per sostenere il reddito dei lavoratori poveri si potrebbe, innanzitutto, fare leva su misure rivolte alla generalità dei poveri, a prescindere dalla condizione lavorativa.

Si considerino, ad esempio, gli schemi di reddito minimo oggi esistenti nella Ue (in tutti i paesi tranne l'Italia, la Grecia e l'Ungheria). In quegli schemi, cosa conta, per accedere ai benefici, è avere risorse inferiori ad una determinata soglia.

Si tratta, in altri termini, di schemi di universalismo selettivo, accessibili a tutti sulla base della sola condizione della carenza di risorse. Se si lavora, ma i redditi sono al di sotto della soglia fissata, non vi sarebbe alcun ostacolo all'accesso. Considerando che, nel nostro paese, ben il 6% delle famiglie con persona di riferimento operaio è in condizioni di povertà assoluta, anche soglie relativamente basse includerebbero lavoratori.

Gli schemi di reddito minimo potrebbero, inoltre, contemplare un trattamento di favore per il lavoro, apparendo poco equa (oltre che inefficiente) un'eventuale prospettiva in cui chi lavora rischia di stare peggio di chi non lavora. Una possibilità è quella di computare solo una percentuale del reddito di lavoro al fine della determinazione della soglia (ad esempio, la sperimentazione del reddito minimo di inserimento che ebbe luogo nel nostro paese prevedeva di tenere conto solo del 75% di tale reddito). Un'altra è fare leva su un tasso di decrescenza del trasferimento al crescere del reddito (il cosiddetto *decalage*) inferiore all'unità. Più tale tasso si allontana dall'unità, più diminuisce la perdita nel trasferimento al crescere del reddito e, più, dunque, aumentano gli incentivi a lavorare, lavorare facendo stare meglio piuttosto che non lavorare. Peraltro, minore è tale tasso, maggiore diventa la soglia di accesso qualora si intenda garantire un minimo sociale decente: dunque, il programma si allarga a soggetti a rischio impoverimento/vulnerabilità.

In Gran Bretagna, è, poi, in fase di definizione una nuova misura (*l'universal tax credit*), che si rivolge all'universalità dei poveri, sia che non possano lavorare, sia che possano lavorare, ma siano alla ricerca di un'occupazione, sia che lavorino, ma restino poveri. Ciò che varierebbe sarebbe l'ammontare del trasferimento e le condizioni per l'accesso: ad esempio, a chi non lavora, ma è nelle condizioni di farlo, viene richiesto di partecipare a diverse iniziative volte all'attivazione.

³ Per una valutazione delle ragioni di efficienza, cfr. Castaldo in questo stesso numero di «Rps».

Inoltre, vi sono prospettive di giustizia, quali quella a favore del reddito di cittadinanza che, avversando qualsiasi restrizione all'accesso al trasferimento, sia essa in termini di risorse o di condizione lavorativa, avverserebbero inevitabilmente anche le misure di sostegno ai lavoratori poveri. La ragione è che queste misure attribuirebbero alla preferenza per il lavoro un trattamento di favore a danno della preferenza per l'ozio, così violando il principio liberale di neutralità fra piani di vita, nella sottovalutazione dei benefici che chi non lavora arreca agli altri.

Chi non lavora non usa, ad esempio, capitale, così lasciandone di più a disposizione per chi desidera lavorare. Lo stesso varrebbe per le imposte negative incondizionate, per molti versi assimilabili al reddito di cittadinanza.

Se si vogliono introdurre schemi di *in-work benefits* diventa, dunque, necessario andare oltre il richiamo ad una inesistente auto-evidenza della desiderabilità della misura e individuare possibili giustificazioni. Più in particolare, questo articolo ne individua tre che fanno leva, rispettivamente su: 1) il ruolo della responsabilità nelle politiche di contrasto alla povertà; 2) la compensazione per svantaggi non imputabili ai singoli e 3) la giustizia nelle configurazioni di mercato. A ciascuna di tali ragioni è dedicata una delle tre parti in cui il capitolo è strutturato. Nelle conclusioni, si porta l'attenzione anche sulla diversità di implicazioni per il disegno delle politiche.

Viene tralasciata una quarta possibile giustificazione basata su una specificazione del principio del *maximin* diversa da quella espressa in apertura.

Secondo tale giustificazione, il sostegno ai redditi dei lavoratori poveri potrebbe essere accettabile anche per i difensori delle misure rivolte alla generalità dei poveri, come opzione *second best*, di secondo ottimo, qualora si rivelasse il prezzo da pagare, dato il ruolo degli incentivi, per fare stare meglio chi non può lavorare/il complesso dei poveri. L'assunto, al riguardo, è che le misure sopra menzionate di premio al lavoro (computo parziale dei redditi da lavoro e *decalage* lento del trasferimento) siano insufficienti a contrastare gli incentivi all'ozio insiti in misure selettive qualora a stampo universale. La sostituzione dell'universalità con la categorialità nella forma dell'appartenenza al gruppo dei lavoratori contrasterebbe tali incentivi, rendendo disponibile per i «veri» poveri un ammontare maggiore di risorse.

2. Il ruolo della responsabilità nelle politiche di contrasto alla povertà

La difesa degli *in-work benefits* sulla base della responsabilità potrebbe fare leva su due linee di argomentazione. Vi è, innanzitutto, la linea, che fu tipica del *New Labour* o, più complessivamente, della Terza Via, secondo cui i diritti (ai trasferimenti) dovrebbero riflettere i doveri (di contribuzione). Poiché nessun pasto è gratis, anche i poveri dovrebbero fare la loro parte. Siccome le imposte pagate dai poveri non ne compenserebbero i benefici, pena la messa in discussione del senso stesso delle politiche contro la povertà, l'unica possibilità sarebbe quella di richiedere, in via di contro-prestazione, la partecipazione al mercato del lavoro. Lavorare in questa prospettiva sarebbe un'obbligazione pubblica simile al pagare le imposte. Per i ricchi, invece, il dovere di lavorare non sussisterebbe, nell'assunto che le imposte pagate siano sufficienti a compensare i benefici.

Detto in altri termini, la cooperazione sociale richiede che ciascuno faccia la propria parte senza sfruttare gli altri, ossia, senza essere un parassita, come avverrebbe in presenza di misure che solo danno senza nulla chiedere in cambio.

Si potrebbe anche affermare (e si è affermato) che la prospettiva di favorire i poveri che, lavorando, si comportano in modo responsabile farebbe leva sulla reciprocità, intendendo per reciprocità la presenza di una correlazione fra il diritto ai frutti dello sforzo cooperativo e i doveri di partecipazione allo sforzo cooperativo stesso. In realtà, la richiesta di fare la propria parte lavorando quale contropartita degli aiuti offerti dalla società aleggia da sempre nelle politiche contro la povertà, come messo in evidenza dalla persistente contrapposizione fra poveri meritevoli e poveri non meritevoli. Tale richiesta si era, tuttavia, un po' indebolita negli anni d'oro dello sviluppo dello stato sociale caratterizzati da una maggiore attenzione alla soddisfazione incondizionata di un insieme di bisogni fondamentali. Da alcuni decenni, invece, sta riprendendo piede.

Il punto è che fare leva sulla disponibilità a lavorare come contropartita del diritto a ricevere benefici rappresenta solo *una* delle diverse possibili specificazioni della reciprocità. L'affermazione andrebbe, pertanto, riformulata sottolineando come la prospettiva farebbe leva su *una* nozione di reciprocità.

Seguendo Goodin (2002), diverse sono, infatti, le possibili specificazioni della reciprocità. Potrebbe esservi una reciprocità che prescinde dal comportamento altrui: ad esempio, ciascuno è obbligato a fare il

RPS

Elena Granaglia

proprio dovere, indipendentemente da quello che fanno gli altri. Il che significa, ad esempio, che tutti i poveri potrebbero dovere cercare di lavorare, ma che chi non è povero ha, comunque, il dovere di finanziare le politiche contro la povertà a prescindere dai comportamenti dei poveri (così come si pagano le imposte anche se vi sono gli evasori). Potremmo, al contrario, avere una reciprocità che si configura nello scambio di equivalenti, come nello schema del *do ut des* tipico del mercato o, con riferimento ai comportamenti, con la reciprocità del colpo su colpo (Bruni, 2006) o, secondo Arneson (1997), con la reciprocità nella forma più semplice del ripagare con la medesima moneta con cui si è pagati. Vale a dire, si seguono regole «carine» nei confronti di chi si comporta con noi in modo «carino» e regole «carogne» con chi è stato «carogna» (Axelrod, 1984).

Sempre seguendo Bruni (2006), si potrebbe avere una reciprocità generosa (*philia*), caratterizzata da un allentamento nell'equivalenza fra dare e avere. Sarebbe sempre presente un rapporto di dare e avere, ossia di concessioni reciproche, ma come sosteneva Aristotele, ciò che sarebbe richiesto è l'adeguatezza della risposta, non l'equivalenza matematica. Anziché essere effettiva, la reciprocità potrebbe poi specificarsi nella mera disponibilità/attitudine a reciprocare. Addirittura, potremmo avere reciprocità non condizionale intesa come reciprocità che rinuncia a qualsiasi contropartita, ancorché vaga. Si resterebbe nel mondo della reciprocità, poiché diversamente da quanto avviene nelle relazioni altruistiche, si continuerebbe ad essere interessati alla risposta reciprocante, seppure non si sia ad essa condizionati.

La reciprocità potrebbe, inoltre, essere sincronica (entrambi gli attori soddisfano contestualmente le richieste della reciprocità) oppure diacronica (si consideri, ad esempio, la fiducia *ex ante* richiesta nell'ambito del microcredito).

Infine, cruciali sono le posizioni occupate in società. Come già ammoniva Locke, se si è ricchi si avrebbe il dovere di aiutare i poveri, mentre se si è poveri bisognerebbe non rubare ai ricchi. Cruciali sono altresì le condizioni di partenza. Un conto è chiedere la cooperazione in un contesto di profonde disuguaglianze dove le modalità di acquisizione del consenso rischiano di assomigliare ad una minaccia, apparendo assai probabile che chi sta male, pur di avere un piccolo miglioramento, accetti scambi/accordi che non accetterebbe in un contesto più ugualitario. Al riguardo, non si dimentichi come la richiesta centrale dell'equità, tanto invocata nel dibattito pubblico in questi tempi, sia esattamente quella di definire schemi di cooperazione, assumendo

di essere in un contesto di uguaglianza iniziale. I decisori rawlsiani, ad esempio, sono individui morali tutti liberi e uguali i quali decidono le regole di giustizia dietro un velo di ignoranza circa le posizioni specifiche che potrebbero occupare nelle diverse società.

In questa prospettiva, come argomentavano i coniugi Webb, i datori di lavoro che offrono lavori mal pagati anziché essere concepiti come cooperatori in quanto offrono occupazione dovrebbero, al contrario, essere concepiti come parassiti, dipendenti dai sussidi che la collettività avrebbe dovuto erogare ai lavoratori mal pagati.

La versione di reciprocità invocata nella difesa dei trasferimenti ai lavoratori poveri è dunque *una* versione, fra le tante, che oscilla fra il mimare gli schemi di *do ut des* tipici delle interazioni di mercato e quelli di un colpo su colpo sincronico (a seconda di come si valuti il beneficio del lavoro imposto ai poveri)⁴. Peraltro, le stesse relazioni mafiose potrebbero contemplare forme di reciprocità. Il che dimostra in modo palese come la reciprocità sia ben lontana dall'essere una teoria della giustizia.

La seconda possibile linea di argomentazione farebbe, invece, leva sul valore in sé della responsabilità. Sebbene i confini fra le due argomentazioni possano registrare aree di opacità, nella prospettiva della reciprocità, essere responsabili, implicando adesione alla cooperazione, è essenzialmente un dovere di cittadinanza. In questa seconda prospettiva, la responsabilità che si esercita nel lavoro sarebbe anche una virtù privata, un segno del buon vivere. Lavorare sarebbe una virtù e chi pratica le virtù deve essere ricompensato. Detto in altri termini, nella prima linea argomentativa, lavorare significherebbe perseguire il dovere pubblico di non essere parassiti. Nella seconda, lavorare significherebbe seguire uno stile di vita virtuoso, da osservare anche se si fosse soli, in quanto solo in tal modo, si potrebbe pervenire all'autonomia.

Si noti: affermare che lavorare sia una virtù implica qualcosa in più che non affermare il valore del lavoro quale opportunità centrale nella vita di ognuno nonché riconoscere l'importanza strumentale del lavoro ai fini dell'acquisizione di una pluralità di dimensioni di star bene, in primis, della salute. Basti pensare all'incremento di malattie fra i disoccupati. Implica affermare una concezione di buona vita che si spe-

⁴ Se lavorare fosse considerato un equivalente dell'onere per la società di aiutare i poveri, ci si avvicinerebbe allo schema del *do ut des*. Diversamente, lo schema sarebbe quello del colpo su colpo.

cifica appunto nella virtù del lavorare, nell'essere il padrone di sé stessi, nel potere forgiare e guidare i propri destini.

La contrapposizione fra dovere e virtù potrebbe non risultare convincente. Fare il proprio dovere non è, forse, anche una virtù? Tutto dipende dalle definizioni che si seguono. Se volessimo estendere l'ambito delle virtù ai doveri di reciprocità, potremmo tuttavia sostenere che nella prima linea di argomentazione, il riferimento sia ad una virtù pubblica. Non si lavora in quanto si ritiene che lavorare dia senso alla propria vita. Si lavora perché il patto societario lo richiede. Nella seconda linea di argomentazione, invece, il riferimento è ad una virtù privata relativa a cosa sia bene per le vite individuali.

A partire da questa posizione, si potrebbero poi avere due specificazioni ulteriori. Una è quella tipica dei conservatori morali, che concepisce l'autonomia resa possibile dal lavoro in termini più individualistici e in opposizione a qualsiasi intervento pubblico oltre a quello ad integrazione del reddito da lavoro. Chi lavora non deve dipendere dai trasferimenti altrui, la dipendenza da qualsiasi altro trasferimento oltre a quello di sostegno al reddito da lavoro, implicando una lesione paternalistica o, quanto meno, invadente, con l'autonomia personale. L'altra, che trapela anche in alcune difese a sinistra del valore del lavoro, è più attenta alla cooperazione e più disponibile nei confronti dei trasferimenti pubblici.

3. Il sostegno al reddito dei lavoratori poveri come compensazione di svantaggi non imputabili ai singoli

Se, nella prospettiva precedente, il sostegno al reddito è la contropartita di un comportamento responsabile, in questa prospettiva, a essere invocata sarebbe la ragione esattamente opposta. Il sostegno al reddito avrebbe la funzione di compensare per svantaggi non imputabili ai singoli. Più in particolare, l'idea sarebbe che l'occupazione in impieghi a bassa produttività/bassa retribuzione non sia imputabile (o quanto meno interamente) alla libertà di scelta e alle responsabilità individuali. Al contrario, sarebbero all'opera fattori esogeni, casuali per il singolo, dei quali non si può chiedere agli individui di farsi carico.

Se uno degli elementi caratterizzanti l'uguaglianza di opportunità è la richiesta di distinguere fra gli effetti dei comportamenti imputabili alla libertà e alla responsabilità individuale e gli effetti non imputabili, allora, questa prospettiva potrebbe essere definita anche in termini di

uguaglianza di opportunità. Esistendo, però, diverse specificazioni del principio dell'uguaglianza di opportunità, a seconda di dove si tracci la linea di demarcazione fra i due ambiti, sembra più chiaro fare riferimento al principio di compensazione. La specificazione meritocratica del principio prescinderebbe, ad esempio, dalle compensazioni, richiedendo meramente interventi di sostegno all'istruzione e di contrasto alla povertà dei bambini. Come vedremo più avanti, anche la prospettiva che fa leva sulla giustizia del gioco di mercato potrebbe, inoltre, essere considerata una possibile specificazione dell'uguaglianza di opportunità.

Anche per la prospettiva della compensazione, esistono almeno due versioni. La prima è quella, seminale, elaborata da Dworkin (1981)⁵. Molto brevemente, l'idea di Dworkin è che la giustizia richieda *prima facie* l'uguaglianza delle risorse associata alla possibilità di processi di scambio tipici dei mercati competitivi. La plausibilità del criterio è spiegata con riferimento ad un contesto ideale, quello di un gruppo di naufraghi che arrivano su un'isola deserta, dotata di diversi beni. Le implicazioni sono, però, estendibili ai mondi reali.

Essendo tutti nella stessa condizione, nessuno dei naufraghi sarebbe in grado di potere giustificare dotazioni superiori di risorse rispetto agli altri. Alcuni potrebbero provare a fare leva su un'eventuale superiore abilità fisica nel fare fruttare i beni, ma non riuscirebbero a trovare consenso, essendo l'abilità un fattore casuale, come tale non utilizzabile quale titolo valido per ottenere di più. La scelta verterebbe allora sull'uguaglianza nelle dotazioni di beni che trovano sull'isola. Dividere in parti uguali tali beni è, però, impossibile: come ripartire uguali (ugualmente belli, produttivi, accessibili...) pezzi di terra, uguali (in termini di dimensione, grado di maturazione...) insiemi di frutti...? Occorre trovare un numerario, un'unità di misura. Mancando, in quel contesto, la moneta, Dworkin propone una distribuzione perfettamente ugualitaria di conchiglie.

Una volta ugualmente dotati, gli individui useranno le conchiglie per assicurarsi distribuzioni dei beni che riflettano le diverse preferenze. Il numerario, in altri termini, permetterebbe di esprimere la propria disponibilità a pagare, ossia i diversi prezzi che si offrono per potere appropriarsi dei beni. Se l'isola ha cocchi e banani, ma qualcuno detesta le banane e adora i cocchi, allora nella scelta fra cocchi e banane spenderà il proprio numerario nell'acquisto solo di cocchi.

⁵ A meno di apposite indicazioni, tutte le citazioni di Dworkin si riferiscono a questo lavoro.

Dworkin sottolinea come una siffatta distribuzione soddisferebbe il principio dell'assenza di invidia, in quanto nessun naufrago potrebbe invidiare l'altro. A prescindere da una discussione sull'attrattività o meno del principio dell'assenza di invidia, il punto da sottolineare è che le distribuzioni di beni che si realizzerebbero sarebbero al contempo eque ed efficienti. L'equità sarebbe soddisfatta dalla presenza dell'uguaglianza iniziale nelle risorse e dal fatto che il meccanismo dell'asta permetterebbe sia la libertà sia la responsabilità. Perché la libertà di scelta sarebbe soddisfatta dovrebbe essere evidente. Per quanto concerne la meno ovvia soddisfazione della responsabilità, la ragione è che il prezzo che si forma nel processo d'asta (come nei mercati competitivi, il cui funzionamento è appunto mimato dall'asta) rifletterebbe esattamente il costo opportunità dei beni stessi, ossia, il costo per i beni che il singolo acquirente sottrae alla società (i cui fattori produttivi avrebbero potuto essere altrimenti impiegati)⁶.

Una tale uguaglianza che, secondo Dworkin, assomiglierebbe all'uguaglianza al cancelletto di partenza, sarebbe, però, solo un primo passo, in sé insufficiente. Resterebbe sottovalutato il ruolo delle abilità, il quale, seppure neutralizzato all'inizio, continuerebbe ad influenzare le distribuzioni successive. Occorrerebbe allora andare oltre l'uguaglianza al cancelletto di partenza, ugualizzando le abilità. Ma le abilità sono risorse interne, rispetto alle quale la via della redistribuzione è ovviamente preclusa. La soluzione individuata da Dworkin è di associare all'uguaglianza di risorse due meccanismi assicurativi ipotetici, uno contro il rischio di essere/diventare disabili e l'altro contro il rischio di avere talenti poco remunerativi, intesi come talenti connessi alla produzione di beni per i quali gli eventuali compratori sono disposti a pagare relativamente poco.

In un primo momento, Dworkin delinea un medesimo meccanismo assicurativo per i due rischi. In entrambi i casi, gli individui conosce-

⁶ In realtà, è ineliminabile il rischio che, nel tempo, si generino effetti esterni negativi. Ad esempio, un soggetto potrebbe aggiudicarsi il diritto su una risorsa e poi utilizzarla con modalità che danneggiano la collettività e che se, conoscibili in anticipo, avrebbero quanto meno comportato la richiesta di un prezzo maggiore. Pur essendo consapevole della semplificazione Dworkin ritiene che essa non metta in discussione il senso fondamentale della proposta, ossia l'obiettivo che «each person has an equal share of resources measured by the cost of the choices he makes, reflecting his own plans and preferences, to the plans and the projects of others», vale a dire che «ciascuno abbia un'uguale porzione delle risorse misurata in termini del costo che le scelte che ciascuno compie, sulla base dei piani e dei progetti, hanno sui piani e sui progetti degli altri».

rebbero sia la distribuzione delle risorse interne sia le proprie preferenze in materia di copertura dei rischi, mentre ignorerebbero le proprie caratteristiche personali. Al contrario, dovrebbero scegliere ipotizzando una medesima esposizione ai rischi. Successivamente, riconosce che così procedendo si sottovaluterebbe la possibile dipendenza delle preferenze (circa quanto assicurarsi) dalle risorse interne. Per l'assicurazione contro la disabilità, la sottovalutazione non sarebbe problematica, in quanto sarebbe possibile operare generalizzazioni circa il grado di copertura desiderabile. Sarebbe, invece, problematica per l'assicurazione contro i rischi di talenti poco remunerativi, data la maggiore interdipendenza fra (particolarità dei) talenti e preferenze. Per questa assicurazione, la proposta diventa allora di allentare il velo di ignoranza, permettendo ai singoli di conoscere le dotazioni individuali di talento. Ciò che resterebbe ignorato sono le remunerazioni ad esse associate.

Nel mondo reale, la richiesta diventa quella a favore dell'uguaglianza di risorse (esterne), ossia, di ricchezza, al momento nell'ingresso nel mercato del lavoro associata ad un sistema di tax-transfer che mima le scelte assicurative ipotetiche volto a compensare la carenza di risorse interne. Al cosiddetto ugualitarismo delle dotazioni (iniziali) va, pertanto, associato un ugualitarismo teso a compensare i deficit di risorse interne con trasferimenti successivi nel ciclo di vita.

L'assicurazione contro il rischio di talenti poco remunerativi rappresenterebbe l'antidoto esattamente al rischio di basse retribuzioni. La soluzione ottimale consisterebbe in un sistema di trasferimenti e di imposte, specifici per ogni individuo. Ciò è, evidentemente, impossibile. Le scelte si dovrebbero allora approssimare a quello che mediamente un individuo ragionevole si suppone possa effettuare.

In realtà, Dworkin (2000 e 2004) ha, nel tempo, allentato il requisito dell'uguaglianza iniziale di risorse (esterne) nel riconoscimento che, in una prospettiva intergenerazionale, la perfetta uguaglianza richiederebbe la tassazione integrale delle donazioni e delle eredità. Il che interferirebbe con la libertà di scelta e la responsabilità. Se si consumasse tutto non si sarebbe, infatti, tassati, mentre lo si sarebbe completamente se si scegliesse di lasciare i risparmi ai propri figli. La proposta diventa quella di fare leva su una terza assicurazione, che garantisca il livello di risorse che la collettività ritiene di garantire a tutti, all'ingresso nel mercato del lavoro, a prescindere dalla famiglia in cui si è nati⁷.

⁷ Più specificamente, la proposta è di una tassazione a carico del ricevente. Invece, nei primi lavori, «the troublesome issue of bequest» («la questione pro-

Collocabile nella prospettiva di Dworkin, seppure con requisiti informativi più esigenti⁸, è anche la proposta di «sussidio ugualitario alle retribuzioni» formulata da White (1999). L'idea è quella di assegnare a ciascuno un sussidio alla retribuzione o un'aliquota d'imposta da pagare (x centesimi per ogni euro guadagnato) tali da far sì che le possibili combinazioni di reddito e di tempo libero disponibili dopo l'operare del sistema di tax-transfer siano pari a quelle dell'individuo con potenzialità media di guadagno (senza essere obbligati a fare lavori per i quali si ha un'obiezione di coscienza). Molto sinteticamente:

$$S = T^* - T_i/T_i$$

dove S è il sussidio (o l'imposta), T* la potenzialità media massima ma ragionevole e T_i la potenzialità media massima ma ragionevole per l'individuo in questione. L'assunto è che sia chiesto a tutti gli individui di lavorare lo stesso numero di ore nella loro attività produttiva più remunerativa. Diversamente da quanto avviene negli assetti reali di redistribuzione, dove il riferimento è al reddito effettivo e dunque riceverebbero sussidi anche soggetti con una bassa retribuzione causata dalla scelta di un numero limitato di ore o di un'occupazione che paga meno di quello che si potrebbe ottenere, in questo sistema, coerentemente con le finalità dell'uguaglianza di opportunità, si compenserebbe unicamente per carenze di abilità produttive.

Nella prospettiva di Dworkin (e di White), la compensazione sarebbe circoscritta all'assenza di talenti remunerativi, nella sottovalutazione dei possibili effetti della disuguaglianza sociale sulle possibilità di retribuzione. Certo, quanto meno nella prospettiva di Dworkin, la sottovalutazione potrebbe essere giustificata, il riferimento essendo ad un mondo in cui la giustizia sociale è realizzata⁹. Nei mondi reali, però, così non è: la disuguaglianza sociale è imperante. Il che influenza, e

blematica della successione») è lasciata da parte (Dworkin 1981, pp. 334-5). Anche per questa assicurazione, la via sarebbe quella di fare leva sulle scelte ipotetiche di un individuo medio esposto alle stesse probabilità di essere parte di famiglie diverse. Sulla questione, cfr. van Parijs, 2009.

⁸ Lo Stato dovrebbe essere in grado di osservare le potenzialità di guadagno degli individui ossia le abilità di generare reddito.

⁹ Fra l'altro, minore è la disuguaglianza sociale minore dovrebbe essere anche la differenza nelle abilità naturali, dati gli effetti della disuguaglianza sociale sulle abilità stesse.

non poco, la coltivazione delle abilità. Per tramutarsi in talenti remunerativi, le abilità vanno coltivate, essendo ciò che conta, nella maggior parte dei casi, le competenze, le *skills*, non le caratteristiche naturali in sé, come la bellezza¹⁰. Anche gli effetti della disuguaglianza sociale sulle retribuzioni andrebbero compensati, avendo la disuguaglianza sociale le stesse caratteristiche di lotteria, della lotteria naturale. Al riguardo, si ponga mente ai dati su chi siano in prevalenza i lavoratori poveri in Italia riportati da Carrieri (in questo numero di «Rps»), i quali sono univoci nel rilevare l'influenza della disuguaglianza socio-economica¹¹. Si rammenti, altresì, il valore di oltre il 50% raggiunto, nel nostro paese, dalla elasticità intergenerazionale dei redditi. Vale a dire oltre il 50% dei redditi dei figli è mediamente spiegato dai redditi dei padri.

Non si dimentichi poi il carattere cumulativo dello svantaggio, come sottolineato dalla recente diffusione, nella letteratura di scienze sociali, del richiamo al cosiddetto effetto di San Matteo¹². Il riferimento è ad una frase attribuita al Santo secondo cui «Così a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha».

La prospettiva dworkiniana compenserebbe un lavoratore che si ritrovi con una bassa retribuzione, avendo un'abilità (bruta) che gli altri non apprezzano, ma non uno che si ritrovi con una retribuzione bassa non per carenza di potenzialità abilità remunerative, ma perché sia cresciuto in condizioni non idonee ad un loro sviluppo¹³. Peraltro, la disuguaglianza sociale potrebbe influenzare le retribuzioni anche nel mondo di Dworkin, a seguito delle restrizioni introdotte nella tassazione delle eredità e delle donazioni.

La seconda versione del principio di compensazione terrebbe conto

¹⁰ Peraltro, si potrebbe sostenere che la bellezza stessa va coltivata (ad esempio, con l'esercizio della ginnastica e oggi sempre più è coltivata anche con la chirurgia plastica).

¹¹ In realtà, nel tempo, anche Dworkin ha riconosciuto il possibile carattere casuale delle preferenze, mutando di conseguenza la sua posizione. Ha, però, circoscritto il novero delle preferenze da considerarsi casuali, circoscrivendole alla classe di preferenze che non si vorrebbero avere.

¹² Su tale effetto, cfr. Rigney, 2010 a partire dalle elaborazioni di Merton (1968) sulla metafora dell'interesse composto nelle disuguaglianze e di Myrdal (1957) sul concetto di causazione circolare.

¹³ Dworkin naturalmente riconosce il peso della disuguaglianza sociale. Il punto semplicemente è che la sua teoria si dimostra una teoria ideale poco attrezzata per tenerne conto.

RPS

IL SOSTEGNO AL REDDITO DEI LAVORATORI POVERI: UNA MISURA AUTO-EVIDENTE DI GIUSTIZIA SOCIALE?

anche di tali disuguaglianze. Paradigmatica, al riguardo, è la posizione di Roemer (1998) che permette di considerare l'influenza della disuguaglianza sociale sotto un duplice profilo: quello degli effetti sulla disponibilità di mezzi necessari per studiare e più complessivamente per promuovere il proprio capitale umano e quello degli effetti che il vivere in un contesto sociale potrebbe avere sull'insorgenza di preferenze/stili di vita «devianti», pur in presenza di antidoti pubblici alla carenza dei mezzi (ad esempio, grazie alla presenza di un efficace sistema di istruzione pubblica).

Ma, più si allarga il campo del casuale ai fattori sociali, più non diventa difficile distinguere fra ciò che è casuale e ciò che è imputabile al singolo? Non tutti coloro che crescono in condizioni di povertà esprimono, ad esempio, preferenze devianti. Il che significa che le nostre preferenze sono anche questione di responsabilità individuale.

Ovviamente, ci scontriamo niente meno che con una questione che assilla l'umanità da sempre. Ciò nonostante, Roemer presenta una proposta ingegnosa a partire dalla distinzione operata da Scanlon (Scanlon, 1988) fra un'accezione di responsabilità come *accountability* e una come *attributability*. L'*accountability* implicherebbe la presenza di intenzionalità. Seguendo un esempio formulato da Roemer (1998, p. 18), un adolescente che marini la scuola è sicuramente responsabile nel senso di *attributability*, in quanto l'azione è da lui compiuta. Non necessariamente è, però, *accountable*. Per saperlo, dovremmo conoscere il peso giocato dal contesto socio-economico in cui vive. Se provenisse da un contesto di emarginazione, l'atto compiuto potrebbe non essere considerato intenzionale. In presenza di *attributability*, vi sarebbe una base legittima per la compensazione, la quale verrebbe a mancare in presenza di mera *accountability*.

Ciò riconosciuto, la proposta di Roemer è di procedere, innanzitutto, alla costruzione di tipi (di individui), individuati sulla base della condivisione di variabili casuali, le cosiddette circostanze, che influenzano una dato risultato considerato oggetto di interesse. Quali variabili e quali risultati selezionare sarebbe delegato alle scelte collettive, anche sulla base delle evidenze empiriche sul rapporto fra le variabili in gioco. Cosa sia o non sia sotto il controllo individuale sarebbe così delegato alla politica, a prescindere da qualsiasi rimando alla metafisica (e troverà risposte diverse a seconda dei diversi spazi e tempi).

Nel nostro caso, si ipotizzi che i risultati di interesse, le retribuzioni che si ottengono sul mercato del lavoro, siano influenzate dalla circostanza dell'essere nati in famiglie ricche oppure povere. Si costruisco-

no allora due tipi, rispettivamente formati da individui figli di genitori istruiti e da individui di genitori non istruiti. Poiché i tipi sono individuati sulla base di fattori casuali, le retribuzioni medie dei tipi stessi dovrebbero essere le stesse. Più precisamente, il riferimento potrebbe essere alla retribuzione oraria, nel riconoscimento del ruolo della libertà di scelta nella determinazione dell'orario di lavoro¹⁴.

A parità di influenza delle condizioni casuali, ossia, all'interno di ciascun tipo, vi sarà chi si sforza di meno e chi di più e la struttura delle remunerazioni dovrà riflettere tale distribuzione. In sintesi, il principio di compensazione dovrebbe indirizzarsi alle disuguaglianze nelle retribuzioni attribuibili ai tipi, ossia, governare le relazioni fra tipi. All'interno dei tipi dovrebbe, invece, vigere il principio cosiddetto di *reward*, potremmo dire di premialità, il quale legittima le disuguaglianze interne ai tipi stessi.

Per individuare lo sforzo esercitato all'interno dei tipi, occorre una misura di sforzo. La via indicata da Roemer è di ricorrere, di nuovo, alle scelte collettive e alle evidenze empiriche. Individuata la misura, sarebbero da considerare come esercenti il medesimo sforzo i soggetti che occupano la stessa posizione all'interno dei diversi tipi. L'assunto è che, non essendo responsabili del proprio tipo, gli individui non lo siano neppure della distribuzione delle frequenze. Dove, però, ci si situa, all'interno di tale distribuzione, sarebbe questione di responsabilità individuale. Solo nel caso estremo di assenza di variazione fra tipi, tutti i comportamenti sarebbero attribuibili al caso. In altri termini, lungi dal premiare lo sforzo assoluto (che rifletterebbe una nozione di responsabilità come *attributability*), andrebbe premiato lo sforzo relativo (che rifletterebbe una nozione di responsabilità come *attributability*). Tornando al nostro esempio, la misura dello sforzo, secondo Roemer, potrebbe essere costituita dal numero di anni di istruzione (dei figli). Chi si trovasse nel decile più basso del tipo costituito dai figli di genitori più abbienti dimostrerebbe lo stesso sforzo di chi si trova nel simmetrico decile dei figli dei genitori meno abbienti. Si noti, il numero di anni di istruzione, la nostra misura di sforzo, sarà prevedibilmente diverso: i meno istruiti fra i figli di genitori abbienti tenderanno comunque a studiare di più dei figli dei genitori meno abbienti. Tale differenza, tuttavia, non conterebbe: riguarderebbe lo sforzo assoluto, essendo influenzata dall'appartenenza (casuale) ai tipi. Ciò che conterebbe è solo dove ci si colloca all'interno di ciascun tipo.

¹⁴ Su alcuni problemi relativi a questa interpretazione, cfr. le considerazioni più sotto.

Come per i meccanismi assicurativi, anche per il principio di compensazione i vincoli informativi rendono indisponibile la soluzione ottimale (appunto, assicurare la medesima retribuzione per tutti i soggetti che occupano la medesima posizione nel proprio tipo). L'indicazione di secondo ottimo diventa di ricercare la distribuzione che massimizzi, per il solo soggetto mediano in ciascun tipo (anziché per ciascun soggetto), il livello minimo di risultati. Come nella prospettiva del *maximin*, si tenderebbe, cioè, alla massimizzazione del vantaggio per chi sta peggio fra i diversi soggetti mediani (in alternativa alla perfetta uguaglianza).

Diversi problemi resterebbero aperti in entrambe le versioni. Solo a mo' di esemplificazione, i meccanismi assicurativi di Dworkin, lungi dal compensare svantaggi dovuti a carenze in talenti, potrebbero compensare svantaggi dovuti a preferenze (intenzionali) costose. Se il grosso dei soggetti avesse, come è plausibile, talenti inferiori a quelli massimi, la scelta razionale potrebbe vertere su compensazioni elevate, al limite a favore di tutti con la sola esclusione di chi ha il massimo dei talenti. In termini più generali, le scelte potrebbe assomigliare a quelle tipiche delle lotterie, dove si punta al massimo, anziché a quelle tipiche dell'ambito assicurativo. Diversamente da quanto avviene nelle lotterie, le probabilità di guadagno sarebbero, però, elevate, con la conseguenza di costringere i più dotati a lavorare essenzialmente per finanziare le compensazioni per i meno dotati. Inoltre, come in ogni assicurazione, si pone la questione del rischio morale: come evitare che soggetti modifichino i propri comportamenti per fruire della compensazione? Nel nostro caso, come evitare che si nascondano i propri talenti, in modo da evitare di pagare troppo o, di converso, in modo da ricevere trasferimenti cui non si avrebbe diritto?¹⁵

La proposta di Roemer, oltre ad essere muta circa la specificazione del principio di premialità, rischia, dal canto suo, di confliggere con l'efficienza. Seguendo lo stesso Roemer, si considerino tipi costruiti sulla base di un attributo naturale casuale quale l'altezza. Se la scelta in oggetto riguardasse la selezione per una squadra di pallacanestro, i più abili fra i bassi dovrebbero essere scelti (esattamente come i più abili fra gli alti) seppure decisamente meno bravi dei relativamente meno bravi fra gli alti. La conseguenza, secondo Roemer, è che in molte istanze il principio dovrebbe essere abbandonato a favore dell'ef-

¹⁵ Per un'analisi puntuale dei limiti dei meccanismi assicurativi proposti da Dworkin, cfr. van Parijs, 1995 e 2009.

ficienza. Inoltre, la prospettiva rischia di essere troppo dura nei confronti di quelli che sono considerati gli svantaggiati volontari (coloro che si trovano nelle prime posizioni della distribuzione dello sforzo), i quali sarebbero lasciati al loro destino, lo svantaggio essendo imputabile alla sorte opzionale (anziché a quella brutta).

Le difficoltà di distinguere fra sforzo relativo e caso rischiano, altresì, di generare arbitrarietà non di poco conto, dato il carattere inevitabilmente limitato delle variabili casuali e delle misure di sforzo che si possono prendere in considerazione.

Ad esempio, si è sopra assunto che la scelta relativa a quanto lavorare sia volontaria, quando tale scelta è spesso determinata dal caso, come è evidente nelle molte istanze di part-time involontario. Oppure, ci si potrebbe collocare in una posizione di privilegio sulla base di una determinata variabile casuale, ad esempio, la famiglia di origine, ma su una posizione del tutto diversa qualora un'altra variabile fosse utilizzata, quale la qualità dei compagni di scuola o degli insegnanti incontrati. Il profilo dei benefici e delle penalizzazioni individuali è, poi, del tutto dipendente dalla casualità della distribuzione interna ai tipi.

Con i dovuti adattamenti, appare condivisibile il suggerimento di Wolff (1991), secondo cui, anche qualora si ritenga desiderabile un determinato principio, la presenza di opportune modalità di intervento sia dirimente. Qualora tali modalità siano indisponibili, seguire il principio desiderabile rischia, invece, di farci stare ancora peggio. Ad esempio, se vediamo qualcuno in pericolo di vita tutti pensiamo sia moralmente raccomandabile cercare di salvarlo. Tale comportamento non viene, però, imposto essendo impossibile assicurarne l'operatività.

L'insieme di questi problemi non appare tale da comportare l'abbandono della prospettiva della compensazione. Al contrario, appare indiscutibile il contributo della prospettiva nel portare la nostra attenzione all'influenza, sulle retribuzioni, della lotteria naturale e di quella sociale, dunque, di variabili per le quali non si può invocare un titolo valido per una struttura disuguale di premi. Semmai, l'invito è a ricercare processi di compensazione meno problematici.

La predilezione di chi scrive andrebbe ad una posizione che riconosca il ruolo del caso e, con esso, della legittimità di compensazioni, rifuggendo, tuttavia, dalla ricerca di *fine tuning* puntuali rispetto al peso del caso e investendo, al contempo, il più possibile nella riduzione *ex ante* della disuguaglianza sociale (nonché della disuguaglianza

RPS

Elena Granaglia

di mercato anche sulla falsariga di quanto argomentato nel prossimo paragrafo)¹⁶.

RPS

4. Un salario decente come questione di giustizia nelle configurazioni di mercato

Se l'elemento centrale della prospettiva precedente è mettere in evidenza l'influenza della disuguaglianza naturale e sociale sulle retribuzioni, l'elemento centrale di questa prospettiva è sottolineare l'influenza delle configurazioni di mercato. L'enfasi, in altri termini, è sulla struttura dei mercati, concepita come fattore cruciale nella determinazione degli esiti retributivi.

A partire da questo convincimento, anche per questa prospettiva, come per le precedenti, sono possibili almeno due versioni. La prima rimane focalizzata sul ruolo del caso, sebbene nell'ambito del gioco di mercato. L'idea di fondo, al riguardo, è che le retribuzioni, lungi dal dipendere unicamente dal contributo dei singoli (ancorché influenzato dai fattori casuali costituiti dalle nostre abilità e dalle chance di promozione di cui abbiamo o non abbiamo fruito), dipendano anche da benefici, o nei termini emblematici di van Parijs (1995), da doni, o da penalizzazioni anch'essi casuali per i singoli, generati dall'interazione che si realizza nel mercato. I doni andrebbero messi in comune. Il che circoscrive anche le penalizzazioni, per una ragione diversa da quella di offrire compensazioni per svantaggi non attribuibili ai singoli. Al contrario, tutti parteciperebbero, su un piano di assoluta parità, alla divisione di doni che sono di tutti. Detto in altri termini, tutti riceverebbero un'integrazione ai salari sulla sola base della contitolarità nei frutti delle risorse comuni. Una conseguenza, fra l'altro, è la messa in discussione del concetto cruciale, in economia, di retribuzioni basate sulla produttività marginale.

Ma a quali doni specifici ci si riferisce? Le retribuzioni di mercato sono, innanzitutto, influenzate dalla domanda e dell'offerta. Ciò non ignora l'elemento naturale delle abilità con cui si nasce o che alcune abilità e competenze abbiano un valore così condiviso dall'apparire un valore intrinseco. L'assunto è, tuttavia, che non esistano abilità/com-

¹⁶ In questa prospettiva, cfr. Anderson (2008) la quale, nel riconoscimento dell'impossibilità di addvenire a distinzioni nette, difende la ricerca di «acceptable range of variations» (gamme accettabili di variazioni nelle retribuzioni).

petenze in sé, ma sia sempre la valutazione altrui (e nel mercato quanto si è disposti a pagare) a dare valore ad una capacità di effettuare una data prestazione. Come afferma Warren Buffet «his great wealth derives to a great extent from having the brute good luck to live in a country at a time when his particular talents are valued – talents that in other contexts could be worthless»¹⁷.

Van Parijs, dal canto suo, porta l'attenzione sulla scarsità di buoni lavori. L'idea è che, se i buoni lavori sono scarsi, coloro che riescono ad acquisirli godono di una rendita rispetto alla quale non possono fare valere alcun titolo valido (appunto, perché la causa è la scarsità dell'offerta). Anche tale rendita avrebbe la natura di dono.

Ora, è certamente vero che Dworkin riconosce il ruolo della domanda e dell'offerta, riferendosi anziché alle abilità, ai talenti poco remunerativi. Ciò nondimeno, i talenti non remunerativi restano inclusi nelle risorse interne. Dunque, prescindono dall'operare esogeno delle forze di mercato.

Le retribuzioni di mercato sono, inoltre, influenzate dai cambiamenti tecnologici in atto. Come argomenta la letteratura sulle superstar, le grandi superstar di oggi, cantanti, calciatori, scrittori, riescono ad ottenere le retribuzioni che ottengono anche grazie ai cambiamenti nella tecnologia che hanno permesso lo sviluppo di un mercato globale in cui the *winner takes all*, ossia, i vincitori si prendono tutto il mercato.

Ciò che i singoli riescono ad ottenere sui mercati dipende poi dagli investimenti effettuati dai singoli datori di lavoro e dall'organizzazione del lavoro nelle singole unità produttive in cui i lavoratori sono impiegati. Ancora, conta come nel tempo si sono distribuiti i frutti delle risorse naturali, originariamente di tutti, nonché il complessivo contesto di dotazioni infrastrutturali, concernente le infrastrutture dei servizi pubblici, l'infrastruttura legale e/o quella sociale. Come ricorda Hobhouse (1922): «The organizer of industry who thinks he has “made” himself and his business has found a whole social system ready to his hand in skilled workers, machinery, a market, peace and order – a vast apparatus and a pervasive atmosphere, the joint creation of millions of men and scores of generations. Take away the whole social factor, and we have not Robinson Crusoe with his sal-

¹⁷ Traducendo, «la sua grande ricchezza deriva in gran parte dall'aver avuto la fortuna bruta di vivere in un paese e in un tempo in cui i suoi particolari talenti sono apprezzati, mentre in altri contesti sarebbero senza valore». La citazione è in *Hutton Review of Fair Pay*, 2010, p. 19.

vage from the wreck and his acquired knowledge, but the native savage living on roots, berries and vermin»¹⁸.

Come per le altre prospettive sopra esaminate, anche per questa si pongono diversi problemi attuativi: *in primis*, come stimare il valore delle risorse comuni? Ciò nondimeno, esattamente come per le altre proposte, essi non sembrano tali da invalidare il contributo di fondo. Ossia, chi ha basse retribuzioni avrebbe diritto ad un'integrazione al reddito di mercato, non in via di compensazione per svantaggi di cui soffre/ha sofferto, ma in quanto titolare a pieno diritto, come tutti gli altri concittadini, della propria parte di risorse comuni.

Alcuni commenti in più vanno spesi per affrontare tre possibili obiezioni/incomprensioni. Innanzitutto, la titolarità di ciascuno in una quota di risorse comuni è tipicamente invocata dai difensori del reddito di cittadinanza, ossia, di un trasferimento incondizionato e universale erogato, appunto, a cittadini. Il focus di questo articolo è, invece, costituito dalla difesa di misure di sostegno al reddito dei lavoratori poveri. La proposta potrebbe, dunque, apparire contraddittoria. Una risposta, al riguardo, è di circoscrivere la divisione dei frutti comuni del gioco di mercato a chi partecipa pienamente al gioco stesso. Il reddito di cittadinanza potrebbe, pertanto, essere concepito nella variante del reddito di partecipazione. Anziché erogare il trasferimento a tutti, i più abbienti potrebbero, inoltre, detenere direttamente parte delle retribuzioni dal carattere di dono (senza dovere essere prima tassati e dopo beneficiare del trasferimento). I trasferimenti sarebbero circoscritti ai più poveri, così, diminuendo i rischi di distorsione dell'imposizione.

In secondo luogo, affermare la presenza dei doni nel gioco di mercato non comporta in alcun modo la messa in discussione della desiderabilità dei meccanismi di mercato sul piano non solo dell'efficienza, ma anche della giustizia, esattamente per le stesse ragioni sottolineate da Dworkin, ossia, alla luce del contributo offerto dal mercato all'esercizio della libertà e della responsabilità. Semplicemente, i flussi di ciò che si riceve sarebbero solo parzialmente imputabili ai singoli.

¹⁸ Traducendo, «l'organizzatore di una impresa che crede di essersi "fatto" da sé ha trovato un intero sistema sociale pronto ad offrirgli lavoratori competenti, macchinari, un mercato, pace e ordine – un vasto apparato e una atmosfera generale, la creazione congiunta di milioni di uomini e molteplici generazioni. Senza questo complessivo fattore sociale non avremmo Robinson Crusoe fuoriuscito dal naufragio con la sua conoscenza acquisita, ma il selvaggio indigeno che vive di radici, frutti di bosco e parassiti».

In terzo luogo, neppure significa mettere in discussione l'uguaglianza di opportunità. Van Parijs, ad esempio, grande rilevatore del ruolo dei doni, è anche difensore dell'uguaglianza di opportunità. La distinzione, rispetto alla prospettiva precedente è che questa sarebbe realizzata non solo compensando per gli svantaggi derivanti dalla lotteria naturale e da quella sociale, ma anche e soprattutto assicurando una struttura equa di opportunità.

La seconda versione della prospettiva che concepisce un salario decente come questione di giustizia del gioco di mercato farebbe, invece, leva sulle caratteristiche delle occupazioni nella parte bassa delle retribuzioni. Sarebbe la natura delle opportunità di mercato a rendere poveri determinati lavoratori. La povertà per chi lavora, in altri termini, deriverebbe dalle caratteristiche della società in cui si vive e non solo da quelle dei soggetti che si ritrovano in quelle condizioni. L'attenzione, in questa che potremmo definire una riedizione della vecchia prospettiva socialdemocratica (o oggi, di quella che viene chiamata la prospettiva dell'uguaglianza democratica), andrebbe allora rivolta il più possibile alla prevenzione *ex ante* di tale condizioni.

Gli interventi includerebbero una strutturazione delle carriere volta a favorire la fuoriuscita dalla povertà, il rafforzamento delle organizzazioni di difesa dei lavoratori più deboli, il contrasto alle normative che favoriscono il precariato; la cancellazione, in ambito pubblico, delle normative che prevedono gare al massimo ribasso; la fissazione di livelli relativamente generosi di salario minimo (come è avvenuto in Francia, in parte in Gran Bretagna e come è auspicato anche dalla recente comunicazione della Commissione per la ripresa del lavoro). Si porrebbe, inoltre, la questione di istituti di *corporate governance* più attenti alle implicazioni per il benessere di tutti gli *stakeholders*, inclusi i lavoratori più deboli¹⁹.

In sintesi, anziché limitarsi ad intervenire *ex post*, compensando chi sta peggio attraverso il sistema di tax-transfer, occorrerebbe anche intervenire *ex ante*, nella definizione della struttura delle opportunità di mercato. Occorrerebbero, in altri termini, strategie di prevenzione della diffusione di occupazioni che non riescano ad assicurare una retribuzione decente. Si noti, però, come si tratterebbe di una accezione di prevenzione assai diversa da quella più raccomandata nel dibattito pubblico. Il fuoco, infatti, è l'organizzazione dei mercati, potremmo fin dire, la costruzione di un capitalismo democratico, non i comportamenti individuali.

¹⁹ In questa prospettiva, fra i numerosi lavori, cfr. Sacconi, 2000.

5. Conclusioni

Diversamente da quanto avviene nel dibattito pubblico, dove la desiderabilità del sostegno al reddito dei lavoratori poveri è tipicamente considerata auto-evidente, ben tre e assai diversi sono i blocchi di argomentazioni sui quali fare leva per giustificare una siffatta misura. Vi è, innanzitutto, il blocco che concepisce il sostegno come elemento di una politica contro la povertà attenta al ruolo delle responsabilità. Vi è poi il blocco che ne sottolinea il ruolo di compensazione per svantaggi non imputabili ai singoli. Vi è, infine, il blocco che mette in discussione la struttura delle opportunità fornite dal mercato. Ciascuno di questi blocchi è, poi, diversamente declinabile.

Essere consapevoli della pluralità di possibili giustificazioni appare importante non solo per l'ovvia ragione che appare assai poco fondato, per individui ragionevoli che ambiscono a definire regole eque di giustizia sociale, ignorare le motivazioni del sostegno ad una posizione piuttosto che ad un'altra. Appare anche importante poiché a seconda delle motivazioni che si adottano, diverse saranno anche le specificazioni della misura.

Solo in via esemplificativa, se si sceglie il primo blocco di argomentazioni appare plausibile l'adozione di una misura di povertà/vulnerabilità che considera il reddito complessivo familiare. Se l'orizzonte è quello di contrastare la povertà, occorre evitare di trasferire risorse a soggetti che, benché senza (o con bassi) redditi, vivono in famiglie ricche/non povere. Diversamente, la prospettiva che fa leva sulle finalità di compensazione è perfettamente compatibile con una definizione della povertà sulla base delle retribuzioni individuali (anche orarie) e con un'attenuazione della distanza di legittimità. Anche la condizione di non lavoro potrebbe, infatti, essere influenzata dalle stesse variabili che influenzano le basse retribuzioni. Come sopra indicato, la prospettiva che fa leva sulla giustizia di mercato punterebbe, infine, su interventi di redistribuzione basati sulla condivisione delle risorse comuni anziché su finalità di compensazione. Punterebbe, altresì, sulla modificazione delle opportunità di mercato nella direzione di un capitalismo più democratico, con riferimento alla definizione sia delle retribuzioni (grazie alla condivisione ugualitaria della quota di risorse comuni) sia della qualità dei lavori offerti.

Rilevare le distinzioni fra prospettive non significa ignorare la possibile presenza di complementarità fra le prospettive. Ad esempio, le politiche di fissazione del salario minimo che potrebbero essere rac-

comandate nella prospettiva della giustizia di mercato potrebbero essere d'aiuto anche nella prospettiva della compensazione, contrastando i rischi di traslazione della compensazione sui datori di lavoro (i quali, grazie all'integrazione, potrebbero fruire di un abbattimento del salario netto da pagare ai lavoratori). O, ancora, la compensazione potrebbe restare desiderabile qualora la distribuzione delle risorse comuni fosse insufficiente a contrastare la povertà.

Ciò nondimeno, si tratta di tre prospettive basate su presupposti valoriali assai diversi e tali distinzioni vanno riconosciute.

Riferimenti bibliografici

- Anderson E., 2008, *How Should Egalitarians Cope with Market Risks?* «Theoretical Inquiries in Law», vol. 9 (1), pp. 239-270.
- Arneson R., 1997, *Egalitarianism and the Undeserving Poor*, «Journal of Political Philosophy», vol. 5 (3), pp. 327-350.
- Axelrod R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- Boeri T. e Figari F., 2011, *Un pezzo di riforma fiscale per incentivare il lavoro*, «www.lavoce.info», 24 giugno.
- Bruni L., 2006, *Reciprocità*, Mondadori, Milano.
- Dworkin R., 1981, *What is Equality? Part 2*, «Philosophy and Public Affairs», vol. 10, pp. 283-345.
- Dworkin R., 2000, *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge.
- Dworkin R., 2004, *Ronald Dworkin Replies*, in Burley J. (a cura di), *Dworkin and his Critics*, Blackwell, Oxford, pp. 339-95.
- Figari F., 2009, *Can In-Work Benefits Improve Social Inclusion in the Southern European Countries*, Euromod Working Paper 4.
- Goodin R., 2002, *Structures of Mutual Obligation*, «Journal of Social Policy», vol. 31(4), pp. 579-596.
- Hobhouse T., 1922, *The Elements of Social Justice*, Holt and Co, New York.
- Hutton Review of Fair Pay, 2010, *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector. Interim Report*, dicembre, The National Archive, Londra.
- Merton R., 1968, *The Matthew Effect in Science: the Reward and Communication System of Science*, «Science», 1995, gennaio, pp.55-63.
- Myrdal G., 1957, *Rich Lands and Poor*, Harper and Row, New York.
- Ocse, 2011, *Divided We Stand*, Ocse, Parigi.
- Parfit D., 1997, *Equality and Priority*, «Ratio», vol. 10 (3), pp. 202-221.
- Rigney D., 2010, *The Matthew Effect. How Advantage Begets Further Advantage*, Columbia University Press, New York (trad. it. 2011, *Sempre più ricchi. Sempre più poveri*, Etas, Firenze).

- Roemer J., 1998, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sacconi L., 2000, *The Social Contract of the Firm*, Springer Verlag, Berlino.
- Scanlon T., 1988, *The significance of choice*, in S. Mc Murrin (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 8, University of Utah Press, Salt Lake City.
- Van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All. What (If Anything) Is Wrong with Capitalism*, Clarendon Press, Oxford.
- Van Parijs P., 2009, *Egalitarian Justice, Left Libertarianism and the Market*, in Carter I., de Wijze S. e Kramer M. (a cura di), *The Anatomy of Justice. Themes from the Political Philosophy of Hillel Steiner*, Routledge, Londra, pp. 145-162.
- White S., 1999, *The Egalitarian Earnings Subsidy Scheme*, «The British Journal of Political Science», vol. 29, pp. 601-622.
- Wolff J., 1991, *Robert Nozick: Property, Justice and the Minimal State*, Stanford University Press, Stanford.

Il sostegno al reddito dei lavoratori poveri: uno sguardo sotto il profilo dell'efficienza

Angelo Castaldo

RPS

Questo lavoro si inserisce nel filone di letteratura che studia i possibili strumenti di contrasto alla povertà. Dopo aver provveduto a tracciare le direttive degli schemi «Making work pay» (Mwp), si analizzano i tratti essenziali dell'Earned income tax credit (Eitc). Obiettivo del lavoro è chiarire come l'Eitc, rispondendo a istanze redistributive, determina delle risposte da parte degli agenti economici che incidono fortemente sull'efficienza allocativa. Il lavoro mette in luce come, in base alla teoria della tassazione ottimale, siano due i profili in chiave di efficienza che

emergono maggiormente con riferimento agli effetti degli schemi Mwp. Il primo riguarda i rischi collegati alla creazione di trappole di inefficienza (inattività, disoccupazione, povertà). Il secondo, invece, concerne gli effetti contrastanti generati dall'Eitc in relazione al margine estensivo (partecipazione o meno nel mercato del lavoro) e al margine intensivo (variazione delle ore lavorate). La possibilità di poter riconciliare la dimensione redistributiva con quella dell'efficienza resta un dibattito aperto, utile a orientare l'elaborazione di politiche di sostegno al reddito ottimali.

1. Introduzione

Le politiche di sostegno al reddito sono ampiamente diffuse in molti paesi occidentali. Tutti i programmi implementati, con strutture e meccanismi diversi, sono orientati al perseguimento dell'obiettivo di contrastare la povertà. La struttura dell'imposizione sul reddito personale e degli schemi di sostegno al reddito sollevano, tuttavia, importanti interrogativi per i decisori politici, per i tecnici del diritto tributario e per gli economisti pubblici. L'origine di tali riflessioni deriva dall'emergere del trade-off tra equità ed efficienza presente nella letteratura tradizionale di tassazione ottimale (Mirrlees, 1971). La redistribuzione insita nei programmi di sostegno al reddito, infatti, nel perseguire l'obiettivo di una suddivisione delle risorse più socialmente equa, genera alcune distorsioni; in particolare, quelle sulle scelte di la-

voro capaci di ridurre il grado di efficienza allocativa del mercato. In altri termini, la redistribuzione effettuata attraverso schemi di sostegno al reddito dei lavoratori poveri non avviene senza costo, poiché tasse e sussidi determinano perdita di efficienza allocativa. Tali riflessioni, seppur soventemente addotte per giustificare policy orientate al «*Making work pay*» (Mwp), perchè meglio performanti e meno distorsive (vantaggi associati agli *In-work benefits*, Iwb, in particolare ai crediti d'imposta per i lavoratori poveri, *Earned income tax credit*, Eitc), meritano, tuttavia, di essere ulteriormente approfondite.

Nell'ambito degli studi sugli effetti degli schemi di sostegno al reddito dei lavoratori poveri, per quel che concerne il profilo dell'efficienza, ampia è la letteratura che, muovendosi sul terreno della tassazione ottimale, evidenzia gli effetti distorsivi sulle scelte di lavoro (Bargain e al., 2011; Pirtilla e Selin, 2011; Diamond e Saez, 2011; Brewer e al., 2010; Immervoll e Pearson, 2009; Eissa e Hoynes, 2006). L'analisi sul versante delle scelte di lavoro si è ulteriormente raffinata negli studi (Diamond, 1980; Blundell e MaCurdy, 1999; Saez, 2002; Hotz e Scholz, 2003; Heim e Meyer, 2006; Eissa e Hoynes, 2005; Diamond e Saez, 2011) che analizzano il diverso impatto dei crediti di imposta sul versante del margine estensivo (partecipazione o meno al mercato del lavoro) e del margine intensivo (variazione delle ore lavorate). Gli effetti sulla propensione al lavoro (sia in termini di margine estensivo che di quello intensivo) sono studiati anche con riferimento alla scelta dell'unità impositiva familiare o individuale su cui il credito d'imposta è strutturato (Bargain e Orsini, 2004; Blundell, 2000; Duncan e Giles, 1996).

Il presente lavoro, dopo aver chiarito sinteticamente le finalità e le caratteristiche delle policy orientate a sostenere il reddito dei lavoratori poveri (Mwp-Iwb) e aver descritto lo schema dell'Eitc, mette in luce le diverse implicazioni di tali politiche sotto il profilo dell'efficienza, approfondendo, attraverso gli studi di analisi normativa e positiva di tassazione ottimale, gli effetti sulle scelte di lavoro con riferimento al margine estensivo e intensivo (Heckman, 1993).

Il lavoro è strutturato come segue. Nel secondo paragrafo, dopo aver illustrato le caratteristiche e i rischi connessi alle politiche Mwp, viene illustrato il meccanismo dell'Eitc. Nel terzo paragrafo vengono evidenziati i principali effetti sul lavoro generati dall'Eitc. Successivamente, nel quarto, vengono messi in rilievo i principali effetti a carico dell'amministrazione nell'implementazione dei crediti d'imposta per i lavoratori poveri. Infine, vengono tracciate le principali considerazioni conclusive.

2. Politiche «Making work pay»: in-work benefits (Iwb)

2.1 Iwb e «trappole» di inefficienza

Le misure di *In-work benefit* si prefiggono, in termini generali, lo scopo di redistribuire risorse verso classi a basso reddito, incentivando al contempo il lavoro. Come per tutti gli strumenti di trasferimento integrati spesa-imposta, le risorse da redistribuire sono ottenute tramite il ricorso all'imposizione su gruppi a reddito più elevato; in ogni caso, il maggior onere trasferito su questi ultimi risulta essere molto ridotto se paragonato agli effetti positivi, in termini di welfare complessivo, generati con i trasferimenti verso i lavoratori poveri (Immervoll e Pearson, 2009).

Le misure Iwb, nella loro complessa e articolata struttura, si possono distinguere in benefit «temporanei» e benefit «permanenti». Quelli temporanei, che a livello internazionale hanno una più ridotta applicazione (Australia, Belgio, Canada, Irlanda, Giappone, Korea e Repubblica Ceca), sono corrisposti per un periodo limitato per incentivare il nuovo impiego in lavori qualificati. Un numero più consistente di Stati fa invece ricorso a trasferimenti permanenti (fin quando si riscontrano le condizioni di eleggibilità) verso gruppi «target» di lavoratori poveri. L'effetto di *take-up* dei trasferimenti, per la loro natura permanente, è più pronunciato nell'ottica del contrasto alla povertà.

Le politiche Iwb, tuttavia, devono essere strutturate, al fine di limitare le perdite di efficienza allocativa, tenendo in debito conto tre possibili patologie legate alle diverse transizioni nel mondo del lavoro:

- ♦ *trappola della disoccupazione*: nel disegnare gli strumenti Iwb è importante considerare le determinanti che spingono gli agenti economici a passare dallo stato di disoccupazione a quello di lavoratore (a tempo parziale o pieno), al fine di disegnare in modo ottimale il mix di politiche di sostegno al reddito dei lavoratori poveri. In particolare, laddove la differenza di reddito tra lo stato di disoccupazione (in presenza di sussidio) e quello di impiegato sia limitata, l'agente potrebbe valutare, nella scelta tra il lavorare o meno, come più conveniente preservare il proprio stato di disoccupazione. In sostanza, sotto il profilo degli incentivi, si corre il rischio di apprezzare poco il lavoro e di creare una così detta «trappola di disoccupazione»;
- ♦ *trappola dell'inattività*: appare rilevante verificare l'effetto reddito connesso al muoversi da uno stato di disoccupazione senza sussi-

dio, verso l'accettazione di un posto di lavoro. Si fa riferimento, nella maggior parte dei casi, a chi vive in una famiglia in cui soltanto uno dei due coniugi lavora. In questi casi, l'accettazione del lavoro da parte del secondo coniuge potrebbe essere, sotto il profilo del reddito totale della famiglia, scarsamente apprezzato, visto l'incremento delle imposte e la perdita dei vantaggi fiscali connessi alle deduzioni/detractions concesse per il coniuge a carico. Visti gli effetti disincentivanti sul lavoro del secondo coniuge potrebbe prendere forma quella che può essere definita «trappola dell'inattività»;

- ♦ *trappola della povertà*: le scelte riguardanti lo spostamento da un lavoro ad un altro più remunerativo o l'aumento del salario del lavoro in cui si è attualmente impiegati, possono essere fortemente distorte dagli schemi di sostegno al reddito e dar origine alla così detta «trappola della povertà». Con quest'ultima si intende far riferimento a quei lavoratori bloccati in lavori mal retribuiti (*working poor*) che hanno scarsi incentivi a migliorare il proprio stato.

2.2 *Earning income tax credit (Eitc)*

2.2.1 *Caratteristiche generali*

Nell'ambito dei modelli integrati spesa-imposta (di tipo Iwb), l'Eitc¹ ha assunto grande interesse dagli anni '70 (Usa)² come strumento di contrasto alla povertà. Proprio in virtù dell'esigenza di superare i possibili effetti distorsivi sul lavoro generati dalla *Negative income tax* (Nit), connessi al rischio di creazione delle trappole di povertà, di disoccupazione e inattività, l'Eitc si pone come obiettivo di alleviare attraverso un benefit (credito d'imposta) lo stato di povertà in cui si trovano i così detti lavoratori poveri (*working poor*), senza determinare una riduzione nei loro incentivi al lavoro (Jaquet e al., 2000). L'Eitc, quindi, intendendo colmare il gap esistente tra la linea della povertà e il reddito guadagnato per i lavoratori poco qualificati e a bassa capacità reddituale rappresenta, nell'alveo degli strumenti di sicurezza e assistenza sociale, una misura complementare rispetto agli altri possibili

¹ In Uk con la riforma del 2003 è stato introdotto il *Working tax credit*, uno strumento di contrasto alla povertà molto simile all'Eitc. Nel proseguo del paragrafo si evidenzieranno similitudini e differenze.

² L'Eitc fu per prima introdotta dall'amministrazione Ford (1974-1977) e poi ampiamente implementata con la prima amministrazione Clinton (1993-1997).

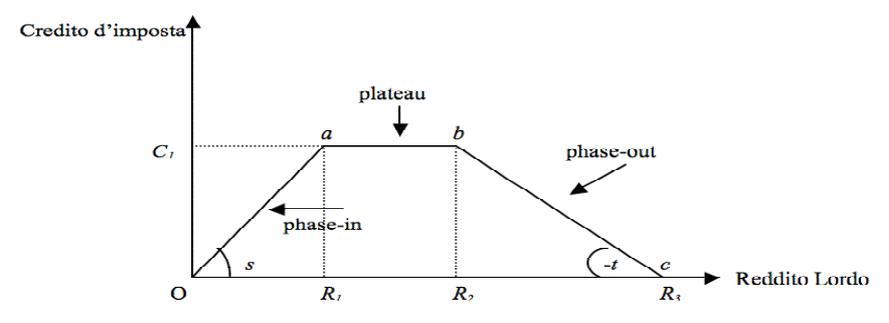
strumenti di intervento pubblico³. Nella sua formulazione originaria l'Eitc, come negli schemi di reddito minimo – *Minimum income*, (Mi) – condiziona l'attribuzione del sussidio attraverso l'uso di una prova dei mezzi che si concentra esclusivamente sul reddito guadagnato. Tuttavia, a differenza della Nit, che prevede l'erogazione del contributo anche ai non percettori di reddito, l'Eitc fonda l'eligibilità al programma sull'effettiva occupazione del soggetto (*In-work benefit*). A partire dalla sua introduzione nel sistema statunitense, nel 1975, l'Eitc ha registrato un successo crescente, affermandosi progressivamente fino a diventare oggi il più ampio programma anti-povertà statunitense destinato alle fasce di popolazione non anziane⁴. Come sostenuto da Liebman (1997), il successo dell'Eitc deriva dal fatto che esso determina un trasferimento di reddito incentivando, al contempo, il lavoro. È proprio questa caratteristica che, visti gli effetti disincentivanti sul lavoro generati dalla Nit, ha fatto maturare il sostegno politico indispensabile per l'attivazione su ampia scala di questo specifico programma di sostegno al reddito (Ventry, 2000).

Il meccanismo attraverso il quale opera l'Eitc può essere spiegato con il ricorso ad un semplice diagramma, dove sull'asse delle ascisse si trova il reddito lordo e su quello delle ordinate il credito d'imposta (sussidio) ricevuto (si veda fig. 1). Il credito di imposta è una funzione del reddito lordo che è dapprima crescente per i livelli di reddito compresi tra O e R₁ (*phase-in*), costante per i livelli di reddito tra R₁ e R₂ (cd. *plateau*), quindi decrescente nel tratto tra R₂ e R₃ (*phase-out*).

³ In termini distributivi è importante considerare come l'Eitc negli Stati Uniti si affianca ad altri programmi di trasferimento del reddito. Una questione interessante è data dal modo in cui l'Eitc si confronta con altre politiche che trasferiscono reddito ai poveri come avviene con i principali programmi di welfare per i genitori single, il *Temporary assistance for needy families* (Tanf), e i programmi *broad-based* (simili ad un programma di imposta negativa sul reddito) che fornisce assistenza alimentare, *Food stamps*.

⁴ Come evidenziato in Meyer (2007), nel 2003 ben 22 milioni di famiglie hanno usufruito di sussidi Eitc per una cifra totale pari a 38,7 miliardi di dollari. Il bilancio dell'Eitc negli Usa è certamente positivo come dimostra il fatto che, fino a ora, grazie al programma, 3,7 milioni di individui hanno migliorato le proprie condizioni economiche fino a superare la soglia di povertà. Il valore aggiunto del sistema deriva dal fatto che, oltre agli effetti diretti sul reddito, l'Eitc ha modificato significativamente gli incentivi al lavoro, incrementando i salari netti del 40% per i lavoratori a basso reddito.

Figura 1 - Eitc



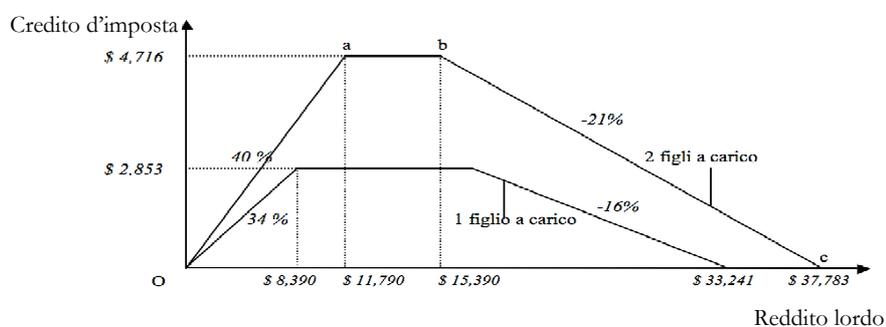
Nel tratto crescente della funzione, ossia per i livelli di reddito più bassi, il credito d'imposta concesso cresce proporzionalmente (al tasso s) all'aumentare del reddito. Il sussidio è strutturato in modo da aumentare al crescere del reddito per i lavoratori meno qualificati o per i lavoratori a tempo parziale, fino a raggiungere il punto a dove il benefit concesso raggiunge il suo livello massimo (C_t). Per i livelli di reddito superiori a R_1 ma inferiori a R_2 (*plateau*), il beneficio rimane costante nel suo ammontare massimo (C_t). Superato il punto b sulla curva, per livelli superiori a R_2 , il credito concesso diminuisce in modo proporzionale (al tasso $-t$) al crescere del reddito, fino a raggiungere il suo punto di minimo (c) per livelli di reddito pari a R_3 , dove il credito è uguale a 0. Nel modello di Eitc implementato negli Stati Uniti (si veda fig. 2), per poter godere dei sussidi, i componenti di una famiglia devono soddisfare tre requisiti fondamentali (Meyer, 2007; Heim, 2006). In primo luogo, nella famiglia ci deve essere almeno un soggetto che percepisce un reddito da lavoro, giacché soltanto chi lavora viene ammesso al programma. Secondariamente, è necessario che il reddito familiare sia relativamente basso⁵. In terza istanza, mentre per le famiglie senza figli è disponibile solo un sussidio di piccola entità (fino a 428 dollari nel 2007), chi ha più figli a carico può usufruire di finanziamenti anche molto sostanziosi⁶.

⁵ Nel 2007, potevano usufruire dell'Eitc famiglie con un reddito inferiore a 33.241 dollari, se con un solo figlio, o inferiore a 37.783 dollari, se con due figli.

⁶ La cifra massima per una famiglia con un unico figlio era di 2853 dollari nel 2007, mentre quelle con due o più figli potevano arrivare a prendere un massimo di 4716 dollari (Meyer, 2007).

Il credito viene percepito sotto forma di rimborso all'inizio dell'anno successivo alla dichiarazione dei redditi. Il contribuente è tenuto a compilare un modulo in cui specifica il numero dei figli (informazione necessaria ai fini della quantificazione dell'Eitc)⁷.

Figura 2 - Eitc negli Stati Uniti (2007)



L'impatto dell'Eitc sulla distribuzione del reddito costituisce uno degli effetti più rilevanti del tax-credit. Come evidenziato da Hotz e Scholz (2003), la crescita negli Stati Uniti ha ridotto il numero di poveri a livello nazionale e l'attuazione dell'Eitc ha determinato il superamento della soglia di povertà per 4,3 milioni di individui.

Meyer (2007) sottolinea come un metodo ulteriore per valutare l'impatto dell'Eitc sia osservare e confrontare i redditi per i diversi gradi di reddito iniziale con e senza il credito di imposta⁸. Risulta che l'Eitc

⁷ Per le famiglie monoparentali con a carico un solo figlio, e con un reddito lordo tra 0 e 8390 dollari, cd. fascia di *phase-in*, l'incremento del contributo viene stanziato al 34% del reddito percepito, mentre per le famiglie monoparentali con a carico due figli l'incremento del contributo rispetto al reddito percepito è del 40%. Per redditi superiori a 15.390 dollari, cd. fascia di *phase-out*, per le famiglie con un figlio a carico il contributo erogato diminuisce al crescere del reddito del 16%, mentre per le famiglie con due figli a carico del 21%. Il sussidio erogato diventa nullo per le due famiglie rispettivamente per 33.241 dollari (1 figlio a carico) e per 37.783 dollari (2 figli a carico).

⁸ Per le madri single che guadagnano tra 6000 dollari e 12.000 dollari, l'aumento in termini di reddito principale è di circa 9,5%. Per le famiglie monoparentali con un reddito tra 12.000 e 20.000 dollari, l'incremento è approssimativamente

si concentra principalmente sui genitori single con redditi molto bassi e rappresenta una parte rilevante delle risorse totali a disposizione di tali categorie di beneficiari.

Liebman (1998), al fine di verificare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di policy connessi alla redistribuzione, osserva quanti tra i destinatari del programma riescono a superare la soglia di povertà (*take-up*). Il programma di Eitc statunitense nel 2004 ha determinato il superamento della soglia di povertà per poco meno di 1 milione di famiglie e 2 milioni di bambini. Complessivamente, il sussidio ha portato al di sopra della soglia di povertà 3,7 milioni di persone, comportando una riduzione del tasso di povertà generale del 14% e del 18% tra i bambini (cfr. Heckman e Masterov, 2007). Nessun altro programma anti-povertà comporta effetti così significativi, ma è opportuno evidenziare che gli effetti dell'Eitc restano concentrati intorno alla soglia di povertà.

In termini puramente distributivi i modelli tipo spesa-imposta si caratterizzano per rappresentare un efficace strumento di contrasto alla povertà. Come sostenuto da Granaglia (2008), il bacino dei potenziali beneficiari del programma includerebbe sia poveri che classe media, attenuando lo stigma sociale collegato allo stato di bisogno e riducendo di molto la possibilità di false dichiarazioni (cd. falsi negativi).

Tuttavia, tra i limiti della redistribuzione attuata tramite Eitc è possibile considerare, da un lato, l'incapacità di garantire ai *working poor* un reddito per l'esistenza, dall'altro lato, l'ampiezza limitata della redistribuzione che non include i disoccupati (necessità di una complementarietà con altri strumenti di sicurezza sociale).

3. Eitc ed effetti sul lavoro: uno sguardo all'efficienza

3.1 Analisi normativa: tassazione ottimale

L'analisi normativa studia la tipologia di struttura ottimale che l'Eitc dovrebbe avere al fine di ottenere un set di obiettivi di policy ben individuati. Questo approccio metodologico si inserisce nell'ambito del filone di ricerca della tassazione ottimale (Mirrlees, 1971). Tuttavia,

del 16,6%. Per le altre fasce di reddito gli effetti sono meno rilevanti, con piccole conseguenze sui guadagni di chi percepisce un reddito lordo (*pre-tax income*) superiore a 35.000 dollari.

una nota caratteristica del *Mirrlees model* risiede nel considerare unicamente le reazioni sulle scelte delle ore lavorative poiché incorpora nell'analisi esclusivamente le sole risposte dell'offerta di lavoro nel margine intensivo. In tale contesto Mirrlees (1971) dimostra come le aliquote marginali ottimali non possano mai essere negative, rendendo, quindi, ogni forma di Eitc strutturalmente sub-ottimale. Successivamente Diamond (1980) riabilita l'opzione di strutture del prelievo ottimali con aliquote marginali negative in un modello in cui le ore di lavoro sono fisse, inserendo nell'analisi la possibilità di scelta tra il «lavorare» o l'essere «disoccupato/inattivo». Emerge come sia necessario incorporare nell'approccio di tassazione ottimale anche il margine estensivo. In questa prospettiva, il modello di Mirrlees (1971) perde in robustezza e apre il campo alla possibilità di aliquote marginali negative ottimali (quindi all'Eitc) per gruppi di redditi entro determinate soglie (Saez, 2002). Nello studio dei riflessi sull'offerta di lavoro per quel che concerne il margine estensivo, appare ottimale attribuire un trasferimento più alto ai lavoratori a basso reddito rispetto a chi non lavora, così come avviene con l'Eitc (Diamond, 1980; Saez, 2002; Diamond e Saez, 2011).

In questa duplice ottica, la tassazione ottimale nello studio della struttura dell'Eitc pone la necessità che esso sia orientato all'innalzamento dei livelli di occupazione, agli incrementi del reddito dei lavoratori poveri e alla minimizzazione degli eccessi di pressione derivanti dalla struttura di tassazione prescelta.

Sotto il profilo teorico, il meccanismo di incentivo al lavoro creato con il credito di imposta per i lavoratori poveri è collegato a due considerazioni principali: in primis, il criterio di eleggibilità rende il lavoro imprescindibile ai fini dell'erogazione del contributo, quindi il meccanismo dell'Eitc comporta che il lavoro sia conveniente (incentivo di partecipazione al mercato del lavoro, margine estensivo) (cfr. Besley e Coate, 1991; Blundell, 2000). In secondo luogo, il sussidio (credito d'imposta) cresce all'aumentare del livello di reddito, rafforzando *ex post* rispetto all'ingresso nel mercato del lavoro l'incentivo a incrementare le ore lavorate (margine intensivo). Tali incentivi dovrebbero limitare strutturalmente il rischio, connesso alla Nit, di creare trappole di inattività, disoccupazione e povertà. Secondo la teoria economica tradizionale, i modelli Mwp incrementano fortemente sia l'occupazione per i lavoratori *unskilled* che il numero delle ore lavorate in tutta la fascia di *phase-in* e *plateau*. Per quel che riguarda la fascia *phase-out* il beneficio si riduce gradualmente e l'effetto sul tasso di occupa-

RPS

Angelo Castaldo

zione dipenderà fortemente dal tasso di sostituzione tra lavoro/riposo e sussidio. Gli effetti generati dall'Eitc per i redditi superiori al livello soglia di eleggibilità al programma risultano per lo più neutrali. Tuttavia, questi assunti teorici non sempre trovano conferma.

In particolare, come visto nel paragrafo precedente, l'Eitc è caratterizzato, in relazione al livello di reddito, da un tratto di *phase-in* e da uno di *phase-out*, al fine di concentrare i benefici sulle famiglie e i lavoratori a basso reddito. Se per quel che concerne il margine estensivo, ossia in relazione alla scelta di partecipazione al lavoro, la maggior parte degli studi ha riscontrato un effetto positivo significativo nella risposta dell'offerta di lavoro, più contrastanti e meno evidenti risultano gli effetti per i lavoratori poveri sotto il profilo del margine intensivo, ossia delle reazioni nell'offerta di lavoro in termini di variazione delle ore lavorate.

In sostanza, l'elasticità dell'offerta di lavoro sia sul margine estensivo che sul margine intensivo assume una rilevanza di cui si deve tener conto. Rispetto alle reazioni ipotizzabili sul margine intensivo, i lavoratori con un reddito leggermente al di sopra della soglia di eleggibilità sarebbero portati a ridurre l'offerta di lavoro per poter ottenere il beneficio *in-work*, determinando, tuttavia, una riduzione del gettito complessivo. Per tale ragione pratica, nello strutturare lo schema dei crediti d'imposta, i governi devono affrontare il trade-off tra questi due effetti contrastanti. In altri termini, se l'elasticità dell'offerta di lavoro nel margine estensivo per il lavoratori a basso reddito è più alta rispetto all'elasticità dell'offerta di lavoro nel margine intensivo, la struttura ottimale del credito d'imposta consiste nella previsione di aliquote negative iniziali combinate con aliquote positive elevate (*phase-out*) per la parte più alta della distribuzione (Diamond e Saez, 2011).

3.2 *Analisi positiva: principali studi empirici*

L'analisi positiva, a differenza di quella normativa, cerca di comprendere come, le decisioni di lavoro degli individui siano state influenzate dalla presenza di schemi tax-transfer. La parte più consistente dell'analisi positiva si concentra, quindi, su studi empirici che cercano di stimare l'ampiezza e le caratteristiche delle risposte dell'offerta di lavoro agli schemi tax-transfer implementati.

Anche se non vi sono studi su tutti i paesi dell'Ocse, ampia è la letteratura empirica che analizza la reattività delle decisioni di lavoro dei singoli individui nel partecipare al mondo del lavoro o nel modificare

la scelta sulle ore lavorate. In termini generali, i risultati più robusti di questi studi mettono in evidenza tre trend ricorrenti. Il primo mostra come l'offerta di lavoro complessiva risulta essere influenzata in misura più significativa dalle variazioni sulla scelta di partecipazione al mondo del lavoro (margine estensivo) piuttosto che dai cambiamenti sulla scelta del numero di ore complessivo di lavoro (margine intensivo). Il secondo conferma come l'offerta di lavoro sia più elastica (sia al margine estensivo che intensivo) per le donne. Il terzo evidenzia come i gruppi di redditi poveri e le famiglie monoparentali, nelle loro decisioni di lavoro, siano, rispetto agli altri gruppi, più sensibili agli incentivi finanziari (Immervoll e Pearson, 2009).

Molti sostengono che gli incentivi generati dall'Eitc abbiano inciso fortemente sulla crescita della partecipazione femminile al lavoro. In particolare, Dickert e al. (1995) hanno stimato come l'espansione dell'Eitc nel 1993 avrebbe incrementato la partecipazione al lavoro delle famiglie monoparentali del 3,3%. In modo più dettagliato, Meyer e al. (2000) hanno mostrato come, grazie all'Eitc, il tasso di occupazione delle *single mothers* sia cresciuto tra il 1984 e il 1996 del 54%⁹. Meyer (2010) mette in luce come l'ulteriore espansione del programma Eitc negli Stati Uniti abbia ancor di più incentivato la partecipazione al lavoro delle madri sole.

Tuttavia, studiando gli effetti sul lavoro del *Working family tax credit* (Wftc) in Uk, accanto agli effetti estremamente positivi riscontrati sul tasso di partecipazione al lavoro delle famiglie monoparentali e di quelle monoreddito, alcuni studi evidenziano risultati disincentivanti al lavoro del secondo reddito (Blundell e al., 2005; Brewer e al., 2003; Hirsch, 2006).

In particolare, Blundell e al. (2005) mostrano come, accanto ad un incremento del 3,6% nel tasso di occupazione delle madri single, i risultati sul tasso di occupazione delle persone in coppia risultano am-

⁹ Infatti, Meyer e al. (2000) hanno calcolato che il guadagno netto derivante dal fatto di tornare al lavoro, nel 1984, era pari a 7270 dollari. Tale cifra è valutata tenendo conto del salario netto, cui si sommano i benefit in denaro che la madre single avrebbe percepito se fosse rimasta senza occupazione. Gli interventi a livello fiscale hanno determinato un incremento dei ricavi netti per le madri single di 1442 dollari nel 1996. L'incremento in termini di incentivi è particolarmente elevato con riferimento alle madri single meno qualificate, in sostanza le donne che, prevedibilmente, avrebbero ricevuto benefit e che, quando lavorano, si trovano solitamente nella fascia *plateau* dell'Eitc.

bigui. Mentre l'effetto del Wftc sulla partecipazione al lavoro delle madri in coppia è più o meno neutrale, si registrerebbe una diminuzione del tasso di occupazione dei padri in coppia nella misura dello 0,5%.

Anche Brewer e al. (2003) studiando sei diversi schemi integrati imposta-spesa condizionati al lavoro (Mwp) evidenziano un trade-off tra incremento nel tasso di occupazione per le madri single (3,4%) e riduzione del tasso di occupazione per le coppie (-0,3% per le mogli e -0,9% per i mariti)¹⁰.

Tuttavia, accanto a questi effetti contrastanti sul tasso di partecipazione al lavoro, Hotz, Mullin e Scholz (2005) evidenziano come la minore rigidità, riducendo fortemente le barriere per l'assunzione dei lavoratori *low-skilled*, amplifica ancor di più la capacità dell'Eitc di innalzare il tasso di partecipazione al lavoro.

Sul versante del margine intensivo, appaiono interessanti gli studi che analizzano le diverse risposte sull'offerta del lavoro dall'analisi di dati sulle dichiarazioni dei redditi distinte per lavoratori dipendenti e autonomi (LaLumia, 2009; Saez, 2010). In particolare, questi studi mettono in luce come da un lato le reazioni sul margine intensivo dei lavoratori dipendenti è pressoché nullo e dall'altro esse, per i lavoratori autonomi, sono significative e più elevate, specialmente nel *phase-in*. Questa diversità è spiegata come una combinazione degli effetti di modificazione dell'offerta di lavoro, dell'elusione e dell'evasione fiscale.

Queste ricerche effettuate sul tema mostrano un panorama fortemente differenziato con riferimento agli effetti dei cambiamenti sui redditi potenziali nelle varie categorie di non occupati. Al fine di definire una policy Eitc efficiente, è necessario che l'elasticità nella partecipazione (cfr. Saez, 2001) debba essere valutata direttamente per le categorie che si ritengono maggiormente coinvolte nel programma, insieme alla stima relativa all'elasticità della curva di offerta del lavoro¹¹. Il tema degli effetti sui salari dei modelli Mwp rappresenta un si-

¹⁰ Come sostenuto da Eissa e Hoynes (2004), al fine di gestire al meglio gli incentivi al lavoro per le persone in coppia, dovrebbe essere applicata una soglia minima per il numero di ore di lavoro totalizzate dai membri della famiglia o, in alternativa, in ogni caso, la *tax unit* dovrebbe essere su base individuale.

¹¹ A. Brender e M. Strawczynski (2006), presentano un'analisi della partecipazione e delle questioni attinenti all'impiego full-time *vs* part-time per chi fa ingresso nel mercato del lavoro. Tuttavia, un'analisi completa degli effetti sul *labor*

curo ulteriore elemento di interesse. Blundell e MaCurdy (1999) sostengono che molteplici sono le ragioni per cui l'Eitc incide sul livello dei salari. In relazione alla rigidità della curva di offerta di tali lavori è credibile aspettarsi che un qualsiasi aumento della curva di offerta dei lavori a bassa remunerazione implichi necessariamente una diminuzione del tasso del salario lordo, e l'entità di tale diminuzione dipenderebbe dal grado di elasticità della domanda di lavoro. Appare quindi consistente il rischio che forme di sussidio sul lato dell'offerta di lavoro siano catturate dal lato della domanda.

In conclusione, il punto critico più significativo degli schemi di Eitc risiede nella considerazione che nel lungo periodo la risposta agli incentivi al lavoro generati da tali programmi potrebbe determinare la promozione di lavori di bassa qualità, ad alto rischio di stabilità, con limitata capacità di crescita sia dei salari che dei livelli occupazionali.

4. Eitc ed effetti sull'amministrazione: assetti istituzionali ed efficienza

Dal punto di vista degli oneri amministrativi e gestionali, l'Eitc viene solitamente identificato, all'interno degli strumenti di contrasto alla povertà, come poco oneroso.

I molteplici fattori che determinerebbero una forte riduzione dei costi rispetto agli altri strumenti di intervento tax-transfer (Nit, Dividendo sociale) sarebbero insiti nel minor numero di soggetti coinvolti nel programma (rispetto sia al dividendo sociale che al reddito di cittadinanza), nell'assenza di duplicazioni di costi derivanti da amministrazioni distinte (aspetto positivo in comune con la Nit come formulata da Friedman, 1962), nella forte diminuzione dei falsi negativi.

Nell'analizzare i molteplici fattori che influiscono sulla bassa onerosità dell'Eitc, in primo luogo, è opportuno soffermarsi sulla platea di soggetti a cui il sussidio viene offerto. Appare evidente che limitando l'eligibilità unicamente ai soggetti che percepiscono un reddito da lavoro, l'Eitc porta con sé, in via immediata, rispetto al dividendo sociale o al reddito di cittadinanza, la certezza che si è in presenza di un numero molto più ridotto di beneficiari del sussidio; quindi, vige una presunzione forte di minori costi.

supply in economia richiederebbe la considerazione dell'effetto negativo sulle ore di lavoro svolte dai soggetti già occupati (si veda Saez, 2001).

RPS

Angelo Castaldo

L'Eitc è un modello che prevede l'integrazione spesa-imposta. Tale integrazione evita una inutile duplicazione di costi tra amministrazioni destinate a erogare il contributo (agenzia di spesa) e l'amministrazione che effettua i prelievi (erario), genera maggiore efficienza nella fase di implementazione del programma che nella fase di controllo, rende più agevole la fase di individuazione dei beneficiari rispetto alla Nit. Nel prevedere il percepimento del reddito da lavoro come condizione principale di eleggibilità si elimina sensibilmente lo stigma sociale connesso alla posizione del beneficiario del credito d'imposta. Sono infatti coinvolti nel programma non solo i redditi poveri ma anche alcuni strati della classe media. L'eliminazione dello stigma riduce fortemente la percentuale dei casi di falsi negativi.

Uno degli aspetti più problematici dell'Eitc, invece, è rappresentato da un alto grado di *overpayments* rilevato nel corso degli anni in tutti i paesi dove è stato introdotto. Tuttavia è innegabile che l'Eitc registri profili di errore e ciò è in parte riconducibile alla stessa natura del programma, particolarmente complessa, che impedisce anche di quantificare con esattezza il grado di errore reale. Le istituzioni nazionali degli ordinamenti che adottano l'Eitc hanno operato sforzi significativi al fine di ridurre il più possibile il rischio di *overpayments* ma non sempre gli interventi adottati hanno sortito gli effetti desiderati.

Negli Stati Uniti, ad esempio, l'*Internal revenue service* (Irs) ha promosso una serie di innovazioni a livello di apparato amministrativo locale relative al modo in cui l'Eitc dovrebbe essere attuato, al fine di sfruttarne al meglio le grandi potenzialità e di monitorarne gli effetti positivi.

Olson (2002) sostiene che il 43% dei casi di ricorsi presentati contro il rifiuto di applicazione dell'Eitc vengono accettati, determinando il riconoscimento dei rimborsi richiesti. Tale quota cresce fino al 50% nei casi in cui chi presenta il ricorso sia assistito dall'Irs «*Taxpayer advocate services*». Questi dati servono per avvalorare il fatto che parte delle domande per l'Eitc, classificate come erronee nello studio del 1999, sarebbero state valide e ammissibili se compilate con il supporto di personale qualificato. Tale intervento ha fortemente ridotto la possibilità di false dichiarazioni (falsi negativi).

In alcune realtà sub-nazionali degli Stati Uniti il programma Eitc costituito a livello federale è stato preso come modello per l'attuazione di uno strumento statale del tutto analogo. Tra i casi più interessanti si segnala quello della California dove l'Eitc ha trovato vasta applicazione, soprattutto con riferimento all'ampia fascia di popolazione latina (Stark, 2003).

Nello specifico, i costi amministrativi derivanti dall'attuazione dell'Eitc possono rappresentare un ostacolo serio per l'implementazione del programma. Prendendo ad esempio l'ipotesi statale, si rileva che un sistema Eitc statale al 15% del credito d'imposta federale costerebbe all'amministrazione dello Stato circa 722 milioni di dollari. Tra gli aspetti positivi dell'Eitc, dunque, potrebbe essere sovrastimata l'economicità di tale programma, criterio che risulta maggiormente soddisfatto da altri strumenti di sostegno, quali quelli previsti dal *Temporary assistance for needy families* (Tanf) o dallo *State maintenance of effort* (Moe).

Ulteriore aspetto critico dell'Eitc da mettere in rilievo, così come per la Nit, è costituito dalla differenziazione temporale del momento del verificarsi dello stato di bisogno rispetto all'effettiva erogazione del contributo. Il *timing* rappresenta certamente una variabile di impatto importante al fine di valutare l'effettiva capacità dello strumento di contrastare la povertà. Il problema del *timing* sorge visto che nella sua forma originaria l'Eitc prevede l'erogazione del contributo alla fine dell'anno fiscale, ossia nel momento in cui l'agenzia delle entrate può effettivamente verificare l'eligibilità al programma. Tuttavia, lo stato di bisogno si manifesta nel corso dell'anno. Appare evidente che tale modo di strutturare l'Eitc penalizza fortemente la sua capacità di dar sollievo alle famiglie bisognose. Proprio per evitare tale difetto strutturale, in Uk il Wtc e l'Eitc in Australia hanno previsto una modalità di erogazione su base settimanale o bisettimanale. Tale modalità, tuttavia, incide sui costi di amministrazione del programma visto l'*effort* richiesto all'amministrazione per la realizzazione dei conguagli di fine anno.

5. Considerazioni conclusive

La necessità di procedere ad un riequilibrio distributivo e finanziario dei sistemi di welfare europei (specialmente della componente assistenziale) da un lato e l'esigenza di armonizzare la governance Ue per la protezione sociale dall'altro, spingono in modo naturale verso nuove riflessioni sugli strumenti di contrasto alla povertà. Nell'esigenza di rendere più efficace possibile l'intervento pubblico per contrastare la povertà appare indispensabile strutturare politiche di sostegno al reddito capaci di limitare al massimo le perdite di efficienza allocativa associate alla redistribuzione (distorsioni sulle scelte di lavoro). La di-

RPS

Angelo Castaldo

mensione dell'efficienza, quindi, rappresenta anche per queste politiche una chiave valutativa importante. Proprio sotto questa ottica hanno assunto sempre più rilevanza gli schemi «*make work pay*», soprattutto nella veste degli *in-work benefits* (Iwb). Questi schemi si concentrano su quella fascia di redditeri che, pur lavorando, restano sotto la soglia di povertà (*working poor*). Tuttavia, anche questi schemi, laddove non correttamente strutturati, possono dar luogo a risultati distributivi non desiderati e a inefficienza allocativa (trappola di inattività, di disoccupazione e di povertà). L'Eitc rappresenta tra gli *in-work benefits* lo schema più utilizzato a livello internazionale. L'analisi normativa, in chiave di tassazione ottimale, ha suggerito che se l'elasticità dell'offerta di lavoro nel margine estensivo per il lavoratori a basso reddito è più alta rispetto all'elasticità dell'offerta di lavoro nel margine intensivo, la previsione di aliquote negative iniziali combinate con aliquote positive elevate (*phase-out*) per la parte più alta della distribuzione appare il mix ottimale. Sotto il complementare profilo dell'analisi positiva, i principali risultati degli studi empirici hanno evidenziato: a) come l'offerta di lavoro complessiva risulta essere influenzata in misura più significativa dalle variazioni sul margine estensivo piuttosto che dai cambiamenti sul margine intensivo; b) un'offerta di lavoro più elastica per le donne; c) una maggiore reattività nelle scelte di lavoro, rispetto agli incentivi finanziari, dei redditeri poveri e delle famiglie monoparentali.

Come futuri ambiti di ricerca, sempre legati al profilo dell'efficienza, vi è poi il tema relativo agli effetti dell'Eitc sulla produttività del lavoro. Questo aspetto appare meno battuto in letteratura. Rispetto alla produttività, l'Eitc ottimale, visti gli esiti ambigui sul margine intensivo, dovrebbe essere strutturato in modo da incentivare quei lavoratori poveri che per loro caratteristiche (età, titolo di studio, ecc.) non sono in grado di poter intraprendere percorsi formativi verso lavori più qualificati.

Riferimenti bibliografici

- Bargain O. e Orsini K., 2004, *In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone?*, Delta Working Papers 2004-13, Delta (Ecole normale supérieure), Parigi.
- Bargain O., Decoster A., Dolls M., Neumann D., Peichl A. e Sieglösch S., 2011, *Welfare, Labor Supply and Heterogeneous Preferences: Evidence for Europe and the US*, Iza Discussion Papers 6102, Institute for the Study of Labor (Iza), Bonn.

- Besley T. e Coate S., 1991, *Workfare vs Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs*, Woodrow Wilson School - John M. Olin Program, Princeton.
- Blundell R., 2000, *Work Incentives and In-Work Benefit Reforms: a Review*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 16 (1), pp. 27-44.
- Blundell R., Duncan A., McCrae J. e Meghir C., 2005, *Evaluating In-Work Benefit Reform: The Working Families Tax Credit in the U.K.*, Joint Center for Poverty Research, Jcpr n. 160, Chicago.
- Blundell R. e MaCurdy T., 1999, *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, in Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, volume 3, cap. 27, pp. 1559-1695.
- Brender A. e Strawczynsky M., 2006, *Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty*, «Israel Economic Review», vol. 3 (1), pp. 27-61.
- Brewer M., 2000, *Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low-Income Families in the U.S. and the U.K.*, Ifs Working Papers W00/16, Institute for Fiscal Studies, Londra.
- Brewer M., Duncan A. e Suarez M., 2003, *Did the Working Families Tax Credit Work? Analysing the Impact of In-Work Support on Labour Supply and Programme Participation*, Institute for Fiscal Studies, Londra.
- Brewer M., Saez E. e Shephard A., 2010, *Means Testing and Tax Rates on Earnings*, in *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, cap. 2.
- Creedy J., 1998, *Measuring Welfare Changes and Tax Burdens*, Edward Elgar, Gloucester.
- Diamond P., 1980, *Income Taxation with Fixed Hours of Work*, «Journal of Public Economics», vol. 13 (1), pp. 101-110.
- Diamond P.A. e Saez E., 2011, *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations*, Cesifo working paper n. 3548, Monaco.
- Dickert S., Houser S. e Scholz J.K., 1995, *The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation*, in *Tax Policy and the Economy*, vol. 9, Nber - Mit Press, Cambridge, pp. 1-50.
- Duncan A. e Giles C., 1996, *Should We Subsidise Pre-School Childcare and, If So, How?*, «Fiscal Studies», 17 (3), pp. 39-61.
- Eissa N. e Hoynes H.W., 2004, *Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: the Earned Income Tax Credit*, «Journal of Public Economics», vol. 88 (9-10), pp. 1931-1958.
- Eissa N. e Hoynes H.W., 2005, *Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the Eitc and Labor Supply*, Nber Working Papers 11729, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.
- Eissa N. e Hoynes H.W., 2006, *Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the Eitc and Labor Supply*, in *Tax Policy and the Economy*, volume 20, a cura di J. Poterba, Nber - Mit Press, Cambridge, pp. 73-110.

- Eissa N. e Liebman J.B., 1996, *Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 111 (2), pp. 605-637.
- Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Granaglia E., 2008, *Nuovi sviluppi del disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta di trasferimenti*, in Libro Bianco, parte II.
- Heckman J., 1993, *What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?*, «American Economic Review», vol. 83 (2), pp.116-21.
- Heim B.T., 2006, *The Impact of the Earned Income Tax Credit on the Labor Supply of Married Couples: Structural Estimation and Business Cycle Interactions*, Working Paper, Us Department of the Treasury, Washington.
- Hirsch D., 2006, *What Will It Take to End Child Poverty: Firing on All Cylinders*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Hotz V.J. e Scholz J.K., 2003, *The Earned Income Tax Credit*, in Robert A. Moffitt (a cura di), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 141-198.
- Hotz V. J., Mullin C. e Scholz J.K., 2005, *Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare*, Nber Working Paper n. 11968, Cambridge, Ma.
- Immervoll H. e Pearson M., 2009, *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers 81, Oecd Publishing, Parigi.
- Jaquet L., Van Parijs P. e Caesar Salinas C., 2000, *Basic Income and its Cognates*, in Van der Veen R. e Groot L., (a cura di), *Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 53-83.
- LaLumia S., 2009, *The Earned Income Tax Credit and Reported Self-Employment Income*, Department of Economics Working Papers 2009-07, Department of Economics, Williams College.
- Liebman J., 1997, *The Earned Income Tax Credit abroad: Implication for the British Working Families Tax Credit for Pay-as-you-earn Administration*, paper presentato alla 91a conferenza annuale sulla tassazione, pp. 198-207.
- Liebman J., 1998, *The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution*, in *Tax Policy and the Economy, Volume 12*, a cura di J. Poterba, Nber - Mit Press, Cambridge, pp. 97-107.
- Meyer B.D., 2007, *The U.S. Earning Income Tax Credit, its Effects and Possible Reforms*, Harris School Working Papers, series 07.20.
- Meyer B.D., 2010, *The Effects of the Earned Income Tax Credit and Recent Reforms*, in *Tax Policy and the Economy*, volume 24, a cura di J. Poterba, Nber - Mit Press, Cambridge, pp.153-180.
- Meyer B.D. e Rosenbaum D.T., 2000, *Making Single Mothers Work: Recent Tax and Welfare Policy and its Effects*, «National Tax Journal», vol. 53, pp. 1027-1062.

- Mirrlees J.A., 1971, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, «Review of Economic Studies», vol. 38 (114), pp. 175-208.
- Olson P., 2002, *Tax Reform Materials*, Us Department of the Treasury, Washington.
- Pirtilla J. e Selin H., 2011, *Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare?*, Cesifo working paper n. 3355, Monaco.
- Saez E., 2001, *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*, «Review of Economic Studies», vol. 68, pp. 205-229.
- Saez E., 2002, *Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 117, pp. 1039-1074.
- Saez E., 2010, *Do Taxpayers Bunch at Kink Points?*, «American Economic Journal: Economic Policy», vol. 2 (3), pp. 180-212.
- Stark K.J., 2003, *Should California Adopt an Earned Income Tax Credit?*, Ucla School of Law, Law-Econ Research Paper n. 06-03.
- Ventry D.J., 2000, *The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-1999*, «National Tax Journal», vol. 53 (4), pp. 983-1026.

Una revisione dell'Irpef di stimolo all'offerta di lavoro

Fernando Di Nicola

RPS

Esiste ampio consenso sull'opportunità di abbassare le aliquote marginali effettive Irpef gravanti sui bassi redditi da lavoro, sia per motivi redistributivi (sostegno ai redditi bassi e attenuazione delle divaricazioni crescenti della distribuzione primaria), sia per incentivare l'offerta di lavoro, stimata particolarmente reattiva per livelli bassi di reddito, in particolare per donne e residenti nel Mezzogiorno. Considerati gli stringenti vincoli di finanza pubblica, si ipotizza un

moderato ridisegno delle aliquote (lieve riduzione delle prime tre e lieve aumento delle ultime due), insieme ad una decrescenza meno accentuata delle detrazioni da lavoro, compensata da un dimezzamento delle detrazioni per oneri. I risultati mostrano uno sgravio complessivo di un miliardo, con apprezzabili benefici sia per i redditi bassi e medi, sia per le aliquote marginali effettive, che scenderebbero fino a 4 punti per redditi fino a 15 mila euro annui.

1. Premessa

L'imposta italiana sui redditi delle persone fisiche (Irpef) è la principale imposta, non solo in termini di gettito (173,5 miliardi nell'anno d'imposta 2010; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011), ma anche in termini di azione redistributiva, che in nome della coesione sociale attenua la concentrazione della distribuzione primaria del reddito ai fattori produttivi. Nessun'altra imposta esercita, nemmeno lontanamente, la correzione che l'Irpef effettua nei confronti della concentrazione primaria dei redditi, cioè della distribuzione che il mercato attribuisce, con grandi differenziazioni, ai vari fattori produttivi: l'indice di concentrazione di Gini, ad es., passa nell'Italia di oggi dal 45,3% dei redditi lordi dei percettori al 38,8% dopo l'imposizione diretta personale, mentre l'aliquota media effettiva passa dallo zero, su redditi che possono superare i 10 mila euro, al 43% sui redditi più elevati. Si comprende perciò come ad essa si dedichino spesso le attenzioni dell'opinione pubblica e dei policy-maker in termini di politiche

economiche e sociali¹. Considerato il suo peso, l'Irpef assume tuttavia rilievo sostanziale anche per l'influenza che può esercitare sul mercato del lavoro, e segnatamente sull'offerta di lavoro, attraverso le sue aliquote marginali effettive, quelle cioè che gravano o graverebbero in termini di maggior carico sui vari incrementi di reddito.

L'Irpef attuale, infatti, è caratterizzata non tanto dall'elevatezza dell'aliquota media (il 20% circa, se rapportiamo l'imposta al reddito complessivo), e dunque del carico complessivo, quanto dalla presenza di alte aliquote marginali effettive sin da livelli bassi di reddito, specie se da lavoro dipendente o assimilato, compreso quello precario a tempo determinato o a progetto.

La rilevanza di questo indicatore è di immediata consapevolezza: le decisioni di ingresso o uscita dal mercato del lavoro e la stessa graduazione del proprio volume lavorativo (attraverso interventi sull'orario di lavoro o sul cumulo di più lavori) sono influenzate anche dalla tassazione che grava sul reddito incrementale. Ne deriva, in altre parole, che livelli elevati dell'aliquota marginale effettiva scoraggiano l'offerta di lavoro e, in ultima analisi, il reddito pro capite disponibile².

In questo articolo si dedicherà attenzione specialmente a questo aspetto, per tentare una razionalizzazione che migliori gli effetti sull'offerta di lavoro a basso e medio reddito, senza però ignorare il difficile momento della finanza pubblica italiana.

2. L'evoluzione Irpef nell'ultimo decennio

L'andamento difforme tra aliquote medie e azione redistributiva complessiva, non particolarmente elevate, e aliquote marginali effettive, decisamente più alte di quelle nominali ed elevate in assoluto, è un fenomeno che è andato accentuandosi nell'ultimo decennio.

¹ Tale centralità pare perfino eccessiva, se si pensa che politiche di spesa (pensioni, assegni e trasferimenti assistenziali di vario genere) realizzano azioni redistributive di entità ben maggiori, sebbene con attenzione agli aspetti redistributivi di molto inferiori da parte di cittadini e media.

² Questo argomento pare aver contribuito, insieme ad altri, alla forte riduzione dell'aliquota massima dell'imposta personale in gran parte dei paesi; in Italia nel 1974 era al 72% mentre oggi è al 43%. Per argomenti a favore di una riduzione del range delle aliquote si veda Longobardi (2008). Non mancano tuttavia recenti tesi e azioni in direzione opposta; Diamond e Saez (2011) argomentano l'utilità di un netto aumento dell'aliquota marginale massima ben oltre il 50%.

Va detto subito che sono le aliquote marginali «effettive», non quelle «nominali», ad avere concrete influenze sui comportamenti dei contribuenti, sul reddito disponibile, sull'azione redistributiva, sull'offerta di lavoro e non ultimo sull'intensità del *fiscal drag*, come ricordano Fiorio e Santoro (2012), essendo la differenza costituita dal decrescere di detrazioni, deduzioni o, in senso lato, di benefit (come gli assegni familiari) al crescere del reddito.

E in effetti questa divaricazione assume particolare e crescente importanza negli ultimi anni. Non è il caso di approfondire in modo troppo dettagliato le ragioni di una tale tendenza³; si può però menzionare che la decisione di ampliare le aree di reddito esente, ben visibili e apprezzate dal cittadino-elettore, insieme alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie da allocare per riforme dell'Irpef, hanno spinto a più riprese i governi, e a seguire i Parlamenti, ad innalzare di fatto le aliquote marginali effettive sin dal superamento della soglia di esenzione. Ciò è avvenuto con il disegno di aliquote e scaglioni, ma anche con la decrescenza delle detrazioni (o deduzioni, fino al 2006) e, con riferimento al reddito disponibile, degli assegni familiari.

Così, se già dal 2001 si iniziava ad accentuare la decrescenza (a salti) delle detrazioni per carichi familiari, è con i moduli di Riforma Tremonti per gli anni d'imposta 2003 e 2005 che le decrescenze assumono un rilievo sistemico: l'introduzione di deduzioni per tipo di reddito e per carichi familiari sono esplicitamente congegnate per definire diverse «no tax area» (cioè soglie di reddito esente da Irpef) ben superiori al passato; ma anche per garantire sufficiente gettito e progressività del prelievo, proprio attraverso una decrescenza continua e lineare fino all'annullamento delle deduzioni «spettanti».

Con la riforma del Governo Prodi di Irpef e assegni familiari per il 2007, a tutt'oggi vigente, cambiano gli strumenti tecnici (detrazioni d'imposta anziché deduzioni dall'imponibile Irpef, decrescenze degli assegni al nucleo familiare meno discontinue), ma non cambia la tendenza alla divaricazione tra aliquote nominali ed effettive, che anzi si accentua, portando ad un sistema tax-benefit così caratterizzato:

- ♦ soglie differenziate di reddito esente (in base a tipo di reddito, situazione familiare, spese deducibili o detraibili sostenute), al di

³ Si rimanda per questo a numerosi approfondimenti, tra i quali si segnalano, per l'attenzione dedicata alle aliquote marginali effettive nelle varie annualità, De Vincenti e Paladini (2008), Di Nicola e Paladini (2006), Pellegrino (2007).

sotto del quale non sono dovute né l'Irpef né, per previsione di norma, le addizionali locali;

- ♦ aliquote marginali nominali che nella prima parte della distribuzione dei redditi salgono con gradualità (23% fino a 15mila e 27% fino a 28mila euro annui), non apparendo particolarmente penalizzanti, per poi compiere un clamoroso salto di 11 punti, che porta ad un'aliquota nominale del 38% appena superati i 28mila euro di imponibile annuo;
- ♦ aliquote effettive che, grazie a decrescenze delle detrazioni per tipo di reddito e carichi familiari, oltre a quelle degli assegni familiari, per dipendenti e parasubordinati innalzano le citate aliquote nominali tra il 3,5% ed il 10%, a seconda dello specifico livello di reddito e dei carichi familiari (senza considerare i quasi dieci punti di contribuzione a carico), portandole così ad un livello significativamente più elevato di quanto appaia, specie a livelli medio-bassi di reddito;
- ♦ detrazioni o deduzioni decrescenti per tipo di reddito che hanno assunto stabilmente il ruolo di terza componente del disegno della progressività, insieme ad aliquote e scaglioni, rivestendo un po' ambiguamente e contraddittoriamente il duplice ruolo di rimborso forfetario delle spese di produzione del reddito (una natura che le vorrebbe costanti, se non crescenti) e di «parte implicita dell'aliquota», e per questo motivo necessariamente decrescente⁴.

In particolare, con la riforma del 2007 le decrescenze delle detrazioni per dipendenti, parasubordinati e pensionati cessano di essere lineari per divenire a pendenza variabile, con accentuazione ai livelli più bassi di reddito.

Ne deriva che la sola aliquota implicita contenuta nella decrescenza della detrazione per reddito da lavoro dipendente e parasubordinato è pari al 7,2% al di sotto dei 15 mila euro, aggiungendosi al 23% di quella nominale e portando perciò al superamento del 30% effettivo appena superata la soglia di esenzione, senza contare l'ulteriore impatto degli oltre nove punti di contributi a carico e delle decrescenze per carichi familiari variamente denominate.

⁴ È curioso notare che lo stesso t.u.i.r. (d.p.r. n. 917/1986) pare incerto tra le funzioni di queste detrazioni, definendole a volte come per «spese inerenti la produzione del reddito», altre volte come «per assicurare la progressività dell'imposta», passando per casi in cui non viene esplicitata affatto la funzione.

Al superamento dei 15 mila euro, e quindi con l'innalzarsi dell'aliquota Irpef al 27%, l'aliquota implicita nella detrazione decrescente da lavoro dipendente e subordinato scende ad un pur ragguardevole 3,35%, fino al raggiungimento dei 55 mila euro, il che mantiene l'aliquota effettiva, sempre al netto degli altri citati effetti, poco al di sopra del 30% fino ai 28 mila euro e oltre il 41% sopra quella soglia.

Infine, al superamento dei 55 mila euro, l'aliquota implicita per lavoro dipendente e subordinato si azzerava, ma nel frattempo l'aliquota nominale è salita esattamente al 41%, esplicitando un livello che sin dai 28 mila euro era pressoché uguale, ma implicito.

Accade così che un dipendente con reddito poco più che mediano debba sopportare aliquote effettive decisamente superiori al 40% (senza considerare i citati ulteriori oneri), ma soprattutto che un parasubordinato con reddito lordo inferiore ai 15 mila euro annui sopporti aliquote effettive fino ad un terzo (oltre all'ulteriore carico contributivo).

E, più in generale, si può affermare che la struttura delle aliquote marginali effettive non è crescente con regolarità e una certa continuità, risultando anzi articolata sostanzialmente su due valori al di sopra dell'esenzione, superiori al 30% o al 40%, a seconda che si sia rispettivamente sotto o sopra un imponibile di 28 mila euro.

3. Ragioni e vincoli di una riforma

Da quanto visto appare evidente la ridotta efficienza ed equità di un sistema che riserva poca attenzione sia al disincentivo all'offerta di lavoro, costituito da aliquote marginali così alte a livelli così bassi di reddito, sia all'azione redistributiva, ingessata sostanzialmente in sole tre aliquote effettive dai valori approssimabili a zero (fino alla soglia esente), oltre il 30% (fino ai 28 mila euro), oltre il 40% (dai 28 mila in su).

Ciò solleva almeno due ragioni per un superamento di questo sistema. In primo luogo, il salto dallo zero al 30% e oltre avviene per lavoratori a basso reddito, aspetto di particolare rilievo in tema di offerta di lavoro e di *working poor*.

In secondo luogo, il disincentivo per l'offerta di lavoro costituito da alte aliquote marginali non è uniforme, accentuandosi a livelli bassi di reddito e per le donne, come stimato e richiamato tra gli altri da Colombino (2006) e Aaberge e altri (2002), che effettuano per l'Italia stime sull'elasticità dell'offerta di lavoro per sesso e decili di reddito ed evidenziano una più forte reattività per i soggetti a basso reddito e le

RPS

Fernando Di Nicola

donne in particolare, derivandone concrete indicazioni di politica economica per una riduzione delle aliquote a bassi e medi redditi.

Paladini (2011), coerentemente con le citate evidenze, sulla base di più articolate esigenze di correzione dell'Irpef, individua nella riduzione della prima aliquota e nella costanza delle detrazioni da lavoro a bassi livelli di reddito le principali aree di intervento.

Anche Baldini e Pacifico (2009), nel valutare le tre principali riforme Irpef tra il 2002 e il 2008, mediante microsimulazioni con stime econometriche, pervengono a risultati analoghi, riscontrando maggiori elasticità per bassi redditi, con maggiore reattività per le donne e per i residenti nel Mezzogiorno.

Nell'ultimo anno, a dispetto di una finanza pubblica vincolata al perseguimento di un difficile pareggio di bilancio, il precedente Governo Berlusconi ha preso in considerazione un ritocco dell'Irpef, con l'intento di favorire un aumento dell'offerta di lavoro e dello sviluppo. Con il disegno di legge delega varato nel 2011 e giacente in Parlamento⁵, è stata prevista un'Irpef la cui aliquota più bassa scenderebbe al 20%, dall'attuale 23%, mentre a parziale compensazione sono state preventivate nette riduzioni di *tax expenditures*, cioè di agevolazioni fiscali (i cui principali destinatari sono spesso, almeno in ambito Irpef, i redditi più elevati⁶). Sebbene il Governo Monti non paia intenzionato a confermare quanto lì previsto, potrebbe comunque operare modifiche alla struttura esistente in direzione degli obiettivi citati, con particolare riferimento agli effetti sulla crescita economica.

Con i recenti ingenti aumenti delle imposte indirette (accise, Iva) e di altre componenti non direttamente legate al reddito (bolli, Imu sugli immobili), nell'ambito delle manovre di rientro del deficit italiano, appaiono fondate le preoccupazioni di chi teme che sui segmenti più deboli di popolazione risulti accentuata l'incidenza delle imposte, aspetto che spingerebbe ad accompagnare questi aumenti con sgravi delle imposte dirette sui redditi bassi (Arachi e altri, 2012a e 2012b).

⁵ Camera dei Deputati (2011), sul quale sono stati uditi tra gli altri esperti quali Ceriani e Franco (2011) e De Vincenti (2011), che non hanno mancato di segnalare la necessità di intervento sulle aliquote marginali.

⁶ Si tratta di oneri deducibili dall'imponibile, quali ad es. gli accantonamenti per la previdenza complementare, oltre che obbligatoria, e di oneri detraibili dall'imposta, quali le spese sanitarie, gli interessi per il mutuo casa, le spese di ristrutturazione immobiliare, le spese per il risparmio energetico, alcune donazioni e molte altre fattispecie minori.

4. Una proposta di restyling dell'Irpef

Si può allora provare a delineare più concretamente un primo, moderato, passo di riforma, vincolato da un lato dalla consapevolezza che, almeno per un biennio, le risorse allocabili a tale scopo saranno modeste; dall'altro, dall'obiettivo di ridurre aliquote marginali effettive attraverso innovazioni che non debbano a breve essere contraddette da ulteriori, e più consistenti, riforme. In primo luogo potrebbe essere modificato parzialmente il profilo delle aliquote, abbassando le prime al 22,5%, al 26,5% e al 37,5% (dagli attuali 23%, 27% e 38%), e elevando le ultime due, quelle riservate ai redditi superiori ai 55 mila o 75 mila euro, al 42% e 45% (dagli attuali 41% e 43%).

Per i motivi esposti, e cioè la compresenza di ampie aree esenti, aliquote marginali elevate sin dai bassi redditi e vincoli di finanza pubblica (e dunque di scarsità di risorse da destinare ad una revisione dell'Irpef), le più basse aliquote non dovrebbero innalzare le soglie esenti, quanto ridurre le aliquote marginali effettive, cosa che sarebbe ottenibile abbassando il livello iniziale delle detrazioni per tipo di reddito: data l'aliquota del 22%, nuovi livelli iniziali delle detrazioni, che non aumenterebbero le attuali soglie esenti, potrebbero essere 1800 euro per i dipendenti e 1687 o 1744 euro per i pensionati sotto o sopra i 75 anni. Per gli autonomi si terrebbe in maggior conto il fatto che le spese di produzione del reddito sono deducibili, in maniera analitica o forfettaria, riducendo la detrazione iniziale a 900 euro, con avvio della decrescenza a partire da 4000 euro di reddito.

Un secondo intervento di rilievo sarebbe quello di «addolcire», linearizzandola, la decrescenza delle detrazioni da lavoro dipendente e parasubordinato, oggi caratterizzate da una maggiore diminuzione a bassi livelli di reddito, che si attenua successivamente. Tutte le detrazioni per tipo di reddito continuerebbero ad azzerarsi ai 55 mila euro attuali ma, per vincoli di gettito, il tipo di decrescenza oggi vigente per i redditi da pensione resterebbe analoga a quella vigente fino alla disponibilità di ulteriori risorse, tenuto conto che i pensionati sono una categoria poco influenzata dagli obiettivi qui enunciati di stimolo all'offerta di lavoro attraverso la riduzione delle aliquote marginali.

La formula di calcolo della detrazione decrescente spettante per lavoro dipendente e parasubordinato diventerebbe, per redditi superiori a 8 mila euro annui:

$$\text{Detrazione spettante} = 1800 \times (55.000 - \text{reddito complessivo}) / 47.000.$$

Queste riduzioni di carico sarebbero finanziate in gran parte col citato leggero aumento delle due aliquote più elevate e con un sostanziale dimezzamento delle detrazioni per oneri, che attualmente ammontano a circa 7 miliardi e di cui beneficiano in prevalenza i redditi più elevati. Le aliquote di detrazione qui ipotizzate (modellabili eventualmente anche in altre forme all'interno del dato recupero di gettito) sarebbero pari al 10% per la generalità degli oneri detraibili, salvo le spese per la riqualificazione energetica, detraibili al 20%.

Si noti che questa ipotesi di riforma evita di modificare le detrazioni per carichi familiari, un'area di intervento che andrebbe utilmente coordinata con quella degli attuali assegni per il nucleo familiare, per pervenire ad un sostegno unificato (sotto forma di assegno) più efficace, universale, efficiente ed equo, a risorse invariate o accresciute⁷. Una soluzione di questo tipo contribuirebbe a risolvere sostanzialmente anche il problema dei cosiddetti incapienti, cioè dei contribuenti a basso reddito che non fruiscono, di fatto, di una parte del sostegno in forma di detrazioni perché quelle spettanti non trovano capienza nell'imposta lorda dovuta⁸.

5. Gli impatti sulle aliquote marginali e sul carico Irpef

Questo «leggero» restyling dell'impianto Irpef esistente avrebbe un costo, in termini di minor gettito, di circa 1 miliardo, una somma che potrebbe probabilmente essere reperita a seguito della revisione della spesa in corso e/o della riduzione dell'evasione considerata strutturale e perciò destinata, nelle intenzioni del governo, a riduzione delle im-

⁷ Un progetto di intervento razionalizzatore in questo campo, fondato su una profonda revisione del sostegno ai carichi familiari e parametrato ad un reddito di tipo equivalente, è osservabile in Di Nicola (2009). Ma anche il d.d.l. delega per la riforma fiscale e assistenziale (Camera dei Deputati, 2011) sembra delineare una riforma che superi la sovrapposizione di interventi di sostegno alle famiglie, sebbene insieme a riforme dell'Irpef di diverso genere, e di difficile conciliabilità con gli altri enunciati, ispirate al cosiddetto «fattore famiglia» (Aa.Vv., 2010).

⁸ Va aggiunto che il tema dell'incapienza presupporrebbe riforme più profonde del sistema tax-benefit, al fine di distinguere tra l'incapienza ritenuta meritevole di corresponsione e quella che si genera solo formalmente per la particolare forma giuridica assunta dalle detrazioni. Considerazioni sul tema sono riportate in De Vincenti e Paladini (2008).

poste gravanti sulla generalità dei contribuenti⁹. È bene considerare che, qualora non risultassero disponibili le risorse di minor gettito qui indicate, la riforma potrebbe adottare una prima aliquota al 22,5%, senza alterare sostanzialmente l'andamento delle aliquote marginali qui perseguito.

Proprio per l'approccio seguito, gli esiti di una riforma di questo tipo vanno visti, una volta definite le risorse necessarie, sotto il profilo della modifica delle aliquote marginali effettive, oltre che del carico e dell'impatto redistributivo.

Con riferimento alle aliquote va dapprima registrata la riduzione nominale di mezzo punto per i primi tre scaglioni, fino cioè ad un imponibile di 55 mila euro annui. Si registrerebbe invece un aumento di un punto nello scaglione fino a 75 mila euro e due punti oltre quella soglia. Tuttavia sono gli effetti sulle *aliquote marginali effettive* ad assumere rilievo ai fini dell'offerta di lavoro. Insieme alla modifica delle aliquote, la decrescenza costante della detrazione da lavoro dipendente e parasubordinato conseguirebbe per questa tipologia i seguenti effetti:

- ♦ una diminuzione marginale di quasi 4 punti (dal 30,2% al 26,3%) sui redditi fino a 15 mila euro, derivante da una riduzione della maggiorazione implicita d'aliquota (cioè quella contenuta nella decrescenza della detrazione) dal citato +7,2% a +3,8%, che si aggiungerebbe ad una prima aliquota ridotta al 22,5%;
- ♦ una sostanziale costanza delle marginali tra i 15 mila e i 75 mila euro (30,3% per la fascia di reddito tra 15 mila e 28 mila, tra il 41% e il 42% tra i 28 mila e i 75 mila euro di reddito);
- ♦ un aumento di tre punti (dal 43% al 46%) sulla quota di reddito eccedente i 75 mila euro.

Nella tabella 1 che segue si può osservare in dettaglio la struttura delle aliquote marginali effettive Irpef, senza e con ipotesi riforma, per redditi da lavoro dipendente o parasubordinato.

Nella figura 1 risulta più evidente la struttura vigente sostanzialmente a tre aliquote (0%, 30%, 41-43%), che diventerebbe più articolata e progressiva (0%, 26%, 30%, 41-42%, 45%) con l'ipotesi di riforma.

⁹ I probabili e auspicabili minori oneri per interessi sul debito pubblico, invece, dovrebbero essere utilizzati o per compensare eventuali carenze di gettito generate dalla congiuntura recessiva, o per ridurre lo stock di debito pubblico.

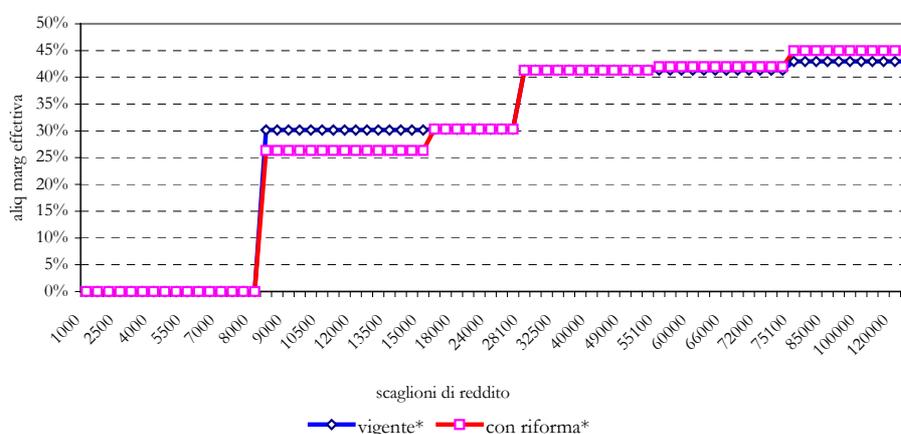
Tabella 1 - Aliquote marginali effettive per dipendenti e parasubordinati, senza e con riforma

Scaglioni di reddito annuo	Vigente*	Con riforma*
0 - 8.000 euro	0%	0%
8.001 - 15.000 euro	30,2%	26,3%
15.001 - 28.000 euro	30,3%	30,3%
28.001 - 55.000 euro	41,3%	41,3%
55.001 - 75.000 euro	41%	42%
oltre 75.000 euro	43%	45%

* Oltre alle aliquote qui riportate vanno considerati, variabilmente con la presenza di carichi familiari variamente definiti, tipo e livello di reddito del coniuge, età e condizioni dei figli, ulteriori punti percentuali compresi per lo più tra 1 e 5, come conseguenza delle decrescenze delle detrazioni per carichi familiari e degli assegni per il nucleo familiare, oltre ad oneri contributivi tra 9 e 11 punti.

Fonte: elaborazione dell'autore su aliquote Irpef

Figura 1 - Aliquote marginali effettive per dipendenti e parasubordinati senza e con riforma



Fonte: elaborazione dell'autore su aliquote Irpef

Per i redditi da lavoro autonomo, a dispetto di detrazioni meno favorevoli, in grado comunque di esentare redditi dichiarati fino a 4 mila euro, va segnalata una leggera diminuzione delle aliquote marginali per circa mezzo punto, il che contribuirebbe a favorire, a parità di altre condizioni, l'emersione di eventuali redditi evasi. Sotto il profilo di

tipo redistributivo, cioè delle *variazioni di carico e quindi di reddito disponibile*, ai fini della quantificazione del carico per i redditi più elevati queste modifiche vanno considerate nel loro complesso, sommando algebricamente i risparmi d'imposta dei primi scaglioni con gli aggravii degli ultimi, oltre alle modifiche sulle detrazioni. Ne dovrebbe derivare un andamento un po' diverso da quello delle aliquote marginali, sintetizzabile come segue:

- ♦ una riduzione del carico per i redditi bassi, che beneficerebbero direttamente delle minori aliquote e delle maggiori detrazioni applicate;
- ♦ uno sgravio analogo anche per i redditi medi, per i quali si cumulerebbero le minori aliquote sui primi tre scaglioni e le più ingenti detrazioni spettanti, derivanti dalla decrescenza iniziale nettamente attenuata;
- ♦ una sostanziale invarianza per redditi medio-alti, per i quali si compenserebbero i risparmi sui primi scaglioni e gli aggravii per le quote eccedenti di reddito;
- ♦ un leggero aumento per quelli più elevati, per i quali prevarrebbe l'aumento di due punti sull'ultimo scaglione e di un punto sul penultimo rispetto ai citati risparmi sui primi tre.

È quanto è stato quantificato e verificato mediante un modello di microsimulazione di tipo tax-benefit, derivato dall'indagine sui redditi Banca d'Italia e calibrato su dati e norme 2012.

In termini sintetici, gli *indici di concentrazione* di Gini passano da 0,4532 dei redditi lordi a 0,3884 dei redditi disponibili senza riforma e 0,3875 con riforma, segnalando una leggera diminuzione della concentrazione e originando leggeri aumenti dell'indice di *redistribuzione* di Reynolds Smolensky, che sale dal 6,48% al 6,57%, con la *progressività* (indice di Kakwani) che passa dal 17,6% al 17,9%.

Più analiticamente, con la possibilità di cogliere andamenti differenziati, in termini di impatto redistributivo «verticale» nella tabella 2 gli impatti sono stati classificati per quinti di reddito «equivalente»¹⁰.

¹⁰ Cioè un reddito pro capite all'interno di ciascuna famiglia corretto per tener conto delle economie familiari, secondo i coefficienti-pesi aggiornati del metodo Carbonaro (1985): 1 per una persona sola, poi 1,67 per due, 2,22 per tre, 2,72 per quattro, 3,17 per cinque, 3,60 per sei e +0,4 per ogni eventuale ulteriore componente. Tale concetto di reddito, più adatto del reddito individuale a stimare il tenore di vita o la stessa «capacità contributiva», è alla base dell'italiano Isee o del quoziente familiare francese. Nel calcolo del reddito sono state calcolate o stimate anche le quote non soggette, a vario titolo, a tassazione.

Tabella 2 - Impatto ipotesi riforma Irpef per quinti di reddito equivalente

Quinti di reddito equivalente	Numero	y equival. aggr. (mln €)	Diff. carico aggr. (mln €)	y equival. medie (€)	Diff. carico medie (€)	Diff. % su y equiv.
1° quinto	11.688.380	86.892	-257	7.434	-22	-0,3%
2° quinto	11.686.319	143.686	-326	12.295	-28	-0,2%
3° quinto	11.682.926	197.426	-558	16.899	-48	-0,3%
4° quinto	11.691.947	261.289	-626	22.348	-54	-0,2%
5° quinto	11.684.813	479.643	717	41.048	61	0,1%
Totale popolazione	58.434.386	1.168.936	-1.049	20.004	-18	-0,1%

Fonte: elaborazione dell'autore su modello di microsimulazione da Indagine Banca d'Italia sulle famiglie.

Si noti come questo tipo di riforma implicherebbe in termini di incidenza sul reddito un beneficio per i primi quattro quinti e un leggero aumento per il quinto a più alto benessere economico (come saldo tra la riduzione del carico sui primi scaglioni e l'aumento sugli ultimi).

Tabella 3 - Impatto ipotesi riforma Irpef per tipo di reddito prevalente

Tipo di reddito prevalente	Numero	y lordo aggr. (mln €)	Diff. carico aggr. (mln €)	y lordo medie (€)	Diff. carico medie (€)	Diff. % su y lordo
Preval. dipendente	17.814.199	488.699	-2.473	27.433	-139	-0,5%
Preval. pensionato	14.306.051	265.164	415	18.535	29	0,2%
Preval. collaboratore	651.005	21.792	53	33.475	82	0,2%
Preval. autonomo	3.894.995	191.534	991	49.174	254	0,5%
Preval. altro reddito	4.921.771	13.664	-35	2.776	-7	-0,3%
Totale contribuenti	41.588.021	980.853	-1.049	23.585	-25	-0,1%

Fonte: elaborazione dell'autore su modello di microsimulazione da Indagine Banca d'Italia sulle famiglie.

Si trova conferma anche del fatto che aliquote marginali e variazioni di carico possono avere andamenti differenti: mentre in termini di aliquota marginale effettiva sono quasi esclusivamente i redditi da lavoro dipendente e parasubordinato fino a 15 mila euro a beneficiare della riforma, in termini di riduzioni di carico complessivo e di incidenza i beneficiari sono i redditi (equivalenti) dei primi quattro quinti.

Per tutti opererebbe, a seconda dell'attuale differenziato utilizzo, l'impatto del dimezzamento delle detrazioni per oneri.

Nella tabella 3, invece, si osserva un impatto redistributivo di tipo orizzontale, aggregato e medio, per tipo di reddito prevalente dei 41,5 milioni di percettori-contribuenti.

Si rileva un netto sgravio medio per i redditi da lavoro dipendente, insieme ad un aggravio per i redditi da lavoro autonomo, per i quali peserebbero il livello medio più elevato del reddito complessivo e la riduzione della specifica detrazione. Per i redditi da collaborazione, per i quali è nota una distribuzione con duplice concentrazione sui redditi bassi (tipicamente giovani precari) e alti (amministratori di società e attività di tipo paraprofessionale) l'impatto medio deriverebbe dal saldo tra maggiori aliquote sui redditi elevati e minori oneri per quelli bassi, oltre che dalla duplice forma fiscale (occasionale o parasubordinata) del lavoro svolto. Anche nel caso dei redditi da pensione la media deriva dal saldo tra vantaggi per i redditi medio-bassi e svantaggi per quelli più elevati.

6. Conclusioni

L'imposta personale progressiva e più in generale il sistema tax-benefit in Italia ha bisogno di alcune modifiche sulle quali esiste un ampio consenso:

- 1) un ripensamento e rafforzamento del sostegno ai carichi familiari: universale, parametrato ad indicatori di capacità contributiva più equi ed efficienti del reddito complessivo Irpef, capace di raggiungere anche e soprattutto le famiglie più povere, oggi spesso «incapienti» Irpef;
- 2) una struttura della progressività effettiva più regolare e non disincentivante l'offerta di lavoro, quindi con aliquote significativamente più basse a livelli di reddito inferiori a quello mediano.

Poiché il sostegno ai carichi familiari troverebbe migliore attuazione nella forma di un assegno, si è cercato qui di delineare una riforma dell'Irpef che iniziasse ad affrontare la revisione della progressività effet-

tiva, incentrata su aliquote, scaglioni e detrazioni decrescenti, senza dimenticare gli stringenti vincoli di finanza pubblica.

Si è così ipotizzato un modulo di riforma che potrebbe prevedere un leggero calo per le prime tre aliquote e un contenuto aumento delle ultime due, con detrazioni spettanti da lavoro dipendente e parasubordinato che decrescerebbero linearmente anziché, come oggi, in modo accelerato a bassi redditi. Una ulteriore copertura proverrebbe dalla riduzione delle detrazioni per oneri in senso lato.

Gli effetti apprezzabili sarebbero i seguenti:

- ♦ riduzione dell'aliquota marginale effettiva a livelli bassi di reddito (4 punti), con incentivo all'offerta di lavoro;
- ♦ conseguente riduzione dell'aliquota media e del carico ai livelli medi e bassi di reddito Irpef, con sostanziale invarianza per quelli medio-alti e leggero aumento per quelli più elevati;
- ♦ avvicinamento tra aliquota nominale e aliquota effettivamente gravante, cioè maggiore trasparenza dell'incidenza d'imposta dovuta;
- ♦ leggero aumento della progressività e dell'azione redistributiva dell'imposta personale.

Questo modulo potrebbe essere utilmente seguito, in presenza di risorse pubbliche allocabili, sia da ulteriori revisioni che proseguissero la razionalizzazione delle aliquote marginali e la loro trasparenza, sia da un deciso intervento riformatore per il sostegno ai carichi familiari, ampiamente migliorabile rispetto ad oggi.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2010, *Il fattore famiglia*, Forum delle Associazioni Familiari, Parma, 1° dicembre.
- Aaberge R., Colombino U. e Wennemo T., 2002, *Heterogeneity in the Elasticity of Labor Supply in Italy and Some Policy Implications*, Working Paper Child n. 20/2002, disponibile al sito internet: www.child-centre.it.
- Arachi G., Longobardi E., Panteghini P. e Zanardi A., 2012a, *Prove di riforma fiscale*, «lavoce.info», 20 marzo.
- Arachi G., Bucci V., Longobardi E., Panteghini P., Parisi M.L., Pellegrino S. e Zanardi A., 2012b, *Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy*, Cesifo Working Paper n. 3753, Monaco.
- Baldini M. e Pacifico D., 2009, *The Recent Reforms of the Italian Personal Income Tax: Distributive and Efficiency Effects*, CapPaper n. 66/2009, disponibile al sito internet: www.capp.unimo.it.

- Camera dei Deputati, 2011, *Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale*, Atto Camera n. 4566, d.d.l. presentato dal ministro Tremonti in data 29 luglio 2011, Roma.
- Carbonaro G., 1985, *Nota sulla scala di equivalenza*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione di indagine sulla povertà, *La povertà in Italia. Studi di base*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Ceriani V. e Franco D., 2011, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566)*, Commissione VI (Finanze e Tesoro) del Senato, 13 ottobre, Roma.
- Colombino U., 2006, *L'IRPEF è sulla giusta strada*, «lavoce.info», 23 ottobre.
- De Vincenti C. e Paladini R., 2008, *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie - Libro bianco MEF*, Supplemento a «Tributi» n. 1/2008.
- De Vincenti C., 2011, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566)*, Commissione VI (Finanze e Tesoro) del Senato, 4 ottobre, Roma.
- Diamond P. e Saez E., 2011, *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 25 (4), pp. 165-190.
- Di Nicola F. e Paladini R., 2006, *Le riforme Irpef 2003-2005: considerazioni e ipotesi di evoluzione*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 353-384.
- Di Nicola F., 2009, *Tassazione e sostegno del reddito familiare: scenari di evoluzione per l'Italia*, «Rivista Italiana degli Economisti», n. 3, pp. 455-489.
- Fiorio C.V. e Santoro A., 2012, *La tassazione dei redditi personali e la disuguaglianza negli ultimi decenni*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna.
- Longobardi E., 2008, *L'evoluzione dell'imposta personale sul reddito: aspetti di equità verticale e orizzontale*, Relazione alla 49ª Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, Perugia, 24-25 ottobre 2008.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011, *Relazione generale sulla situazione economica del paese (Rgsep)*, Roma.
- Paladini R., 2011, *Meno tasse sui giovani?*, «nelmerito.com», 13 maggio.
- Pellegrino S., 2007, *Irpef 2007: una redistribuzione (quasi) irrilevante?*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», vol. 66 (1), pp. 24-43.

Madri e mercato del lavoro: percorsi occupazionali e crescita salariale

Francesca Bastagli, Kitty Stewart*

RPS

focus

Utilizzando dati panel del British Families and Children Study, l'articolo analizza i modelli occupazionali delle donne con figli e l'impatto del lavoro part-time e delle interruzioni occupazionali sui salari delle lavoratrici madri. Particolare attenzione viene prestata alla qualificazione delle madri e al confronto della relazione fra percorso occupazionale e progressione salariale per madri con alti e bassi livelli di istruzione. Le autrici verificano come le lavoratrici madri seguano una grande varietà di percorsi occupazionali. La maggior parte di loro lavora part-time, passa

dall'occupazione full-time a quella part-time oppure entra ed esce dal mercato del lavoro per conciliare la maternità con il lavoro retribuito. L'analisi dimostra che vi sono penalizzazioni salariali associate alle traiettorie di lavoro interrotte e all'occupazione part-time e che queste penalizzazioni sono considerevolmente superiori per le donne più qualificate. Nell'ultima parte, l'articolo discute le implicazioni di policy che emergono da questi risultati con riferimento al recente dibattito su maternità e lavoro retribuito, progressione salariale e riduzione della povertà.

1. Introduzione

Negli ultimi quindici anni la politica del governo britannico ha posto notevole enfasi sull'aumento dell'occupazione delle madri come strategia per contrastare la povertà infantile. L'approccio iniziale è stato di fornire guida, sostegno e incentivi economici e non di imporre degli obblighi. Tuttavia, a partire dal 2008, i livelli di condizionalità sono progressivamente aumentati, con conseguenze sui richiedenti, fossero essi genitori single che coppie.

Il criterio base è generalmente rimasto quello del *work-first* (il lavoro

* Si ringraziano Ludovica Gambaro, Eleni Karagiannaki, Marco Manacorda, Alan Manning, Abigail McKnight e i partecipanti al seminario Sticerd Work in Progress per utili consigli e discussioni. Questa ricerca è stata generosamente sostenuta dalla Nuffield Foundation.

prima di tutto, *n.d.t.*), nel senso che qualsiasi lavoro viene considerato preferibile al non averne. Coloro che volevano in primo luogo formarsi e accrescere le proprie qualificazioni ricevevano sostegni molto modesti tramite crediti fiscali e sovvenzioni per l'infanzia. Si è prestata anche poca attenzione alla formazione sul posto di lavoro e alla progressione di carriera, con il presupposto implicito che il più grande ostacolo all'occupazione stabile fosse la necessità di superare la barriera d'ingresso nel mercato del lavoro. Una volta fatto ciò, il resto sarebbe venuto da sé. Gli ultimi anni di governo laburista hanno visto le questioni del mantenimento del posto di lavoro e della progressione di carriera assumere un posto più importante nell'agenda politica, con iniziative come i progetti pilota *Employment retention and advancement* e l'introduzione dell'*In-work advisory support*. Con l'attuale coalizione tra conservatori e liberaldemocratici l'attenzione sembra tornata alla priorità iniziale di passare dalla logica dei sussidi a quella dell'occupazione: il *Welfare reform bill* del 2011 non contiene alcun accenno al mantenimento, alla progressione o alla sostenibilità dell'impiego remunerato.

Allo stesso tempo, le prove che un lavoro a bassa qualificazione sia un buon trampolino verso un futuro migliore sono assai poche. La transizione da un lavoro poco retribuito a uno ben retribuito sembra infatti essere l'eccezione piuttosto che la regola. In primo luogo sappiamo che nel mercato del lavoro a bassa qualificazione è frequente oscillare dentro e fuori occupazioni a scarsa retribuzione (si vedano, ad esempio, White e Forth, 1998; Dickens, 2000; McKnight, 2000). In secondo luogo, miglioramenti salariali sostanziali sembrano poco frequenti anche tra quanti restano stabilmente occupati. Stewart e Swaffield (1998), McKnight (2000) e Lawton (2009) hanno rilevato nel Regno Unito una assai scarsa mobilità verso l'alto dei lavoratori a bassa retribuzione; mobilità che si riduce notevolmente per le donne. È stato dimostrato che se l'occupazione delle donne è part-time, le prospettive sono particolarmente limitate: Manning e Petrongolo (2008) individuano un crescente divario nella retribuzione tra le donne che lavorano part-time e quelle che lavorano full-time; un divario che sembra causato dalla segregazione occupazionale tra le donne che lavorano part-time e quelle che lavorano full-time.

Questi studi sollevano dubbi sull'efficacia di una strategia contro la povertà infantile che incoraggia - o costringe - le madri ad accettare il primo impiego disponibile e poi lascia che siano loro a vedersela. Allo stesso tempo, tuttavia, esiste un'ampia letteratura che evidenzia un impatto negativo della maternità sulla remunerazione di lungo periodo

e identifica come fattore chiave gli anni di esperienza lavorativa persi. La letteratura sulla dinamica salariale suggerisce che i vantaggi dovuti all'occupazione continuativa spesso sono limitati, vale a dire che le perdite riconducibili a una ridotta esperienza sono verosimilmente di scarsa entità. Tuttavia, la ricerca sulla maternità rileva che mantenere una attività lavorativa costante e ridurre al minimo il tempo fuori dal mercato del lavoro vanno a vantaggio dell'interesse economico di lungo periodo delle madri. In una certa misura tali studi sono molto meno distanti tra loro di quanto non suggerisca questa sintesi, poiché entrambi sottolineano la notevole penalizzazione dovuta al part-time. La ricerca sulla maternità indica come un lavoro stabile full-time – e non un impiego qualsiasi – sia la via per accrescere nel lungo periodo le retribuzioni. Un secondo fattore chiave può consistere nel fatto che solo pochi studi sul lavoro delle madri distinguono tra donne con diversi livelli di qualificazione, sebbene si possa prevedere che il valore dell'esperienza sia inferiore nelle occupazioni che richiedono minori competenze.

In questo articolo si utilizzano i dati dell'indagine annuale *British Families and Children Study* (Facs) per analizzare i percorsi lavorativi e la crescita salariale di 4192 donne tra il 2001 e il 2005. Se da un lato si tratta di un arco temporale limitato rispetto a quello coperto da altre indagini (ad esempio il *British Lone Parent Cohort* e il *British Household Panel Study*), il vantaggio offerto dal Facs è la dimensione molto più ampia del campione. Questo ci consente di analizzare le differenze nei risultati tra gruppi di madri in maggior dettaglio e di ottenere conclusioni più robuste.

Lo studio affronta le seguenti domande:

- a. Una volta che abbiano un impiego retribuito, le lavoratrici madri restano occupate stabilmente o esiste un movimento di ingresso e di uscita dal mercato del lavoro, e tra il lavoro part-time e quello full-time?
- b. Cosa succede al salario delle lavoratrici madri nell'arco di questi cinque anni? Come cambiano i salari delle madri che seguono traiettorie di lavoro part-time o interrotto rispetto a quelle che hanno un impiego full-time continuativo?
- c. Le variazioni nei percorsi occupazionali incidono sia sui salari delle madri qualificate che su quelli di madri poco qualificate? Rispetto alle madri con caratteristiche analoghe che nel periodo considerato avevano un'occupazione stabile full-time, i percorsi occupazionali interrotti, part-time o misti incidono sull'evoluzione salariale delle madri scarsamente qualificate?

Un contributo originale di questa ricerca consiste nell'esplorazione di una varietà di traiettorie occupazionali, che cattura storie di lavoro interrotto e di lavoro misto full-time/part-time, oltre a percorsi stabili di full-time e part-time, a seconda di come le donne conciliano la maternità con il lavoro retribuito. Allo stesso tempo, particolare interesse dello studio è capire la relazione fra percorso occupazionale e crescita salariale per madri con bassa qualificazione e madri più istruite. Se le interruzioni nel lavoro retribuito e i modelli di lavoro irregolare sono associati a una minore crescita salariale, questa «penalizzazione» si applica ugualmente alle madri con bassa qualificazione e a quelle più qualificate?

2. Il contesto istituzionale e la letteratura sul tema

Aumentare l'occupazione delle madri è stato un caposaldo essenziale della strategia dell'ultimo governo laburista intesa a ridurre la povertà infantile. Inizialmente l'approccio è stato quello di fornire consulenza e sostegno, oltre a incentivi economici, con l'obiettivo di «rendere il lavoro vantaggioso» per i lavoratori con bassa retribuzione in generale e per i genitori in particolare. L'introduzione del salario minimo nazionale nel 1998, le modifiche all'imposta sul reddito, i crediti fiscali e l'ampliamento della sovvenzione pubblica per l'infanzia hanno aumentato l'appetibilità dei lavori con bassa qualificazione e hanno fatto sì che le persone con bassa qualificazione trovassero più vantaggioso lavorare. Il *New Deal for lone parents* ha garantito, su base facoltativa, sostegno e guida personalizzata per l'accesso al lavoro e l'assistenza all'infanzia. I tassi d'occupazione sono aumentati: nel 2010 lavorava il 57% dei genitori single, in confronto al 45% del 1997.

Gran parte della crescita dell'occupazione è stata ottenuta prima del 2004; l'incremento si è arrestato quando l'economia ha rallentato e una volta che furono occupati quanti erano più vicini al mercato del lavoro. In risposta al calo dei tassi di successo, durante il terzo mandato laburista sono state introdotte politiche più coercitive. Sono stati avviati ed estesi i colloqui obbligatori finalizzati al lavoro: a partire dal 2008 tutti i genitori single hanno l'obbligo di parteciparvi due volte l'anno. Dal novembre 2008 i genitori single con un figlio minore di età pari o superiore ai dodici anni che facevano parte del programma *Income support* sono stati trasferiti al programma *Jobseekers' allowance* (commisurato al reddito), condizionando i benefici alla ricerca attiva

d'impiego. Questa misura è stata estesa, dall'ottobre 2009, alle persone il cui figlio minore è di età pari o superiore ai dieci anni e, dall'ottobre 2010, a quelle il cui figlio minore è di età pari o superiore a sette anni; e ne è stata programmata l'estensione ai partner dell'*Income support* o ai richiedenti dell'*Employment support allowance* commisurato al reddito. Il Governo Labour intendeva anche condizionare i benefici al riconoscimento di attività finalizzate alla ricerca di un lavoro per entrambi i gruppi di genitori quando i loro figli più piccoli avessero raggiunto i tre anni di età, tramite quattro «*Progression to work pathfinders*» il cui inizio era stato programmato per l'ottobre 2010 (Kennedy, 2010).

Negli ultimi anni del governo laburista, a partire dal 2003, le questioni della sostenibilità e sviluppo nell'occupazione hanno cominciato a salire nell'agenda politica con iniziative quali il progetto *Employment retention and advancement* teso a incoraggiare la formazione sul posto di lavoro tramite l'offerta di incentivi economici e di consulenti personali; dal 2008 ci fu il lancio dell'*In-work advisory support* e dell'*In-work emergency discretion fund*, che forniscono consulenza e sostegno finanziario di emergenza a genitori single e in coppia nei loro primi sei mesi di occupazione.

Sotto il governo di coalizione sono state mantenute sia l'enfasi sul lavoro come migliore risposta alla povertà sia la tendenza a una maggiore condizionalità. I genitori richiedenti, single e in coppia, con un figlio di età superiore a cinque anni si trovano di fronte alla «condizionalità totale» in base al *Welfare reform bill* del 2011, che significa la soppressione del sostegno «per tre mesi dopo il primo fallimento (inadempienza delle condizioni), per sei mesi dopo il secondo e per tre anni dopo il terzo» (Iain Duncan Smith, Hc Deb 9 marzo 2011 c923, citato in Kennedy e al., 2011). Per i genitori con figli più piccoli è prevista una maggiore flessibilità di quella concessa dai laburisti: i genitori single con un figlio di età compresa tra uno e cinque anni continuano a essere obbligati a sostenere regolari colloqui di lavoro, ma non devono compiere ulteriori azioni per ricavarlo¹. La sostenibilità e l'avanzamento di carriera sembrano tuttavia essere marginalizzati; nel *Welfare reform bill* non viene fatto alcun riferimento a nessuno dei due. I documenti programmatici laburisti enfatizzavano spesso il ruolo del lavoro poco retribuito come trampolino di lancio verso un futuro mi-

¹ I politici conservatori hanno esplicitamente escluso le proposte laburiste di *progression-to-work* per questo gruppo (Hl Deb 12 2009 c908; citato in Kennedy, 2010).

gliore: «Trovare un'occupazione, mantenerla e avere la possibilità di progredire nella distribuzione del reddito a partire da un lavoro poco retribuito è la chiave per migliorare le proprie opportunità di vita» (Hm Treasury, 1999). Con il governo di coalizione, il lavoro a bassa retribuzione viene promosso e diventa un obiettivo in quanto tale, perchè evita che gli individui dipendano completamente dallo Stato: «non sarà più possibile scegliere una vita basata sui sussidi» (Iain Duncan Smith, 17 febbraio 2011)².

Questo studio analizza cosa accade alle madri nel mercato del lavoro: una volta entrate mantengono l'impiego e, in caso positivo, quanto è importante questa stabilità per il loro avanzamento salariale? La seconda domanda sembra interessare meno agli attuali decisori politici rispetto ai loro predecessori, ora che la metafora del trampolino di lancio non fa più parte della retorica di governo. Tuttavia, mentre i bassi salari continuano a essere sostenuti dai sussidi *in-work*, la questione dell'avanzamento salariale ha implicazioni importanti per l'intera normativa sui sussidi. La questione ovviamente interessa anche le madri stesse (e chi fa loro consulenza), che vorrebbero comprendere non solo l'immediato vantaggio economico, ma anche le implicazioni di lungo periodo legate al fatto di accettare e mantenere un lavoro a bassa retribuzione.

Due filoni di letteratura forniscono il contesto per questa ricerca. Il primo comprende gli studi che esaminano l'impatto della maternità sui salari e status occupazionale. Questo filone evidenzia un grande impatto negativo della maternità sulle retribuzioni nel lungo periodo, con studi comparativi che individuano un «gap familiare» particolarmente ampio nel Regno Unito (si vedano per esempio Waldfogel, 1995 e Joshi e al., 1998 sul Regno Unito; Waldfogel, 1997 e Budig e England, 2001 sugli Stati Uniti; e gli studi comparativi di Harkness e Waldfogel, 2003 e Sigle-Rushton e Waldfogel, 2007). In questi studi gli anni di esperienza di lavoro persi vengono identificati come spiegazione chiave del gap familiare e viene sottolineata l'importanza di una riduzione al minimo delle interruzioni di lavoro e del reinserimento rapido delle madri nel mercato del lavoro. Tuttavia, pochi degli studi citati tentano di fare una distinzione tra le madri in base al loro livello di qualificazione, presumendo una relazione uniforme tra l'esperienza e la retribuzione. In realtà, il valore dell'esperienza è vero-

² Iain Duncan Smith durante il lancio del *Welfare reform bill*, riportato in «The Telegraph», 17 febbraio 2011.

similmente inferiore nei lavori che richiedono una qualificazione minore. La teoria del capitale umano prevede che la crescita salariale sarà più rapida per le donne con una maggiore qualificazione e questa idea è confermata dalla ricerca sulla crescita salariale dei lavoratori in generale, non solo delle madri (si vedano per esempio Card e DiNardo, 2002 e Connolly e Gottschalk, 2006 che usano dati Usa; e anche Dustmann e Meghir, 2005 per la Germania). Di conseguenza, l'impatto del tempo passato fuori dal mercato del lavoro verosimilmente ha un effetto minore sui salari delle donne con una minore qualificazione di quanto suggerirebbero le medie relative a tutte le donne.

Allo stesso tempo, gli studi sulla maternità chiariscono che il tipo di occupazione ha un suo peso. Anche il passaggio a impieghi con uno status inferiore ma più *family friendly* o al lavoro part-time incide sul gap familiare. Quindi è interessante non solo mettere a confronto la progressione di chi ha un impiego stabile con quella di chi ha storie interrotte, ma anche guardare separatamente alla crescita salariale delle madri che seguono percorsi full-time, part-time o che combinano part-time e full-time. Le penalizzazioni legate a queste ultime traiettorie possono o meno essere le stesse per le donne con diversi livelli di qualificazione.

Il secondo filone di ricerca è relativo alle traiettorie occupazionali e alla evoluzione salariale, concentrandosi sui lavoratori a bassa qualificazione. Questi studi indicano che una crescita salariale che consenta l'uscita da una bassa retribuzione rappresenta l'eccezione piuttosto che la regola. Innanzitutto sappiamo che oscillare dentro e fuori dal mercato del lavoro è frequente per i lavori a bassa qualificazione (vedere ad esempio White e Forth, 1998; Dickens, 2000; Mcknight, 2000; National Audit Office, 2007). In particolare la ricerca sui genitori single ha rilevato tassi di uscita dall'occupazione doppi rispetto a quelli di altri gruppi recentemente entrati nel mercato del lavoro (Evans e al., 2004). Yeo (2007) esamina il passaggio dal lavoro ai sussidi dei genitori single tra il 2004 e il 2005 verificando che solo poco più di un terzo degli impieghi era durato meno di quattro mesi, mentre nella metà dei casi si era protratto per meno di un anno. Prendendo in considerazione un periodo più lungo, Stewart (2009 e 2011) rileva una notevole eterogeneità nelle traiettorie occupazionali delle madri sole o in coppia in un arco di tempo tra i 6 e i 12 anni, compresa un'ampia minoranza che ha seguito percorsi instabili. Analizzando i tassi di mantenimento dell'impiego delle madri e dei padri, Browne e Paull (2010) constatano che la percentuale di genitori che ha mantenuto il proprio impiego per

i primi tre anni dall'entrata nel mercato del lavoro tra il 2001 e il 2006 è maggiore per i genitori con un reddito più elevato rispetto a quelli con un reddito inferiore. All'interno del gruppo con il reddito basso i padri mantengono l'impiego notevolmente più a lungo rispetto alle madri sole. I tassi di uscita per i genitori single sono particolarmente elevati nella seconda metà del primo anno.

Anche tra coloro che conservano il lavoro, un aumento sostanziale dei salari risulta essere insolito. Stewart e Swaffield (1998) e McKnight (2000) hanno riscontrato nel Regno Unito una limitata mobilità verso l'alto per i lavoratori a basso salario; mobilità che per le donne risulta essere notevolmente più bassa. Esaminando i dati relativi ai lavoratori con bassa retribuzione presenti nel *British Household Panel Survey* tra il 2002 e il 2005, Lawton (2009) nota che due quinti dei lavoratori che cominciano con una retribuzione bassa la mantengono, il 14% esce dal mercato del lavoro e entra nella disoccupazione o nell'inattività, mentre due quinti aumentano la propria retribuzione, che però resta comunque al di sotto dei salari medi.

Il presente studio contribuisce alla ricerca con un'analisi dell'associazione tra traiettorie occupazionali e crescita salariale delle madri sole e di quelle in coppia, prestando particolare attenzione ai livelli di istruzione delle madri. Il resto del lavoro è strutturato come segue. La prossima sezione introduce i micro-dati analizzati e discute i metodi usati nello studio. La quarta sezione presenta i risultati sui percorsi occupazionali, compresa l'analisi delle caratteristiche delle donne che seguono percorsi diversi. Nella quinta sezione viene esaminata la crescita salariale. La sesta sezione presenta un riepilogo dei risultati e la settima sezione contiene le conclusioni finali.

3. Dati e strategia empirica

Questa ricerca si basa su dati di un campione rappresentativo di donne britanniche con figli tratti dal *Families and Children Study* (Facs). L'analisi tratta tre temi principali. Innanzitutto, esamina i percorsi occupazionali delle madri per evidenziare la varietà di traiettorie lavorative seguite dalle donne che cercano di conciliare la maternità con l'impiego retribuito. Si identificano otto traiettorie occupazionali e si utilizza un'analisi multivariata per esplorare l'associazione tra le caratteristiche personali, familiari e lavorative e la probabilità che una donna segua una particolare traiettoria lavorativa. In secondo luogo lo

studio analizza l'andamento dei salari delle lavoratrici madri nel tempo. Usando sia statistiche descrittive che un'analisi multivariata, si studia la relazione tra traiettorie occupazionali ed evoluzione salariale per il campione rappresentativo di madri. Infine, lo studio esamina in che modo tali associazioni varino a seconda del livello di istruzione delle madri. Le regressioni multivariate sono stimate separatamente per le madri con alta e bassa qualificazione.

3.1 I dati

I dati panel Facs forniscono un potente strumento per esaminare i modelli femminili di lavoro retribuito e l'associazione tra traiettorie occupazionali e salari. Il Facs è un'indagine annuale realizzata per la prima volta nel 1999. Dal 2001 in poi il campione è stato ampliato per essere rappresentativo di tutte le famiglie britanniche con figli a carico (Hoxhallari e al., 2007). Per garantire un campione rappresentativo di tutto il paese, vengono utilizzati i dati a partire dal 2001³. Dal momento che l'indagine raccoglie dati sui beneficiari del *Child benefit*, principalmente donne, i partecipanti al Facs sono in grande maggioranza madri piuttosto che padri. Per gli scopi di questo studio, abbiamo circoscritto il campione alla componente femminile. Nel 2001 tutte le donne del campione avevano almeno un figlio a carico di età inferiore ai 18 anni⁴. La dimensione del campione è di 4192 donne. L'analisi sulla crescita salariale è ulteriormente circoscritta a particolari sottogruppi di questo campione, generalmente alle madri che hanno almeno due episodi lavorativi nel periodo considerato.

Vengono definite le traiettorie occupazionali utilizzando le osservazioni annuali nei colloqui Facs. Le traiettorie sono dunque basate su un'istantanea annuale che non coglie a pieno le storie lavorative continuative delle donne: qualsiasi movimento dentro e fuori dal lavoro che ha luogo nel corso dell'anno non viene catturato. Si è scelto questo approccio per semplificare l'analisi, ma altri studi hanno suggerito

³ Come ulteriore verifica, una parte dell'analisi è stata condotta sul periodo più lungo, 1999-2005, usando il campione ridotto del genitore single e delle famiglie biparentali con bassa qualificazione. I risultati sono stati molto simili a quelli del campione relativo al periodo più breve e non sono stati riportati in questo saggio.

⁴ Nel Facs i genitori sono definiti come qualunque persona sopra i 15 anni che abbia la potestà genitoriale di un figlio di età pari o inferiore a 16 anni, o pari o inferiore a 18 anni e inserito a tempo pieno nel sistema educativo.

che le osservazioni annuali forniscono un quadro dei modelli occupazionali pari a quello che si ottiene esaminando i dati infra-annuali (Evans e al., 2004). Per le donne lavoratrici, si considera lavoro part-time quello che arriva fino a 30 ore alla settimana.

Le retribuzioni orarie vengono ricavate dividendo i guadagni settimanali dichiarati per il numero di ore di lavoro registrate ogni settimana e si genera una variabile della crescita salariale per le madri con almeno due salari dichiarati nell'arco dei cinque anni, definendo la crescita salariale annuale come la differenza tra l'ultima retribuzione osservata e la prima, diviso il numero di fasi di indagine tra le due osservazioni. Per garantire la comparabilità, l'analisi della crescita salariale presentata in questo articolo è circoscritta alle madri che lavorano e che hanno dichiarato un salario sia nel 2001 sia nel 2005. I salari sono espressi in termini nominali. Il Facs raccoglie informazioni sulle caratteristiche delle famiglie con bambini, comprese quelle riguardanti la salute, l'istruzione, l'occupazione e il posto di lavoro. La tabella 1 riporta le statistiche descrittive del campione per le variabili di interesse, con riferimento al 2001. Si definisce il livello di qualificazione in base alle risposte alla domanda riguardante «Il titolo accademico più alto». Le donne qualificate o con livello di istruzione alto vengono identificate come quelle che hanno ottenuto almeno un titolo di «A-level» o equivalente, mentre le donne con bassa qualificazione sono coloro che ne sono prive⁵. Nelle regressioni per livello di istruzione, si fa un'ulteriore differenziazione all'interno del gruppo con bassa qualificazione tra coloro che hanno o meno il Gcse (*General Certificate of Secondary Education*) A-C (o equivalente), e all'interno del gruppo con alta qualificazione tra coloro che hanno o meno una laurea o titoli più avanzati.

Oltre al livello di istruzione delle madri, lo studio considera altre caratteristiche individuali, familiari e lavorative che potrebbero influenzare sia i percorsi occupazionali sia le retribuzioni. L'analisi prende in considerazione l'età del figlio più piccolo, il numero di figli e se la madre ha partorito o meno nel periodo considerato. Abbiamo anche tenuto conto dell'età della donna, della sua condizione di salute e se si trattasse di un genitore single o facente parte di una coppia.

⁵ Le risposte alla domanda sul «titolo accademico più alto» sono state raggruppate come segue: «Nessuno o Gcse D-G ed equivalente» e «Gcse livello A-C ed equivalente» definiscono le donne con bassa qualificazione; «Gce livello A/Classificazione più alta Sce», «Laurea o titoli più elevati» e «Altri titoli accademici» definiscono quelle qualificate.

Tabella 1 - Statistiche descrittive del campione Facs (anno 2001)

Variabile	Valore medio o % nel 2001
<i>Statistiche per il campione intero (N = 4.192)</i>	
<i>Caratteristiche individuali</i>	
Età (anni)	36,6
Malattia di lunga data, disabilità o infermità (propria)	20,7%
Qualificazione bassa (no A-level)	70,5%
- Nessuna qualificazione	45,8%
- O-level	54,2%
<i>Caratteristiche familiari</i>	
Nascita di un figlio nel 2001	8,1%
Figlio minore di 4 anni	27,8%
Numero di figli	1,8
Genitore single	27,1%
Condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione	
- Proprietario-residente	68,6%
- Affitto sociale	24,0%
- Altro (affitto privato e altre disposizioni)	7,4%
<i>Nuove circostanze</i>	
Nascita di un figlio dopo il 2001	16,1%
<i>Statistiche per le madri lavoratrici nel 2001 (N = 2647)</i>	
<i>Caratteristiche del lavoro</i>	
Ruolo professionale	
- dirigente e inquadramento superiore	7,3%
- professionista	10,4%
- professionista associato / tecnico	15,1%
- amministrazione / segreteria	22,7%
- attività commerciali qualificate	1,7%
- servizi ai privati	15,0%
- vendite / servizi ai clienti	11,9%
- addetti alla produzione, agli impianti e ai macchinari	2,6%
- servizi di base	13,2%
Posizione permanente	91,0%
Azienda piccola (<25 dipendenti)	39,0%
Congedo di maternità - almeno una volta nel periodo considerato	6,4%
<i>Nuove circostanze</i>	
Cambiamento di ruolo nel periodo considerato	49,3%

Fonte: Facs 2001-2005.

L'analisi considera anche il possesso o meno di un'abitazione, se la famiglia è proprietaria-residente, se paga un affitto sociale o altro (soprattutto affitto privato). Tener conto di tale variabile è importante per tre distinte ragioni. Innanzitutto ci sono chiari effetti di incentivo all'impiego associati al fatto di essere proprietari di una abitazione oberata da un mutuo. In secondo luogo, diverse ricerche suggeriscono che possedere dei beni può avere conseguenze sulla salute e sul benessere psicologico, cosa che a sua volta si può ripercuotere sulla stabilità occupazionale (vedere per esempio McKnight, 2011). Terzo, la condizione di proprietario-residente fungerà quasi sicuramente da *proxy* per la motivazione ed esperienza passata nel mercato del lavoro: è un indicatore del fatto che in passato una banca o una società di credito edilizio hanno fatto una valutazione positiva del reddito familiare. Nel caso di una coppia, la valutazione avrebbe potuto basarsi più sulle prospettive del partner che su quelle della madre, ma la ricerca sottolinea una correlazione tra le due (si veda Brynin e Francesconi, 2002). La capacità della variabile del possesso di una abitazione di agire come *proxy* per le esperienze passate nel mercato del lavoro è particolarmente importante a causa dell'assenza nei dati utilizzati di informazioni sulla storia lavorativa precedente al 2001. Abbiamo tuttavia diverse informazioni sui lavori che le madri svolgono durante il periodo in considerazione. Oltre alla condizione lavorativa, al numero di ore lavorative e ai salari, abbiamo informazioni relative al ruolo professionale (classificazione occupazionale standard), alle eventuali responsabilità manageriali, al numero di dipendenti del datore di lavoro (dimensione dell'azienda) e al fatto che l'impiego fosse o meno a tempo indeterminato.

Nella loro analisi sulla penalizzazione retributiva associata al lavoro part-time, Connolly e Gregory (2008) dimostrano che è comune per le donne sperimentare una retrocessione da occupazioni ad alta qualificazione ad altre con bassa qualificazione ma con una maggiore probabilità di occupazione part-time, quando si trovano a riorganizzare la propria vita lavorativa dopo aver avuto un figlio⁶. Per questo motivo viene considerato anche se una madre cambia o meno ruolo professionale nel periodo osservato.

Infine è stato anche indicato se le madri hanno ricevuto congedi di

⁶ È stato rilevato che un quarto delle donne britanniche che passano da un lavoro full-time a uno part-time sperimenta una retrocessione occupazionale (Connolly e Gregory, 2008).

maternità retribuiti in qualsiasi momento durante il periodo esaminato. Il questionario Facs chiede alle donne che dichiarano di lavorare se siano in congedo di maternità al momento del colloquio. Ci si può aspettare che l'impatto di una nuova nascita sulla variazione salariale nel periodo considerato sia attenuata per quante hanno diritto al congedo di maternità retribuito. Tra le madri che lavoravano nel 2001, il 6% ha dichiarato di aver ricevuto un congedo di maternità retribuito a un certo punto nell'arco dei cinque anni.

3.2 *La strategia empirica e i limiti della ricerca*

Dopo aver definito otto traiettorie occupazionali seguite dalle madri, nella parte iniziale dell'analisi si esamina l'associazione tra le caratteristiche personali, familiari e lavorative e la probabilità che una madre segua una particolare traiettoria di lavoro. Vengono stimati due modelli di regressione logistica multinomiale in cui la variabile dipendente categorica è la traiettoria occupazionale: il primo include come variabili indipendenti le caratteristiche individuali e familiari, il secondo tiene conto anche delle caratteristiche lavorative⁷. I parametri stimati forniscono una misura della correlazione fra le variabili esplicative e la probabilità di seguire una traiettoria occupazionale (part-time, mista, interrotta o stabile a casa) rispetto alla traiettoria di riferimento di impiego full-time stabile (Long e Freese, 2006).

Nell'analisi che segue, l'associazione tra traiettorie occupazionali e evoluzione salariale, è stimata con una regressione Ols su salario finale (log) per le madri che hanno lavorato nel 2001 e nel 2005, inserendo le traiettorie occupazionali come variabili indipendenti e mantenendo costante il salario iniziale e le altre caratteristiche personali e familiari. I coefficienti delle traiettorie occupazionali riportano il cambiamento percentuale (riduzione o aumento) nel salario finale associato a un particolare percorso lavorativo rispetto al salario finale dichiarato dalle madri con un impiego full-time stabile nel periodo considerato. Per studiare ulteriormente l'associazione fra traiettorie occupazionali ed evoluzione salariale, viene stimata anche la probabilità che le madri sperimentino un cambiamento salariale pari a specifici valori di soglia

⁷ Nel modello completo le variabili indipendenti sono: età, salute, figlio minore di quattro anni nel 2001, numero di figli, condizione di single o di coppia, condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione, ruolo professionale, nascita di un figlio nel periodo considerato e cambiamento di ruolo.

(la media del campione e una riduzione salariale) tramite delle regressioni probit. L'analisi confronta gli effetti marginali ottenuti per madri su diverse traiettorie occupazionali rispetto alla categoria di riferimento delle madri con un impiego full-time stabile per la durata del periodo⁸.

Nelle fasi finali dell'analisi, queste regressioni sono condotte separatamente per le madri con alta e bassa qualificazione per comprendere se e in che modo l'associazione traiettoria occupazionale-crescita salariale varia per questi differenti gruppi di madri.

Il ricorso a micro-dati longitudinali e alla regressione multivariata consente di mettere a confronto madri che possono essere definite analoghe sulla base delle caratteristiche osservabili incluse nella regressione; vale a dire si fornisce una stima dei coefficienti di interesse mentre «gli altri fattori sono mantenuti fissi» (Wooldridge, 2003). In questo modo sono eliminate alcune forme di bias da selezione. Nello studiare l'associazione tra percorso occupazionale e evoluzione salariale, ad esempio, si possono mantenere costanti alcuni fattori indipendenti (come la qualificazione) che verosimilmente influenzano entrambi.

Tuttavia, restano due problemi sostanziali. Innanzitutto il bias da selezione deriverà anche da fattori che non sono registrati nel set di dati e la cui influenza non può quindi essere controllata, come una forte motivazione a lavorare o le passate esperienze di lavoro⁹. In secondo luogo, nel tentativo di spiegare la crescita salariale con riferimento alla traiettoria occupazionale, ci si trova di fronte al problema della endogeneità: i lavoratori che non hanno molte prospettive di crescita salariale saranno meno propensi a mantenere la propria occupazione,

⁸ Le regressioni probit sono stimate sulla probabilità che le madri sperimentino una crescita salariale superiore al 4% (media del campione) e inferiore allo 0% (una riduzione dei salari nel periodo considerato). I coefficienti riportati sono gli effetti marginali e possono essere interpretati come il cambiamento nella probabilità di sperimentare una crescita salariale superiore al 4% (o inferiore allo 0%) dalla categoria di base o di riferimento quando viene modificata la caratteristica relativa. In tutte le regressioni probit, la categoria di riferimento è una madre con un impiego full-time stabile nel periodo considerato, in coppia, senza malattie di lungo periodo, proprietaria-residente, che non sperimenta cambiamenti di ruolo professionale nel periodo osservato.

⁹ Come spiegato in precedenza, si è affrontata la questione includendo nell'analisi variabili che possono agire come *proxy* di fattori non osservabili come le passate esperienze nel mercato del lavoro e la motivazione. La condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione ne è un esempio.

quindi potrebbe essere la crescita salariale a spiegare la traiettoria, o viceversa.

Entrambi questi problemi implicano che i coefficienti delle variabili di traiettoria occupazionale saranno verosimilmente distorti verso l'alto. Non si può ritenere che tutte le madri con caratteristiche apparentemente analoghe avrebbero sperimentato gli stessi livelli di crescita salariale delle madri con un impiego stabile se solo avessero seguito il loro stesso percorso. Piuttosto, le madri che seguono traiettorie instabili possono essere diverse da quelle che seguono traiettorie stabili in modi che non possono essere osservati; inoltre, possono essere diverse anche le occupazioni che si presentano loro.

Non potendo risolvere in maniera definitiva questi due problemi, saranno comunque tenuti presenti sia nell'analisi sia nella discussione, allo scopo di evitare di raggiungere conclusioni non giustificate. L'aspetto più interessante dei risultati consiste nelle differenze nei coefficienti associati a diversi gruppi di donne (come quelle più o meno qualificate), piuttosto che nel livello effettivo dei coefficienti stessi. Alcune di queste differenze sono senza dubbio meno colpite dalle distorsioni di selezione rispetto ad altre. Di questo si parlerà in dettaglio più avanti.

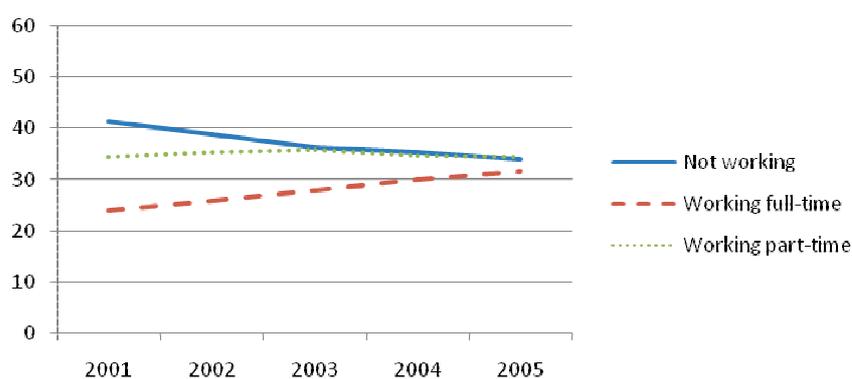
4. Le madri lavoratrici conservano un'occupazione stabile?

I grafici 1a e 1b in figura 1 indicano lo status occupazionale di tutte le donne nel campione e delle donne con un figlio piccolo tra il 2001 e il 2005 e riflettono un graduale spostamento verso il lavoro retribuito man mano che i figli crescono. Nel 2001 la maggioranza delle donne è a casa, e l'occupazione part-time è più comune di quella full-time; entro il 2005 circa un terzo delle donne rientra in una di queste tre categorie.

I grafici in figura 1 illustrano i cambiamenti aggregati nello status occupazionale delle donne che ci si aspetterebbe man mano che i figli crescono, ma non rivelano la gamma di percorsi occupazionali seguiti dalle madri nel tempo. Nella tabella 2 vengono riprodotti i venti modelli occupazionali più comuni nel corso delle cinque fasi di indagine Facs per illustrare la varietà dei percorsi seguiti. I tre modelli più comuni sono quelli stabili: donne che sono risultate a casa, che hanno avuto impieghi part-time o full-time per tutto il tempo preso in considerazione.

Figura 1 - Status occupazionale delle madri nel campione Facs

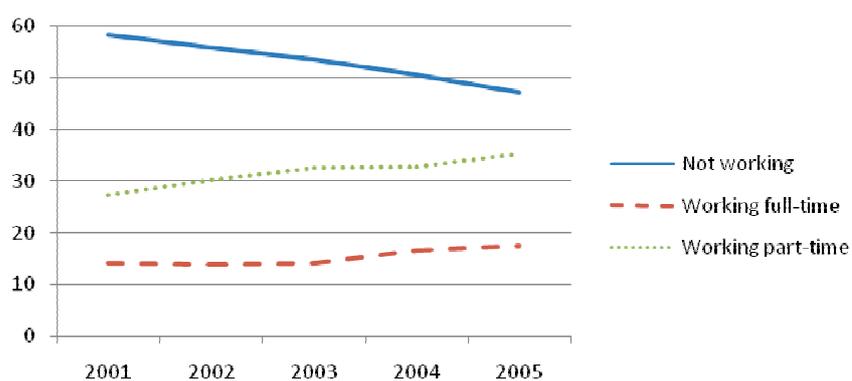
Grafico 1a - Tutte le madri (figli di diverse età nel 2001) (%)



Not working: Non lavoratrici; *Working full-time*: Lavoratrici full-time; *Working part-time*: Lavoratrici part-time (n.d.t.).

Fonte: Facs 2001-2005 (N = 4192).

Grafico 1b - Madri con un figlio di età inferiore a un anno nel 2001 (%)



Not working: Non lavoratrici; *Working full-time*: Lavoratrici full-time; *Working part-time*: Lavoratrici part-time (n.d.t.).

Fonte: Facs 2001-2005 (N = 775).

Seguono poi una serie di percorsi in cui le donne risultano aumentare la propria partecipazione nel tempo: passando da casa a un impiego part-time, da un impiego part-time a uno full-time o (meno frequente) da casa direttamente all'impiego full-time. Ma esistono anche una serie di percorsi verso il basso, in cui si osservano le donne oscillare dentro e fuori dal mercato del lavoro o retrocedere dal full-time al part-time.

Tabella 2 - Percorsi occupazionali: ore di lavoro, continuità e interruzioni nell'impiego retribuito

2001	2002	2003	2004	2005	Frequenza del modello (N. di individui)	Percentuale del campione totale
0	0	0	0	0	937	22,4%
1	1	1	1	1	664	15,8%
2	2	2	2	2	653	15,6%
0	1	1	1	1	108	2,6%
0	0	0	0	1	82	2,0%
0	0	0	1	1	81	1,9%
0	0	1	1	1	76	1,8%
1	2	2	2	2	72	1,7%
1	0	0	0	0	71	1,7%
1	1	2	2	2	71	1,7%
1	1	1	2	2	66	1,6%
1	1	1	1	2	62	1,5%
0	2	2	2	2	60	1,3%
1	1	1	0	0	49	1,2%
1	0	1	1	1	47	1,1%
1	1	1	1	0	38	0,9%
0	1	0	0	0	37	0,9%
1	1	0	0	0	35	0,8%
2	2	2	2	1	34	0,8%
2	1	1	1	1	34	0,8%

Codice: 0 (bianco) = A casa; 1 (grigio chiaro) = Impiego part-time; 2 (grigio scuro) = Impiego full-time.

Nota: I dati riportano le 20 traiettorie occupazionali più frequenti nel campione come un esempio della varietà dei percorsi occupazionali seguiti dalle donne con figli. Si definisce part-time un impiego di 30 ore alla settimana o meno.

Fonte: Facs 2001-2005.

Raggruppando tra loro le diverse traiettorie di lavoro, sono stati identificati otto percorsi occupazionali, sintetizzati nella tabella 3. Oltre ai tre gruppi stabili evidenziati in precedenza, sono state riunite tra loro le donne che risultavano lavorare in ognuna delle cinque osservazioni annuali, ma con un misto di occupazione part-time e full-time; coloro che risultavano entrare e uscire dal mercato del lavoro o viceversa; coloro che sono passate da casa al lavoro durante il periodo di cinque anni (entranti) e coloro che hanno fatto il percorso inverso, dal lavoro a casa (uscenti). Infine sono state separate le donne che sono risultate al lavoro in una sola osservazione da coloro che sono rimaste sempre a casa.

Tabella 3 - Percorsi occupazionali: frequenze e percentuali nel campione Facs

Percorso occupazionale	Frequenza	Percentuale
Impiego full-time stabile	653	15,6
Impiego part-time stabile	664	15,8
Impiego misto part-time e full-time stabile	555	13,2
Dentro e fuori	418	9,9
Uscenti	212	5,1
Entranti	449	10,7
A casa con un episodio di lavoro	304	7,3
A casa per tutto il periodo	937	22,4
Totale	4192	100

Fonte: Facs 2001-2005.

Come dimostra la tabella 3, tra il 2001 e il 2005 il 16% del campione Facs di madri risulta lavorare regolarmente con un impiego full-time. La stessa percentuale di madri risulta lavorare part-time per tutto il periodo, mentre il 13% risulta combinare il lavoro full-time con quello part-time. Il 10% del campione Facs segue una traiettoria lavorativa interrotta o «dentro e fuori» dal mercato del lavoro. Il 22% delle madri nel campione resta a casa e non risulta abbia mai avuto un impiego retribuito in alcuna delle cinque osservazioni annuali, mentre il 7% risulta al lavoro in un'occasione. L'11% è passato da casa al lavoro e il 5% ha fatto il percorso inverso, dal lavoro a casa. Da un lato le cifre nella tabella 3 indicano un grado relativamente forte di stabilità: circa il 45% del panel risulta lavorare in ogni osservazione, in confronto a un totale del 22% che risulta uscire dal mercato del lavoro o muoversi

dentro e fuori. D'altro lato, il 22% potrebbe essere giudicato come un dato elevato, considerata la breve durata del panel ed è superiore alla percentuale di donne con un impiego full-time stabile.

L'analisi che segue sull'evoluzione salariale si concentra sui quattro gruppi di traiettorie elencati in cima alla tabella 3. Questo per due ragioni principali: si contiene l'analisi a una dimensione gestibile e si consente di esaminare il cambiamento salariale di tutti i gruppi di donne nel corso di un identico periodo di cinque anni, evitando i problemi che derivano dalla variazione delle condizioni economiche da un anno all'altro. Includere le uscenti e le entranti renderebbe questi confronti più difficili.

Le tabelle 4 e 5 presentano i risultati delle regressioni logistiche multinomiali che identificano la correlazione tra caratteristiche personali, familiari e lavorative delle madri e la probabilità che le donne seguano una particolare traiettoria occupazionale rispetto alla categoria di base delle madri con un impiego full-time stabile¹⁰.

Le madri meno qualificate, con un figlio piccolo o appena nato oppure con un numero maggiore di figli hanno una probabilità più alta di lavorare part-time o di seguire percorsi interrotti piuttosto che di lavorare full-time durante il periodo di osservazione (tabella 4). Avere una qualificazione bassa aumenta le probabilità di lavorare part-time e la probabilità di seguire percorsi misti o interrotti di una volta e mezzo quella di madri con alta qualificazione. Il fatto di pagare un affitto è associato a una probabilità molto maggiore di entrare e uscire dal mercato del lavoro (rispetto a chi è proprietario). È interessante notare come i genitori single sembrano avere maggiori probabilità di risultare in un impiego stabile full-time piuttosto che in un impiego part-time o interrotto.

La tabella 4 riporta anche le stime della probabilità che le madri rimangano a casa per tutto il periodo. Tutte le caratteristiche incluse nell'analisi sono associate ad una probabilità maggiore di restare a casa piuttosto che di lavorare full-time per l'intero periodo – essere genito-

¹⁰ Le stime riportate nelle tabelle 4 e 5 sono l'esponentiale dei coefficienti ottenuti dalle regressioni logistiche multinomiali. Questi sono rapporti dei rischi relativi, definiti a volte come probabilità. Qui è stata seguita la procedura adottata da Long e Freese (2006) e si è fatto riferimento a questi coefficienti come le probabilità rispetto alla categoria di base delle madri con un impiego full-time stabile. Tutti i risultati presentati nelle tabelle sono statisticamente significativi almeno al 10%.

re single, residente non proprietario, con un numero maggiore di figli piccoli e con un figlio nato nel periodo considerato – e i coefficienti sono molto maggiori rispetto a quelli per gli altri percorsi occupazionali. Ciò sta a indicare che le madri che stanno a casa sono diverse da quelle che seguono percorsi misti e part-time così come da quelle che lavorano full-time. L'eccezione è data dalla probabilità associata alla bassa qualificazione che è simile tra un percorso lavorativo e l'altro ed è maggiore per l'impiego part-time stabile. I genitori single hanno circa il doppio delle probabilità di restare a casa tutto il periodo piuttosto che di lavorare tutto il periodo; anche se, come notato, se lavorano hanno maggiori probabilità di seguire un percorso full-time stabile piuttosto che una traiettoria mista o part-time.

Tabella 4 - Stime del modello logistico multinomiale per la traiettoria occupazionale

	Part-time stabile	Misto part-time e full-time	Dentro e fuori	A casa tutto il tempo
Età (cambiamento della deviazione standard)	0,9	<i>ns</i>	0,7	<i>ns</i>
Bassa qualificazione	2,2	1,5	1,6	1,8
Figlio <4 anni nel 2001	1,5	1,6	2,4	2,9
N. di figli	1,3	1,2	1,6	4,2
Genitore singolo	0,6	<i>ns</i>	0,7	1,8
Nascita di un figlio dopo il 2001	1,5	<i>ns</i>	2,9	3,8
Condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione (omesso: proprietario residente)				
Affitto sociale	<i>ns</i>	2,0	3,2	9,4
Altro (incl. affitto privato)	<i>ns</i>	<i>ns</i>	2,1	3,3
N. osservazioni = 4.175				
LR chi2 (54) = 601,99; Prob > chi2 = 0; Pseudo R2 = 0,050				

Nota: Traiettoria occupazionale base: impiego full-time stabile; *ns*: non significativo. I risultati riportati provengono da una singola regressione logistica multinomiale in cui l'impiego retribuito full-time stabile è la categoria di riferimento. Tutti i risultati riportati sono significativi almeno al 10%.

Fonte: Facs 2001-2005.

La tabella 5 riporta le stime delle probabilità di seguire un dato percorso occupazionale ottenute dal modello che include le caratteristiche lavorative al fianco di quelle personali e familiari. I coefficienti delle caratteristiche individuali o familiari non risentono quasi per nul-

la dell'inclusione delle caratteristiche lavorative, anche se osserviamo una riduzione nella dimensione delle probabilità relativa alla variabile sul possesso o meno di un'abitazione. Tipi diversi di ruolo professionale sono fortemente e chiaramente associati alla probabilità di una madre di lavorare part-time.

Tabella 5 - Stime del modello logistico multinomiale per la traiettoria occupazionale, incl. caratteristiche dell'occupazione

	Part-time stabile	Misto part-time e full-time	Dentro e fuori
Età (cambiamento della deviazione standard)	0,8	<i>ns</i>	0,7
Figlio <4 anni nel 2001	1,6	1,8	3,0
N. di figli	1,3	1,2	1,5
Genitore singolo	0,6	<i>ns</i>	0,7
Nascita di un figlio dopo il 2001	1,7	<i>ns</i>	3,5
<i>Condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione (omesso: proprietario residente)</i>			
Affitto sociale	<i>ns</i>	1,6	1,9
Altro (incl. Affitto privato)	0,5	<i>ns</i>	<i>ns</i>
<i>Ruolo professionale (omesso: dirigente e inquadramento superiore)</i>			
Professionista	2,1	<i>ns</i>	<i>ns</i>
Professionista associato/tecnico	3,3	1,6	
Amministrazione/segreteria	9,2	2,3	2,0
Attività commerciali qualificate	11,1	1,1	6,8
Servizi ai privati	9,4	3,0	9,4
Vendite/servizi ai clienti	24,6	5,7	24,6
Addetti alla produzione, agli impianti e ai macchinari	3,0	<i>ns</i>	3,0
Servizi di base	24,5	4,8	9,1
Posizione permanente	0,6	<i>ns</i>	0,2
Azienda piccola	1,7	1,5	2,3
Cambiamento di ruolo nel periodo 2001-2005	0,6	<i>ns</i>	1,6
N. osservazioni=3.223			
LR chi2 (120) = 1240,70; Prob > chi2 = 0; PseudoR2 = 0,102			

Note: Traiettoria occupazionale base: impiego full-time stabile; *ns*: non significativo. I risultati riportati provengono da una singola regressione logistica multinomiale in cui l'impiego retribuito full-time stabile è la categoria di riferimento. Tutti i risultati riportati sono significativi almeno al 10%.

Fonte: Facs 2001-2005.

Gli impieghi nei servizi di base e in quelli di vendita e assistenza ai clienti, ad esempio, sono associati a una maggiore probabilità che la donna lavori part-time, oppure che si muova dentro e fuori dal mercato del lavoro, rispetto a donne con caratteristiche analoghe in posizioni dirigenziali o di inquadramento superiore.

Queste occupazioni sono anche associate a probabilità maggiori di muoversi tra il lavoro part-time e quello full-time, anche se i rapporti di probabilità legati alle diverse occupazioni sono sostanzialmente minori per i percorsi misti rispetto alle traiettorie part-time e dentro e fuori.

Riassumendo, è evidente che le donne che risultano avere un impiego full-time durante il periodo considerato differiscono in modo significativo da quelle che seguono percorsi part-time o meno stabili e hanno anche maggiori probabilità di ricoprire certi ruoli professionali, come posizioni dirigenziali e da professionista. Sembrano esserci meno differenze tra le donne che seguono gli altri tre percorsi – part-time, misto part-time e full-time e oscillazione dentro e fuori dall'occupazione retribuita – che tra ognuno di questi e il gruppo del full-time, anche se il gruppo misto part-time/full-time sembra differenziarsi meno nel ruolo professionale dal gruppo del full-time rispetto agli altri due. La sezione che segue esamina l'evoluzione salariale nel corso dei cinque anni per le donne di ogni gruppo, tenendo presenti queste diverse caratteristiche.

5. Cosa succede nel tempo ai salari delle madri lavoratrici?

Le tabelle 6 e 7 indicano che le madri che hanno occupazioni part-time, miste o interrotte nel tempo sperimentano sia salari medi più bassi sia una crescita salariale inferiore rispetto alle madri che hanno un impiego full-time stabile. Queste differenze esistono per le madri che hanno livelli di qualificazione sia più alti sia più bassi, anche se il calo della crescita salariale sembra più rilevante per le donne qualificate rispetto a quelle con bassa qualificazione. Benché questi risultati indichino una potenziale penalizzazione salariale associata ai percorsi part-time, misti e interrotti, le differenze possono in parte riflettere semplicemente le caratteristiche delle donne che seguono percorsi alternativi, piuttosto che l'impatto dei percorsi stessi: sappiamo (sezione 4) che esistono differenze significative tra le donne con un impiego full-time stabile e le donne che seguono le altre tre traiettorie esaminate. Per inserire questo elemento nell'analisi, ci affidiamo alla regressione multivariata.

Tabella 6 - Salari medi (orari) per livello di qualificazione (anno 2001)

Traiettorie occupazionali	Salario orario medio nel 2001 (£)	Salario orario medio (£)		Differenza percentuale dal salario Ft stabile (%)	
		Poco qualificate	Qualificate	Poco qualificate	Qualificate
Impiego Ft stabile	6,9	5,9	8,4	-	-
Impiego Pt stabile	5,8	5,4	7,6	8,4	9,5
Impiego misto Pt-Ft stabile	6,0	5,3	7,8	10,2	7,1
Dentro e fuori	5,7	5,2	7,7	11,9	8,3
Totale	6,1	5,5	8,0	-	-

Nota: Le madri «Poco qualificate» hanno al massimo qualificazioni di livello Gcse; le madri «qualificate» hanno un «A-level» o equivalente, formazione professionale o istruzione superiore.

Fonte: Facs 2001-2005.

Tabella 7 - Crescita salariale (media annuale oraria) per livello di qualificazione (anni 2001-2005)

Traiettorie occupazionali	Crescita salariale (%)	Crescita salariale (%)		Differenza percentuale dal tasso di crescita Ft stabile (%)	
		Poco qualificate	Qualificate	Poco qualificate	Qualificate
Impiego Ft stabile	4,7	4,4	5,3	-	-
Impiego Pt stabile	4,1	3,9	4,4	11,4	17,0
Impiego misto Pt-Ft stabile	3,4	3,5	2,3	20,0	56,6
Dentro e fuori	3,4	3,3	4,1	25,0	22,3
Totale	4,1	3,9	4,4	-	-

Fonte: Facs 2001-2005.

Mantenendo costanti i salari iniziali, la regressione Ols sui salari finali (log) stima che le madri su una traiettoria part-time hanno salari finali più bassi alla fine del periodo (-10%) rispetto alle madri che hanno un impiego continuativo full-time per tutto il periodo, come le madri che sono impiegate in maniera continuativa e combinano il lavoro part-time e full-time (-9%) (tabella 8).

Tabella 8 - Stime del modello Ols per il salario finale (log) 2005

	Modello 1	Modello 2
2001 salario (log)	0,456*** (26,48)	0,361*** (20,39)
<i>Traiettorie omesse: impiego full-time continuativo</i>		
Traiettorie: impiego part-time continuativo	-0,098*** (5,05)	-0,085*** (4,51)
Traiettorie: impiego misto Pt-Ft continuativo	-0,093*** (4,55)	-0,081*** (4,20)
Traiettorie: dentro e fuori	-0,120*** (4,56)	-0,118*** (4,47)
Età dei rispondenti in anni		0,009 (1,00)
Età2		-0,000 (0,79)
Bassa qualificazione (Omesse: qualificate)		-0,210*** (12,43)
Malattia di lungo periodo		0,002 (0,24)
Figlio <4 anni		0,097*** (4,50)
Numero di figli a carico		0,008 (0,83)
Genitori single (omesso: coppia)		-0,049** (2,32)
<i>Condizione relativa all'abitazione omessa: proprietario-residente</i>		
Affitto sociale		-0,090*** (3,64)
Altro (affitto privato)		-0,001 (0,04)
Nascita di un figlio dopo la fase 1		0,025 (0,78)
Congedo di maternità nel periodo considerato		0,040 (1,07)
Cambiamento di ruolo nel periodo considerato		-0,010 (0,66)
Costante	1,206*** (33,54)	1,283*** (6,85)
N. osservazioni	2.118	2.118
R quadro	0,273	0,360

Nota: Il campione è circoscritto alle madri che dichiarano un salario nel 2001 e nel 2005. Valore assoluto della statistica t tra parentesi.

* Significatività al 10%; ** Significatività al 5%; *** Significatività all'1%.

Fonte: Facs 2001-2005.

Tabella 9 - Stime del modello Ols per il salario finale (log) 2005, secondo qualificazione della madre

	Madri poco qualificate		Madri qualificate	
	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 1	Mod. 2
Salario iniziale (log)	0,306*** (14,15)	0,288*** (13,19)	0,479*** (16,08)	0,456*** (14,89)
<i>Traiettorie omesse: impiego full-time continuativo</i>				
Traiettorie: impiego part-time continuativo	-0,046** (2,05)	-0,054** (2,39)	-0,117*** (3,50)	-0,144*** (4,30)
Traiettorie: impiego misto Pt-Ft continuativo	-0,052** (2,16)	-0,049** (2,04)	-0,122*** (3,73)	-0,128*** (3,93)
Traiettorie: dentro e fuori	-0,099*** (3,06)	-0,099*** (3,21)	-0,102** (2,28)	-0,133*** (2,91)
Età dei rispondenti in anni		-0,002 (0,18)		0,038** (2,06)
Età ²		0,000 (0,33)		-0,000* (1,90)
Malattia di lungo periodo		0,013 (0,53)		-0,019 (0,55)
Figlio <4 anni		0,121*** (4,48)		0,056 (1,55)
Numero di figli a carico		0,002 (0,15)		0,024 (1,32)
Genitori singoli (<i>omesso: coppia</i>)		-0,018 (0,76)		-0,108*** (2,80)
<i>Condizione relativa all'abitazione omessa: proprietario-residente</i>				
Affitto sociale		-0,094*** (3,53)		-0,057 (0,76)
Altro (affitto privato)		-0,005 (0,14)		0,020 (0,31)
Nascita di un figlio dopo la fase 1		-0,000 (0,00)		0,088 (1,58)
Gcse A-C/Titoli più elevati		0,055*** (2,98)		0,076** (2,11)
Congedo di maternità nel periodo considerato		-0,012 (0,26)		0,077 (1,28)
Cambiamento di ruolo nel periodo considerato		-0,010 (0,57)		0,000 (0,01)
Costante	1,366*** (32,27)	1,371*** (6,28)	1,305*** (19,64)	0,509 (1,40)
N. osservazioni	1.418	1.418	700	700
R quadro	0,135	0,173	0,296	0,339

Nota: Il campione è circoscritto alle madri con un salario registrato nel 2001 e nel 2005. Valore assoluto della statistica t tra parentesi.

* Significatività al 10%; ** Significatività al 5%; *** Significatività all'1%.

Fonte: Facs 2001-2005.

La traiettoria occupazionale «dentro e fuori» dal mercato del lavoro è associata a un salario finale persino inferiore (-12%) in confronto al gruppo di riferimento delle madri che lavorano full-time. Questi risultati sono tutti significativi dal punto di vista statistico al livello dell'1%.

L'inclusione delle caratteristiche individuali e familiari nel modello conferma l'associazione negativa tra le traiettorie occupazionali part-time, misto e interrotto e i salari finali. Mantenendo costanti una serie di caratteristiche – età, qualificazione, salute, numero di figli, nascite di figli nel periodo, condizione di single o di coppia e condizione relativa al possesso o meno di un'abitazione – le madri che lavorano part-time o seguono traiettorie miste o interrotte hanno salari finali inferiori rispetto alle madri che lavorano sempre full-time (rispettivamente -9%, -8% e -12%).

Come variano questi risultati per donne con livelli di istruzione diversi? La tabella 9 riporta le stime ottenute dalle regressioni condotte separatamente per madri con livelli di istruzione alti e bassi. In entrambi i gruppi di madri, i salari finali sono più bassi per coloro che non hanno un impiego full-time stabile, ma la «penalizzazione» è maggiore per le madri qualificate rispetto a quelle con bassa qualificazione. Tra le madri qualificate, mantenendo costanti le caratteristiche individuali e familiari, i salari di quelle che lavorano part-time sono inferiori del 14% rispetto a quelle che seguono una traiettoria occupazionale full-time, mentre per le madri con bassa qualificazione il calo è pari al 5%. Analogamente, la «penalizzazione» associata alla traiettoria mista è del 13% per le madri qualificate e del 5% per quelle con una qualificazione inferiore; mentre quella legata all'oscillazione dentro e fuori il mercato del lavoro è del 13% per le madri qualificate e del 10% per quelle con una qualificazione inferiore.

Queste regressioni consentono di esplorare il cambiamento medio delle retribuzioni nell'arco di cinque anni attraverso l'intera distribuzione salariale. Per avere un quadro più completo sono state anche condotte delle regressioni su valori specifici della distribuzione, con lo scopo di studiare la probabilità di sperimentare una crescita salariale particolarmente rapida o una riduzione salariale. La tabella 10 riporta i risultati delle regressioni probit per la probabilità di sperimentare una crescita salariale annuale superiore alla media del campione del 4%. Le stime indicano che per tutte le madri nel campione, lavorare part-time o seguire una traiettoria mista o interrotta nel periodo considerato riduce le probabilità di avere un tasso di crescita salariale superiore al 4%, rispetto allo scenario base dell'occupazione continuativa full-time.

Tabella 10 - Probabilità di sperimentare una crescita salariale superiore alla media del campione (stime del modello Dprobit per $Wgr > 4\%$)

	Tutte le madri	Poco qualificate	Qualificate
<i>Traiettorie omesse: impiego full-time continuativo</i>			
Traiettorie: impiego part-time continuativo	-0,059** (2,08)	-0,043 (1,22)	-0,077 (1,51)
Traiettorie: impiego misto Pt-Ft continuativo	-0,097*** (3,30)	-0,054 (1,46)	-0,177*** (3,59)
Traiettorie: dentro e fuori	-0,115*** (2,94)	-0,097** (2,01)	-0,139** (2,02)
Età dei rispondenti in anni	-0,025* (1,69)	-0,026 (1,46)	-0,030 (1,06)
Età ²	0,000 (1,64)	0,000 (1,33)	0,000 (1,08)
Malattia di lungo periodo	0,032 (1,08)	0,051 (1,40)	0,004 (0,07)
Figlio <4 anni	0,004 (0,13)	-0,014 (0,34)	0,017 (0,32)
Numero di figli a carico	0,012 (0,78)	0,006 (0,31)	0,035 (1,28)
Genitori single (<i>Omissa: coppia</i>)	-0,112*** (3,67)	-0,119*** (3,30)	-0,096* (1,65)
<i>Condizione relativa all'abitazione omessa: proprietario-residente</i>			
Affitto sociale	-0,025 (0,67)	-0,034 (0,82)	0,000 (0,00)
Altro (affitto privato)	0,130** (2,54)	0,094 (1,54)	0,218** (2,30)
Nascita di un figlio dopo la fase 1	0,043 (0,88)	0,019 (0,32)	0,094 (1,13)
Gcse A-C/Titoli più elevati		-0,030 (0,80)	0,009 (0,17)
Congedo di maternità nel periodo considerato	0,066 (1,15)	0,044 (0,59)	0,072 (0,79)
Cambiamento di ruolo nel periodo considerato	0,031 (1,39)	0,020 (0,73)	0,056 (1,44)
N. osservazioni	2.118	1.418	700

Nota: Il campione è circoscritto alle madri con un salario registrato nel 2001 e nel 2005. Valore assoluto della statistica z tra parentesi.

* Significatività al 10%; ** Significatività al 5%; *** Significatività all'1%.

Fonte: Facs 2001-2005.

RPS

focus

I coefficienti per le traiettorie part-time, «stabile misto» e «dentro e fuori» sono negativi, anche se variano in magnitudine, con penalizzazioni apparentemente maggiori legate al percorso interrotto (una riduzione del 12% nella probabilità di sperimentare una crescita salariale superiore alla media del campione) e al percorso misto part-time/full-time (una riduzione del 10%) rispetto all'impiego stabile part-time (una riduzione del 6%).

L'analisi disaggregata in base al livello di istruzione indica che le traiettorie occupazionali hanno un'influenza molto più debole o assente sulla crescita salariale per le donne con bassa qualificazione rispetto a quelle qualificate. Per quanto riguarda queste ultime, coloro che combinano il lavoro part-time con quello full-time hanno una probabilità notevolmente ridotta di registrare una crescita salariale del 4% (-18%), mentre un percorso di lavoro interrotto è associato a una riduzione del 14% di questa probabilità in confronto a donne con una qualificazione simile e un impiego full-time. Per le madri con bassa qualificazione, i coefficienti della regressione sono di dimensione inferiore e generalmente non significativi dal punto di vista statistico, con l'eccezione di una riduzione del 10% per coloro che oscillano dentro e fuori dal mercato del lavoro.

La tabella 11 riporta i risultati delle regressioni probit per la probabilità di sperimentare una crescita salariale negativa, o una riduzione del salario orario, nel periodo considerato. L'analisi indica che le madri con un impiego continuativo part-time o che seguono percorsi di lavoro interrotti nell'arco di questo periodo hanno probabilità notevolmente maggiori di registrare una riduzione delle retribuzioni in confronto a donne con caratteristiche analoghe che hanno un impiego continuativo full-time. Le donne con un impiego part-time hanno l'11% delle probabilità in più di sperimentare una riduzione delle retribuzioni rispetto a donne con caratteristiche analoghe che hanno un impiego full-time e questo rischio raggiunge il 14% per le madri che combinano il lavoro part-time e full-time e il 15% per le donne nelle traiettorie «dentro e fuori».

Le regressioni condotte separatamente in base al livello di istruzione evidenziano, ancora una volta, che la «penalizzazione» associata alle traiettorie part-time, miste e interrotte è notevolmente superiore per le donne qualificate. In questo caso, le donne qualificate con un impiego part-time hanno il 15% di probabilità in più di registrare un calo dei salari e questa probabilità raggiunge il 23% per le donne qualificate che seguono percorsi «dentro e fuori» e il 24% per le donne qualificate che combinano lavoro part-time e full-time.

Tabella 11 - Probabilità di sperimentare una riduzione dei salari orari
(stime del modello Dprobit per $Wgr < 0\%$)

	Tutte le madri	Poco qualificate	Qualificate
<i>Traiettorie omesse: impiego full-time continuativo</i>			
Traiettorie: impiego part-time continuativo	0,108*** (4,04)	0,078** (2,33)	0,148*** (3,13)
Traiettorie: impiego misto Pt-Ft continuativo	0,142*** (5,06)	0,084** (2,38)	0,239*** (5,19)
Traiettorie: dentro e fuori	0,154*** (4,07)	0,109** (2,34)	0,228*** (3,42)
Età dei rispondenti negli anni	0,018 (1,40)	0,018 (1,12)	0,022 (0,91)
Età2	-0,000 (1,53)	-0,000 (1,19)	-0,000 (1,02)
Malattia di lungo periodo	0,000 (0,02)	-0,024 (0,73)	0,044 (0,99)
Figlio <4 anni	-0,017 (0,57)	-0,009 (0,22)	-0,021 (0,47)
Numero di figli a carico	0,006 (0,45)	0,009 (0,56)	-0,008 (0,35)
Genitori single (<i>omesso: coppia</i>)	0,186*** (6,62)	0,204*** (6,05)	0,140*** (2,72)
<i>Condizione relativa all'abitazione omessa: proprietario-residente</i>			
Affitto sociale	0,055* (1,67)	0,052 (1,39)	0,087 (0,91)
Altro (affitto privato)	-0,025 (0,57)	-0,009 (0,16)	-0,071 (0,94)
Nascita di un figlio dopo la fase 1	-0,014 (0,32)	0,015 (0,28)	-0,064 (0,95)
Gcse A-C/Titoli più elevati		0,018 (0,69)	0,067 (1,44)
Congedo di maternità nel periodo considerato	0,000 (0,01)	-0,013 (0,19)	0,038 (0,47)
Cambiamento di ruolo nel periodo considerato	-0,022 (1,12)	-0,019 (0,77)	-0,033 (1,00)
N. osservazioni	2.118	1.418	700

Nota: Il campione è circoscritto alle madri con un salario registrato nel 2001 e nel 2005. Valore assoluto della statistica z tra parentesi.

* Significatività al 10%; ** Significatività al 5%; *** Significatività all'1%.

Fonte: Facs 2001-2005.

RPS

focus

Tutti questi risultati sono significativi dal punto di vista statistico all'1%. Per le donne con bassa qualificazione, seguire traiettorie occupazionali part-time, «miste» e interrotte aumenta la probabilità di sperimentare una crescita salariale negativa tra l'8 e il 10%, rispetto a quella riscontrata dalle madri poco qualificate in un impiego full-time stabile.

6. Riepilogo e discussione

La prima conclusione di questa ricerca è che le madri seguono un'ampia gamma di percorsi occupazionali. Nel periodo tra il 2001 e il 2005 solo il 16% di loro aveva un impiego full-time (oltre trenta ore alla settimana) in ogni fase di indagine. All'estremo opposto, solo il 22% era a casa durante tutto il periodo dell'indagine. Nel mezzo si trova la maggioranza: madri che lavorano part-time, che passano da un impiego part-time a uno full-time o viceversa oppure che oscillano dentro e fuori dal mercato del lavoro. Da un certo punto di vista questa conclusione non è sorprendente, ma è comunque il caso di metterla in rilievo dato che smentisce i presupposti e la retorica su cui le scelte di policy in questo settore continuano a basarsi: cioè che la sfida maggiore per aumentare l'occupazione delle madri consista nell'ingresso nel mercato del lavoro di quante ne sono fuori.

La seconda conclusione è che le madri hanno una maggiore probabilità di seguire traiettorie di lavoro part-time, miste e interrotte, piuttosto di avere un impiego stabile full-time, se hanno una più bassa qualificazione, più figli o figli più piccoli o se pagano un affitto piuttosto che essere proprietarie-residenti. La probabilità di seguire questi percorsi interrotti e misti inoltre è più alta per coloro che hanno ruoli qualificati nel commercio, nelle vendite o nei servizi di base piuttosto che per coloro che ricoprivano posizioni dirigenziali o da professionista. Questo ci ricorda che le madri in queste categorie possono aver bisogno di un sostegno particolare per mantenere l'occupazione nel tempo. Soprattutto per le donne con queste caratteristiche, l'ingresso nel mercato del lavoro è solo l'inizio.

L'importanza di un *policy focus* sulla sostenibilità occupazionale è sottolineata dalla terza conclusione principale di questa ricerca, vale a dire che la traiettoria occupazionale di medio termine sembra fare una differenza notevole per le retribuzioni delle donne. Complessivamente le madri con un impiego full-time stabile tra il 2001 e il 2005 hanno regi-

strato una crescita salariale media del 4,7% l'anno in presenza di un'inflazione media del 2,6% nel periodo considerato. In media, i salari sono cresciuti più rapidamente per le madri più qualificate – 5,3% l'anno per quelle con almeno un titolo di «A-level» o equivalente in confronto al 4,4% per quelle con al massimo il Gcse – anche se si è verificato un tasso di crescita rispettabile e reale in entrambi i casi. D'altro canto, le madri che hanno lavorato part-time o seguito traiettorie miste o interrotte hanno sperimentato una crescita salariale notevolmente inferiore. Mantenendo costanti il salario del 2001 e le caratteristiche individuali e familiari, rispetto a quelli delle madri con un impiego full-time stabile, i salari del 2005 erano inferiori del 9% per le donne che hanno avuto un impiego continuativo part-time, dell'8% per le donne che hanno combinato full-time e part-time e del 12% per le donne che hanno oscillato dentro e fuori dal mercato del lavoro. Le donne che hanno seguito queste traiettorie hanno anche molte meno probabilità di sperimentare una crescita salariale superiore alla media del campione – una probabilità inferiore del 6% per le lavoratrici part-time, del 10% per coloro che avevano combinato il part-time e il full-time e del 12% per coloro che avevano oscillato dentro e fuori il mercato del lavoro – e avevano maggiori probabilità di sperimentare una crescita salariale negativa (rispettivamente 11%, 14% e 15%)¹¹.

Le differenze sono tuttavia meno marcate per le madri con livelli di istruzione più bassi. Tra le madri con un titolo «A-level» o equivalente, tutte e tre le traiettorie di lavoro non full-time sono associate a una riduzione del salario del 2005 compresa tra il 13 e il 14%. In contrasto, per le madri con minore qualificazione, oscillare dentro e fuori dal mercato del lavoro sembra comportare una penalizzazione del 10%, ma la penalizzazione associata con il lavoro part-time o misto full-time e part-time è molto più bassa, al 5%. Se ne può dedurre che il lavoro continuativo è importante sotto tutti i punti di vista, ma che per le donne con bassa qualificazione il part-time non è molto peggio del full-time.

Questa conclusione è confermata dai risultati relativi alla crescita salariale superiore alla media, che per le madri con bassa qualificazione è influenzata da una traiettoria dentro e fuori (-10%), ma non dagli altri due percorsi. Tutti e tre i percorsi misti o interrotti, tuttavia, sembrano aumentare la probabilità di sperimentare una riduzione dei salari per le donne con bassa qualificazione, sebbene i coefficienti in ogni caso

¹¹ Tutti i risultati riportati in questa sezione sono significativi almeno al 5%.

siano notevolmente inferiori rispetto a quelli relativi alle donne più qualificate (8% contro 15% per il part-time; 8% contro 24% per il percorso misto; 11% contro 23% per l'oscillazione dentro e fuori dal mercato del lavoro).

RPS

7. Conclusioni

Due principali implicazioni di policy emergono da questo studio. Innanzitutto questa ricerca indica l'esistenza di una penalizzazione della crescita salariale legata al part-time, confermando le conclusioni dei ricercatori che hanno analizzato i gap salariali immediati (per esempio Manning e Petrongolo, 2008; Connolly e Gregory, 2008) come anche dei ricercatori che hanno esaminato il «gap da maternità» che individua il passaggio all'impiego part-time come un importante fattore che determina la diminuzione dei salari delle madri nel lungo periodo. Questa analisi ha evidenziato come le madri che hanno avuto un lavoro part-time continuo nel periodo sotto esame e le madri che combinano lavoro part-time e full-time sperimentano in media una minore crescita salariale rispetto alle donne con caratteristiche analoghe con un impiego full-time; hanno minori probabilità di sperimentare una crescita salariale superiore alla media e maggiori probabilità di assistere a una riduzione della retribuzione.

Da un lato questo potrebbe essere considerato come un indicatore del fatto che le madri dovrebbero essere incoraggiate e messe nelle condizioni di aumentare il proprio numero di ore di lavoro retribuito, ma altri studi suggeriscono che lavorare part-time quando i figli sono piccoli è spesso un'opzione positiva e ponderata. Per esempio le madri britanniche intervistate per l'*European Social Survey* che lavoravano part-time hanno espresso in maggioranza il desiderio di ridurre il proprio orario piuttosto che aumentarlo (Lewis e Huerta, 2008). Questa conclusione può dunque essere interpretata come un ulteriore sostegno alle richieste di migliorare la qualità e la retribuzione dei lavori part-time e le prospettive di carriera delle lavoratrici part-time.

Allo stesso tempo il presente studio sottolinea una differenza tra le lavoratrici qualificate o meno per quanto riguarda le penalizzazioni salariali legate alle diverse forme di lavoro. La penalizzazione del part-time è più preoccupante per le lavoratrici qualificate: ha un impatto da due a tre volte superiore sul salario finale rispetto alla penalizzazione part-time per le lavoratrici con minore qualificazione. Questo potreb-

be essere perché la penalizzazione è in gran parte dovuta alla retrocessione da impieghi più impegnativi ad altri più flessibili che sono meno remunerativi e le donne più qualificate hanno più da perdere. Forse desta maggiore sorpresa notare che per il gruppo di donne qualificate la penalizzazione part-time è pari a quella legata all'oscillazione dentro e fuori dal mercato del lavoro.

Per le donne con minore qualificazione, invece, oscillare dentro e fuori dal mercato del lavoro comporta una penalizzazione maggiore rispetto a lavorare part-time o combinare lavoro part-time e full-time, cosa che indica come la questione più importante sia la sostenibilità del lavoro. Questo porta alla seconda implicazione di policy, relativa all'importanza di concentrare l'attenzione sulla capacità delle lavoratrici di mantenere l'impiego una volta entrate nel mercato del lavoro. Mentre il 45% delle donne del campione risulta avere ogni anno qualche tipo di impiego retribuito, il 22% risulta uscire oppure oscillare dentro e fuori dal mercato del lavoro – la stessa percentuale di donne che risulta essere a casa per tutto il tempo – mentre avere minore qualificazione aumenta le probabilità di riprendere una traiettoria lavorativa interrotta.

Durante gli ultimi anni del passato governo laburista è stata posta un'enfasi crescente sulle questioni della sostenibilità e della progressione nel lavoro, ma esiste il rischio che venga messa da parte sotto l'attuale coalizione, a favore di un'attenzione rinnovata e dominante alla condizionalità di breve termine. La retorica della coalizione evidenzia un ridotto interesse per l'evoluzione salariale rispetto a quella laburista: il lavoro poco retribuito viene esplicitamente incoraggiato non come tappa verso prospettive migliori, ma come soluzione più accettabile agli occhi della società rispetto al vivere di sussidi, almeno finché i figli non abbiano compiuto i cinque anni. Senza dubbio, tuttavia, la crescita salariale dovrà rientrare negli interessi di lungo periodo del Ministero del Tesoro in quanto fondamentale per gli standard di vita e il benessere degli individui coinvolti.

RPS

focus

Riferimenti bibliografici

- Browne J. e Paull G., 2010, *Parents' Work Entry, Progression And Retention, and Child Poverty*, Department for Work and Pensions Research Report n. 626, Londra.
- Brynin M. e Francesconi M., 2002, *The Material Returns to Partnership: The Effects of Educational Matching on Labour Market Outcomes and Gender Equality*, University of Essex, Institute for Social and Economic Research, Iser Working Papers n. 2002-23, Colchester.
- Budig M.J. e England P., 2001, *The Wage Penalty for Motherhood*, «American Sociological Review», vol. 66 (2), pp. 204-225.
- Card D. e Di Nardo J.E., 2002, *Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles*, «Journal of Labor Economics», vol. 20 (4), pp. 733-83.
- Connolly H. e Gottschalk P., 2006, *Differences in Wage Growth by Education Level: Do Less Educated Workers Gain Less from Work Experience*, Boston College Economics Department, Boston, Ma.
- Connolly S. e Gregory M., 2008, *Moving Down: Women's Part-Time Work and Occupational Change in Britain 1991-2001*, «The Economic Journal», vol. 118 (526), pp. F52-F76.
- Dickens R., 2000, *Caught in a Trap? Wage Mobility in Great Britain 1975-1994*, «Economica, New Series», vol. 67 (268), pp. 477-98.
- Dustmann C e Meghir C., 2005, *Wages, Experience and Seniority*, «Review of Economic Studies», vol. 72, pp. 77-108.
- Evans M., Harkness S. e Arigoni Ortiz R., 2004, *Lone Parents Cycling Between Benefits and Work*, Department for Work and Pensions, Londra.
- Harkness S. e Waldfogel J., 2003, *The Family Gap in Pay: Evidence from Seven Industrialized Countries*, «Research in Labor Economics», vol. 22, pp. 369-413.
- Hm Treasury, 1999, *Tackling Poverty and Extending Opportunity*, Hm Treasury, Londra.
- Hoxhallari L., Barnes M. e Lyon N., 2007, *Families and Children Study (Facs): Waves 6 & 7 User Guide*, Prepared by NatCen for Dwp, Ukda, Londra.
- Joshi H., Paci P. e Waldfogel J., 1998, *The Wages of Motherhood: Better or Worse?*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 23 (5), pp. 543-64.
- Kennedy S., 2010, *Lone Parents with Younger Children: The Progression to Work Pathfinders*, House of Commons Library, Standard Note Sn/Sp/5534, Londra.
- Kennedy S., Wilson W., Gheera M. e Thurley D., 2011, *Welfare Reform Bill: Committee Stage Report*, House of Commons Library Research Paper 11/48, 8 giugno, Londra.
- Lawton K., 2009, *Nice Work if You Can Get It: Achieving a Sustainable Solution to Low Pay and In-Work Poverty*, Iprr, Londra.

- Lewis J. e Huerta M.C., 2008, *Patterns of Paid and Unpaid Work in Western Europe*, «Journal of European Social Policy», vol. 18 (1), pp. 18-37.
- Long J.S. e Freese J., 2006, *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*, seconda edizione, Stata Press, College Station, Texas.
- Manning A. e Petrongolo B., 2008, *The Part-time Pay Penalty for Women in Britain*, «Economic Journal», vol. 118 (526), pp. F28-F51.
- McKnight A., 2000, *Trends in Earnings Inequality and Earnings Mobility 1977-1997*, Institute for Employment Research, Warwick.
- McKnight A., 2011, *Estimates of the Asset Effect: The Search for a Causal Effect of Assets on Adult Health and Employment*, Casepaper n. 149, London School of Economics, giugno, Londra.
- National Audit Office, 2007, *Sustainable Employment: Supporting People to Stay in Work and Advance*, The Stationery Office Londra.
- Sigle-Rushton W. e Waldfogel J., 2007, *Motherhood and Women's Earnings in Anglo-American, Continental European and Nordic Countries*, «Feminist Economics», vol. 13 (2), pp. 55-91.
- Stewart K., 2009, *Employment and Wage Trajectories for Mothers Entering Low-Skilled Work: Evidence from the British Lone Parent Cohort*, «Social Policy and Administration», vol. 43 (5), pp. 483-507.
- Stewart K., 2011, *Employment Trajectories and Later Employment Outcomes for Mothers in the British Household Panel Survey: An Analysis by Skill Level*, Casepaper n. 144, Centre for Analysis of Social Exclusion, Lse, maggio, Londra.
- Stewart M.B. e Swaffield J., 1998, *The Earnings Mobility of Low-paid Workers in Britain*, in Asplund R., Sloane P.J. e Theodossiou I. (a cura di), *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ukda - Uk Data Archive, 2007, *Families and Children Study (Facs): A One-page Getting Started Guide*, Ukda Facs accompanying documents, University of Essex, Colchester.
- Yeo A., 2007, *Experience of Work and Job Retention among Lone Parents: An Evidence Review*, Department for Work and Pensions Working Paper n. 37, Londra.
- Waldfogel J., 1995, *The Price of Motherhood: Family Status and Women's Pay in a Young British Cohort*, «Oxford Economic Papers», vol. 47 (4), pp. 584-610.
- Waldfogel J., Han W. e Brooks-Gunn J., 2002, *The Effects of Early Maternal Employment on Child Cognitive Development*, «Demography», vol. 39 (2), pp. 369-92.
- White M. e Forth J., 1998, *Pathways through Unemployment: The Effects of a Flexible Labour Market*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Wooldridge J.M., 2003, *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, seconda edizione, Thomson South Western, Mason, Ohio.

Traduzione dall'inglese a cura di Francesca Gnetti

Fuori dal tema

Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo*

Giuliano Bonoli

RPS

fuori dal tema

L'obiettivo di questo articolo è fornire un resoconto dello sviluppo delle politiche attive del lavoro in sei paesi dell'Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e Regno Unito. L'articolo dimostra che le politiche attive del lavoro afferiscono ad un concetto molto ampio e ad un insieme vasto di interventi e non sono un'idea del tutto nuova, e che tentativi di intervenire direttamente nel funzionamento del mercato del lavoro sono stati effettuati sin dagli anni '50.

Tuttavia, la forma presa da questi interventi è cambiata nel corso del tempo. In generale, possiamo affermare che nelle questioni relative al mercato del lavoro l'adozione di politiche viene dopo il verificarsi di alcuni cambiamenti. Tuttavia, il processo di adattamento di tali politiche è generalmente lento. Inoltre, alcuni fattori di matrice politica possono accelerare o rallentare il passo del processo di reindirizzamento.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi vent'anni, la maggior parte dei paesi Ocse hanno reindirizzato le proprie politiche sociali e del lavoro al fine di renderle più attive. L'obiettivo delle politiche per le persone in età lavorativa viene ad essere sempre di più la promozione di un veloce ingresso o reinserimento all'interno del mercato del lavoro. Questo obiettivo non è del tutto nuovo. L'indennità di disoccupazione ad esempio, è sempre stata intesa come una prestazione temporanea a sostegno del reddito, ai cui beneficiari veniva richiesto di cercare attivamente un lavoro. Tuttavia, mentre in passato questo obiettivo veniva semplicemente dichiarato, oggi esso si traduce in politiche

* Questo testo si basa sullo studio realizzato all'interno del progetto di ricerca «Adattare i sistemi occidentali di welfare alle nuove forme di rischio sociale» (Grant N. 100012-115937/1), finanziato dal Fondo nazionale svizzero. Vorrei ringraziare Michel Berclaz e Frank Reber per aver fornito la loro assistenza alla ricerca.

accompagnate da misure concrete, quali un maggiore investimento nei servizi per l'impiego pubblici (e privati), nei sussidi temporanei per l'avviamento al lavoro e in una maggiore pressione sui beneficiari di queste indennità affinché rientrino nel mercato del lavoro.

Questa è una tendenza generale, e sembra verificarsi in tutti i regimi di welfare. È un passaggio che si presenta forse con maggiore chiarezza in Europa continentale, perché in questa parte del mondo esso viene a costituire una netta inversione di marcia rispetto alle politiche precedenti. Nel periodo post-bellico, i paesi dell'Europa continentale, come la Germania, la Francia e i Paesi Bassi, avevano sviluppato alcuni programmi di sostegno al reddito fra i più generosi al mondo (pensioni di anzianità e invalidità, assicurazione contro la disoccupazione). A seguito della crisi petrolifera degli anni '70, questi paesi hanno esteso ulteriormente questo stato sociale ampiamente passivo, incoraggiando le persone al pensionamento anticipato, o facilitando l'accesso alle indennità di invalidità alle persone che avevano difficoltà a trovare un lavoro (nei Paesi Bassi).

Questa tendenza riguarda anche altri paesi. I paesi di lingua inglese si sono collocati spesso in prima linea in questo processo di reindirizzo, anche se l'attivazione è un principio maggiormente in linea con il carattere neoliberista di questi sistemi di welfare. Infine, questo processo riguarda anche i paesi scandinavi. In effetti, in antitesi con la percezione più diffusa di queste economie, i sistemi di welfare scandinavi non sono sempre stati esempi di «welfare state attivi». Negli anni '80, la Danimarca aveva un sistema di politiche attive del lavoro poco sviluppato, e la Svezia utilizzava il proprio sistema prevalentemente per fornire alternative all'ingresso nel mercato del lavoro, non per aiutare le persone a tornare al lavoro. Questo cambiamento è meno chiaro nel sud dell'Europa. Anche se in questi paesi la spesa per le politiche attive del lavoro è aumentata nel corso degli ultimi venti anni, essa resta molto bassa in confronto ad altre parti del mondo Ocse. Ad un'analisi più approfondita, risulta lo sviluppo di alcuni programmi per una politica attiva del lavoro, ma questo si è verificato spesso a livello regionale. Inoltre, a differenza di altri paesi dell'Europa occidentale, nessuno dei paesi dell'Europa meridionale ha mai intrapreso una riforma complessiva delle politiche del lavoro che fosse orientata a promuovere la ricerca attiva del lavoro.

In questo contesto, obiettivo di questo articolo è fornire un resoconto della traiettoria delle politiche del lavoro seguita da sei paesi dell'Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e

Regno Unito¹. Lo scopo è dimostrare che le politiche attive del lavoro non sono un'idea del tutto nuova, e che alcuni tentativi di intervenire direttamente nel funzionamento del mercato del lavoro si sono verificati prima degli anni '90. Tuttavia, la forma presa da questi interventi è cambiata nel tempo. In generale, possiamo affermare che l'adozione di politiche avviene dopo che si siano determinati alcuni cambiamenti nelle questioni relative al mercato del lavoro. Tuttavia, il processo di adattamento di queste politiche è generalmente lento. Inoltre, alcuni fattori di matrice politica possono accelerare o rallentare il passo del processo di reindirizzamento.

Il concetto di politiche attive del lavoro è molto ampio e ricopre un vasto insieme di interventi di natura piuttosto differente. Per questo motivo, prima di presentare una panoramica delle traiettorie seguite da tali politiche a partire dai primi anni del dopo guerra, sarà riservato uno spazio per definire il concetto di politiche attive del lavoro. In secondo luogo, verranno schematizzate graficamente le traiettorie di queste politiche negli anni seguenti la seconda guerra mondiale. Infine, in base al confronto fra le traiettorie seguite dai sei paesi in questione, si tenterà di individuare i fattori che hanno facilitato lo sviluppo delle politiche attive del lavoro in Europa. Nel far questo, si proverà anche a formulare alcune ipotesi sui motivi per cui lo sviluppo di queste politiche è rimasto indietro in Europa meridionale, e soprattutto in Italia.

2. Tipologie di politiche attive del lavoro

Le politiche attive del lavoro hanno origini diverse. In Svezia, le politiche attive del lavoro sono state sviluppate molto presto, a partire dagli anni '50, con l'obiettivo di migliorare l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro nel contesto di un'economia in rapida evoluzione, essenzialmente tramite il finanziamento di programmi di formazione professionale su vasta scala (Swenson, 2002). All'estremo opposto, il termine «attive» può essere utilizzato per descrivere l'approccio sviluppato in diversi paesi di lingua inglese, che combina servizi di collocamento con incentivi più forti al lavoro, limiti temporali alla fruizione delle prestazioni, riduzioni delle indennità, e l'utilizzo di sanzio-

¹ Questo articolo si basa su una ricerca in parte già pubblicata in Bonoli 2010 e 2011a e 2011b.

ni, il cosiddetto approccio «workfare» (King, 1995; Peck, 2001). In effetti, come evidenziato da molti autori, le politiche attive del lavoro costituiscono una categoria particolarmente ambigua di politiche sociali (Barbier, 2001; 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

Alcuni autori hanno tentato di affrontare questo problema distinguendo fra due tipologie di politiche attive del lavoro, o di attivazione: quelle che hanno a che fare con un miglioramento del capitale umano, e quelle che utilizzano fundamentalmente incentivi negativi per indurre le persone a passare dall'assistenza sociale all'occupazione. Un esempio di questa forma di classificazione si trova in Torfing (1999) che distingue fra un workfare di tipo «offensivo» e uno di tipo «difensivo». Il workfare offensivo, che è il termine utilizzato per descrivere la variante danese delle politiche di attivazione, si basa sul miglioramento delle capacità e sull'*empowerment*, piuttosto che sulle sanzioni o sulle riduzioni delle indennità, come invece accade nella variante «difensiva» che si trova negli Usa. Taylor-Gooby (2004) fa la stessa osservazione quando parla di politiche di attivazione «positive» e «negative». In tono simile, Barbier distingue tra forme di attivazione di tipo «neoliberista» caratterizzate da incentivi al lavoro più forti, condizionalità delle prestazioni erogate e utilizzo delle sanzioni e forme di attivazione di tipo «universalista», quali quelle adottate nei paesi scandinavi, che continuano a basarsi su un investimento massiccio nel capitale umano, fundamentalmente tramite la formazione, anche se egli riconosce la possibilità che in Europa continentale esista una terza tipologia (Barbier, 2004; Barbier e Ludwig-Mayerhofer, 2004).

La dicotomia fra l'investimento nel capitale umano e le politiche di attivazione basate sull'incentivazione costituisce un punto di partenza utile per comprendere un concetto ambiguo. Tuttavia, presumibilmente essa costituisce una eccessiva semplificazione del mondo reale e corre il rischio di essere segnata da giudizi di valore. Una distinzione di tipo diverso si trova in Clegg, il quale identifica due meccanismi che possono essere desunti dalle politiche di attivazione: la circolazione e l'integrazione. L'idea sottostante al concetto di circolazione è quella di aumentare le possibilità che una persona disoccupata entri in contatto con un potenziale datore di lavoro, ad esempio tramite i servizi di collocamento. Al contrario, l'integrazione si riferisce a strumenti che portano in maniera più diretta la persona disoccupata nel mondo del lavoro, come la condizionalità delle prestazioni o le forme di impiego protetto (Clegg, 2005, p. 56).

In questo articolo, si intende anche prendere le distanze dalla distinzione dicotomica con una forte connotazione valoriale che ha dominato i dibattiti sulle politiche attive del lavoro. È opportuno distinguere fra quattro idealtipi diversi di politiche attive del lavoro i quali, come tutti gli idealtipi, non hanno molte probabilità di esistere in forma pura nel mondo reale: il potenziamento degli incentivi al lavoro, l'assistenza nella ricerca del lavoro, la promozione di attività per i disoccupati e l'investimento nel capitale umano. Gli obiettivi chiari e gli strumenti di ciascun idealtipo sono presentati nella tabella 1.

Tabella 1 - Quattro idealtipi di politiche attive del lavoro

Tipo	Obiettivi	Strumenti
Potenziamento degli incentivi al lavoro	Rafforzare gli incentivi positivi e negativi per i titolari di prestazioni di sostegno al reddito	<ul style="list-style-type: none"> – Agevolazioni fiscali, compatibilità fra sussidio e lavoro – limiti temporali alla possibilità di accedere – riduzione delle prestazioni – condizionalità delle prestazioni – sanzioni
Assistenza nella ricerca del lavoro	Rimuovere gli ostacoli all'occupazione e facilitare il (re)ingresso nel mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – servizi di collocamento – sussidi per l'avviamento al lavoro – counselling – programmi per la ricerca di lavoro
Promozione di attività per i disoccupati	Tenere occupate le persone senza lavoro; limitare la svalutazione del capitale umano durante la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> – programmi per la creazione di posti di lavoro nel settore pubblico – programmi di formazione non vincolati all'assunzione
Investimento nel capitale umano	Migliorare le possibilità di trovare un lavoro tramite un aggiornamento delle capacità delle persone senza lavoro	<ul style="list-style-type: none"> – istruzione di base – formazione professionale

Fonte: Bonoli, 2001; Bonoli, 2011a; Bonoli, 2011b.

La prima tipologia di politiche attive del lavoro, il potenziamento degli incentivi, si riferisce a misure che sono finalizzate a rafforzare gli incentivi all'occupazione per i titolari delle prestazioni. Quest'obiettivo si può raggiungere in modi diversi ad esempio tagliando le prestazioni passive, sia dal punto di vista della loro entità, che della loro durata. Inoltre, dette prestazioni possono essere rese condizionali

alla partecipazione a programmi di lavoro o ad altre tipologie di programmi orientati verso il mercato del lavoro. Infine, gli incentivi possono essere rafforzati tramite l'utilizzo delle sanzioni. Alcuni elementi delle politiche basate sul potenziamento degli incentivi esistono ovunque, ma sono particolarmente forti nei paesi di lingua inglese.

La seconda tipologia, definita «assistenza nella ricerca del lavoro» consiste in misure finalizzate a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, senza necessariamente avere un impatto sui meccanismi di incentivazione al lavoro. Tra questi troviamo, i servizi di collocamento, i programmi per la ricerca del lavoro che aumentano la probabilità che una persona senza lavoro entri in contatto con un potenziale datore di lavoro. Il *counselling* e i sussidi per l'avviamento al lavoro possono essere particolarmente utili per utenti che sono stati fuori dal mercato del lavoro per tanto tempo, o che non hanno mai avuto un lavoro, e che solitamente i datori di lavoro tendono ad evitare. Per i genitori, un ostacolo all'occupazione può essere l'assenza di servizi per l'infanzia, che appartengono a quest'ultima variante. Con l'eccezione dei servizi di collocamento, l'assistenza nella ricerca del lavoro è forse il tipo più nuovo di politiche attive del lavoro. È comune nei paesi di lingua inglese (combinata con il potenziamento degli incentivi) ma anche nei paesi scandinavi e nell'Europa continentale.

Un terzo tipo di politiche attive del lavoro può essere denominato di «promozione di attività per i disoccupati». Il suo obiettivo non è primariamente quello di promuovere il reingresso nel mercato del lavoro, ma di tenere occupate le persone senza lavoro, anche al fine di prevenire la svalutazione del capitale umano associato alla condanna alla disoccupazione. Questo tipo di politiche attive del lavoro consiste in programmi per la creazione di posti di lavoro e l'acquisizione di esperienze lavorative nel settore pubblico e non-profit, ma anche in alcuni casi in programmi di formazione, ad esempio corsi di breve durata, che non cambiano in maniera sostanziale il tipo di lavoro che una persona può svolgere. I paesi dell'Europa continentale negli anni '80 e nei primi anni '90 hanno fatto maggior ricorso a questa forma di politiche attive del lavoro.

Infine, le politiche attive del lavoro possono consistere nel fornire una formazione professionale alle persone senza lavoro o, se necessario un'istruzione di base. L'idea qui è quella di offrire una seconda opportunità alle persone che non sono state in grado di trarre profitto dal sistema di istruzione o le cui competenze lavorative sono divenute

obsolete. L'offerta di una formazione professionale alle persone senza lavoro è stata sviluppata soprattutto nei paesi scandinavi.

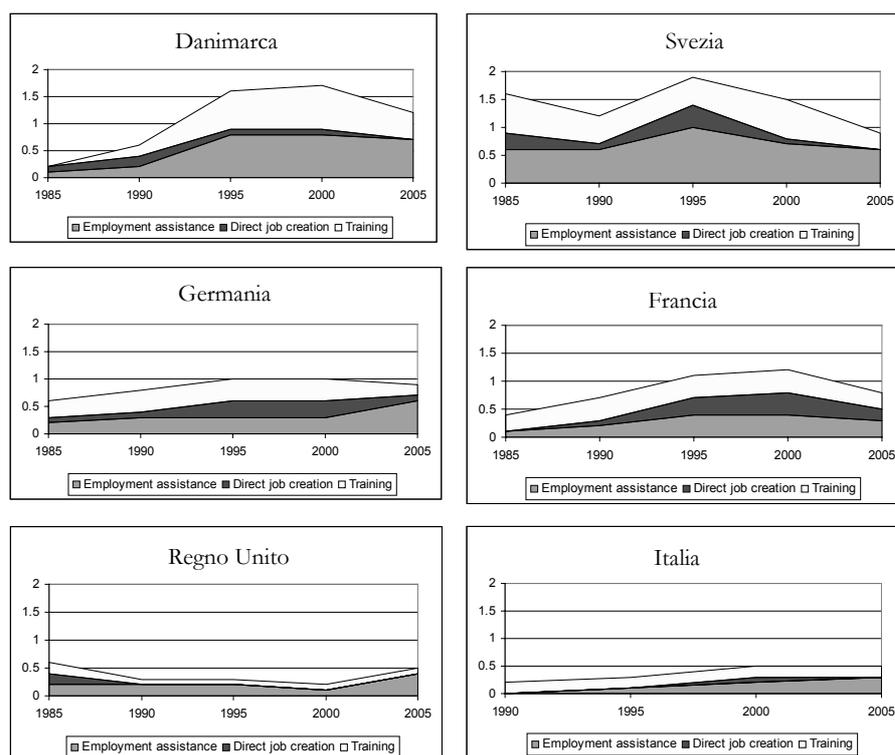
Sarebbe di grande utilità riuscire a trasformare in termini operativi questi quattro idealtipi, tramite indicatori misurabili, per poi mapparne le variazioni nel tempo e nello spazio. Purtroppo, i dati disponibili consentono solamente un'approssimazione molto grossolana di questo esercizio. Ci sono stati alcuni tentativi di sintetizzare con alcuni indicatori le caratteristiche istituzionali fondamentali delle politiche di attivazione nei diversi paesi (Hasselpflug, 2005; Oecd, 2007). Tuttavia, i risultati raggiunti non sono del tutto convincenti, e non sono all'altezza delle aspettative basate su una conoscenza più qualitativa di molti dei paesi coperti. Ciò è dovuto ad alcuni problemi, tra i quali il fatto che queste fonti di dati si basano su una regolazione formale, che può differire in maniera significativa dall'attuazione vera e propria. Una maniera alternativa di mappare, almeno in parte, la variabilità delle politiche attive del lavoro da un paese all'altro in base agli idealtipi sopra discussi, è usare i dati sulla spesa pubblica relativa alle sotto-articolazioni dei diversi programmi. L'Ocse fornisce queste informazioni sin dal 1985 per la maggior parte dei suoi membri. Le categorie disponibili sono: i servizi pubblici per l'impiego e loro amministrazione, i sussidi di disoccupazione, i programmi di rotazione dei compiti (*job rotation*), gli incentivi all'ingresso nel mondo del lavoro, la formazione e la creazione diretta di posti di lavoro.

Questi dati ci consentono di trasformare in variabili operative tre dei quattro idealtipi presentati sopra, come emerge dalla figura 1: assistenza nella ricerca di lavoro, che comprende le seguenti categorie di spesa dell'Ocse «i servizi pubblici per l'impiego, i sussidi di disoccupazione, i programmi di rotazione dei compiti (*job rotation*), e gli incentivi all'ingresso nel mondo del lavoro»; la promozione di attività per i disoccupati, che include la categoria «creazione diretta di posti di lavoro» e l'investimento sul capitale umano che include la categoria «formazione». In questo modo, siamo stati in grado di tracciare l'evoluzione degli investimenti relativi compiuti in merito alle diverse componenti delle politiche attive del lavoro nel corso degli ultimi venti anni. I profili di spesa per le politiche attive del lavoro presentati in figura 1 fanno emergere alcune osservazioni importanti. In primo luogo, c'è chiaramente un effetto ciclico, dimostrato dal calo nella spesa complessiva tra il 1995 e il 2005, che si spiega con il calo della disoccupazione (specialmente in Svezia, Danimarca e Francia).

RPS

fuori dal tema

Figura 1 - Profili di spesa delle politiche attive del lavoro in sei paesi Ocse (anni 1985-2005)



Fonte: elaborazioni dell'autore sulla base dei dati ottenuti da Oecd.Stat (consultabile su www.oecd.org).

L'aumento della spesa complessiva nel Regno Unito, invece, richiede una spiegazione politica, visto che si è verificato nel contesto di una riduzione del numero di persone senza lavoro. In secondo luogo, se si confrontano le tendenze verificatesi nel corso del ventennio in questione, si può chiaramente riscontrare una riduzione nella portata degli interventi di creazione diretta di posti di lavoro, che è relativamente importante in Francia, Germania e Svezia, fino alla metà degli anni '90, ma poi cala ovunque. In terzo luogo, nel corso dello stesso periodo di tempo, si può verificare che l'assistenza nella ricerca di lavoro vede aumentare ovunque la propria importanza, forse tranne che in Svezia, dove la spesa su questa funzione è fondamentalmente stabile

nel corso del tempo. Infine, le risorse destinate alla formazione, non manifestano una tendenza chiara nel corso del tempo (tranne che in Danimarca dove raggiungono un picco nel 2000). La massima variabilità in materia di formazione si manifesta tra un paese e l'altro e non fra un periodo di tempo e un altro, con i paesi scandinavi che spendono più di tutti, il Regno Unito che investe meno di tutti, e i paesi dell'Europa continentale che si collocano in una qualche posizione intermedia.

I dati Ocse sulla spesa pubblica devono essere presi in considerazione con cautela, giacché le distinzioni adottate dall'Ocse non sempre si accordano con le categorie nazionali, e a volte mancano le informazioni relative a determinate categorie per molti anni. Purtuttavia, i risultati presentati in figura 1 sono ampiamente compatibili con le aspettative sopra avanzate, e con quanto riscontrato dalle ricerche qualitative, che distinguono fra due o tre diversi approcci all'attivazione.

3. Lo sviluppo delle politiche attive del lavoro in sei paesi

L'andamento dei profili di spesa relativi alle politiche attive del lavoro nel corso del tempo suggerisce che questa componente delle politiche sociali abbia attraversato un cambiamento sostanziale nel corso degli ultimi vent'anni. Tuttavia, le politiche attive del lavoro esistevano anche prima della raccolta dati intrapresa dall'Ocse (che per la maggior parte dei paesi inizia nel 1985). Questa sezione analizza lo sviluppo nel campo delle politiche attive del lavoro sin dagli anni '50, quando la Svezia adottò un approccio attivo nelle politiche del lavoro. In effetti, si possono individuare tre periodi nello sviluppo delle politiche attive del lavoro nei paesi Ocse. Il primo, gli anni '50 e '60, quando nel contesto di una carenza di manodopera, i paesi svilupparono politiche attive al fine di fornire lavoratori adeguatamente qualificati alle economie industriali in espansione. In questo periodo l'obiettivo fondamentale delle politiche era investire nel capitale umano. Il secondo periodo segue gli shock petroliferi del 1973-75. Le politiche attive del lavoro dovettero fare i conti con un contesto di gran lunga più difficile, caratterizzato da livelli alti e persistenti di disoccupazione. In questo contesto, la funzione principale delle politiche attive del lavoro diventa la creazione di attività rivolte ai disoccupati. Infine, sin dalla metà degli anni '90, le politiche del lavoro hanno assunto fondamentalmente lo scopo di incoraggiare e facilitare

il reingresso nel mercato del lavoro delle persone disoccupate e di altri soggetti non attivi lavorativamente. Gli strumenti adottati in questo caso consistono in diverse combinazioni di incentivi e assistenza nella ricerca del lavoro.

Quanto accaduto esattamente nel corso di questi tre periodi viene esaminato in seguito. Il resoconto è focalizzato su sei paesi selezionati in maniera tale da rappresentare le diverse tipologie di stato sociale e di regimi di regolazione del mercato del lavoro che esistono in Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e Regno Unito. Ciascun paragrafo dedito ad un periodo adotta un ordine differente nella presentazione dei diversi sviluppi nazionali, iniziando ogni volta con i paesi «pionieri» nell'utilizzo delle politiche attive del lavoro in questione, e poi passando agli altri paesi².

3.1 Gli anni del dopoguerra: le politiche attive del lavoro in un contesto di carenza di manodopera

La maggior parte degli esperti concorda con il fatto che le politiche attive del lavoro siano nate in Svezia con il cosiddetto modello Rehn-Meidner. Portata avanti nel 1951 da due economisti del sindacato, Gosta Rehn e Rudolf Meidner, questa strategia aveva molti obiettivi: l'uguaglianza nella distribuzione dei salari, una piena occupazione sostenibile, e la modernizzazione dell'industria svedese. L'uguaglianza e la piena occupazione andavano sostenute tramite una politica salariale solidaristica, che fondamentalmente significava aumenti salariali identici in tutti i settori industriali. La politica salariale ugualitaria produsse sia effetti voluti che non voluti. Tra gli effetti voluti, c'è stato un forte incentivo per i produttori svedesi a investire nella produttività migliorando le tecnologie. Se la produttività non teneva il passo, gli aumenti salariali imposti avrebbero spinto fuori dal mercato le imprese meno competitive. Ciò ha rappresentato una forte spinta alla modernizzazione dell'industria svedese.

Ma ovviamente, non tutte le aziende potevano tenere il passo degli aumenti salariali concordati centralmente. Le imprese a bassa produttività rischiavano di essere espulse dal mercato a fronte degli aumenti salariali concordati tramite la contrattazione collettiva. È stato

² Bisogna osservare che la selezione di informazioni presentate qui si basa su studi di caso nazionali estesi, che analizzano sistematicamente gli sviluppi delle politiche del lavoro nei sei paesi interessati.

allo scopo di venire all'incontro ai lavoratori che rischiavano di ritrovarsi conseguentemente disoccupati che Rehn e Meidner hanno concepito le politiche attive del lavoro. Mentre le imprese meno produttive venivano spinte fuori dal mercato, i lavoratori in esubero venivano riqualificati e resi disponibili per le imprese in espansione e caratterizzate da alta produttività (Anxo e Niklasson, 2006; Benner e Vad, 2000; Mabbet, 1995; Swenson, 2002).

In base a Swenson, tuttavia, le politiche attive del lavoro costituirono anche una risposta ad uno dei problemi ricorrenti degli imprenditori svedesi dell'epoca: la carenza di manodopera. Riqualificando velocemente i lavoratori che avevano perso il posto, le politiche attive del lavoro garantivano un bacino stabile di forza lavoro adeguatamente qualificata. L'idea di mettere in piedi una politica attiva del mercato del lavoro venne dai sindacati, ed era chiaramente accettabile e possibilmente desiderabile anche per i datori di lavoro. In effetti, in base a Swenson, forse sono stati proprio loro a proporla in partenza (2002, p. 275). Basandosi su approfondite ricerche storiche, egli conclude che: «I datori di lavoro hanno calorosamente appoggiato le misure attive di formazione professionale e mobilità anche prima che la confederazione sindacale le includesse come snodo centrale del suo piano per la stabilizzazione economica e lo sviluppo industriale [il "modello Rehn-Meidner" ...]. I datori di lavoro organizzati non erano semplicemente rassegnati all'egemonia socialdemocratica e non si stavano solo augurando di tenerseli buoni su alcune specificità, per ottenere un trattamento migliore in altri ambiti, o per evitare la disapprovazione dell'opinione pubblica. Essi sapevano cosa volevano. A volte ciò che hanno ottenuto è stato ancora più gradito per loro e hanno ottenuto ciò che gradivano di più» (ivi, p. 11).

Il modello Rhen-Meidner è un tratto distintivo unico della Svezia e non fu ripetuto altrove. Tuttavia, l'idea di una politica attiva del mercato del lavoro nel contesto di un'economia in corso di rapida modernizzazione e caratterizzata da una carenza di manodopera attraversò anche altri paesi. Tuttavia, gli strumenti utilizzati furono diversi, perché anche il punto di partenza era diverso. Questo è ciò che è accaduto in Italia, dove la disoccupazione non era il risultato del fatto che i lavoratori venivano licenziati da aziende in difficoltà, ma del surplus di forza lavoro nella parte meridionale del paese.

Nel corso degli anni '50 e '60, due decenni di forte crescita che gli italiani ricordano come il «miracolo economico», anche l'Italia era interessata da un fenomeno di carenza di manodopera. Le imprese in

RPS

fuori dal tema

espansione del Nord avevano bisogno di lavoratori adeguatamente qualificati. Il Meridione costituiva ancora un grosso bacino di manodopera, ma fondamentale dequalificata. Al fine di migliorare l'incrocio tra la domanda e l'offerta di competenze, nel 1955 fu adottata una legge sull'apprendistato. Essa conteneva provvedimenti per una formazione sui luoghi di lavoro e salari più bassi per gli apprendisti. Questo programma, tuttavia, non decollò. Ai datori di lavoro non veniva generalmente consentito di selezionare gli apprendisti, i quali venivano inviati loro dagli uffici del lavoro, e i sindacati protestavano sostenendo che la legge veniva usata per sottopagare i giovani lavoratori (Gualmini, 1998).

Alcuni passi in questa direzione furono effettuati anche in Francia. Nel 1963, il governo gollista intraprese una riforma del sistema di indennità di disoccupazione che avrebbe facilitato l'accesso alla (ri)qualificazione professionale per i disoccupati. Questa proposta, tuttavia incontrò la forte opposizione dei sindacati, che temevano un intervento dello Stato nella gestione dell'assicurazione per i disoccupati (Unedic). In Francia, l'assicurazione contro la disoccupazione, come il resto della sicurezza sociale, viene gestita congiuntamente dalle parti sociali, le quali tradizionalmente oppongono una resistenza all'intervento governativo in quella che considerano un'istituzione «privata» (Bonoli e Palier, 1997; Palier, 2002). Il risultato è stata una versione annacquata della proposta iniziale. Questo episodio evidenziò la tensione tra un sistema di indennità di tipo assicurativo gestito dalle parti sociali e un obiettivo di politica pubblica: la riqualificazione professionale delle persone disoccupate nel contesto di una carenza di manodopera. La visione ristretta delle parti sociali, e soprattutto dei sindacati, che consideravano il sistema di indennità di disoccupazione come un regime assicurativo limitò gravemente la portata dell'intervento finalizzato ad iniettare misure attive e orientate verso la formazione, all'interno delle politiche in materia di disoccupazione (Clegg, 2005, pp. 176-9).

Solo pochi anni più tardi, la Germania ha seguito lo stesso percorso, con l'adozione della legge sulla promozione dell'occupazione del 1969 (*Arbeitsförderungsgesetz*). Questa legge fu adottata dal primo «Governo di coalizione Grand» nella storia postbellica tedesca, che ebbe breve durata. La coalizione tra Cdu-Spd, guidata dai cristiano-democratici, durò solo tre anni (1966-1969), ma svolse un ruolo importante nel dare forma alle politiche postbelliche relative al mercato del lavoro. La coalizione emerse sullo sfondo della recessione del 1966-67, dopo

l'esplosione di un scontro sul bilancio tra la Cdu e l'Fdp, i partiti che guidavano il governo precedente. Il suo approccio alle politiche sociali ed economiche anticipò molti dei temi che sono stati resi popolari dai leader politici negli anni 2000. Secondo Alber (1986, p. 14): «Per combattere la crisi economica, il nuovo governo intendeva spostare la spesa pubblica dal consumo sociale all'investimento sociale. Fu posto un limite all'erogazione di diverse prestazioni, e per la prima volta le istanze legate alla formazione ricevettero una priorità [...] Come prima mossa verso politiche del lavoro più attive, l'ambito di competenza dell'assicurazione contro la disoccupazione fu esteso per includervi la promozione della formazione professionale».

Questa legge si reggeva in larga parte su una proposta preparata nel 1966 dalla Spd, che all'epoca era ancora all'opposizione. Essa enfatizzava un nuovo ruolo preventivo per le politiche del lavoro, basato sull'adattamento delle competenze professionali della forza lavoro ai cambiamenti tecnologici. Questa nuova legge istituì l'Istituto federale del lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*), responsabile del sistema di indennità di disoccupazione basato sull'assicurazione contro la disoccupazione, ma anche della formazione permanente, della riqualificazione professionale, dei servizi per l'impiego per i disabili e dei programmi per la creazione di posti di lavoro, nonché dell'apprendistato (Frerich e Frey, 1996). Al contempo, fu adottata una nuova legge sulla formazione professionale, che consolidò significativamente il sistema messo in atto settanta anni prima (Thelen, 2004, p. 241).

Contrariamente alla percezione diffusa tra gli studiosi dei sistemi di welfare, gli anni postbellici non furono un'epoca di protezione passiva dei redditi. Al contrario, furono prese iniziative in diversi paesi europei, al fine di mettere in campo una dimensione attiva della protezione dalla disoccupazione, fondamentalmente tramite la formazione professionale. Tutto ciò aveva un senso. In un contesto di rapida crescita economica e carenza di manodopera, riqualificare le persone senza lavoro affinché potessero fornire la forza lavoro resa necessaria dall'espansione industriale era una cosa ovvia da fare. Tuttavia, gli sviluppi sopra esaminati mostrano una scarsa coerenza dal punto di vista delle determinanti politiche.

L'idea di legare la formazione alle politiche sulla disoccupazione venne dai partiti appartenenti all'intero spettro politico: i socialdemocratici svedesi, i gollisti francesi, i democristiani italiani, e un governo di coalizione in Germania. Queste forze politiche hanno poco in

RPS

fuori dal tema

comune, tranne forse un orientamento centrista in materia di politiche economiche e sociali.

3.2 *Affrontare la crisi occupazionale: le politiche attive del lavoro nel contesto della disoccupazione di massa*

RPS

G. Bonoli / LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN EUROPA OCCIDENTALE: CONCEZIONI E SVILUPPO

Il contesto economico delle politiche del lavoro è cambiato drasticamente dopo gli shock petroliferi del 1973-75 e la conseguente crisi economica. All'improvviso, le politiche del lavoro hanno dovuto fare i conti con un nuovo problema: la disoccupazione di massa. L'idea delle politiche attive del lavoro era presente nella maggior parte dei paesi, ma il contesto economico sfavorevole significò che le politiche del lavoro, a prescindere da quanto fossero attive, riuscirono a conseguire pochi risultati. In questo contesto, si assiste all'emergere di un diverso idealtipo di politiche attive del lavoro, quello definito «promozione di attività per i disoccupati», che non è realmente finalizzato a riportare le persone senza lavoro nel mercato del lavoro, ma più che altro a tenerle occupate e a rallentare il deterioramento del capitale umano associato alla disoccupazione. Questa nuova funzione delle politiche attive del lavoro si è sviluppata nei diversi paesi, ma attraverso canali diversi che riflettevano le politiche precedenti.

In risposta alle crisi occupazionali degli anni '70, la *Svezia* trasformò radicalmente il sistema di politiche attive del lavoro. Vale la pena di osservare che gli anni della crisi (dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80) non generarono un fenomeno di aperta disoccupazione in Svezia. Questo è stato in parte il risultato dell'espansione dell'occupazione nel settore pubblico, che si è svolta nel corso dello stesso periodo di tempo, ma anche una conseguenza dell'utilizzo in senso liberista delle politiche attive del lavoro. In effetti, fornendo un'occupazione, alle persone altrimenti disoccupate, le politiche attive del lavoro consentivano alla Svezia di mantenere l'occupazione ai livelli pre-recessione (Mjoset, 1987, p. 430). Questa era ovviamente una funzione piuttosto nuova delle politiche attive del lavoro, adottata automaticamente nel contesto di un'economia stagnante e con una scarsa capacità di creazione netta di posti di lavoro al di fuori del settore statale.

Qual è il ruolo svolto dalle politiche attive del lavoro in quegli anni? Per scoprirlo, dobbiamo passare alla letteratura valutativa. Nel caso svedese, dagli anni '70 in poi, le politiche attive del lavoro assomigliano sempre di più ad un'alternativa all'occupazione basata su

dinamiche di mercato. Furono offerti programmi di formazione, posti di lavoro di tipo assistenziale, ossia posti di lavoro temporanei prevalentemente nel settore pubblico. Tipicamente, questi posti di lavoro venivano utilizzati per rinnovare il diritto ad usufruire dell'indennità di disoccupazione (teoricamente limitata a 14 mesi). Durante questi anni, ci fu un relativo allontanamento da misure che riguardavano la fornitura di manodopera verso interventi orientati sul fronte della domanda: ossia programmi per la creazione di posti di lavoro (Anxo e Niklasson, 2006, p. 360). Le valutazioni di micro-livello hanno evidenziato che la maggior parte di questi programmi era piuttosto inefficace per favorire il reingresso nel mercato del lavoro (Calmfors e al., 2001). In qualche modo si perse di vista lo scopo originario delle politiche attive del lavoro, ossia aggiornare le qualificazioni professionali dei lavoratori così che potessero svolgere occupazioni più produttive. Le politiche attive del lavoro svedesi si spostarono chiaramente verso il tipo denominato «promozione di attività per i disoccupati» sopra descritto. Nel corso dello stesso periodo (nel 1974), la Svezia ha adottato anche una legge relativamente rigida per la protezione dell'occupazione (Emmenegger, 2009). Di conseguenza, gli anni '70 possono essere caratterizzati come un periodo di allontanamento dal modello postbellico svedese, con il paese che ha adottato molte delle opzioni politiche che erano state sviluppate nell'Europa continentale. Con l'aumento della disoccupazione, la Germania passò alle politiche attive del lavoro nella seconda metà degli anni '70. Queste misure si basavano sulla legge per la promozione dell'occupazione del 1969. In uno sviluppo che ricorda la storia svedese, l'obiettivo di questa legge passò da una generale riqualificazione della forza lavoro, ad essere uno strumento finalizzato a ridurre la disoccupazione aperta, anche se la formazione continuò a svolgere un ruolo importante. Gli anni seguenti la crisi furono caratterizzati da un approccio *stop-and-go* alle politiche attive del lavoro, dovuto in parte ai meccanismi di finanziamento di queste misure. Le prestazioni contro la disoccupazione, sia attive che passive, vengono finanziate attraverso lo stesso fondo. Quando la disoccupazione è alta, la spesa passiva aumenta automaticamente, lasciando minori risorse per finanziare le misure attive (Manow e Seils, 2000, p. 282). Ad esempio, dopo un drastico aumento del numero di beneficiari delle politiche attive del lavoro, da 1600 nel 1970 a 648.000 nel 1975, questa cifra è calata fino a 545.000 persone nel 1982, a causa di vincoli di bilancio (Frerich e Frey, 1996, p. 177; Seeleib-Kaiser e al., 2008, p. 43).

RPS

fuori dal tema

Le politiche attive del lavoro si sono ripresentate con il ritorno al potere dei cristiano-democratici. Il Governo Kohl, eletto nel 1982, ha ampliato le politiche attive del lavoro nel contesto di una «offensiva per la qualificazione professionale» basata su diversi programmi legati al mercato del lavoro e di formazione. Tra il 1982 e il 1987, il numero totale di partecipanti a detti programmi è salito da 555.000 a 1,4 milioni di persone (Frerich e Frey, 1996; Seeleib-Kaiser e al., 2008, p. 43). La maggior parte di questi interventi riguardavano la formazione e l'assistenza nella ricerca di lavoro, ma un numero crescente di persone (il 10% circa) si trovavano all'interno di programmi per la creazione di posti di lavoro nel settore non-profit (Abm). Durante la seconda metà degli anni '80, la Germania aveva una spesa annua per le politiche attive del lavoro pari all'1% del Pil, al di sopra della media Ocse. Questa cifra manifestava un leggero incremento rispetto alla prima metà del decennio (lo 0,7% circa del Pil; vedi Clasen, 2005, tabella 4.5).

Le cose sono cambiate con l'unificazione nel 1991. Mentre le aziende dell'ex Repubblica Democratica Tedesca attraversavano un processo di ristrutturazione, i lavoratori in esubero potevano accedere al pensionamento anticipato e a programmi di intervento nel mercato del lavoro, i quali avevano nuovamente l'obiettivo di limitare la disoccupazione aperta. La spesa per le politiche attive del lavoro vide il suo picco nel 1992 raggiungendo l'1,8% del Pil. All'epoca, tuttavia, la parte del leone nella spesa attiva la svolse il programma per la creazione di posti di lavoro (Manow e Seils, 2000, p. 293; Clasen, 2005, pp. 61-2). Questa mossa fu efficace nel ridurre la disoccupazione aperta. Tuttavia, non fu in grado di prevenire un aumento massiccio del tasso di disoccupazione in seguito alla recessione degli anni '90.

In un secondo momento, altri paesi che prima della crisi non avevano sviluppato politiche attive del lavoro di carattere esteso, furono in qualche modo più lenti nell'introdurre elementi di carattere attivo all'interno delle proprie politiche in materia di disoccupazione. In Francia, le tensioni fra il governo e i sindacati hanno presumibilmente ritardato l'adozione di dette misure (Clegg, 2005). Tuttavia, a partire dalla metà degli anni '80, le politiche attive del lavoro francesi sono una rapida successione di diversi strumenti indirizzati talvolta a gruppi diversi. In generale l'obiettivo è la «promozione di attività per i disoccupati», ossia tenere occupate le persone senza lavoro piuttosto che reinserirle nel mercato del lavoro. Tipicamente, molta enfasi viene

rivolta alla nozione di «inserimento sociale» o alla possibilità di partecipare alla società senza svolgere un impiego retribuito (Dufour e al., 2003; Barbier e Fargion, 2004). In termini pratici, queste misure consistono nel finanziamento assistenziale di posti di lavoro temporanei nel settore pubblico o nel privato non-profit.

Lo sviluppo delle politiche attive del lavoro francesi è iniziato nel 1984 con l'adozione dei (*Travaux d'utilité publique*, lavori di pubblica utilità) per i giovani senza lavoro da parte del governo socialista. Presto, nel 1986, questi ultimi furono affiancati dai Pil (*Programmes d'insertion locale*) indirizzati ai disoccupati a lungo termine e introdotti da un governo gollista. Entro il 1989, questi furono sostituiti dai Ces (*Contrats emploi-solidarité*). Nel 1988 fu introdotta un'indennità erogata in base alla prova dei mezzi (Rmi, *Revenu minimum d'insertion*) la quale in teoria conteneva una componente basata su un principio di attivazione, nella forma di un contratto di «inserimento» siglato fra il beneficiario e le autorità. In realtà, come dimostrato da una valutazione estesa di questo programma, la sua capacità di inserire i beneficiari nel mercato del lavoro era molto limitata (Palier, 2002, pp. 302-3). L'approccio francese all'attivazione è caratterizzato da una forte enfasi sullo sviluppo di esperienze, accompagnata da una forte retorica di inclusione sociale, o «*insertion*». Questa traiettoria è stata confermata dal governo socialista della fine degli anni '90 (1997-2002). Oltre alla famosa legge che riduceva l'orario lavorativo a 35 ore settimanali, il governo introdusse nuovi programmi per la creazione di posti di lavoro, rivolti ai giovani, finanziando posti di lavoro nei settori non-profit fino a cinque anni (Clegg, 2005).

Nel corso degli anni seguenti la crisi e fin negli anni '80 e nei primi anni '90, tenere impegnate le persone senza lavoro diventa una funzione importante delle politiche attive del lavoro. La formazione continua a svolgere un ruolo chiave, come emerge dai profili di spesa presentati in figura 1. Tuttavia, in un contesto tanto sfavorevole in termini di mercato del lavoro, i programmi di formazione possono *de facto* finire con l'assomigliare di più a programmi finalizzati a tenere occupate le persone piuttosto che a un reale investimento nel capitale umano. La letteratura valutativa in materia suggerisce che ciò sia avvenuto soprattutto negli anni '80 e nei primi anni '90. Questo è un risultato raggiunto in una delle prime meta-analisi delle ricerche valutative delle politiche attive del lavoro, in cui due economisti Ocse hanno concluso che molti programmi di intervento sul mercato del lavoro sono inefficaci o persino controproducenti dal punto di vista

RPS

fuori dal tema

della loro capacità di riportare le persone senza lavoro all'interno del mercato del lavoro (Martin e Grubb, 2001). Questo può essere il risultato dell'orientamento predominante delle politiche attive del lavoro («promozione di attività per i disoccupati») nell'intervallo temporale coperto da questa ricerca (anni '80 e primi anni '90).

3.3 *Le politiche attive del lavoro sin dalla metà degli anni '90: «la svolta verso l'attivazione»*

La metà degli anni '90 ha segnato un nuovo orientamento delle politiche attive del lavoro nei paesi Ocse. Il contesto economico era cambiato. In primo luogo, dopo la metà degli anni '90, le condizioni del mercato del lavoro nella maggior parte dei paesi Ocse hanno iniziato a migliorare. In secondo luogo, la disoccupazione è essenzialmente il risultato di un'offerta in eccesso di forza lavoro dequalificata, e i lavoratori dequalificati possono avere difficoltà a guadagnare di più di quanto valgono le prestazioni sociali di cui usufruiscono. Il risultato è lo sviluppo di un nuovo ruolo delle politiche attive del lavoro, che enfatizza la necessità di rafforzare i meccanismi di incentivazione al lavoro e di assistenza nella ricerca di un lavoro. Questo passaggio è segnalato anche da un cambiamento nel linguaggio utilizzato e da un sempre maggiore ricorso al termine «attivazione». I paesi Ocse si muovono chiaramente in questa direzione, ma forse in ordine sorprendente. Emerge con chiarezza che i pionieri di questa nuova fase non sono quelli che hanno dato inizio alle politiche attive del lavoro nei periodi precedenti. Si può sostenere che la preesistenza di politiche attive con un obiettivo differente rallenti lo sviluppo delle politiche di attivazione.

Tra i primi paesi a farsi fautori di nuovo paradigma centrato sull'attivazione nelle politiche per l'occupazione è la *Danimarca*, un paese che fino a quel momento aveva fatto relativamente poco nel campo delle politiche attive del lavoro (vedi figura 1). Il governo socialdemocratico eletto nel 1993 ha adottato una serie di riforme che hanno trasformato il sistema danese di indennità di disoccupazione. La riforma del 1994 ha rimosso la possibilità di riguadagnare il diritto a usufruire dell'assicurazione contro la disoccupazione tramite la partecipazione ai programmi per l'inserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, essa poneva un limite di sette anni alla possibilità di usufruire del sussidio di disoccupazione. Questo periodo era suddiviso in due fasi: prima un periodo passivo di quattro anni e poi un periodo attivo

di tre anni. Inoltre venivano rafforzati i requisiti sulla disponibilità ad accettare posti di lavoro e venivano introdotti piani di azione individuali (Kvist e al., 2008, p. 243; Madsen, 2002). Infine, la riforma ha introdotto anche il decentramento dei servizi per l'impiego, rendendo possibile ai centri per l'impiego regionali di sviluppare programmi per il mercato del lavoro adatti alla loro area.

La riforma si basava sulle raccomandazioni di una commissione tripartita chiamata «Commissione Zeuthen», composta prevalentemente da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali. Le parti sociali ottennero importanti concessioni, tra cui un ruolo importante nell'attuazione delle misure rivolte al mercato del lavoro. Al contempo, tuttavia, essi concordarono di riorientare le politiche in materia di disoccupazione verso un approccio improntato all'attivazione (Kvist e al., 2008, p. 245).

Le riforme seguenti rafforzarono ulteriormente gli elementi di incentivazione al lavoro e di assistenza nella ricerca del lavoro. La durata del periodo in cui si beneficiava delle prestazioni veniva ridotta, prima a cinque (1996) e poi a quattro anni (1998). Il periodo «passivo» veniva anch'esso ridotto, a due anni e sei mesi per le persone disoccupate al di sotto dei 25 anni. Dopo questo periodo, gli utenti avevano sia il diritto che il dovere di partecipare ad un programma di inserimento nel mercato del lavoro.

Il 1998 segnò un'ulteriore accelerazione della tendenza verso l'attivazione. In primo luogo le politiche per i giovani disoccupati ricevettero una forte svolta in direzione di un rafforzamento degli incentivi al lavoro e dell'investimento nel capitale umano. Le misure adottate comprendevano un limite di sei mesi al sussidio standard di disoccupazione per le persone al di sotto dei 25 anni, e l'obbligo a partecipare a un programma di formazione per 18 mesi, percependo un'indennità pari al 50% del sussidio di disoccupazione standard. In secondo luogo, con l'adozione della «Legge sulle politiche sociali attive», il principio di attivazione fu esteso a coloro che richiedevano un'assistenza sociale (Kvist e al., 2008, pp. 241-3). Come nella riforma precedente, insieme alle misure di potenziamento degli incentivi, venivano adottati anche strumenti più inclusivi. Ad esempio un programma chiamato *Flexjobs*, che finanziava fino a due terzi del costo del lavoro per le persone disabili senza limiti temporali (Hogelund, 2003).

Altri paesi seguirono l'esempio danese nel reindirizzare i regimi di indennità di disoccupazione verso forme di attivazione. Sotto un go-

RPS

fuori dal tema

verno conservatore, il *Regno Unito* aveva sviluppato un approccio basato chiaramente sul potenziamento degli incentivi, con una serie di riduzioni ai sussidi di disoccupazione (Atkinson e Micklewright, 1989; King, 1995). Un passo più significativo nella direzione dell'attivazione è stato intrapreso dal nuovo governo laburista eletto nel 1996, caratterizzato un orientamento centrista nelle politiche sociali ed economiche, che prese il nome di «Terza via». In termini concreti, a metà degli anni '90 fu sviluppata un'ampia gamma di programmi rivolti a diversi gruppi di persone senza lavoro. Questi consistevano prevalentemente in misure di assistenza nella ricerca del lavoro. Esse venivano associate al potenziamento degli incentivi, ad esempio tramite l'introduzione di un programma di crediti fiscali nel 1998 (Clasen, 2005; Clegg, 2005). Questo orientamento è stato ulteriormente perseguito negli anni seguenti, ed è visibile nel profilo di spesa per le politiche attive del lavoro nel Regno Unito il quale, soprattutto nel 2005, diede un'enfasi molto più grande all'assistenza nella ricerca del lavoro.

La *Svezia* è stata in qualche maniera più lenta nell'orientare le sue politiche attive del lavoro verso misure di attivazione, ma a partire dalla fine degli anni '90, le sue politiche del mercato del lavoro attribuiscono un'enfasi significativamente superiore rispetto al passato al potenziamento degli incentivi e all'assistenza nella ricerca del lavoro. Anche i requisiti lavorativi sono stati rafforzati così che, a coloro che sono ancora disoccupati dopo 100 giorni di disoccupazione può essere richiesto di accettare un lavoro in qualsiasi parte del paese, con una retribuzione fino al 10% più bassa rispetto al sussidio di disoccupazione (Clasen e al., 2001, p. 211). La riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione del febbraio del 2010 ha rafforzato ulteriormente l'orientamento pro-occupazionale delle politiche attive del lavoro. Ciò è stato fatto tramite alcune misure. In primo luogo, la possibilità di rinnovare il diritto a godere dell'assicurazione contro la disoccupazione partecipando a programmi di intervento nel mercato del lavoro è stata abolita. In secondo luogo, la riforma ha introdotto una «garanzia di attività» per i disoccupati a lungo termine o per le persone a rischio di diventare disoccupati a lungo termine. Questa consiste in attività maggiormente individualizzate, orientate chiaramente verso il reingresso nel mercato del lavoro (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

La *Germania* è un altro paese ritardatario rispetto al paradigma di attivazione, anche se, sin dai primi anni 2000 le politiche adottate hanno

chiaramente assunto questo orientamento generale (Clasen, 2005). Un passo importante in questa direzione è stata l'approvazione della cosiddetta «Legge *Job Aqtin*» nel 2001. La riforma comprendeva diverse misure tra quelle che si trovano nel classico strumentario delle politiche di attivazione: un monitoraggio più rigido del fatto che sia in corso una ricerca del posto di lavoro, l'elaborazione di profili delle persone senza lavoro, i contratti per il reintegro, i sussidi salariali (Clasen, 2005, p. 72).

Tuttavia, il governo riteneva che questi cambiamenti non avessero portata sufficientemente ampia. Infatti, solo pochi mesi dopo l'approvazione della «Legge *Job Aqtin*», fu istituita una nuova commissione, che ebbe il compito di fare proposte per la modernizzazione delle politiche attive del lavoro. La commissione era presieduta da Peter Hartz, un ex manager della Volkswagen. Le sue proposte includevano molte misure, che andavano dal sostegno alla persone disoccupate che volevano avviare una propria impresa, alla creazione di una «Agenzia di servizi per il personale», un servizio di collocamento temporaneo per i disoccupati. Tuttavia, la proposta più visibile e controversa era la fusione tra i sussidi di disoccupazione a lungo termine e quelli di assistenza sociale (la cosiddetta Riforma Hartz IV), che ebbe come conseguenza la riduzione delle prestazioni per molti utenti (Fleckenstein, 2008). Il paradigma delle politiche di attivazione, che combina il potenziamento degli incentivi al lavoro e l'assistenza nella ricerca del lavoro ha visto aumentare la propria influenza nel corso degli anni. Nel contesto di un'economia in espansione fino al 2008, esso ha anche prodotto risultati più incoraggianti rispetto agli anni precedenti, al punto che le meta-valutazioni più recenti forniscono un quadro più ottimista delle potenzialità delle politiche attive del lavoro (Eichhorst e al., 2008; Oecd, 2006). Ma l'attivazione non ha raggiunto ogni angolo d'Europa. L'Italia, ad esempio, è rimasta indietro da questo punto di vista (Samek Lodovici e Semenza, 2008), la Francia ha forse iniziato a muoversi in questa direzione alla fine degli anni 2000, con la fusione dei servizi per l'impiego e delle agenzie per l'erogazione delle prestazioni, e la trasformazione del Rmi in Rsa (*Revenue de solidarité active*), in vigore a partire dal primo giugno 2009.

4. Conclusioni

Che cosa ha spinto lo sviluppo delle politiche attive del lavoro nel cor-

RPS

fuori dal tema

so degli ultimi decenni? Il resoconto presentato delle traiettorie di questi provvedimenti in sei paesi suggerisce che le politiche del mercato del lavoro tendano a rispondere a problemi economici. I tre periodi sopra individuati sono caratterizzati da condizioni economiche e del mercato del lavoro molto differenti fra loro. Il primo periodo, gli anni '50 e gli anni '60, è una fase di rapida crescita economica e carenza di manodopera. In queste circostanze, almeno quattro su sei paesi hanno sviluppato un sistema di politiche attive del lavoro orientato verso l'innalzamento del livello di qualificazione della forza lavoro, al fine di fornire lavoratori adeguatamente qualificati alle industrie in espansione. Alcuni passi in questa direzione sono stati compiuti da Svezia, Germania, Italia e Francia, anche se solo la Svezia è riuscita a sviluppare un sistema di politiche attive del lavoro pienamente funzionante. Nel secondo periodo, la crescita lenta e le ristrutturazioni industriali dominano il contesto economico. Le politiche attive del lavoro si trasformano in un'alternativa all'inserimento vero e proprio nel mercato del lavoro, e forniscono prevalentemente una maniera di tenere occupate le persone senza lavoro. Anche i programmi definiti di formazione tendevano a svolgere questa funzione più che essere finalizzati a una riqualificazione professionale, come messo in luce dalla letteratura valutativa. La svolta in direzione di un approccio basato sulla promozione di attività per i disoccupati riguarda i paesi che avevano sviluppato le politiche attive del lavoro nei periodi precedenti (Svezia, Germania e Francia), nonostante le differenze nei sistemi di welfare. Infine, nella terza fase, a partire dalla metà degli anni '90, il miglioramento delle condizioni economiche e del mercato del lavoro, insieme agli alti tassi di disoccupazione, soprattutto fra i lavoratori meno qualificati, hanno spinto i paesi in direzione di politiche di attivazione. Questo è uno sviluppo che attraversa sistemi differenti: infatti, i paesi con eredità istituzionali molto differenti adottano il paradigma di attivazione nelle politiche del mercato del lavoro, enfatizzando l'assistenza nella ricerca del lavoro e il potenziamento degli incentivi al lavoro.

Possiamo dunque considerare la svolta recente verso le politiche di attivazione come una risposta alla nuova tipologia di problemi emersi dalla post-industrializzazione. Tuttavia, il cambiamento socio-strutturale da solo non basta a spiegare la conversione verso le politiche attive del lavoro che abbiamo osservato in Europa occidentale nel corso degli ultimi vent'anni. I tempi di questa svolta variano da un paese all'altro, e in maniere che non sono sempre legate ai tempi di

svolgimento delle tendenze postindustriali. Ad esempio, la Francia è un paese che entra presto in una fase di postindustrializzazione, ma dobbiamo aspettare fino alla fine degli anni 2000 per assistere all'inizio di un passaggio verso le politiche di attivazione in quel paese. In Europa meridionale, le tipiche tendenze postindustriali come la disoccupazione di manodopera dequalificata e una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro sono avanzate velocemente nel corso dell'ultimo decennio, ma questo ha avuto conseguenze ridotte sull'orientamento delle politiche sociali, che restano essenzialmente passive. Le trasformazioni sociostrutturali che avvengono all'insegna della postindustrializzazione sono piuttosto una condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo di politiche sociali attive. I paesi hanno semplicemente dovuto «apprendere» come fare i conti con i problemi di un mercato del lavoro in trasformazione? Come spesso accade con le politiche pubbliche, le risposte più adeguate a un ambiente socioeconomico trasformato non vengono necessariamente adottate con la stessa velocità e nello stesso momento da un paese all'altro. I decisori politici tendono ad attraversare fasi più o meno riuscite di prove ed errori e a fare affidamento sull'esperienza acquisita dai colleghi di altri paesi. Tutto ciò può aver prodotto il pattern specifico caratterizzato dal passaggio verso politiche attive che si è osservato in Europa occidentale. Ma anche questa spiegazione pone dei problemi. Ad esempio, la svolta in direzione di un approccio basato sull'attivazione inizia ben prima che si possa ricavare un quadro chiaro del potenziale effettivo di queste politiche. Queste ultime sembrano attrarre i decisori politici ben prima che si renda visibile o dimostrabile un qualche loro effetto positivo. Inoltre, i paesi dell'Europa meridionale, anche se sempre più influenzati dalle problematiche occupazionali e sociali tipiche di una fase postindustriale, sembrano non riuscire a portare avanti questo genere di apprendimento. È per questo che, nel resoconto del processo di reindirizzamento delle politiche sociali europee, bisogna prendere in considerazione una terza tipologia di determinanti, che appartengono al campo della competizione politica.

Sin dagli albori degli studi sul welfare state, è stato evidenziato il ruolo delle vicende politiche nelle politiche sociali. Possiamo sostenere che il nuovo orientamento in direzione di politiche sociali attive sia stato spinto all'interno dell'arena politica in base al principio della «rivendicazione sostenibile dei propri meriti» (Bonoli, 2012), ispirato dal lavoro di R. Kent Weaver sulla rivendicazione dei meriti politici e su

RPS

fuori dal tema

come evitare le colpevolizzazioni (1986). I vincoli economici e di bilancio rendono più difficile una spendibilità dei propri meriti politici. Tuttavia, è ragionevole attendersi che, quando si presenta un'opportunità di rivendicare alcuni meriti, i decisori politici siano inclini ad approfittarne. L'idea di una «politica attiva del mercato del lavoro» fornisce esattamente questo genere di opportunità, ad un costo ragionevole per finanze pubbliche a corto di fondi. Questi interventi, in realtà, tendono ad essere considerevolmente meno costosi delle componenti tradizionali del welfare state. I paesi che spendono di più destinano tra l'1% e il 2% del Pil alle politiche attive del lavoro. Al contrario, la spesa per le pensioni di anzianità ha una media del 7% del Pil nei paesi Ocse. Questa differenza nelle implicazioni di bilancio delle diverse politiche sociali costituisce un incentivo per la classe politica a passare alle politiche sociali attive, per motivi legati alla ricerca di meriti da rivendicare. Inoltre, aiutare i soggetti svantaggiati migliorando le loro opportunità di trovare un lavoro è una strategia che può trovare il sostegno della classe media, la quale può trarne un beneficio indiretto in qualità di contribuente.

Le politiche sociali attive si sono rivelate attraenti indipendentemente dalle istituzioni esistenti in materia di stato sociale: di qui la convergenza dei diversi paesi europei verso la nozione di welfare state attivo. Invece, il successo delle politiche sociali attive nell'arena politica è fortemente legato alla volontà e alla capacità dei decisori politici di utilizzare questi strumenti come meccanismi per la rivendicazione dei propri meriti. Ciò è successo spesso con i governi socialdemocratici che erano al potere negli anni '90. La maggior parte dei paesi ha dato un nuovo indirizzo ai propri sistemi di welfare durante gli anni '90 e i primi anni 2000. Spesso, questo reindirizzamento avveniva per mano dei partiti socialdemocratici che erano tornati al potere dopo un periodo più o meno prolungato all'opposizione. I momenti più importanti di attuazione della nuova prospettiva politica sono stati la riforma del mercato del lavoro danese nel 1994, adottata subito dopo l'elezione di Poul Nyrup Rasmussen a Primo ministro. A seguire abbiamo Tony Blair e la «Terza via» nel Regno Unito nel 1997, e la Germania, nel 1998 con Gerhard Schröder, il quale ha fatto sentire con forza la propria voce a favore di una politica sociale attiva, sia nelle parole che nei fatti. Questi governi si sono trovati nella situazione ottimale per sfruttare il potenziale di rivendicazione dei meriti politici fornito dalle politiche attive del lavoro. Essi potevano portare a proprio favore alcune differenze rispetto ai loro predecessori di centro-

destra, senza il rischio di inimicarsi la classe media. L'Europa meridionale ha perso questa opportunità di sviluppare un patrimonio di welfare attivo. Ci sono stati alcuni tentativi di adottare una politica sociale attiva, compiuti in alcuni casi dai governi social-democratici (come il Governo Prodi del 1996-1998 in Italia). Tuttavia, questi hanno avuto scarso successo. I vincoli di bilancio erano più stringenti in Europa meridionale, il che ha reso più difficile sviluppare nuove politiche di qualsiasi tipo. Al contempo, i paesi dell'Europa meridionale hanno chiaramente puntato su una deregolamentazione selettiva del mercato del lavoro come strategia per incrementare il tasso di occupazione. Il mercato del lavoro è stato deregolamentato ai margini, introducendo nuove forme di contratti di lavoro, con livelli bassi di protezione sociale e occupazionale. Ora queste forme sono responsabili della gran parte di posti di lavoro creati in Europa meridionale, determinando una forte dualizzazione del mercato del lavoro, che viene ad essere caratterizzato in misura crescente da una spaccatura tra «insider» (lavoratori che godono ancora del sistema di protezione tipico dei sistemi di welfare postbellici), e «outsider» (Emmenegger e al., 2012; Palier e Thelen, 2010)

In un mercato del lavoro altamente dicotomizzato e insicuro per molti lavoratori, come quelli che si trovano in Europa meridionale, c'è una maggiore domanda di tutele e di sicurezza che non di attivazione. In queste circostanze, è poco probabile che l'attivazione funga da strumento per una rivendicazione sostenibile dei propri meriti. Perché l'attivazione sia politicamente attraente, l'Europa meridionale deve per prima cosa affrontare la questione della sicurezza economica. Ovviamente, le strade per un welfare attivo possono essere differenti. L'Europa meridionale sembra stia seguendo la strada più lunga.

Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1986, *Dalla carità allo Stato sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Anxo D. e Niklasson H., 2006, *The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?*, «International Labour Review», n. 145, pp. 339-375.
- Atkinson A.B. e Micklewright J., 1989. *Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-88*, in Dilnot A. e Walker I. (a cura di), *The Economics of Social Security*, Oxford University Press, Oxford.
- Barbier J.-C., 2001, *Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*, Centre d'études de l'emploi, Parigi.

RPS

fuori dal tema

- Barbier J.-C., 2004, *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third*, in Lind J., Knudsen H. e Jørgensen H. (a cura di), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Peter Lang, Bruxelles.
- Barbier J.-C. e Ludwig-Mayerhofer W., 2004, *Introduction: The Many Worlds of Activation*, «European Societies», n. 6, pp. 424-436.
- Barbier J.C. e Fargion V., 2004, *Continental Inconsistencies on the Path to Activation - Consequences for Social Citizenship in Italy and France*, «European Societies», n. 6, pp. 437-460.
- Benner M. e Vad T., 2000, *Sweden and Denmark: Defending the Welfare State*, in Scharpf F. W. e Schmid V. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G., 2010, *The Political Economy of Active Labour Market Policies*, «Politics & Society», n. 38, pp. 435-457.
- Bonoli G., 2011a, *Active Labour Market Policies in a Changing Economic Context*, in Clasen J. e Clegg D. (a cura di), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G., 2011b, *Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship*, in N. Morel, Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol.
- Bonoli G., 2012, *Credit Claiming and Blame Avoidance Revisited*, in Bonoli G. e Natali D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G. e Palier B., 1997, *Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform*, in Rhodes M. (a cura di), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Frank Cass, Londra, Portland.
- Calmfors L., Forslund A. e Hemström M., 2001, *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, «Swedish Economic Policy Review», n. 85, pp. 61-124.
- Clasen J., 2000, *Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s*, «West European Politics», n. 23, pp. 89-112.
- Clasen J., 2005, *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford University Press, Oxford.
- Clegg D., 2005, *Activating the Multi-Tiered Welfare State: Social Governance, Welfare Politics and Unemployment Policies in France and the United Kingdom*, European University Institute, Firenze, Tesi di dottorato.
- Dufour P., Boisménu G. e Noël A., 2003, *L'aide au conditionnel. La contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Presses de l'Université de Montreal, Montreal.
- Eichhorst W., Kaufmann O. e Konle-Seidl R. (a cura di), 2008, *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation in Europe and the US*, Springer, Berlino.
- Emmenegger P., 2009, *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations*, Haupt Verlag, Berna.

- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B. e Seelein-Keiser M., 2012, *The Age of Dualisation. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, New York.
- Fleckenstein T., 2008, *Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany*, «Journal of European Social Policy», n. 18, pp. 177-88.
- Frerich J. e Frey M., 1996, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, Oldenburg Verlag, Monaco.
- Gualmini E., 1998, *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Hasselpflug S., 2005, *Availability Criteria in 25 Countries*, Ministry of Finance, working paper n. 12, Copenhagen.
- Hogelund J., 2003, *In Search of the Effective Disability Policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kent Weaver R., 1986, *The Politics of Blame Avoidance*, «Journal of Public Policy», vol. 6, n. 4, pp. 371-398.
- King D., 1995, *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kvist J., Pedersen L. e Köhler P.A., 2008, *Making All Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies*, in Eichhorst W., Kaufmann O. e Konle-Seidl R. (a cura di), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation in Europe and the US*, Springer, Berlino.
- Mabbet D., 1995, *Trade, Employment and Welfare. A Comparative Study of Trade and Labour Market Policies in Sweden and New Zealand, 1880-1980*, Clarendon Press, Oxford.
- Madsen P., 2002, *The Danish Model of Flexicurity: A Paradise Swith some Snakes*, in Sarfati H. e Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot.
- Manow P. e Seils E., 2000, *Germany: Adjusting badly*, in Scharpf F.W. e Schmid V.A. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Martin J. e Grubb D., 2001, *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, «Swedish Economic Policy Review», n. 8, pp. 9-56.
- Mjoset L., 1987, *Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s*, «International Organization», n. 41, pp. 403-456.
- Oecd, 2006, *General Policies to Improve Employment Opportunities for All*, in Oecd, *Employment Outlook*, Parigi, pp. 47-126.
- Oecd, 2007, *Activating the Unemployed: What Countries Do*, in Oecd, *Employment Outlook*, Parigi, pp. 207-241.
- Palier B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses Universitaires de France, Parigi.

- Palier B. e Thelen K., 2010, *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, «Politics & Society», n. 38, pp. 119-148.
- Peck J., 2001, *Workfare States*, Guildford Press, New York.
- Samek Lodovici M. e Semenza R., 2008, *The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?*, «Social Policy and Administration», n. 42, pp. 160-176.
- Seeleib-Kaiser M., Van Dyk S. e Roggenkamp M., 2008, *Party Politics and Social Welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Swedish Government, 2002, *Sweden's Action Plan for Employment*, Stoccolma.
- Swenson P.A., 2002, *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford.
- Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks and Social Change*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.
- Thelen K., 2004, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Timonen V., 2004, *New Risks - Are They Still New for the Nordic Welfare States?*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Torfin J., 1999, *Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*, «Journal of European Social Policy», n. 9, pp. 5-28.

Traduzione dall'inglese a cura di Marta Gilmore

RPS

Rubrica

Osservatorio Europa*

Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale e istituzionale europeo

Osservatorio Europa

Questo numero di «Osservatorio Europa» ci offre ancora una volta l'opportunità di fare il punto della situazione sugli eventi più importanti per la dimensione sociale dell'Unione europea (Ue).

Gli ultimi mesi sono stati caratterizzati dalla volontà di rafforzare ulteriormente il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nel quadro del Secondo semestre europeo. L'ulteriore tratto significativo è stato la rinegoziazione del trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e il cammino verso un trattato internazionale tra gli Stati membri della Zona euro. Parallelamente, gli Stati membri dell'Unione stanno cercando di impostare un progetto di sviluppo che vada al di là del rigore, sottolineando l'importanza degli investimenti in favore dei giovani.

Le poche iniziative in campo sociale sono legate ad un rilancio della crescita. Vanno in questo senso il Libro bianco sulle pensioni, la dichiarazione del Consiglio dei Ministri del Lavoro e delle Politiche sociali (Epsco) e la conclusione del vertice sociale tripartito. In questo numero vedremo anche alcune novità in materia di sicurezza sociale, in particolare quelle relative al distacco dei lavoratori e al coordinamento dei diritti dei lavoratori migranti. Un ultimo punto riguarda l'azione delle organizzazioni internazionali esistenti: l'Ilo (Organizzazione internazionale del lavoro) è intervenuto nel dibattito sul modello di crescita per l'Europa, il Fmi (Fondo monetario internazionale) ha lanciato l'allarme sull'invecchiamento della popolazione, mentre la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad) propone una concezione della globalizzazione basata sullo sviluppo sostenibile. In questo contesto, la pubblicazione di una raccolta di ricorsi contro le violazioni dei diritti umani da parte della Lega internazionale dei diritti umani fornisce degli strumenti di riflessione e di azione contro gli eccessi del modello dominante di sviluppo.

* La rubrica «Osservatorio Europa» è a cura di Cécile Barbier, ricercatrice dell'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles, di David Natali, direttore scientifico dello stesso Ose e docente all'Università di Bologna-Forlì, e di Carlo Caldarini, responsabile dell'Osservatorio Inca-Cgil per le politiche sociali in Europa, con sede a Bruxelles presso l'Inca Belgio.

1. Dibattito istituzionale

1.1 Semestre europeo: prima relazione sul meccanismo di allerta

Dopo l'attuazione del pacchetto legislativo sulla governance, denominato «Six-pack», la Commissione europea ha avviato la procedura di sorveglianza per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici pubblicando, il 14 febbraio 2012, una prima relazione sul meccanismo europeo di allerta. Sulla base del Regolamento (Ue) 1176/2011, la Commissione ha in pratica messo a punto un quadro di valutazione per la diagnosi precoce degli squilibri macroeconomici negli Stati membri, basato su dieci indicatori economici, finanziari e strutturali. Dodici paesi vengono messi sotto sorveglianza: Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, Belgio, Finlandia, Slovenia, Cipro, Bulgaria, Danimarca, Ungheria e Svezia. Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione intende esaminare ulteriormente il significativo deterioramento della sua competitività, dalla metà degli anni '90, in riferimento a due indicatori: la variazione delle quote del mercato delle esportazioni e il debito pubblico in rapporto al Pil.

Riferimenti:

- ♦ Relazione della Commissione europea sul meccanismo di allerta, Com (2012) 68, 14 febbraio 2102
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0068:FIN:IT:DOC>
-

1.2 Contributo del Consiglio europeo e Epsco alla revisione annuale della crescita

Il Consiglio europeo informale del 30 gennaio 2012 ha adottato, con una riserva parlamentare del primo ministro svedese, una dichiarazione intitolata *Verso un risanamento favorevole alla crescita e una crescita favorevole alla creazione di posti di lavoro*. L'impegno è di «creare nuovi posti di lavoro», specialmente nella cosiddetta «economia verde», per completare il mercato unico, combattere la disoccupazione giovanile, ridurre il fenomeno degli abbandoni scolastici e promuovere le Pmi. Le risorse economiche per questi nuovi posti di lavoro dovrebbero venire dai Fondi strutturali non utilizzati.

Riferimenti:

- ♦ Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/it/ec/127610.pdf
-

Il Consiglio occupazione e affari sociali (Epsco) del 17 febbraio 2012 ha adottato la relazione comune sull'occupazione, che prende atto di un aumento della disoccupazione di lunga durata e delle persone meno qualificate, e che sollecita gli Stati membri a compiere sforzi maggiori per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020. Secondo il rapporto:

- ♦ la capacità di creazione di posti di lavoro deve essere intensificata per garantire una ripresa;
- ♦ la difficile situazione dei giovani rischia di creare danni irreparabili al mercato del lavoro nella maggior parte degli Stati membri;
- ♦ l'elevato tasso di disoccupazione e le modeste previsioni in materia di occupazione richiedono politiche attive del mercato del lavoro che siano efficaci e si sostengano reciprocamente grazie a regimi di prestazioni sociali adeguati, al fine di mantenere l'occupabilità e aiutare le persone a ritrovare un lavoro;
- ♦ la situazione sociale si è deteriorata in questi ultimi mesi e richiede misure supplementari;
- ♦ la crescente inadeguatezza delle qualifiche e la penuria di manodopera ostacolano l'attività economica a breve termine, mentre gli investimenti nell'istruzione e nella formazione aumenteranno la produttività e i livelli di reddito a lungo termine;
- ♦ il rallentamento della crescita frena la ripresa, già debole, dell'occupazione e impedisce l'aumento del tasso di occupazione.

Il Consiglio ha adottato conclusioni che impegnano gli Stati membri a combattere la disoccupazione giovanile, il cui livello è considerato «inaccettabile». Il Consiglio Epsco invita a procedere ad un'analisi generale e rigorosa dell'effetto globale delle misure raccomandate nell'esame annuale della crescita, vale a dire una riduzione dei costi indiretti del lavoro e una riduzione delle imposte sul lavoro a favore di una politica fiscale maggiormente in grado di stimolare la creazione di posti di lavoro. Il Consiglio ha inoltre approvato i principali messaggi contenuti nella relazione 2011 del Comitato della protezione sociale (Cps) sulle conseguenze sociali della crisi economica e del consolidamento di bilancio in corso: per il Consiglio le misure per il risanamento dei bilanci dovrebbero mantenere la capacità dei sistemi di

protezione sociale di attutire gli effetti della crisi (si veda più avanti il Libro bianco sulle pensioni).

Riferimenti:

- ♦ Comunicato stampa del Consiglio Epsco
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/lisa/128930.pdf
 - ♦ Relazione comune sull'occupazione
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st06/st06252.it12.pdf>
 - ♦ Parere del Comitato per la protezione sociale
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st05/st05851.it12.pdf>
-

1.3 Il Parlamento europeo

Nella sua risoluzione sull'Occupazione e sugli aspetti sociali, che è parte dell'esame annuale della crescita per il 2012, il Parlamento europeo riconosce il deficit democratico del Semestre europeo e «ricorda che la maggiore importanza della dimensione europea delle politiche economiche degli Stati membri deve andare di pari passo con una maggiore legittimità democratica e con un'adeguata responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Sempre per il Parlamento «in mancanza di una base giuridica per la procedura legislativa ordinaria applicabile all'analisi annuale della crescita, il Consiglio europeo ha la responsabilità di tenere in considerazione le osservazioni del Parlamento». «Il senso di urgenza nell'attuare le misure di austerità e la disciplina fiscale – conclude il Parlamento – non può assolutamente prescindere dal processo decisionale democratico». Nella risoluzione il Parlamento ha accolto positivamente le ultime proposte in materia di governance economica, ritenendo che «esse debbano offrire l'opportunità di rafforzare il ruolo del Parlamento europeo nella definizione e attuazione delle procedure di sorveglianza delle politiche economiche nel contesto del Semestre europeo in conformità delle disposizioni degli articoli 121 e 136 del trattato».

Riferimenti:

- ♦ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 febbraio 2012 sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2012
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0047+0+DOC+XML+V0//IT
-

♦ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 febbraio 2012 sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2012
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0048+0+DOC+XML+V0//IT

1.4 Libro bianco sulle pensioni

La Commissione europea ha pubblicato a febbraio il Libro bianco sulle pensioni. Rispetto ai contenuti, è chiaro che il libro si pone nella linea dell'invecchiamento attivo come soluzione al «trilemma»: sostenibilità finanziaria, adeguatezza e ammodernamento delle pensioni. Per la Commissione l'aumento dell'età pensionabile è la soluzione per avere minori tensioni finanziarie, prestazioni economiche più vantaggiose e un rapporto popolazione attiva/inattiva più equilibrato. Rispetto al documento di consultazione pubblicato in precedenza (Libro verde), la Commissione riconosce che il cambiamento dell'età pensionabile deve essere accompagnato da una migliore qualità del lavoro e da un aumento del tasso di occupazione per tutte le classi di età. Per la Commissione, lo sviluppo dei fondi pensione è una soluzione auspicabile, anche se il Libro bianco riconosce la necessità di interventi sui costi amministrativi e che la gestione di questi è stata inefficace in epoca di crisi. Il Libro bianco non fa alcun riferimento al metodo aperto di coordinamento. Piuttosto si riferisce all'esame annuale della crescita, confermando il ritorno alle origini della costruzione europea, intesa come processo economico che deve contribuire alla crescita, ma non direttamente alla protezione sociale.

Riferimenti:

♦ Commissione europea, *Libro bianco sulle pensioni*, 16 febbraio 2012
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Libro_Bianco_pensioni_2012.pdf

1.5 Vertice sociale trilaterale: nuovo programma di lavoro congiunto delle parti sociali

«Il modello sociale europeo non è morto»: con queste parole il presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha concluso il Vertice sociale trilaterale tenutosi a Bruxelles il 1° marzo, prima della riunione dei capi di Stato e di governo. Nonostante le loro differenze, le parti

sociali europee (BusinessEurope, Ces, Ceep e Ueapme) hanno presentato ai presidenti della Commissione e del Consiglio e ai ministri danese, cipriota e irlandese (l'attuale trio di presidenza del Consiglio) il loro programma di lavoro congiunto per il periodo 2012-2014. Il documento delle parti sociali insiste soprattutto sulla disoccupazione giovanile. Il loro programma triennale prevede di approfondire il legame tra istruzione, aspettative dei giovani e mercati del lavoro e formulare raccomandazioni concrete agli Stati membri e alle istituzioni Ue. Gli altri temi di questo programma congiunto sono le mutevoli esigenze del mercato del lavoro in termini di competenze nell'ambito della green economy, la partecipazione dei lavoratori anziani, le pari opportunità, la mobilità e migrazione economica. Le parti sociali si impegnano ad avviare una riflessione per definire una visione comune sulla governance economica europea e i suoi effetti sul dialogo sociale europeo e nazionale. Gli argomenti di discussione comprendono i salari, le pensioni e il costo del lavoro.

Riferimenti:

- ♦ Programma 2012-2014 delle parti sociali (in inglese)
www.etuc.org/IMG/pdf/SD_work_prog_2012-2014.pdf
 - ♦ Nota informativa del Consiglio Ue
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/128304.pdf
-

2. La revisione dei trattati

2.1 Il trattato Scg

Al momento della firma ufficiale del cosiddetto trattato Scg (Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance), avvenuta il 2 marzo 2012, è stata messa a verbale una nota che specifica le procedure d'intervento della Corte di giustizia per valutare la conformità del recepimento della «regola aurea 1» (Regola di saldo di bilancio) entro un anno dall'entrata in vigore del trattato nei sistemi giuridici nazionali, per mezzo di disposizioni vincolanti e di preferenza costituzionale. Il trattato Scg prevede la regola della maggioranza inversa (una proposta della Commissione è applicata qualora non sia rifiutata dal Consiglio) per tutte le proposte o raccomandazioni della Commissione relative ad uno Stato in deficit eccessivo. Si tratta di un cambiamento conside-

revoles del Patto di stabilità entrato in vigore a inizio dicembre, che toglie al Consiglio la possibilità di decidere a maggioranza qualificata di ricorrere al voto a maggioranza inversa. Secondo il sito d'informazioni su tematiche europee del governo lussemburghese (Europaforum.lu), i paesi del Benelux sono stati forti sostenitori del voto a maggioranza inversa, «con l'obiettivo di impedire ai paesi di grandi dimensioni di allearsi tra loro per evitare di essere messi in procedura per disavanzo eccessivo» dagli altri ministri del Consiglio Ecofin. Secondo il presidente dell'Eurogruppo, si tratta di «un impegno politico dei paesi firmatari», visto che «questa procedura non è prevista dai trattati». In Italia, il Senato ha approvato il 18 maggio 2012 il disegno di legge costituzionale 3047-B che introduce nella Costituzione il principio del bilancio in pareggio. Poiché la legge è stata approvata con una maggioranza dei due terzi del Senato (235 voti a favore, 11 voti contrari e 34 astensioni), l'emendamento costituzionale non potrà essere sottoposto a referendum popolare.

Riferimenti:

- ♦ Trattato sulla Stabilità, il coordinamento e la governance
www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-signed?lang=it

2.2 Parere del presidente della Banca centrale europea (Bce)

In un'intervista con il «Wall Street Journal» in cui aveva ritenuto «morto» il modello sociale europeo, il Presidente della Bce, Mario Draghi, ha presentato il trattato Scg come un modo per permettere ai governi europei di «liberarsi della sovranità nazionale». Draghi considera questo trattato come «un risultato politico importante, il primo passo verso un'unione delle politiche di bilancio». Sempre secondo il presidente della Bce, «questo è un trattato in cui i paesi perdono parte della loro sovranità nazionale al fine di accettare norme comuni particolarmente vincolanti, di accettare la supervisione e di accettare di avere queste regole sancite nella loro costituzione affinché non siano facilmente modificabili. Insomma, questo è l'inizio».

Riferimenti:

- ♦ Intervista a Mario Draghi, «Wall Street Journal», 23 febbraio 2012
<http://blogs.wsj.com/eurocrisis/2012/02/23/qa-ecb-president-mario-draghi/>

2.3 Delle ratifiche dall'esito incerto

Il già citato trattato Scg e il trattato Mes (sulla stabilità del debito sovrano) sono in corso di ratifica nei diversi paesi europei. È il caso della Francia dove il trattato Mes è stato ratificato il 21 e 28 febbraio 2012 (grazie all'astensione dei socialisti). I due trattati sono stati ratificati lo stesso giorno in Portogallo e in Slovenia (13 e 17 aprile 2012). Il trattato sul bilancio è stato approvato dal parlamento portoghese con 204 voti a favore (di cui la stragrande maggioranza dei socialisti), 24 contrari (sinistra radicale, comunisti e verdi) e due astenuti (socialisti). Al parlamento sloveno, 74 dei 76 deputati presenti hanno ratificato il trattato sul bilancio.

Molte voci sono state sollevate contro il trattato Scg che sarà sottoposto a referendum in Irlanda il 31 maggio 2012. In Germania la «*Assoziation für Kritische Gesellschaftsforschung*» (Associazione per la ricerca sociale critica) ha pubblicato un articolo criticando la svolta autoritaria-liberale in Europa: *La democrazia piuttosto che il trattato fiscale!* L'opposizione sindacale nei confronti del trattato sul bilancio si esprime anche attraverso un manifesto del sindacato tedesco Dgb e delle sue componenti (Ver.di e Ig Metall) e del mondo della ricerca, firmato anche da Jürgen Habermas.

Il manifesto, disponibile in sei lingue, sostiene la necessità di «un movimento sociale europeo di cittadini che sia contro la disastrosa politica della crisi e che rivendichi un cambiamento radicale della politica». Secondo il manifesto, «un primo passo in questa direzione deve essere il rifiuto del patto fiscale nella sua forma attuale e una nuova trattativa dei termini fiscali politici». Organizzata a Bruxelles il 28 e 29 marzo, la seconda Joint Social Conference ha riunito una trentina di movimenti sociali e sindacali per ascoltare «le priorità politiche e sociali dei popoli d'Europa». Anche la Joint Social Conference ha prodotto un appello urgente sulla necessità di «ricostruire un nuovo spazio pubblico europeo». Esso contiene molte alternative alle attuali politiche e si dichiara contrario alla ratifica del trattato sul bilancio.

Numerosi ricorsi contro i due trattati potrebbero essere presentati in Germania. Non soltanto i parlamentari del partito di sinistra, Die Linke, ma anche le organizzazioni della società civile riunite nella piattaforma *Mehr Demokratie* (Più democrazia) intendono presentare ricorso presso la Corte costituzionale tedesca.

Riferimenti:

- ♦ Appello *Costituire nuovamente l'Europa!*
www.europa-neu-begrunden.de/italia/index.html
 - ♦ Dichiarazione finale della «Joint Social Conference»
www.jointsocialconference.eu
-

2.4 Consiglio europeo di marzo 2012

A margine del Consiglio europeo del marzo 2012, i capi di Stato o di governo dei 25 hanno firmato il trattato sul bilancio. Per quanto riguarda la governance economica, il Consiglio europeo ha approvato le cinque priorità della Commissione europea: 1) garantire un risanamento dei bilanci focalizzato sulla crescita, 2) ripristinare le normali condizioni di concessione del credito all'economia, 3) promuovere la crescita e la competitività, 4) lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi, 5) modernizzare l'amministrazione pubblica.

Trattandosi del primo rapporto sul deficit macroeconomico, il Consiglio europeo «invita il Consiglio e la Commissione ad attuare la procedura in modo esaustivo, efficace e veloce e gli Stati membri ad agire di conseguenza». Per la cronaca, la nuova procedura di disavanzo macroeconomico prevede un sistema che potrebbe portare a sanzioni pecuniarie quasi automatiche (a maggioranza inversa). Ci sarà quindi una forte pressione sugli Stati membri affinché attuino «riforme strutturali impopolari» sotto la pressione delle sanzioni delle istituzioni europee o dei mercati. Tra le istituzioni europee, la Banca centrale europea (Bce) sta diventando sempre più importante.

Riferimenti:

- ♦ Consiglio europeo, conclusioni (1 e 2 marzo 2012).
 - ♦ Cor Eu 2, conclusioni 1, 28 marzo 2012.
-

2.5 Il «Pacchetto Occupazione»

Il 18 aprile 2012 la Commissione europea ha presentato un insieme «non vincolante» di misure in favore dell'occupazione. In questo modo la Commissione intende sollecitare gli Stati membri a rafforzare le loro politiche nazionali per l'occupazione, affinché questi pongano in atto sussidi e misure fiscali per stimolare la creazione di posti di lavoro.

ro e il lavoro autonomo e valorizzino alcuni settori come l'economia verde, la sanità i servizi alle persone e i servizi domestici, le Tic e le competenze digitali tra tutta la forza lavoro. La comunicazione definisce inoltre ambiti chiave di riforma per far sì che i mercati del lavoro divengano più dinamici e inclusivi e meglio reattivi al cambiamento economico, stimolando ad esempio la flessibilità interna per ridurre l'insicurezza del lavoro e i costi fiscali, definendo «salari decenti e sostenibili» per evitare le trappole dei bassi salari, e il ricorso eccessivo ai contratti di lavoro atipici.

La Commissione ribadisce inoltre la necessità di offrire effettive opportunità per i giovani nonché di sviluppare l'apprendimento permanente che è un elemento chiave per la sicurezza dell'occupazione e per la produttività. Il «Pacchetto Occupazione» presentato dalla Commissione intende anche creare un vero e proprio mercato del lavoro Ue, rimuovendo gli ostacoli che ancora si frappongono alla libera circolazione dei lavoratori, tra cui il miglioramento della portabilità delle pensioni, il trattamento fiscale dei lavoratori transfrontalieri o la conoscenza dei diritti e degli obblighi.

La Commissione sollecita gli Stati membri a permettere l'esportazione delle prestazioni di disoccupazione alle persone che cercano lavoro in un altro paese (per un periodo fino a 6 mesi) e invia un forte messaggio ai governi affinché eliminino le restrizioni nell'accesso al mercato del lavoro per i lavoratori bulgari e rumeni e affinché consentano ai cittadini di altri Stati membri di accedere al pubblico impiego. Per migliorare la perequazione della domanda e dell'offerta di lavoro il pacchetto propone di trasformare il portale Eures destinato alle persone in cerca di lavoro in un vero e proprio «strumento europeo di collocamento».

Il Pacchetto Occupazione prepara infine la strada per un coordinamento e un monitoraggio rafforzati delle politiche occupazionali a livello dell'Ue in linea con la governance economica. A partire dal 2013, nel contesto del semestre europeo, la Commissione intende introdurre un quadro di controllo (*scoreboard*) per seguire i progressi realizzati dagli Stati membri durante l'attuazione dei loro Piani nazionali per l'occupazione.

Il Pacchetto verrà discusso in una conferenza ad alto livello che si terrà il 6-7 settembre per mobilitare ulteriormente tutti i partner affinché diano attuazione alle misure annunciate. L'odierno Pacchetto Occupazione comprende una comunicazione politica della Commissione *Towards a job-rich recovery* (Verso una ripresa fonte di occupazione) e

nove documenti di lavoro dei servizi della Commissione, due dei quali sono documenti di consultazione. Tra le poche innovazioni proposte figura il sostegno al salario minimo legale, ma la Commissione non sostiene dispositivi giuridicamente vincolanti e d'applicazione generale, come ad esempio in Belgio, Francia, Lussemburgo e Irlanda, ma dei salari minimi settoriali, come in Germania.

Secondo la Confederazione europea dei sindacati, la Commissione europea mette giustamente l'accento sull'enorme sfida della lotta contro la disoccupazione, ma ritiene che queste misure non avranno alcuna possibilità di successo se non verranno messe in discussione le politiche di austerità.

Riferimenti:

♦ Comunicazione della Commissione *Verso una ripresa forte di occupazione*
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0173:FIN:IT:PDF>

♦ Comunicato della Ces
www.etuc.org/a/9891

3. Legislazione sociale dell'Ue

3.1 Distacco dei lavoratori

La Commissione ha presentato una proposta di direttiva, che precisa le modalità di applicazione pratica delle norme che disciplinano il distacco dei lavoratori e rafforza le misure di vigilanza, e un nuovo regolamento sulla libertà di sciopero che tiene conto della giurisprudenza esistente (Viking e Laval) nel contesto della prestazione transfrontaliera dei servizi. Queste due proposte consentiranno, secondo la Commissione, di creare condizioni di concorrenza eque tra le imprese e di estromettere dal mercato quelle che non rispettano le norme: due aspetti quindi strettamente legati alla costruzione del mercato unico.

In particolare, la proposta di direttiva sul distacco dei lavoratori fissa standard più elevati per l'informazione dei lavoratori e delle imprese, stabilisce regole più vincolanti riguardo alla cooperazione tra le autorità nazionali in materia di distacco, contiene disposizioni che permettono di intensificarne i controlli al fine di evitare la proliferazione di società fittizie che ricorrono al distacco dei lavoratori per eludere le

norme nel campo della legislazione del lavoro, introduce nel settore della costruzione il principio della responsabilità solidale relativamente alla retribuzione dei lavoratori distaccati e disposizioni sul trattamento delle denunce. La proposta di Regolamento chiamato «Monti II» introduce invece un nuovo meccanismo di allerta per i conflitti di lavoro transfrontalieri con implicazioni gravi. Le sentenze della Corte di giustizia europea nelle cause Viking-Line e Laval hanno suscitato un aspro dibattito sulla possibilità di difendere i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere che implicano il distacco o la delocalizzazione di imprese. Secondo i sindacati, queste sentenze considerano le libertà economiche prevalenti rispetto ai diritti sociali e, in particolare, al diritto di sciopero. Secondo la Commissione europea, la nuova proposta di direttiva e il Regolamento Monti II dimostrerebbero il contrario.

La Ces invita la Commissione a rivedere la direttiva sul distacco dei lavoratori e respinge fermamente la proposta di Regolamento Monti II, poiché essa «va contro la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Carta sociale europea, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le Convenzioni 87 e 98 dell'Oil». La Ces si oppone al Regolamento Monti II per diversi motivi: limita il diritto di intraprendere un'azione collettiva, non garantisce che le libertà economiche non prevalgano sui diritti sociali fondamentali; lascia ai giudici nazionali, e infine alla Corte di giustizia, decidere della necessità o meno delle azioni collettive, lascia intatti i problemi derivanti da queste sentenze, che il presidente Barroso si era invece impegnato a risolvere.

Riferimenti:

- ♦ Proposta di direttiva sull'applicazione della direttiva 96/71/Ce relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:IT:PDF>
 - ♦ Proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:IT:PDF>
 - ♦ Documento di lavoro dei servizi della Commissione
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7481&langId=en>
 - ♦ Comunicato della Ces
<http://etuc.org/a/9918>
-

3.2 Dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale

La Commissione europea ha pubblicato il 30 marzo 2012 una comunicazione sui diritti alla sicurezza sociale per le persone che migrano da e verso l'Unione. L'intento è proteggere meglio i diritti dei lavoratori migranti, e in particolare, i diritti pensionistici acquisiti. La Commissione europea mette con questa comunicazione l'accento sul fatto che la legislazione europea è superiore a quella nazionale e che ogni situazione «transfrontaliera» all'interno dell'Ue diviene automaticamente competenza dell'Ue, anche su materie di specifica competenza nazionale, come appunto le pensioni. I migranti, e anche le imprese, dei paesi terzi, devono oggi fare i conti con 27 sistemi di sicurezza sociale differenti, che creano ostacoli e difficoltà quando si tratta di stabilirsi e di circolare all'interno dell'Ue. Secondo la Commissione occorre, da un lato, rafforzare le regole di cooperazione tra l'Ue e i paesi terzi, e dall'altro spiegare meglio, ai lavoratori e alle imprese di questi paesi, ma anche alle istituzioni nazionali degli Stati membri, in che modo le regole attuali possono già garantire molti diritti individuali. Uno strumento giuridico importante è il regolamento 1231 del 2010, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, che in linea di principio conferisce ai cittadini dei paesi terzi che abbiano risieduto legalmente in almeno due Stati membri, gli stessi diritti alla sicurezza sociale dei cittadini Ue. Il rapporto della Commissione cita anche un altro strumento giuridico: l'ormai famosa Sentenza Gotardo, emessa nel 2002 dalla Corte di giustizia europea. Secondo questa sentenza, dice ancora la Commissione europea, gli Stati che hanno concluso con un paese terzo una convenzione bilaterale basata sulla nazionalità devono adattare la propria giurisprudenza affinché anche i cittadini di altri Stati membri possano approfittare delle medesime condizioni. Il pacchetto proposto dalla Commissione comprende anche una più stretta cooperazione in materia di sicurezza sociale con quattro paesi, Albania, Montenegro, San Marino e Turchia, in modo da poter concedere automaticamente ai lavoratori di questi paesi residenti nell'Unione il diritto alla parità di trattamento in settori specifici della sicurezza sociale e l'esportazione dei diritti pensionistici già acquisiti.

Riferimenti:

- ♦ Comunicato della Commissione europea
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/333&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>
-

♦ Comunicazione della Commissione europea *La dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale nell'Unione europea*, 30 marzo 2012
[www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/dcccee277283cd22c12579d4003d2736/\\$FILE/COM2012_0153_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/dcccee277283cd22c12579d4003d2736/$FILE/COM2012_0153_IT.pdf)

3.3 Misure fiscali per i lavoratori transfrontalieri

La Commissione europea ha annunciato che nel corso del 2012 eseguirà una valutazione approfondita dei sistemi nazionali delle imposte dirette per determinare se penalizzano i lavoratori transfrontalieri, ossia che vivono in uno Stato membro e lavorano in un altro. Se dovessero emergere discriminazioni o violazioni delle libertà fondamentali dell'Ue, la Commissione le segnalerà alle autorità nazionali e insisterà affinché vengano apportate le necessarie modifiche. Se i problemi persisteranno, la Commissione adotterà procedure di infrazione contro gli Stati membri in questione. In particolare, nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione intende verificare se i cittadini che percepiscono gran parte del loro reddito in un altro Stato membro sono tassati in misura superiore rispetto ai cittadini di quello stesso Stato membro, e se gli Stati membri operano distinzioni tra i propri cittadini e i cittadini di altri Stati membri che lavorano occasionalmente nel loro territorio. In tale contesto, la Commissione verificherà che tutte le detrazioni personali e familiari a disposizione dei residenti siano in pratica disponibili anche per i non residenti. La Commissione non analizzerà solo la situazione dei lavoratori dipendenti ma anche dei lavoratori autonomi e dei pensionati.

Riferimenti:

♦ Comunicato della Commissione europea, 2 aprile 2012
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/340&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>

4. Eventi

4.1 Addressing Pension Challenges: Eu and Stakeholders' Approaches

Le soluzioni in termini di adeguatezza e sostenibilità proposte dal Libro bianco sono state messe in discussione nel corso del Colloquio europeo *Addressing Pension Challenges: Eu and Stakeholders' Approaches*,

tenutosi il 17 aprile presso il Comitato economico e sociale europeo, per iniziativa di Etui, Turi, Ose e Inca Cgil, che ha messo in luce in particolar modo il punto di vista degli attori sociali sindacali. In particolare, è stato criticato l'approccio del Libro bianco alle sfide demografiche e di sostenibilità economica dei prossimi cinquant'anni, che possono essere invece un'opportunità per riformare l'attuale mercato del lavoro in vista del raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Non le previsioni demografiche, ma l'evoluzione del mercato del lavoro e l'integrazione delle politiche di occupazione tra classi d'età possono permettere di fare previsioni sulla sostenibilità o meno dei regimi pensionistici. Se gli obiettivi di occupazione della strategia Europa 2020 verranno rispettati (75% degli occupati tra i 15-64 anni), l'indice di dipendenza economica aumenterà di circa il 20%. Questo permetterà di risparmiare circa un terzo dell'incremento di spesa previsto sulla base dell'aumento dell'invecchiamento della popolazione. E senza bisogno di lavorare più a lungo. Al di là dei singoli momenti di analisi, è emersa dal Colloquio notevole la distanza del Libro bianco dalla realtà dei processi in atto: le «lezioni» offerte dalla crisi, le esperienze nazionali di riforma previdenziale, la frammentazione e precarizzazione del mercato del lavoro, l'organizzazione del lavoro e degli orari. Valga per tutti il caso degli «esodati» italiani, troppo vecchi per il lavoro e troppo giovani per il pensionamento.

Riferimenti:

♦ *Addressing Pension Challenges: Eu and Stakeholders' Approaches*
www.ose.be/EN/agenda_archives.htm

4.2 Le condizioni di lavoro in Europa: aumenta la disuguaglianza

Le condizioni di lavoro tendono a deteriorarsi in Europa e contribuiscono a rafforzare le disuguaglianze sociali tra i lavoratori, anche in termini di salute. Nonostante il calo dei posti di lavoro nell'industria negli ultimi due decenni, i rischi fisici (rumore, vibrazioni, temperature estreme, l'esposizione alla polvere, ecc.) non diminuiscono e toccano ancora oltre il 20% dei lavoratori in Europa. E alle disuguaglianze determinate dalla condizione del lavoratore, dal tipo di contratto e dal tipo di datore di lavoro, si aggiunge una dimensione di genere: quasi un terzo delle lavoratrici in Europa lavorano più di 70 ore a settimana se si somma il loro lavoro retribuito e quello domestico. Queste, in

sintesi, le conclusioni del seminario organizzato a fine marzo a Bruxelles dall'Etui, l'istituto sindacale europeo, dove sono stati presentati i risultati di diverse ricerche sulle condizioni di lavoro effettuate sia a livello europeo sia a livello nazionale in Francia, Belgio, Spagna e Italia. Secondo una ricerca sui giovani lavoratori in Italia, la degradazione delle condizioni di lavoro influenza maggiormente i lavoratori delle imprese dei segmenti più bassi della catena di creazione di valore e coloro che occupano posizioni vulnerabili e marginali nel processo di produzione. Tra questi lavoratori sotto i 35 anni, i «colletti blu» con un basso livello di istruzione sono più afflitti da problemi di salute fisica e psicologica dei «colletti bianchi».

Riferimenti:

- ♦ Seminario Etui sulle condizioni di lavoro
www.etui.org/Events/Seminar-on-Working-Conditions-surveys
www.etui.org/fr/Actualites/Conditions-de-travail-en-Europe-les-inegalites-augmentent2
-

5. Numeri da non perdere

5.1 Protezione sociale

Eurostat, l'istituto statistico dell'Unione europea, ha pubblicato gli ultimi dati contabili armonizzati a livello europeo sulla spesa pubblica per la protezione sociale nei 27 paesi Ue. I dati, aggiornati al 31 dicembre 2009, prendono in conto otto tipi di prestazioni sociali: malattia, invalidità, vecchiaia, pensioni per i superstiti, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione sociale. In media, i 27 paesi dell'Unione europea investono nelle politiche sociali il 28,4% del loro Pil. Questo dato è aumentato costantemente ogni anno, e tra il 2008 e il 2009 ha subito un salto di quasi 6,5 punti percentuali a prezzi costanti, certamente per l'impatto sociale della crisi economica e finanziaria. I dati sono come sempre molto eterogenei. Svezia, Danimarca, Germania e Francia investono nelle politiche sociali oltre il 30% del Pil. Bulgaria, Romania, Slovacchia e Lettonia meno del 20%. L'Italia è al 22° posto per le spese in favore dei disabili, al 24° per le spese in favore della disoccupazione, al 25° per la famiglia e all'ultimo posto (ossia 27° su 27) per quanto riguarda la spesa per l'edilizia so-

ciali e per la lotta all'esclusione. Siamo in fondo alla classifica anche per quanto riguarda l'andamento globale della spesa annua. Tra il 2008 e il 2009, la spesa sociale a prezzi costanti è aumentata del 2,6% nella media Ue, del 3,3% in Olanda, del 4,2% in Spagna, del 7% in Irlanda. Nello stesso periodo, in Italia la spesa sociale è aumentata dell'1,5%.

Riferimenti:

- ♦ Eurostat, *In 2009 a 6.5 % Rise in Per Capita Social Protection Expenditure Matched a 6.1 % Drop in Eu-27 Gdp*, Statistics in focus, 14/2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-014/EN/KS-SF-12-014-EN.PDF

5.2 Disoccupazione

Nella Zona euro il tasso di disoccupazione, al netto delle variazioni stagionali, è stato del 10,9% a marzo 2012: un decimo di punti percentuali in più rispetto al mese precedente, e un punto in più rispetto a marzo 2011 (9,9%). Nell'Ue-27 lo stesso tasso è stato di 10,2%, stabile rispetto a febbraio, ed era di 9,4% a marzo 2011. In Italia il tasso di disoccupazione a febbraio 2012 è stato del 9,8%. Secondo le stime Eurostat, circa 24,772 milioni di persone sono quindi in disoccupazione nell'Ue-27, di cui 17,365 milioni nella Zona euro. In un anno il numero di persone disoccupate è aumentato di 2,123 milioni nell'Ue-27 e di 1,732 milioni nella Zona euro.

Riferimenti:

- ♦ Eurostat, *March 2012: Euro Area Unemployment Rate at 10.9%, Eu27 at 10.2%*, Newsrelease, 67/2012, 2 maggio 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042012-AP/EN/3-02042012-AP-EN.PDF

5.3 Occupazione

Nel quarto trimestre del 2011 il numero degli occupati è diminuito dello 0,2% nella Zona euro e dello 0,1% nell'Ue-27, rispetto al trimestre precedente. Nel terzo trimestre 2011 l'occupazione era diminuita dello 0,2% in entrambe le zone. Questo secondo le stime Eurostat basate sulla contabilità nazionale degli Stati membri, al netto delle varia-

zioni stagionali. La diminuzione più marcata è avvenuta nel settore delle costruzioni (-1,5% nella Zona euro e -0,8% nell'Ue-27) e l'aumento maggiore nelle attività immobiliari (rispettivamente +2,2% e +2,4%).

Riferimenti:

♦ Eurostat, *First Estimate for the Fourth Quarter of 2011: Employment Down by 0.2% in the Euro Area and by 0.1% in the Eu27*, Newsrelease, 42/2012, 15 marzo 2012

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15032012-AP/EN/2-15032012-AP-EN.PDF

5.4 Costo del lavoro

Rispetto all'anno precedente, nel quarto trimestre 2011 il costo orario della manodopera nella Zona euro è aumentato del 2,8%; era aumentato del 2,6% nel trimestre precedente. Nell'Ue-27 l'aumento è stato del 2,7% nel quarto trimestre e del 2,6% nel trimestre precedente. Nella Zona euro, i costi collegati ai salari sono aumentati del 2,5% nel quarto trimestre 2011 e i costi non salariali del 3,5%; Nel trimestre precedente gli aumenti erano stati del 2,4% e del 3,1% rispettivamente. Nell'Ue-27 i costi salariali sono aumentati del 2,6% e quelli non salariali del 3,5% nel quarto trimestre, contro rispettivamente 2,5% e 3,2% del trimestre precedente.

Riferimenti:

♦ Eurostat, *Fourth Quarter 2011 Compared with Fourth Quarter 2010. Euro Area Hourly Labour Costs Rose by 2.8%. Up by 2.7% in Eu27*, Newsrelease, 43/2012, 15 marzo 2012

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-15032012-BP/EN/3-15032012-BP-EN.PDF

5.5 Lavoro a tempo parziale

Dei 42 milioni di persone che lavorano part-time nell'Ue-27 nel 2011, 8,6 milioni dichiarano di voler lavorare più ore. Queste persone «sottoccupate» rappresentavano il 20,5% dei lavoratori part-time e il 4,0% dell'occupazione totale. Nel 2010, le cifre corrispondenti erano molto simili: 41,3 milioni di persone hanno lavorato part-time e 8,5 milioni

di loro erano sottoccupati. Le più alte percentuali di lavoratori part-time che vorrebbero lavorare di più sono state registrate in Grecia (58%), Lettonia (57%), Spagna (49%) e Cipro (42%), ossia in Stati membri in cui la percentuale di persone che lavorano part-time è relativamente bassa. Le percentuali più basse sono state osservate invece nei Paesi Bassi e in Belgio (3% ciascuno), in cui il lavoro a tempo parziale è più diffuso.

Riferimenti:

- ♦ Eurostat, *Labour Force Survey in 2011: Around 8.5 Million Part-time Workers in the Eu27 Wished to Work More Hours*, Stat/12/61, 19 aprile 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19042012-BP/EN/3-19042012-BP-EN.PDF
-

5.6 Richieste di asilo

L'Ue-27 ha registrato 301.000 richieste di asilo nel 2011. Secondo le stime, quasi il 90% di loro erano nuovi richiedenti. Nel 2010, le richieste di asilo erano state 259.000. Le richieste provengono per di più da cittadini afgani (28.000 pari al 9% di tutte le richieste), russi (18.200 pari al 6%), pakistani (15.700), iracheni (15.200) e serbi (13.900). Il maggior numero di richiedenti asilo è stato registrato nel 2011 in Francia (56.300 domande), Germania (53.300), Italia (34.100), Belgio (31.900), Svezia (29.700), Regno Unito (26.400), Olanda (14.600), Austria (14.400), Grecia (9300) e Polonia (6900). Questi dieci Stati membri hanno registrato oltre il 90% dei richiedenti asilo nell'Ue-27 nel 2011.

Riferimenti:

- ♦ Eurostat, *Asylum in the Eu27: The Number of Asylum Applicants Registered in the Eu27 Rose to 301.000 in 2011*, Newsrelease, 46/2012, 23 marzo 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/EN/3-23032012-AP-EN.PDF
-

5.7 Differenze di genere

Nei 27 paesi dell'Ue vivono, in totale, 257 milioni di donne e 245 milioni di uomini, ossia 105 donne ogni 100 uomini. Un po' più numerose le donne italiane: 106 ogni 100 uomini. Le donne, si sa, vivono

mediamente più a lungo degli uomini, e questo diventa evidente nella fascia di età di 65 anni e più, dove vi sono 138 donne ogni 100 uomini. In alcuni paesi le donne anziane sono addirittura il doppio rispetto agli uomini: ad esempio in Lettonia (208 donne ogni 100 uomini), in Estonia (204) e in Lituania (197). Sempre in questa fascia d'età, in Italia vi sono 137 donne ogni 100 uomini. Le donne sono maggiormente esposte al rischio di povertà e di esclusione sociale. Nell'Unione europea, infatti, 62 milioni di donne (24,5% di tutte le donne) e 54 milioni di uomini (22,3% di tutti gli uomini) sono a rischio di povertà o di esclusione sociale. Il tasso d'occupazione medio nell'Ue è 64% per le donne e 78% per gli uomini, ossia una differenza di 14 punti percentuali. La disparità tra i sessi si riduce quando aumenta il livello di istruzione. Tra coloro che hanno un livello d'istruzione corrispondente alla scuola media inferiore, il tasso di occupazione è del 43% tra le donne e 65% negli uomini, una differenza di 22 punti percentuali. Tra la popolazione con un diploma di scuola media superiore il tasso di occupazione è del 67% per le donne e del 79% per gli uomini, ossia una differenza di 12 punti. Per quelli con un livello di istruzione universitaria, lo scarto si riduce a soli 6 punti: 81% per le donne e 87,4% per gli uomini. Pur con qualche variazione, questo fenomeno è stato registrato da Eurostat nella maggior parte degli Stati membri. In Italia, gli scarti tra uomini e donne sono di 34 punti percentuali al livello della scuola media inferiore, 18 tra la popolazione con un diploma di scuola media superiore e 10 al livello di istruzione universitaria.

Riferimenti:

♦ Eurostat, *8 March 2012: International Women's Day*, Newsrelease, 36/2012, 7 marzo 2012

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-07032012-AP/EN/1-07032012-AP-EN.PDF

5.8 Spesa pubblica

Nel 2010 nell'Unione europea la spesa totale a livello di amministrazioni pubbliche è stata pari al 50,6% del Pil. Al livello del governo centrale la spesa rappresenta il 38,5% della spesa pubblica totale, ossia 18,8% del Pil. Le spese a livello di governo federale sono state pari al 5,7% della spesa pubblica complessiva (4,0% del Pil), a livello locale 24,3% del totale (11,9% del Pil). Le spese per la previdenza sociale corrispondono al 31,5% del totale (16,0% del Pil).

Riferimenti:

- ♦ Eurostat, *Government Expenditure by Sub-sector of General Government, 2010 Data*, Statistics in focus, 16/2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF
-

6. Pubblicazioni

- ♦ European Commission, «Quarterly Eu Labour Market Review», marzo 2012.

Dopo una moderata ripresa nel corso del 2010 e all'inizio del 2011, il mercato del lavoro europeo risulta ancora contratto nella seconda metà del 2011. Dalla primavera del 2011 il numero dei disoccupati è in costante aumento, e ha raggiunto la cifra di 1,6 milioni senza lavoro, con il tasso di disoccupazione che raggiunge il picco massimo del 10,1% nel gennaio 2012. Tutti gli Stati membri più grandi, compresa la Germania, sono ora di fronte ad un deterioramento delle prospettive complessive del mercato del lavoro, mentre le differenze economiche restano alte in tutti gli Stati membri. Questo numero di «Quarterly Eu Labour Market Review» offre uno sguardo più da vicino ai mercati del lavoro e alla situazione sociale di Grecia, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lettonia e Romania. Si analizza inoltre la situazione nel settore agricolo, esteso al settore agroalimentare.

Riferimenti:

- ♦ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7548&langId=en>
- ♦ Eurostat, 2012, *Demographic Outlook: National Reports on the Demographic Developments in 2010*, Eurostat, Lussemburgo.

Una panoramica dei più importanti sviluppi demografici negli Stati membri dell'Ue, dei paesi candidati, dei paesi Efta e di quelli che partecipano alla politica di vicinato dell'Ue. Le informazioni in essa contenute sono fornite dagli istituti statistici nazionali e coprono le principali questioni demografiche nazionali.

Riferimenti:

- ♦ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-004/EN/KS-RA-12-004-EN.PDF

- ♦ Etuc e Etui, 2012, *Benchmarking Working Europe*, Bruxelles.

Quest'edizione di *Benchmarking Working Europe* mostra come la disuguaglianza sociale sia in fase ascendente ormai ovunque in Europa, e non solo a causa del susseguirsi di crisi finanziarie, economiche e del debito. La sua crescita si riscontra ben prima del 2008, poiché le politiche attuate in oltre venti anni nell'Unione europea e negli Stati membri hanno contribuito ad acuire le disparità sociali e salariali. Sta diventando sempre più evidente che le scelte politiche relative alla crescita (basate sulla concorrenza e competitività) e all'occupazione (basate sull'aumento della flessibilità e della deregolamentazione del mercato del lavoro) portano ad un indebolimento della coesione sociale e ad una maggiore disuguaglianza, in termini non solo di reddito, ma anche di istruzione, formazione, accesso al mercato del lavoro, diritto alla previdenza e alla sicurezza sociale e sanitaria, e così via.

Riferimenti:

- ♦ www.etui.org/fr/Publications2/Livres/Benchmarking-Working-Europe-2012

- ♦ Eurofound, 2012, *Data Report on Work Attitudes. Background Paper*, Dublino.

Basato principalmente sull'analisi comparativa di diverse fonti dati, mette in evidenza la diversità delle condizioni e degli atteggiamenti rispetto alle condizioni di vita e di lavoro tra paesi a diversi stadi di sviluppo industriale, nell'Unione europea e in un campione selezionato di paesi extra Ue.

Riferimenti:

- ♦ www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1210.htm

- ♦ Eurofound, 2012, *The Second Phase of Flexicurity*, Dublino.

Un bilancio (e un parziale ripensamento) della strategia della «flessicu-

rezza», all'ordine del giorno del dibattito pubblico e della politica in tutta Europa dai primi anni novanta, alla luce dell'attuale crisi economica. Mette in luce se e come questa è stata applicata negli Stati membri dell'Unione europea durante i periodi di difficoltà economiche.

Riferimenti:

- ♦ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1183.htm>
- ♦ Giubboni S., 2012, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna.

Come stanno cambiando i sistemi di protezione sociale nazionali di fronte alle nuove dinamiche di concorrenza innescatesi con l'allargamento dell'Unione europea e l'accelerazione dei processi di globalizzazione economica e finanziaria. La tesi di fondo è che il radicamento territoriale degli istituti della solidarietà sociale, storicamente garantito all'interno degli Stati nazionali, deve essere preservato nelle sue funzioni essenziali dai rischi di destrutturazione, garantendo un'apertura dei meccanismi di solidarietà nazionali alla dimensione europea e transnazionale.

Riferimenti:

- ♦ http://www.mulino.it/edizioni/volumi/scheda_volume.php?vista=scheda&ISBNART=23455
-

Gli autori

RPS

Massimo Baldini è professore associato di Scienza delle Finanze presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. Si occupa in particolare di povertà, disegualianza, tassazione e welfare state.

Rossella Basile è coordinatrice del Comitato di redazione di «Rps». Ha conseguito il dottorato di ricerca in Politiche sociali e sviluppo locale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

Francesca Bastagli è *research fellow* presso il Centre for Analysis of Social Exclusion alla London School of Economics and Political Science (Lse). I suoi interessi di ricerca principali riguardano le politiche sociali e il loro impatto distributivo e sul mercato del lavoro.

Lorenzo Birindelli è esperto economico-statistico, ha collaborato e collabora con strutture di ricerca pubbliche, sindacali e private, occupandosi prevalentemente di distribuzione del reddito, retribuzioni e mercato del lavoro.

Giuliano Bonoli è responsabile della cattedra di Politiche sociali presso l'Istituto superiore di studi in amministrazione pubblica (Idheap) dell'Università di Losanna, in Svizzera. Nel suo lavoro si è occupato prevalentemente di riforma delle pensioni, politiche del lavoro e per la famiglia, con un'attenzione particolare alla dimensione politica dei processi di trasformazione del welfare.

Vincenzo Carrieri è ricercatore di Scienza delle Finanze e professore aggregato di Economia pubblica presso l'Università di Salerno. Ha conseguito un dottorato in Economia applicata presso l'Università della Calabria e una specializzazione in Economia e politica sanitaria presso la Swiss School of Public Health di Losanna.

Angelo Castaldo è ricercatore in Scienza delle Finanze, professore aggregato in Scienza delle finanze e Economia pubblica, presso la Facoltà di Giurisprudenza della «Sapienza» Università di Roma.

Fernando Di Nicola è economista nel campo delle politiche fiscali e redistributive, comprese le forme di sostegno ai carichi familiari e alla disoccupazione. Ha operato all'Ispe, Secit, Isae e Dipartimento delle Finanze, con funzioni di consulenza e supporto alle decisioni dei policy-maker.

Laura Dragosei è ricercatrice senior presso il Centro Europa Ricerche nell'area di finanza pubblica, con specifiche competenze in materia di spesa previdenziale e welfare. Per diversi anni ha partecipato alla progettazione e alla realizzazione degli studi affidati all'Istituto sulle condizioni di vita dei pensionati e della popolazione anziana. È stata consulente della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Maurizio Franzini è professore di Politica economica presso la Facoltà di Economia della «Sapienza» Università di Roma. È direttore del Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale, Criss-Network on the Economics of the Welfare State; è direttore della Scuola di dottorato in Economia della «Sapienza» Università di Roma; è co-direttore della rivista «Meridian»; è coordinatore dell'area di ricerca «Economy and the Environment» nella European Association for Evolutionary Political Economy.

Sergio Ginebri insegna Economia politica presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre. Da alcuni anni si occupa di spesa sociale e pensionistica. Collabora con il Centro Europa Ricerche, dove si è occupato dello sviluppo del modello di previsione a lungo termine della spesa pensionistica italiana, elaborato per conto del Cnel.

Elena Granaglia è professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre. I suoi interessi di ricerca vertono sulle ragioni di giustizia distributiva e di efficienza a favore delle politiche sociali e sulle implicazioni conseguenti in termini di disegno istituzionale.

Helen Kersley è ricercatrice presso la New ecomics foundations, dove dal 2010 guida il gruppo di lavoro su «Valuing What Matters». Si è occupata di appalti pubblici, mercato del lavoro e giustizia penale.

Eilis Lawlor dirige Just Economics, un istituto di ricerche economiche e sociali che ha fondato nel 2010 con Eva Neitzert. In precedenza ha lavorato per la New Economics Foundation dove ha seguito il programma sul Ritorno sociale sull'investimento (Social Return on Investment, Sroi) ed è stata alla guida del programma «Valuing What Matters».

Antonella Meo è ricercatrice in Sociologia presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino. Ha svolto attività di studio e di ricerca prevalentemente nell'ambito delle tematiche della vulnerabilità, della povertà e dell'esclusione sociale.

Michele Raitano è ricercatore in Politica economica presso l'Università di Roma «Sapienza». I suoi principali temi di interesse sono i sistemi di welfare state, il mercato del lavoro, la disuguaglianza corrente e intergenerazionale dei redditi e le politiche per il capitale umano, temi sui quali è autore di numerose pubblicazioni. È segretario scientifico del Criss (Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale) e membro del Comitato di redazione di «Meridiana» e de «la Rivista delle Politiche Sociali».

Susan Steed lavora a diversi progetti finalizzati a sviluppare l'attività della New Economics Foundations sul Social Return on Investment (Sroi), vale a dire sulla creazione di valore sociale attraverso gli investimenti pubblici. Ha conseguito un master in Economia presso l'Università di Londra e ha fatto parte del team per lo sviluppo della Brixton Pound, una moneta complementare a Brixton.

Kitty Stewart è *lecturer* in Politica sociale presso la London School of Economics and Political Science e *research associate* al Centre for Analysis of Social Exclusion. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la povertà minorile, la relazione tra le dimensioni economiche e non economiche del benessere e i percorsi occupazionali dei lavoratori *low-skilled*. Ha conseguito il dottorato in Economia al European University Institute di Firenze.

RPS

gli autori

English Abstracts

RPS

Market Retribution in Oecd Countries

Massimo Baldini

This work aims to describe the course of salaries in the main Oecd countries during the last few decades. It considers both the dynamics of income levels and differentials. The second part of the work considers the characteristics of low-paid workers in some European countries and those of workers whose family income is at poverty level.

The «White Witch» and Elusive Inequality: Salaries in Italy in the Years of the Euro

Lorenzo Birindelli

The article offers an integrated year-by-year reading of the recent development of salaries in Italy, in relation both to gross incomes by contract, and «actual» («market») ones. The salient fact is the immobility of real gross earnings since the early 1990s. There are, however, some nuances to this general picture as regards the macro-areas of the economy (industry, private services, public administration). The inequality which increased in the first decade of this century is not the traditional inequality related to gender, qualifications and age. What have increased are the differentials in working hours, type of contract and area. Salary inequality is also «elusive» in Italy in structural terms, from the point of view of international comparisons. In fact, the relatively high incidence of independent work, both unofficial and in small companies, are all elements that tend to «cut the tails» of the distribution curve of salaries in statistical representations. The work ends by describing some links between the questions of income, tax and competitiveness.

The Working Poor in Italy: How many there are, who they are, how Poor they are

Vincenzo Carrieri

Using the It-Silc figures for the period 2004-2008 this article is one of the first attempts to quantify and describe the phenomenon of the working poor in Italy. It estimates the incidence and significance of the phenomenon and the main determinants of both with reference to types of poor workers: a. individuals with income from their work below the threshold b. workers with a disposable family income below the threshold considered in relation to three different poverty thresholds: 40-50-60% of the average wage. The article estimates a headcount ratio of around 12,8% in the five years 2004-2008 with income below the threshold of 60% of average income, equal to 9000 euro gross per year. The poverty gap index estimated is equal to 27% of the threshold (around 2000 euro gross per year). Working hours being equal, women, immigrants, fixed-term workers and the young are those most at risk of poverty. For the young it is estimated that, on average, the likelihood of emerging from poverty is significantly lowered only around the age of 33. These results are preliminary, but suggest that the phenomenon of the working poor in Italy is more due to social than individual responsibilities.

The Early Career Years: Atypical Jobs, Poorly Paid and with Low Contributions. The Evidence of a Panel of Italian Workers

Michele Raitano

The problems concerning the vulnerability of younger workers are usually only evaluated by observing how many of them at any given moment are unemployed or employed with short-term contracts, in this way failing to analyse both whether their vulnerability also depends on low pay, and whether situations of this kind persist over time or are transitory. This article uses an innovative databank that makes it possible to observe some work histories in Italy involving a wide range of individuals, who are followed from their entry into the labour market down to more recent years, and investigates these as-

pects, presenting original results regarding the employment and salary dynamics characteristic of the early years of career, evaluating in particular the transitions between different employment states, the frequency of low-salary periods or unemployment, and the adequacy of the sum of contributions so far paid into the public pensions system.

Italy. From Workers to Impoverished Pensioners: Welfare Protection Measures

Laura Dragosei, Sergio Ginebri

This contribution aims to describe the current state of the law in relation to support for poor pensioners, supply elements of analysis that can identify the typology of future poor pensioners, and advance proposals for reforming welfare measures for future pensioners, those who will be totally contributory. The analysis reveals that situations of suffering and economic deprivation will be concentrated among workers who at the age of 70 will have accumulated fewer than 30 years of contributions. Welfare measures could usefully be reformed, extending contribution payments to all workers in periods of unemployment. In addition, the principle of enhancing contributions made could be restored. That principle was completely eliminated for poor pensioners following the overlapping of different measures over the years.

Work and Inequality

Maurizio Franzini

The inequality that is created in the labour market explains a very high proportion of the overall inequality in disposable incomes. Starting from this observation, the article presents a summary of the characteristics of inequality in incomes from labour, partly with a view to verifying, in a perspective of inequality, if the functioning of this market complies with what is theorized in the main theoretical approaches, or if there are significant divergences, with potentially important consequences for the characteristics and acceptability of inequality as well as for the planning of more effective policies to combat it.

RPS

English Abstracts

A Bit Rich. Calculating the Real Value of the Professions for Society. A Report by Nef (New Economic Foundation)

Ellis Lawler, Helen Kerseley, Susan Steed

After an introduction on the extent and development of income inequalities and a short summary of some principles of Ricardo's theory of wage fixing and Marx's of surplus value, what follows – kindly made available to us by the authors and the British Nef research centre – analyses a series of widespread economic and cultural myths behind the social legitimization of wage inequalities. In examining each of the ten myths, the article considers various professions that have very different retributions and social consideration, exemplifying the myth in question. In conclusion, the authors suggest a list of guidelines and possible measures that would reduce the disparity in consideration and the inequalities in wages.

The Working Poor. A Review of Sociological Studies

Antonella Meo

The article offers to describe the main lines of the question of the working poor, dealing with some interpretations, identifying different perspectives and drawing attention to some important elements of analysis chosen from the literature on the subject. The research examined shows the complexity and multidimensional nature of the phenomenon. It is the co-presence of several risk factors, at micro and macro level, that generates working poverty both directly and indirectly. Finally, the article argues for the social significance and great relevance of the subject and suggests it be made a specific object of empirical research.

Income Support for Poor Workers. A Review of the Main Measures used in the Eu

Rossella Basile

The article deals with so-called in-work benefits, or employment-conditional benefits: income-support measures intended for working

poor. They are programmes aimed both at reducing the poverty of workers and/or their families, in particular those with children, redistributing resources towards low-income classes, and also encouraging employment. Starting from the literature on the subject, the article first reviews the programmes of this kind in European countries, and then examines income-support measures in the United Kingdom, Ireland, Belgium and France. It concentrates in particular on the type of benefits, the beneficiaries, conditions of eligibility and their main characteristics.

Income Support for Poor Workers: A Self-Evident Measure of Social Justice?

Elena Granaglia

In these last decades, in-work benefits have been widely adopted in many Oecd countries, supported by a quasi-unanimous consensus as if their justifications were substantially self-evident. Italy shows various shortcomings on this front, even though not being immune from in-work poverty. On the contrary, working poor risk to increase in the current economic situation. An evaluation of in-work benefits, thus, appears useful in order to inform future policy choices. Focusing on the evaluation of the principles of social justice that could justify such policies, the article discerns three possible blocs of motives. Acknowledging the plurality of motives is important also because, depending on the choice made, the implications for policy design could vary.

Income Support for Poor Workers, from the Point of View of Efficiency

Angelo Castaldo

This article is a contribution to the literature studying the possible tools for combating poverty. After tracing the main lines of «Making work pay» (Mwp) schemes, there is an analysis of the main features of Earned income tax credit (Eitc). The aim is to clarify how Eitc, which aims to redistribute wealth, also determines responses from economic agents that have a strong effect on efficiency. The work brings out

how, on the basis of the theory of optimum taxation, the Mwp schemes can have effects in terms of efficiency in two different ways. The first concerns the risks linked to the creation of inefficiency traps (inactivity, unemployment, poverty), while the second concerns the contrasting effects of Eitc in relation to the extensive margin (being part of the labour market or not) and the intensive margin (variation in hours worked). The possibility of being able to reconcile redistribution and efficiency is still an open debate, useful for guiding the preparation of optimum policies of income support.

A Revision of Income Tax to Stimulate the Labour Market

Ferdinando Di Nicola

There is widespread agreement as to the desirability of lowering the actual marginal tax rates imposed on low work incomes, both for redistributory reasons (low income support and reduction of the growing gap in primary distribution), and to encourage job supply, which is regarded as particularly reactive for low income levels, especially for women and those in southern Italy.

Given the stringent budget constraints, we can imagine a moderate rethinking of the rates (slight reduction of the first three and slight increase of the last two), as well as a less marked decrease in work allowances, compensated by a halving of other allowances.

The results show an overall easing of 1 billion, with noticeable benefits both for low and medium incomes, and for the actual marginal rates, which would go down 4 points for incomes up to 15,000 euros a year.

Mothers and Labour Market: Employment Possibilities and Salary Growth

Francesca Bastagli, Kitty Stewart

This paper uses panel data from the British Families and Children Study to analyse the employment patterns of women with children and the ways in which part-time work and interruptions in paid employment influence the wages of working mothers. It pays particular attention to how the relationship between employment trajectory and

wage progression compares for higher-skilled and lower-skilled mothers. We find that mothers follow a wide variety of employment pathways, the majority working part-time, moving between full-time and part-time employment or moving in and out of work as they combine motherhood with paid employment. Our analysis shows that there are wage penalties associated with interrupted work trajectories and part-time employment and that such penalties are significantly smaller for lower-skilled than higher-skilled women. In the final sections, the paper discusses the policy implications that arise from these findings with reference to recent debates on maternal employment, wage progression and poverty reduction.

Active Labour Policies in Western Europe: Conceptions and Development

Giuliano Bonoli

The objective of this article is to provide an account of the development of active labour market policy in six western European countries, Sweden, Denmark, Germany, France, Italy and the UK. It shows that active labour market policies are not entirely a new idea, and that attempts to intervene directly in the functioning of the labour market have happened as early as in the 1950s. However, the shape taken by these interventions has changed over time. In general, one can say that policy does follow changes in labour market problems. However, the adaptation of policy is generally slow. In addition, political factors may accelerate or slow down the pace of the reorientation.

OBSERVATORY EUROPA

Periodical Note of Information on the Main News Concerning the Eu's Social Action

European Social Observatory (Ose) with European Observatory by Inca – Brussels

Recent months have been marked by the desire to further strengthen the coordination of economic and budgetary policy in the Second European Semester. The other significant feature has been the rene-

gotiation of the treaty that set up the European Stability Mechanism (Esm) and the movement towards an international treaty between the member states of the euro zone. At the same time, the member states of the Union are trying to define a development plan that will go beyond rigour, underlining the importance of investments for the young. The few measures in the social field are linked to a re-launch of growth. These include the White Book on pensions, the declaration of the Council of Ministers of Labour and Social Policies (Epsco) and the conclusion of the tri-partite social summit. In this number we shall also see some novelties in social security, in particular concerning the posting of workers and the coordination of the rights of migrant workers. One final point concerns the action of the existing international organizations: the Ilo (International Labour Office) intervened in the debate on the growth model for Europe, the Imf (International Monetary Fund) launched the alarm on the ageing of the population, while the United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) has proposed a conception of globalization based on sustainable development. In this context the publication of a collection of petitions against the violations of human rights by the International League of Human Rights provides food for thought and action against the excesses of the prevailing model of development.

Traduzione dall'italiano a cura di Richard Bates