



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

DISUGUAGLIANZA E NUOVE FORME DI OCCUPAZIONE
- Effetti del lavoro atipico sulle disparità nelle retribuzioni

INEQUALITY AND NEW FORMS OF EMPLOYMENT -
Consequences of non-standard work on pay disparities

Relatore:

Prof. COVI ANTONIO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Covi'.

Laureando:

RIZZI LUCA

Ad Emanuela, Giovanni, Marco ed Enrico.

Indice

Introduzione.....	p. 1
1. LE TESI CENTRALI DI ATKINSON SUL LAVORO.....	p. 3
2. LAVORO ATIPICO METAMORFOSI DELL'OCCUPAZIONE FRA IL XIX ED IL XXI SECOLO.....	p. 7
2.1. Prima e dopo la Rivoluzione Industriale.....	p. 7
2.2. Il nuovo millennio.....	p. 8
2.3. Part-Time: disuguaglianza di genere.....	p. 11
3. CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE PROPOSTE PER L'AZIONE.....	p. 15
3.1. Un nuovo obiettivo.....	p. 15
3.2. Impiego pubblico garantito.....	p. 19
4. INTERVENTO DELLO STATO APPROCCIO ETICO ALLA DETERMINAZIONE DEI SALARI.....	p. 25
4.1. Riequilibrio tra le parti.....	p. 25
4.2. Standard di reddito minimo.....	p. 27
4.3. Un codice: regole di condotta per il settore privato.....	p. 32
Conclusioni.....	p. 37
Bibliografia.....	p. 39
Sitografia.....	p. 40

Introduzione

Nel mio elaborato intendo trattare la relazione fra le disparità nelle retribuzioni dei lavoratori e le diverse modalità di impiego degli stessi. Partendo da una breve riepilogo del libro *Disuguaglianza – Che cosa si può fare?* di Anthony B. Atkinson¹, analizzerò nello specifico il capitolo quinto dello stesso, intitolato ‘*Il futuro dell’occupazione e delle retribuzioni*’.

Il primo tema di cui discuterò sarà il cambiamento della natura dell’occupazione, verificatasi a cavallo fra il vecchio ed il nuovo millennio e percepibile specialmente nell’aumento dell’uso di forme di lavoro atipico (part-time, a termine, a chiamata e a domicilio, stage). Dimostrerò poi come, nello stesso periodo, tale evoluzione sia stata alla base dell’impennata nelle differenze retributive tra i lavoratori, espansione che ha interessato sia la diversità di mansioni che quella di genere. Da questo passerò poi a parlare delle possibili soluzioni che l’autore suggerisce per venire incontro alle trasformazioni del sistema economico, e della reale attuabilità per i governi nazionali dei rimedi proposti.

La mia intenzione è quella di sviluppare l’argomento del capitolo preso in considerazione, evidenziando quelli che a mio avviso ne sono i punti salienti. Atkinson usa un linguaggio di per sé accessibile alla maggioranza, evitando di scendere eccessivamente nei dettagli tecnici:

“Il libro si rivolge al lettore generico, interessato all’economia e alla politica. Il materiale tecnico è in gran parte confinato nelle note”²

Io approfitterò della sua scelta stilistica per approfondire gli aspetti del testo che ritengo di particolare interesse, avvalendomi anche di dati e studi provenienti da fonti esterne ad esso.

¹ A. B. Atkinson, *Inequality: What can be done?*, by the President and Fellows of Harvard College, 2015 – Ed. Italiana: Raffaello Cortina Editore, 2015

² A. B. Atkinson, op. cit., p. 10

1. LE TESI CENTRALI DI ATKINSON SUL LAVORO

Nel 2014, il Pew Research Center di Washington ha chiesto a campioni di quarantaquattro stati in cinque continenti quale fosse *“la minaccia più grave per il futuro del mondo”*. Dallo studio è emerso come, mentre l’odio etnico e religioso e la diffusione delle malattie sono le due grandi ragioni di preoccupazione per le zone più povere, in Europa e negli Stati Uniti è il fenomeno della disuguaglianza a intimorire maggiormente le popolazione:

*“In Europa, la preoccupazione riguardo la disuguaglianza surclassa tutte le altre, ed il divario tra il ricco ed il povero è ampiamente considerato il problema prioritario del globo da chi vive nelle economie avanzate, compresi gli Stati Uniti”*³.

Due anni dopo, nonostante gli attacchi terroristici nell’Europa Continentale abbiano aggravato la percezione che si ha nel mondo occidentale del conflitto etnico-religioso, la controversia delle disparità fra gli individui rimane una parte fondamentale del dibattito pubblico. Il Premio Nobel Joseph Stiglitz, in un intervento al World Economic Forum a Davos nel gennaio scorso, ha indicato la *“crescente disuguaglianza”* come *“[uno dei] fattori primari che contribuiscono ad indebolire l’economia mondiale. [...] Chi sta in cima non si trova nella necessità di spendere tanto reddito come chi sta in fondo, che invece deve spendere il 100% di quello che ha, a volte anche di più”*⁴.

Con *Disuguaglianza* Anthony Atkinson, maestro di Thomas Piketty e creatore dell’Indice Atkinson, usato per quantificare la disuguaglianza dei redditi, prova ad affrontare la materia in modo lucido e costruttivo, sia diagnosticando il problema sia proponendo soluzioni politiche ed amministrative che portino a risultati concreti e duraturi.

Nella prima parte del saggio, denominata *Diagnosi*, l’autore elabora il concetto che dà il nome al libro e fa luce sulla situazione mondiale nel momento in cui scrive:

*“Che cosa intendiamo per disuguaglianza e qual è la sua estensione attuale?”*⁵

Dopo aver confrontato alcuni dati sulla disparità di reddito all’interno di alcuni paesi dall’inizio del secolo scorso fino ai giorni nostri, Atkinson procede ad un’analisi delle serie

³ Pew Research Centre, “Middle Easterners See Religious and Ethnic Hatred as Top Global Threat”, 16 Ottobre 2014

⁴ International Business Times, “Davos 2016: Experts Say Inequality Is Key Threat To Global Economy” di Mark Hanrahan, 21 Gennaio 2016

⁵ A. B. Atkinson, op. cit., p. 5

storiche. Lo scopo è quello di individuare i periodi che hanno visto un calo delle ineguaglianze, come i decenni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale, e capire se da questi episodi si possano ricavare informazioni o direttive per aiutare le nazioni a portare (o a riportare) l'uguaglianza interna a livelli desiderabili.

Successivamente, vengono avanzate quindici *'Proposte per l'azione'* più cinque *'Idee da perseguire'*, tramite le quali l'autore espone quelli che a suo parere sono gli indirizzi o le azioni specifiche che i governi nazionali dovrebbero intraprendere per diminuire la disuguaglianza. Il capitolo quinto, che io analizzerò, è compreso in questa parte del libro, e riguarda le proposte che porterebbero alla riduzione della disparità di reddito tramite l'aumento dell'occupazione ed il miglioramento dei trattamenti retributivi delle fasce basse della popolazione.

Atkinson ipotizza e risponde infine alle possibili critiche che potrebbero essere rivolte al saggio ed alle soluzioni che esso suggerisce. Gli ultimi capitoli del libro vengono perciò utilizzati per valutare la realizzabilità economica ed amministrativa delle proposte. Prenderò spunto da questi passi per esaminare i costi e le opportunità delle misure presentate in merito alla questione dell'occupazione.

La schematicità dell'intero saggio, che ne facilita di molto la comprensione ai meno esperti, si riflette nel capitolo quinto, che si può suddividere in cinque parti.

Dopo una breve introduzione, nella quale torna sulle conclusioni dei capitoli precedenti (la diminuzione della disoccupazione nell'Europa post-bellica), Atkinson procede alla descrizione dei modelli dell'occupazione nelle economie pre e post industriali, dimostrando come nel nuovo millennio si stia assistendo ad un ritorno a forme di impiego atipiche che erano comuni nei sistemi economici precedenti al XVIII secolo.

La terza e la quarta parte del capitolo sono dedicate al tema cardine di tutta la seconda sezione del libro, cioè alle *proposte per l'azione* formulate per affrontare la disuguaglianza nelle sue varie sfaccettature. Nello specifico, la prima proposta della terza parte è la rivisitazione dell'obiettivo del massimo impiego, il quale non dovrebbe essere più concepito come massimizzazione dell'occupazione dei cittadini, bensì come minimizzazione della disoccupazione non volontaria (chiarirò questa differenza nella terza sezione del mio elaborato). La seconda proposta è invece la garanzia di un impiego statale a salario minimo ai cittadini senza lavoro.

Nella quinta parte Atkinson discute di quella che ritiene una necessità, ovvero dell'intervento dello Stato nella determinazione delle retribuzioni. A sua opinione, i governi dovrebbero adottare delle *"politiche salariali etiche"*, le quali comprendono la

ricostituzione dell'equilibrio di potere contrattuale fra la domanda e l'offerta di lavoro, la revisione del livello del salario minimo e la creazione di un “*codice di buone pratiche*” che induca il settore privato a limitare la variabilità delle retribuzioni.

Il libro illustra la tematica della disuguaglianza nella sua dimensione globale. Molto spesso, nel formulare le proposte, l'autore illustra le possibilità di azione relative alla Gran Bretagna, suo paese natale e di studi, ma si preoccupa anche di precisare come esse siano tutte estensibili ad altre zone del mondo:

“Alcune di queste [proposte] sono formulate facendo concretamente riferimento al Regno Unito, ma credo che l'impostazione di fondo abbia una risonanza di gran lunga più estesa e sia applicabile a tanti Paesi diversi”⁶.

Nella mia trattazione mi focalizzerò sulla situazione europea citando, dove mi sarà utile, altre casistiche riconducibili al nostro continente.

⁶ A. B. Atkinson, op. cit., pp. 151, 152, 117

2. LAVORO ATIPICO

METAMORFOSI DELL'OCCUPAZIONE FRA IL XIX ED IL XXI SECOLO

2.1. Prima e dopo la Rivoluzione Industriale

Quando si pensa all'occupazione in economia, solitamente si divide implicitamente una popolazione in due macrogruppi: individui "occupati" ed individui "disoccupati", cioè coloro che hanno un impiego e coloro che ne sono sprovvisti. Questa concezione, che rappresenta il fenomeno come uno del tipo 'tutto o niente', '0/1', è figlia della Rivoluzione Industriale dopo la quale, per la prima volta, la sfera familiare venne separata radicalmente da quella lavorativa.

Fino alla seconda metà del XVIII secolo, *"le persone avevano spesso una qualche combinazione di impiego a tempo parziale e di lavoro autonomo"*⁷: nella maggior parte dei contesti si esercitava un'attività individuale e artigianale, perlopiù domestica, svolta con tempistiche e modalità non strettamente vincolanti. Il singolo lavorava per la maggior parte del giorno, utilizzando come riferimento un risultato produttivo piuttosto che un orario specifico, e dedicava a sé stesso o alla famiglia la porzione di tempo non occupata dal suo lavoro. Non essendoci ambienti ed orari di lavoro come concepiti oggi, l'inoperosità di un individuo all'interno di un nucleo familiare non era considerata uno 'status' che lo distingueva dagli altri individui, quanto piuttosto una circostanza temporanea sfavorevole per l'intero focolare domestico (l'individuo rappresentava una potenziale fonte di reddito non utilizzata). Consultando la voce 'disoccupazione' in un dizionario etimologico italiano, si può leggere come la prima traccia documentata di questo vocabolo risalga al 1798⁸; in Gran Bretagna invece, secondo l'Oxford English Dictionary, la parola *unemployment* è entrata nell'uso comune addirittura solo intorno al 1895⁹.

Col diffondersi dei rapporti di lavoro subordinato nei grandi stabilimenti manifatturieri, gli individui hanno cominciato a percepire la netta separazione tra la produzione ed il poco tempo libero. Non lavorando più a casa, ogni persona veniva classificata a seconda delle mansioni che svolgeva all'interno di una fabbrica, ed ha cominciato a farsi strada il concetto dell' 'essere disoccupato', che denotava chiunque non fossero inserito in una

⁷ A. B. Atkinson, op. cit., p. 138

⁸ M. Cortelazzo, P. Zolli, *Dizionario Etimologico della Lingua Italiana*, Zanichelli editore S.p.A., Bologna, 1999, p. 478

⁹ Oxford English Dictionary, voce "unemployment":
<http://www.oed.com/view/Entry/212831?redirectedFrom=unemployment#eid>

simile relazione lavorativa. Erano inoltre inconsuete forme di impiego intermedie, che vedessero un singolo lavorare per una parte ridotta del proprio tempo:

“Con l’industrializzazione dell’economia e la crescente urbanizzazione della popolazione, l’impiego è diventato un tutto o nulla”¹⁰.

Nella discussione politica, non venivano rilevate eccezionali complessità a livello teorico nel trattamento della questione: gli individui lavoravano oppure non lavoravano, e il traguardo a cui aspiravano i governi era puramente il far trovare un impiego a chiunque non lo avesse.

2.2. Il nuovo millennio

Lo stadio sopra descritto si è protratto fino a pochi anni fa. Negli ultimi anni del XX secolo, in particolar modo a partire dagli anni novanta, si è verificata una diffusione eccezionale delle forme di impiego atipiche rispetto al periodo postindustriale; la più comune di queste è sicuramente il contratto di lavoro a tempo parziale, o *part-time*. Altri esempi possono essere il lavoro con contratto a termine, il lavoro occasionale e stagionale, il lavoro intermittente ed il lavoro a domicilio. Escludo dalla mia trattazione il caso del lavoro autonomo, incluso nella teoria fra le forme atipiche ma realizzato nella pratica con modalità assai differenti da tutte le altre.

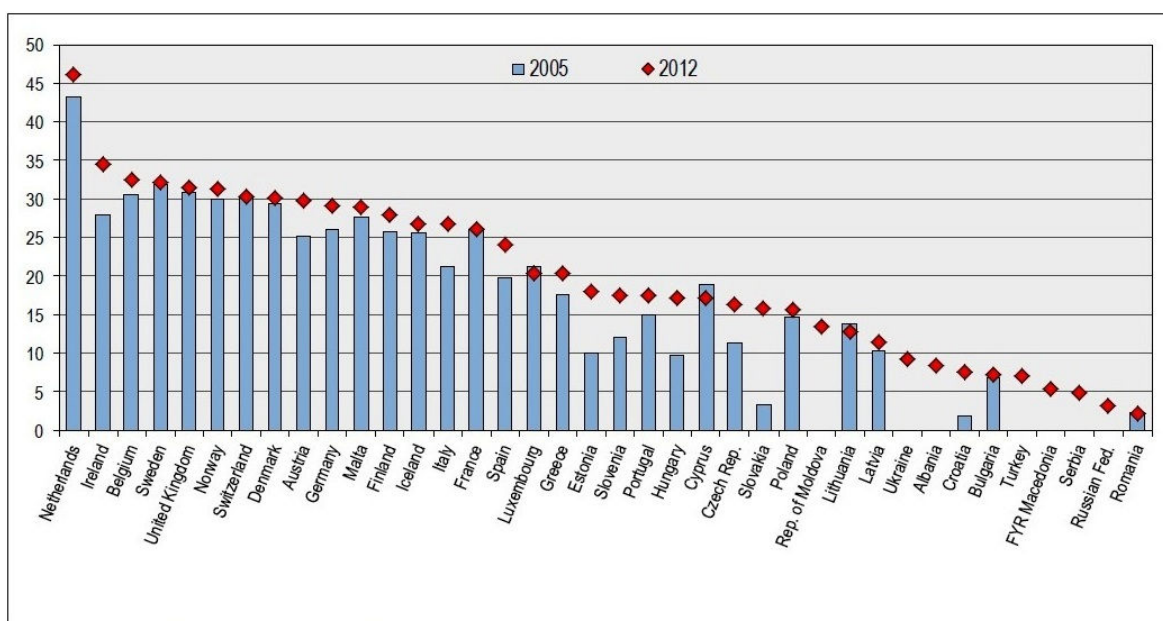
Il Japan Institute for Labour Policy and Training, già cinque anni fa, riportava i dati sull’incremento del lavoro atipico fra il 1992 ed il 2010 in sei fra i principali paesi dell’OCSE (Giappone, Regno Unito, Germania, Stati Uniti, Francia e Paesi Bassi). In Gran Bretagna, ad esempio, per un totale di popolazione occupata costante (86,3%), i contratti a termine sono aumentati di 0,4 punti percentuali (da 6,0% a 6,4%) ed i lavoratori con contratto a tempo parziale sono passati dal 20,5% al 23,3% degli occupati totali¹¹. La figura 2.2, proposta da uno studio dell’OIL dell’anno passato, mostra l’espansione, in Europa, dell’uso del solo contratto part-time fra il 2005 ed il 2012. Questa diffusione fu dovuta anche alla crisi del 2007, la quale rese necessarie politiche occupazionali di ripartizione dell’attività lavorativa atte a ridurre le perdite di posti di lavoro¹².

¹⁰ A. B. Atkinson, op. cit., p. 139

¹¹ Japan Institute for Labour Policy and Training, *Issues and Challenges Common to the Major Developed Countries - 2011 JILPT Seminar on Non-regular Employment*, JILPT Report No. 10, Tokyo, 2011

¹² International Labour Organization, *Non-standard forms of employment - Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Geneva, 16–19 February 2015, pp. 15-16

Figura 2.2. Percentuale di lavoratori a tempo parziale (meno di 35 ore alla settimana) sul totale degli occupati in 38 paesi europei, 2005 – 2012



Fonte: International Labour Organization, *Non-standard forms of employment - Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Geneva, 16–19 February 2015, p. 16

Di 31 nazioni (ho ignorato i sette paesi per i quali non era disponibile il dato del 2005) solo tre di ridotta dimensione - Lussemburgo, Lituania e Cipro - hanno osservato un calo nell'utilizzo di questo tipo di contratto di lavoro. È interessante osservare come le maggiori cifre interessino soprattutto le zone con un'alta qualità della vita: Olanda, Irlanda, Svezia, Regno Unito, Norvegia, Svizzera, Danimarca, Germania, e Australia e Canada per quanto concerne il resto del mondo, sono tutti stati che figurano tra le prime quindici posizioni della classifica ONU sullo sviluppo umano del 2015¹³. A parere dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nel caso del Nord Europa, le “*esplicite politiche dei governi atte a promuovere l'equilibrio tra vita e lavoro*” sono alla base dell'esteso impiego del part-time¹⁴.

Nei paesi OCSE, dal 1990 al 2010 la crescita delle forme di lavoro atipiche è stata da 1,5 a 2 volte più rapida della crescita dell'occupazione totale. In Francia, ad esempio, negli anni duemila i lavoratori a tempo determinato sono aumentati del 66%, contro il 7% dei lavoratori con contratto permanente¹⁵. L'OCSE stessa, parlando dell'occupazione non

¹³ United Nations, *Human Development Report 2015*, United Nations Development Programme, New York 2015, p. 47

¹⁴ International Labour Organization, *Non-standard forms of employment*, op.cit., p. 15

¹⁵ J. Manyika, S. Lund, B. Auguste, S. Ramaswamy, *Help wanted: The future of work in advanced economies*, McKinsey Global Institute Discussion Paper, McKinsey & Company, 2012, p. 3

regolare, espone i possibili benefici che un sistema economico può ottenere da contratti di questo tipo:

“Le forme di impiego atipiche procurano un utile tampone all’adattabilità e alla flessibilità delle aziende in caso di attività incerta o con termine fisso. In determinati casi, esse possono essere una scelta genuina e volontaria dei lavoratori, o possono aiutare coloro che non sono pienamente inseriti nel mercato e/o che hanno una limitata esperienza lavorativa a mettere un piede dentro al mondo del lavoro.”¹⁶

Con le nuove forme di impiego le imprese sono sempre più in grado di gestire il lavoro dei dipendenti come un costo variabile anziché fisso, incastrando la disponibilità oraria dei lavoratori a seconda delle necessità aziendali. Va citato l’importante contributo apportato dalla nuova varietà di intermediari, come le agenzie per il lavoro interinale, che riforniscono le società private di personale altamente qualificato per incarichi a tempo parziale o comunque di ridotta durata.

Nel 2015, l’11,4% degli occupati (sempre nei paesi OCSE) lavorava con contratto a termine ed il 16,8% con un contratto part-time, per un totale di più di 160 milioni di persone - tra un quarto ed un terzo della popolazione occupata complessiva¹⁷. Le difficoltà che incontrano i governi stanno nel classificare questo grande numero di lavoratori atipici. Da una parte, tutti coloro che hanno scelto forme di impiego atipiche per esigenze personali, ad esempio per impossibilità derivanti da situazioni familiari o di salute (o perché già svolgono un altro lavoro), possono essere indubbiamente considerati parte della popolazione lavorativa. Dall’altra parte, la condizione di coloro che si sono ritrovati nella necessità di accettare posti di lavoro precari per una banale mancanza di alternative è invece sintomatica di un sottoutilizzo della forza lavoro, e rappresenta un’inefficienza del sistema.

Vi è quindi un’ambiguità insita negli obiettivi per l’aumento dell’occupazione che gli stati si prefiggono: quantità sempre più ampie di individui vengono assunte con contratti di lavoro diversi da quello standard a tempo pieno ed indeterminato, e per le amministrazioni nazionali è assai complicato valutare la positività o negatività di tali circostanze ed agire di conseguenza con politiche appropriate. Si rende dunque essenziale l’elaborazione di un nuovo obiettivo, che attribuisca due pesi differenti alla diversa posizione sociale di lavoratori tipici ed atipici.

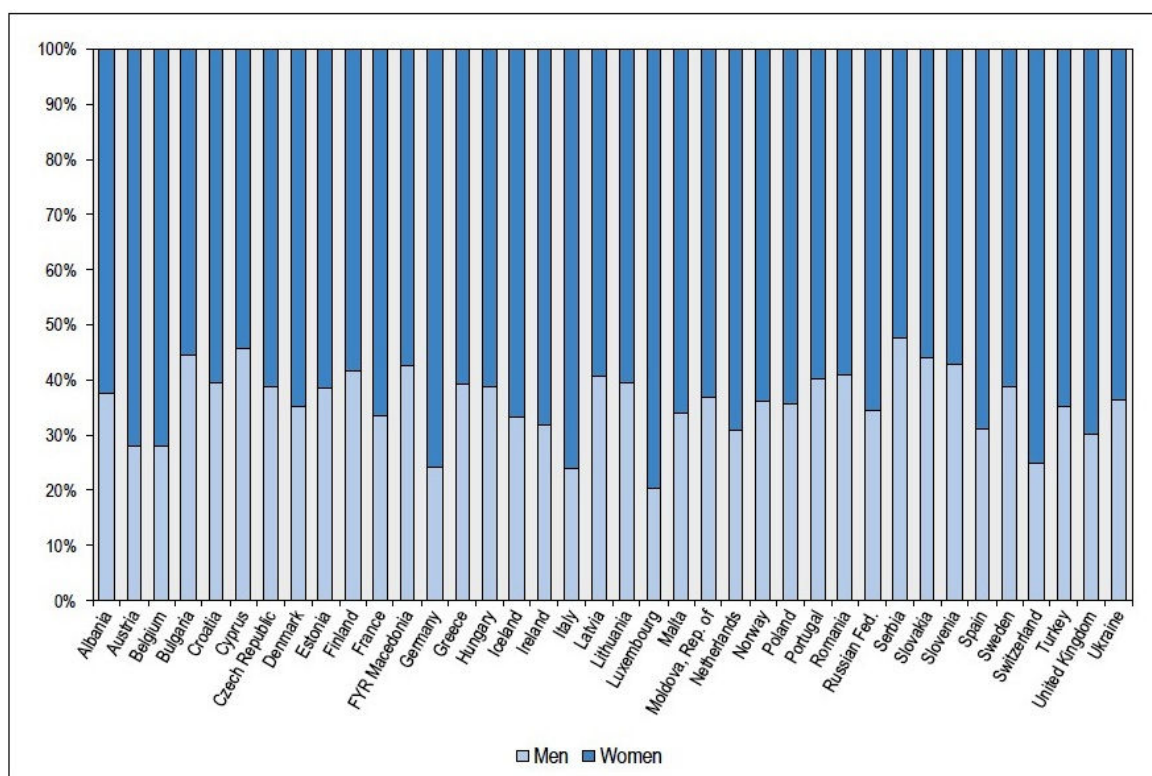
¹⁶ OECD, *Employment Outlook 2014*, OECD, Paris, 2014, p. 142

¹⁷ Dati ricavati da <http://data.oecd.org/> - si vedano le voci relative agli indicatori *Temporary employment*, *Part-time Employment Rate*, *Employment Rate* e *Population*

2.3. Part-Time: Disuguaglianza di genere

Nell'analisi dei mutamenti del mondo del lavoro negli ultimi venticinque anni, la dimensione di genere nel caso dei contratti a tempo parziale merita una discussione a parte. Mi è molto utile trattare questo specifico argomento nell'elaborazione del tema delle disparità salariali, poiché rappresenta un esempio calzante di come il cambiamento dell'occupazione del nuovo millennio abbia contribuito ad allargare il divario nelle retribuzioni fra lavoratori differenti.

Figura 2.3. Distribuzione del lavoro a tempo parziale (meno di 35 ore alla settimana) fra uomini e donne in Europa, 2010



Fonte: International Labour Organization, *Non-standard forms of employment - Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Geneva, 16–19 February 2015, p. 17

La ricerca OIL del 2015 citata precedentemente dedicava una sezione alla superiorità numerica femminile fra i lavoratori part-time in Europa (figura 2.3.) ed in altri 46 paesi del mondo. Nell'immagine, ogni colonna raffigura tutti i titolari di un contratto part-time di una nazione; la porzione più scura rappresenta le donne, quella più chiara gli uomini. In media, fra coloro che sottoscrivono contratti a tempo parziale nel mondo, il 65%-70% circa sono donne. Questa congiuntura non è affatto riconducibile alla condizione economica

arretrata di una nazione: le cifre maggiori, con picchi che toccano l'80% nel vecchio continente, riguardano soprattutto paesi economicamente benestanti, come Lussemburgo, Germania, Italia, Svizzera e Giappone - rispettivamente, alla 2^a, 18^a, 29^a, 9^a e 28^a posizione nella classifica per PIL pro capite del Fondo Monetario Internazionale¹⁸.

Una volta appurata l'estraneità del reddito nazionale, bisogna capire quali possano essere le cause della spartizione dei tempi lavorativi all'interno delle famiglie; esse sono perlopiù riconducibili alle caratteristiche storiche e sociali dei paesi.

In un articolo del maggio 2015 l'*Economist* ha fatto l'esempio dei Paesi Bassi, dove si registra il più alto numero di lavoratori part-time fra le nazioni OCSE (nel 2012 il 76,9% delle donne ed 24,9% degli uomini occupati era assunto con un contratto a tempo parziale¹⁹). Stando a quanto illustrato dal settimanale londinese, le donne olandesi furono fra le ultime ad entrare nella forza lavoro europea. Dal momento che il loro paese fu uno di quelli che mandò il minor numero di uomini a combattere le Guerre Mondiali nel ventesimo secolo, esse non si ritrovarono nella necessità di lavorare a tassi paragonabili a quelli del resto dell'Europa; quando negli anni gli indici sull'impiego femminile cominciarono finalmente a salire, la forma principale di impiego fu proprio il lavoro part-time. Un fattore chiave furono inoltre le politiche olandesi *“dominate da valori cristiani fino agli anni '80”*, le quali contribuirono a rallentare l'ingresso delle donne nel mercato lavorativo olandese²⁰.

I motivi dei massicci livelli di impiego part-time per le donne nei paesi più ricchi sono pertanto da ricondurre al passato ed alle consuetudini di queste zone: dove l'attività maschile è riuscita il più delle volte a provvedere a tutti i bisogni del nucleo familiare, la parte femminile della popolazione ha speso più tempo per inserirsi nel mondo del lavoro, e lo ha fatto gradualmente, tramite soprattutto i contratti a tempo parziale. Compresa tale particolarità, va comunque sottolineato come il lavoro part-time interessi ovunque maggiormente le donne, e questo fatto viene ricollegato alla figura che esse tradizionalmente ricoprono nella società:

“In quasi ogni paese nel mondo, è più probabile trovare una donna a svolgere un lavoro part-time piuttosto che un uomo, e questo riflette la maggiore parte di

¹⁸ Dati provenienti dal Fondo Monetario Internazionale

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>)

¹⁹ European Commission, *The current situation of gender equality in the Netherlands – Country Profile*, European Commission, Directorate-General Justice, Unit D2 “Gender Equality”, 2013, p.6

²⁰ The Economist, “The Economist explains: Why so many Dutch people work part time”, 11 Maggio 2015

tempo che le donne dedicano alla cura dei figli ed alle responsabilità domestiche”²¹

La tematica della ripartizione dell'attività lavorativa all'interno del nucleo familiare è fondamentale per la comprensione del gap retributivo tra i due sessi, poiché è alla radice della disuguale considerazione che essi hanno nel mercato. In primo luogo, l'impiego part-time ha avuto un forte effetto sugli indici occupazionali femminili i quali, se ricalcolati in termini di equivalenti a tempo pieno, appaiono sensibilmente inferiori rispetto a quelli maschili. Passando poi ad una prospettiva aggregata, il salario medio di un soggetto dipende dal cosiddetto 'lavoro non pagato' casalingo, cioè dalle ore per le quali egli non riceve alcun compenso; esse includono la cura dei bambini e l'assistenza ai membri malati o anziani della famiglia. Giacché le donne dedicano una parte maggiore del loro tempo all'attività domestica (generalmente il doppio degli uomini²²), le ore complessive di lavoro pagato femminile risultano significativamente minori di quelle maschili; da ciò ne consegue che la retribuzione individuale media è inevitabilmente minore per le prime.

Tuttavia, la superiore rappresentanza femminile nel lavoro non pagato non può spiegare da sola il divario nei salari fra lavoratori part-time e a tempo pieno, poiché esso emerge anche dal compenso orario. Nonostante il gran numero di norme ed accordi che sono stati stilati al fine di condannare il diverso trattamento retributivo dei lavoratori a tempo parziale²³, nella maggior parte dei paesi essi continuano a ricevere, in proporzione al loro lavoro, solo una frazione di quanto ricevono i lavoratori equivalenti full-time per svolgere le stesse mansioni.

Un'interpretazione, complementare, viene suggerita dalla Commissione Europea. Le differenze salariali possono essere comprese servendosi della teoria del capitale umano: il livello minore di investimento riscontrato negli impiegati part-time è il prodotto della maggiore probabilità che essi hanno di sperimentare una svalutazione delle loro abilità e di non ricevere una formazione aggiuntiva rispetto ai colleghi con contratto a tempo pieno²⁴.

²¹ International Labour Organization, *Non-standard forms of employment*, op. cit., p. 16

²² OECD, *Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes*, OECD Development Centre, December 2014, p. 2

²³ Ad esempio, la Direttiva 97/81/EC della Commissione Europea; la 175^a Conferenza dell'OIL sul Lavoro Part-Time del 1994 (art. 5); il decreto legislativo 276/2003 della Camera dei Deputati Italiana (art. 46), poi sostituito dal Jobs Act (dlgs 81/2015, Cap.I, sez.II, art. 7); nel sito del Governo del Regno Unito si può leggere *"I lavoratori a tempo parziale sono tutelati dal trattamento meno favorevole degli equivalenti lavoratore a tempo pieno [...] I lavoratori part-time devono ottenere lo stesso trattamento in materia di salario orario"* (<http://www.gov.uk/part-time-worker-rights>)

²⁴ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, p. 186

Il divario tra la retribuzione di un dipendente standard e di un dipendente a tempo parziale è quindi frutto della consapevole preferenza che il datore ha per il primo, il quale il più delle volte viene visto come una migliore collocazione di tempo e risorse. Queste scelte colpiscono in maggior misura la parte femminile della popolazione che, per preferenze individuali e per attitudini socio-culturali nei confronti dei ruoli di genere, ha destinato una parte più consistente del proprio tempo all'attività domestica. Paradossalmente, malgrado il gap retributivo, le donne lavorano più degli uomini se si considera sia il lavoro pagato che quello non pagato - in media, nelle zone più sviluppate del globo, 8 ore e 9 minuti contro le 7 ore e mezza maschili²⁵.

L'Unione Europea si è già espressa a questo proposito, vedendo un primo rimedio nella condivisione interfamiliare del lavoro non remunerativo, che dovrebbe essere promossa dai governi:

“Si potrebbe sostenere che è la presenza o assenza di adeguate misure politiche, come servizi per l'infanzia a buon mercato e/o opportunità di lavoro flessibile, a determinare in via definitiva i risultati occupazionali, indipendentemente dalle preferenze individuali”²⁶.

Secondo questo punto di vista, politiche che conducano ad un sistema di congedi parentali più equilibrato fra i sessi ed incoraggino il coinvolgimento dei genitori maschi in attività di cura ed assistenza potrebbero facilitare l'occupazione femminile e ridurre il divario.

Tralasciando la discussione sul lavoro part-time, sussiste in ogni caso una quota consistente e non ignorabile di disuguaglianza nelle retribuzioni dei due generi: nel 2009 il gap medio globale era di 22,6 punti percentuali²⁷. Dei 15,3 punti della media dell'Unione Europea, l'anno successivo, la Commissione riusciva a spiegarne solo 4,4 con l'analisi delle caratteristiche educazionali ed occupazionali dei due gruppi²⁸. È sicuramente necessario un maggiore studio dell'argomento per evitare che il diverso credito che le donne hanno nel mondo lavorativo continui ad offrir loro minori opportunità esasperando il problema.

²⁵ International Labour Organization, “Large gender gaps remain across broad spectrum of global labour market”, 8 marzo 2016

²⁶ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, op.cit, pp. 197-198

²⁷ International Labour Organization, *A new era of social justice*, Report of the Director-General, Report I(A), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011, p. 18

²⁸ C. Boll, J. Leppin, A. Rossen, A. Wolf, *Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries*, European Commission - Directorate-General for Justice and Consumers, Luxembourg, 2016, p.9

3. CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE

PROPOSTE PER L'AZIONE

3.1. Un nuovo obiettivo

L'apparentemente chiaro obiettivo di ridurre la disoccupazione non è perseguibile con la sola promozione dell'occupazione. Questa osservazione, a prima vista, può presentarsi come un paradosso. Usando altre parole, si può dire che dare un impiego a chi non lo ha, nonostante sia indubbiamente un primo eccellente passo da percorrere, non assicura che tutti lavorino quanto vorrebbero. L'errore concettuale sta nel dividere la popolazione in età lavorativa in due soli gruppi, occupati da una parte e disoccupati dall'altra. Così facendo, si trascura chiunque eserciti una o più attività per le quali non adoperi tutto il suo potenziale produttivo, e l'esito è una sottostima dell'entità della disoccupazione se intesa come sottoutilizzo della forza lavoro di un territorio.

Sono già state proposte alcune misure per includere nel computo gli individui non soddisfatti dalla loro partecipazione nel mercato del lavoro. Degna di nota è quella presentata nel 2010 da Andrea Brandolini ed Elena Viviano per l'Unione Europea, il cui fulcro è un indice dell'intensità di lavoro calcolato sulla base delle ore lavorate in un mese. I due collaboratori della Banca d'Italia introducono la loro argomentazione muovendo una critica alla definizione stessa di 'occupazione' per come elaborata dall'OIL: se si ritiene occupata una persona che abbia lavorato anche una sola ora durante la settimana precedente l'intervista, come si evince dal sito ufficiale²⁹, questa persona viene inevitabilmente posta sullo stesso piano di chiunque nella stessa settimana abbia lavorato trentanove ore in più. Per meglio dire, bisogna riesaminare gli indicatori di cui ci serviamo abitualmente:

“Il tasso di occupazione è uno degli indici più popolari per il monitoraggio del mercato lavorativo, ma esso misura solo il margine estensivo dell'offerta di

²⁹ <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/c2e.html> : “(1) ‘Occupato’ comprende tutte le persone sopra ad una determinata età che durante uno specifico periodo limitato, o un giorno o una settimana, sono state incluse in una delle seguenti categorie: (a) ‘Lavoro pagato’: (a1) ‘al lavoro’ = persone che durante il periodo di riferimento hanno svolto del lavoro per uno stipendio o un salario corrisposto in denaro o in natura [...] (2) Per scopi operativi, l’espressione ‘del lavoro’ può essere interpretata come lavoro per almeno un’ora”

*lavoro, ossia la scelta di lavorare. Il margine intensivo ('quanto lavorare') riceve notevolmente meno attenzione*³⁰.

La quota di occupati fra la popolazione è una statistica pienamente soddisfacente nel caso di mercati caratterizzati prevalentemente da posti di lavoro stabili e a tempo pieno, poiché gli individui hanno una simile intensità di lavoro ugualmente rappresentata. Ciò non è valido per la maggioranza dei paesi del mondo, nei quali la percentuale di lavoratori con contratti part-time o a termine è aumentata notevolmente nei primi anni del nuovo millennio. Sebbene l'osservazione del margine intensivo della risorsa umana possa apparire più complessa, molti dati sull'intensità di lavoro sono già reperibili, ad esempio, nelle ricerche Eurostat sull'esclusione sociale: in questo ambito, il Consiglio Europeo ha redatto i cosiddetti indicatori di Laeken, finalizzati all'analisi di povertà ed altri problemi sociali. La proporzione 'ore lavorate alla settimana', metro legittimo della frequenza lavorativa, non viene però presa in considerazione nelle indagini sull'occupazione, probabilmente perché si giudica interamente determinata dal lato dell'offerta; il part-time femminile, inoltre, viene tipicamente visto come un fattore positivo per la partecipazione delle donne nel mercato, poiché consente loro di "conciliare il lavoro e la cura della casa"³¹. Per questi ed altri motivi il tasso di occupazione è tuttora l'indice preferito dalla gran parte degli studiosi, e le informazioni che genera non vengono repute eccessivamente distorte rispetto alla realtà.

La soluzione avanzata da Brandolini e Viviano è un rapporto tra le ore ed i mesi lavorati da un individuo qualsiasi, confrontato con lo stesso rapporto relativo ad un individuo equivalente con contratto a tempo pieno. Fra i vantaggi che esso offre c'è la maggiore linearità nel calcolo dell'intensità di lavoro per famiglia, che è pari alla somma delle intensità dei vari membri; indicatori come il tasso di occupazione familiare si riferiscono al solo margine estensivo, e non sono utili a comprendere come il lavoro (pagato e non) venga allocato all'interno della casa. In aggiunta, il rapporto aiuta a verificare la presenza di tipologie di singoli o famiglie più a rischio di esclusione dal mondo lavorativo, ed è perciò adoperabile nello studio delle disparità nella distribuzione del lavoro fra fasce diverse della popolazione: in Grecia, Spagna ed Italia, ad esempio, il coefficiente di Gini misurato sulla relazione ore/mesi lavorati attesta una disuguaglianza minore rispetto a paesi come Germania o Regno Unito³². Per quanto "rude e basato su assunzioni",

³⁰ A. Brandolini, E. Viviano, *Extensive vs. intensive margin: Changing perspective on the employment rate*, Saggio preparato per la 31esima General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, St. Gallen, Switzerland, August 22-28, 2010, p. 1

³¹ A. Brandolini, E. Viviano, op. cit., p. 3

³² A. Brandolini, E. Viviano, op. cit., pp. 13-14, 34

l'esercizio fatto dai due esperti comprova di conseguenza l'esistenza di elementi che intaccano i risultati delle frequenti comparazioni fra paesi, e può rappresentare un primo rimedio all'attuale carenza di indicatori esaurienti.

L'obiettivo per l'occupazione, per come è stato inteso finora, non può comprensibilmente essere perseguito in egual modo per il prossimo futuro. Secondo Atkinson, una revisione di questa meta potrebbe far rivalutare anche i presunti risultati ottenuti in passato:

*“Lo abbiamo visto durante la crisi economica. Gli sguardi per lo più sono stati puntati sulle cifre della disoccupazione e sui tassi di occupazione, ma molti dei nuovi posti di lavoro sono stati a tempo parziale. Come ciò si debba valutare dipende dal fatto che il lavoro a tempo parziale sia o meno volontario.”*³³

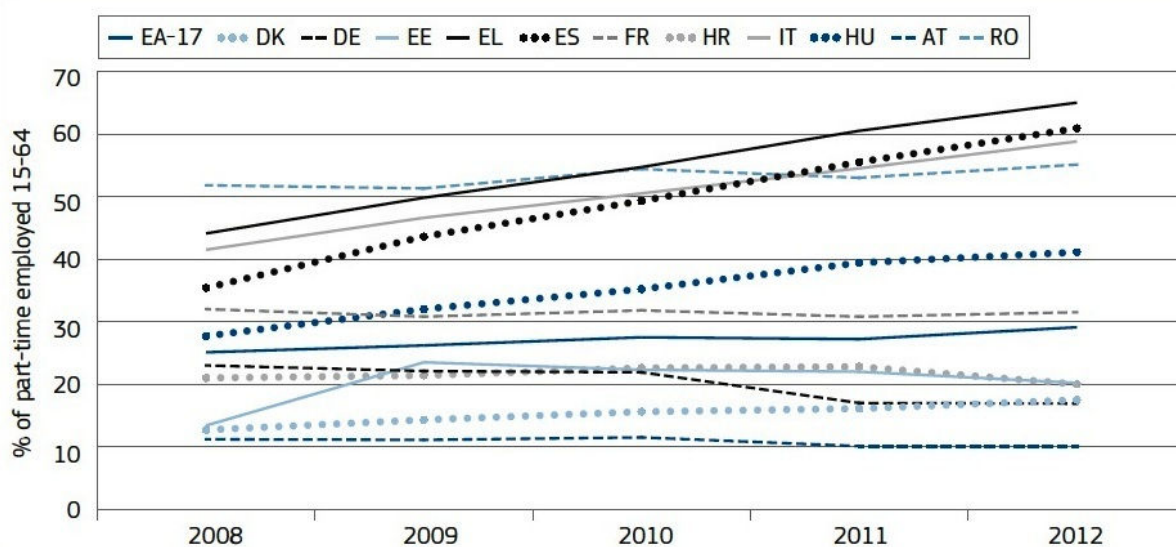
L'autore qui riprende la distinzione tracciata diciotto anni prima dall'OIL, che separava quanti sceglievano di lavorare meno da tutti coloro che non avevano recuperato una seconda opzione dal mercato. In questo ultimo caso, definito *part-time involontario*, il lavoro a tempo parziale può essere visto come una forma di sotto-occupazione, sebbene nelle statistiche più comuni (come il già citato tasso di occupazione) esso venga di norma trattato alla stregua del tempo pieno. Nel 1997, l'OIL riprendeva a sua volta un passo della 13esima Conferenza Internazionale degli Statistici del Lavoro del 1988, circoscrivendo l'impiego part-time non volontario nella categoria della *sotto-occupazione visibile*:

*“La sotto-occupazione visibile è direttamente collegata al lavoro part-time involontario, e colpisce coloro che «involontariamente lavorano meno della durata tipica stabilita per quell'attività, e sono in cerca o a disposizione di lavoro aggiuntivo».”*³⁴

³³ A. B. Atkinson, op. cit., p. 142

³⁴ International Labour Organization, *Part-time work: solution or trap?* in *International Labour Review*, 136, 1997. La citazione è tratta dalla 13esima Conferenza Internazionale OIL degli Statistici del Lavoro, ILO, 1988, p.53

Figura 3.1. Part-time involontario in alcuni paesi dell'Unione Europea, 2008-2012
 (Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Ungheria, Austria e Romania)



Fonte: European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, p. 41

La figura 3.1. illustra i dati sull'aumento del lavoro part-time involontario in Europa fra il 2008 ed il 2012. Nonostante piccole proporzioni sotto al 18% in Austria, Germania e Danimarca, in media quasi un terzo (il 29%) dei lavoratori part-time in Europa vorrebbe lavorare di più, ed in paesi come Grecia, Italia, Spagna e Romania questa quota supera la metà del totale. I dati, in aggiunta, non tengono conto delle altre forme di lavoro atipico involontario, come quello a termine o a chiamata, e non rappresentano tutti coloro che lavorano senza ricevere compenso (ad esempio in stage) mentre sono alla ricerca di un impiego retribuito. Al fine di poter realizzare politiche occupazionali da destinare specificatamente a questi sottogruppi, Atkinson ritiene opportuno che gli stati riformulino l'obiettivo del massimo impiego in termini di *minimizzazione della disoccupazione non volontaria*³⁵. Bisogna dunque agire più per ridurre la sottoccupazione piuttosto che per massimizzare l'occupazione, così che gli individui 'parzialmente disoccupati' ricevano l'attenzione dovuta.

³⁵ A. B. Atkinson, op. cit., p. 143

3.2. Impiego pubblico garantito

Al di là che il traguardo venga interpretato come aumento dell'occupazione o come riduzione della disoccupazione, il mezzo per raggiungerlo è in ogni caso la creazione di nuovi posti di lavoro. Le imprese private non possono però assorbire autonomamente tutta la manodopera in eccesso; i meriti e le colpe sono da attribuire primariamente all'innovazione tecnologica, che negli ultimi anni ha meccanizzato una parte consistente dei processi industriali rendendo spesso superfluo l'utilizzo delle risorse umane. Poiché nei sistemi di libero mercato non è possibile imporre alle aziende di rinunciare alle macchine in favore delle persone, il ruolo del datore di lavoro di ultima istanza deve essere assunto dallo Stato. La *proposta per l'azione* di Atkinson in proposito è una garanzia di impiego pubblico a chiunque lo richieda, tramite la quale si possa sostenere l'obiettivo di riduzione della disoccupazione non volontaria.

La creazione diretta di posti di lavoro è una possibilità concepita ed intrapresa in maniera molto diversa dai governi, a seconda dei paesi. Nel 2010, il Belgio ha speso quasi un terzo dell'1% del proprio PIL in programmi di impiego pubblico, cioè all'incirca sei miliardi e mezzo di euro odierni, contro lo 0,05% tedesco (quasi novecento milioni di euro) e meno dello 0,006% italiano (circa centotrenta milioni)³⁶. Negli Stati Uniti, invece, dopo vari tentativi andati a buon fine - come la *Works Progress Administration* del New Deal, che nel decennio '35-'45 creò 8 milioni di posti di lavoro - con l'elezione di Reagan ad inizio anni '80, l'idea dell'occupazione su larga scala nei servizi pubblici smise di essere al centro della discussione politica.

Atkinson suggerisce di riprendere il più grande programma di impiego pubblico della storia, cioè lo *Schema di Impiego Nazionale Rurale Garantito Mahatma Gandhi* (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Gurantee Act*). Varato nel 2006 in India e tuttora in vigore, esso garantisce a tutte le famiglie rurali almeno cento giorni all'anno di lavoro manuale non qualificato a salario minimo nel settore pubblico. Nonostante le critiche di inefficienza e corruzione³⁷, nel 2012 lo *Schema* stava dando lavoro a più di cinquanta milioni di famiglie, ed aveva ridotto il livello di povertà di almeno un punto percentuale e mezzo ogni anno; il sistema mostrava inoltre un'ottima equità di genere nella sua azione,

³⁶ A. B. Atkinson, op. cit., p. 145

³⁷ The Indian Express, "No proof required: Move from NREGA to cash transfers" di Surjit S. Bhalla, 12 Dicembre 2014

poiché occupava donne e uomini con proporzioni quasi identiche (rispettivamente 46,5% e 53,5%)³⁸.

Il progetto dell'autore per il Regno Unito è ampiamente dettagliato nel capitolo quinto del libro. A chiunque cerchi un impiego dovrebbero essere garantite almeno trentacinque ore alla settimana di lavoro retribuito a salario minimo, concretizzabili sia presso enti pubblici sia presso istituzioni non a scopo di lucro riconosciute. La domanda di impiego sarebbe facoltativa, e il non effettuarla non avrebbe conseguenze sul godimento di altri diritti o benefici statali, quali trasferimenti sociali o indennità. Nondimeno, la richiesta sarebbe vincolata a determinati requisiti: in un primo momento, per poter usufruire delle trentacinque ore bisognerebbe essere iscritti alle liste di disoccupazione da più di un anno, essere disposti a lavorare sia a tempo pieno che part-time ed avere già versato almeno dodici mesi di contributi alla National Insurance durante un impiego precedente. Successivamente, il programma interesserebbe anche i disoccupati di breve periodo, sempre con la condizione del versamento passato dei contributi statali; questo presupposto è formulato con la specifica intenzione di offrire la garanzia di un impiego *“solo a quanti hanno un legame continuativo con la forza lavoro del Regno Unito”*³⁹.

Coerentemente con la tematica del capitolo, Atkinson specifica che il sistema non è fondato sulla mera creazione di posti di lavoro, quanto più sulla possibilità per gli individui di aggiungere ore di impiego pubblico al proprio portafoglio, in modo da meglio adattarsi all'evoluzione delle forme di occupazione. Vengono quindi previste delle limitazioni per il datore di lavoro pubblico, che dovrebbe offrire le ore di impiego al singolo sempre tenendo conto di altre sue eventuali attività; la disponibilità del lavoratore dovrebbe essere sempre stabilita in anticipo, e per questo motivo verrebbero esclusi dal programma i titolari di contratti di lavoro intermittente e a zero ore.

Le politiche di occupazione pubblica sono spesso oggetto di biasimo perché contrarie in linea teorica ai principi liberisti. Se il governo funge da datore di lavoro per i cittadini disoccupati, il timore è che esso entri in concorrenza col settore privato, riducendone l'occupazione con effetti di sostituzione.

A questa critica si può rispondere in più modi. In primo luogo, rendere più competitive le aziende in questo senso può solo migliorare la condizione dei lavoratori: se la possibilità dell'impiego pubblico fa sì che un dipendente assunto con contratto a chiamata rinunci a

³⁸ Current Agriculture research journal, “Impact of National Rural Employment Guarantee Scheme in India on Rural Poverty and Food Security” di K. Kareemulla, P.Ramasundaram, Shalander Kumar e C.A. Rama Rao, 2013

³⁹ A. B. Atkinson, op. cit., p. 148

questo posto di lavoro instabile, o che il datore converta il contratto in uno standard, il benessere del dipendente subisce sicuramente un miglioramento.

C'è inoltre un'evidenza fattuale a sostegno dei programmi di impiego pubblico. Nel 1999, David Ellwood ed Elisabeth Welty hanno individuato due possibili manifestazioni del fenomeno della sostituzione tra i settori, ossia la sostituzione fiscale ed il *crowding-out* privato. La prima, che si potrebbe meglio definire "*sostituzione dei lavoratori pubblici*", si genera quando un ente pubblico viene finanziato affinché assuma i lavoratori del programma di occupazione statale. Il pericolo è appunto che l'ente sostituisca questi ultimi a lavoratori pubblici già assunti precedentemente, o che rinunci ad impiegarne di nuovi, rendendo vana l'efficacia del programma sull'occupazione totale. Il *crowding-out* privato è invece conseguenza dell'aumento della domanda di lavoro nei settori pubblici. Se nel mercato non c'è un eccessivo livello di disoccupazione, l'incremento di posti di lavoro pubblici provoca pressione nel resto del mercato, poiché i salari aumentano per effetto dell'eccesso di domanda di lavoro pubblico; il risultato è una minore domanda privata. Se invece la disoccupazione è molto diffusa, il programma interesserebbe solo i senza impiego, lasciando inalterate le retribuzioni. L'entità delle variazioni di occupazione e stipendi dipendono ovviamente dalle elasticità dei due lati del mercato⁴⁰.

Per entrambe le manifestazioni, Ellwood e Welty individuano un 'lato buono della medaglia'. La sostituzione fiscale "*libera risorse*": usando la sovvenzione statale per pagare il neoassunto lavoratore del programma, il datore può investire il denaro risparmiato in altri modi, assumendo altri lavoratori o espandendo l'azienda; il *crowding-out* invece, come spiegato sopra, può innalzare il livello dei salari. Ogni programma di impiego pubblico causa effetti di sostituzione - la loro dimensione dipende dalle caratteristiche del programma stesso. I due esperti sono comunque dell'opinione che, se organizzati con criterio, i progetti di assunzione pubblica possano aumentare l'occupazione totale e mantenere il trasferimento dal settore privato a quello pubblico intorno al 25%, oltre a "*produrre un output genuinamente apprezzabile*"⁴¹.

Un'altra critica rivolta ai programmi di impiego nei servizi pubblici si può far risalire al Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti. Nell'ottobre del 2000, le iniziative nel contesto statunitense vennero definite "*infruttuose*" poiché "*raramente i partecipanti hanno appreso competenze rivendibili e raramente sono passati a posti di lavoro nel settore*

⁴⁰ D. T. Ellwood, E. D. Welty, *Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?*, Kennedy School of Government, Harvard University, March 6, 1999, p. 4

⁴¹ D. T. Ellwood, E. D. Welty, *op. cit.*, pp. 1, 7

privato”⁴². In questa visione, la funzione dello Stato è quella di fornire preparazione a coloro che sono usciti (o che non sono mai entrati) dal mercato privato perché “*meno qualificati o educati in modo meno efficiente*”, affinché essi possano esservi reinseriti in un secondo momento. La prospettiva non si addice al progetto di Atkinson, sviluppato con l’intenzione di produrre nuovi posti di lavoro pubblici e non collocazioni provvisorie per chi vuole rientrare nel settore privato. Il fine ultimo della garanzia del lavoro è infatti “*cambiare il rapporto del singolo con l’economia*”⁴³: l’intento non è solo economico ma anche sociale. Lo Stato deve assicurarsi che chiunque voglia lavorare abbia un impiego.

Non è quindi sensato concepire il programma come temporaneo, o ‘di emergenza’. In che modo si possono allora creare le occupazioni a lungo termine che mancano nel mercato? La soluzione, spiega l’autore, è investire nei settori dove i governi hanno tagliato le spese o dove sono state effettuate delle privatizzazioni, quali educazione, cura infantile, assistenza sanitaria e agli anziani, *meals on wheels* (servizio assente in Italia) e servizi per i giovani.

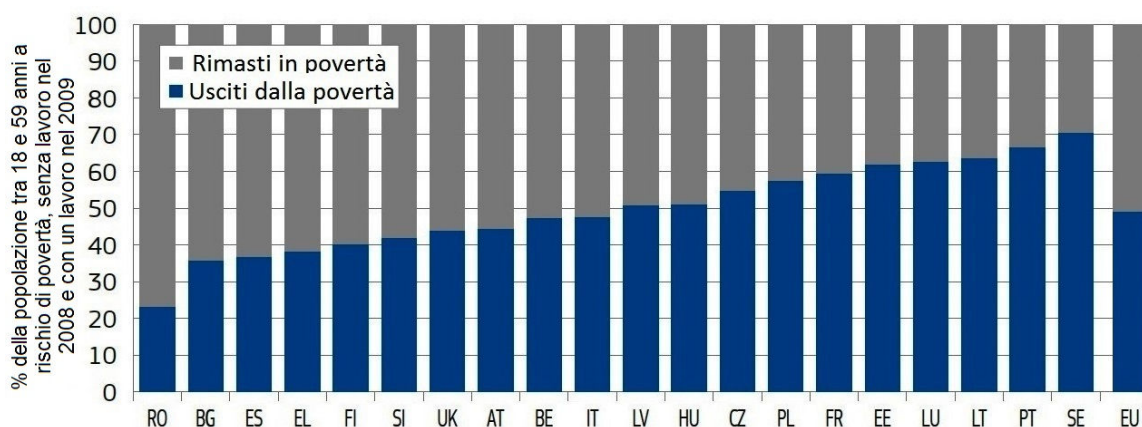
Passando ad esaminare la fattibilità economica del progetto, essa viene esposta nel riassunto delle quindici *proposte per l’azione* al termine del libro. La garanzia dell’impiego pubblico per i disoccupati è compresa nel ‘pacchetto di bilancio’, vale a dire che i costi da sostenere per attuarla sarebbero coperti dalle entrate generate dalle altre proposte, prima fra le altre la riforma del sistema tributario. Nel dettaglio, il costo netto per il Regno Unito stimato da Atkinson è di 6 miliardi e mezzo di sterline, cioè poco meno di 8 miliardi di euro. Il calcolo è effettuato sulla base del salario minimo vitale stabilito dalla Living Wage Foundation (di cui parlerò successivamente) per una settimana di trentacinque ore e per cinquantadue settimane, e tiene comunque conto dei risparmi sulle indennità di disoccupazione. Come accennato sopra, a queste spese si farebbe fronte principalmente con un nuovo sistema fiscale: l’aumento della base imponibile per l’imposta sui redditi, unita ad una sua maggiore progressività e dipendenza dal reddito da investimenti piuttosto che da lavoro, farebbe aumentare il gettito di un ammontare più che sufficiente a sostenere le politiche di impiego nei servizi pubblici⁴⁴.

⁴² M. M. Brodsky, *Public-service employment programs in selected OECD countries* in *Monthly Labor Review*, 123, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, 2000, pp. 31, 34

⁴³ A. B. Atkinson, op. cit., p. 148

⁴⁴ A. B. Atkinson, op. cit., pp. 291-296

Figura 3.2. Percentuale di popolazione tra i 18 e i 59 anni uscita dalla soglia di povertà trovando un lavoro, 2008-09



Fonte: European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, p. 158

L'ultimo aspetto da valutare sulla garanzia di lavoro è la sua efficacia nella riduzione della disuguaglianza. Diminuire la disoccupazione significa automaticamente migliorare la condizione della parte più indigente della popolazione? A primo impatto si potrebbe pensare di sì, ma i dati forniti dalla Commissione Europea, ai quali si riferisce la figura 3.2., non sono del tutto confortanti: tra il 2008 ed il 2009, in media (europea) solo il 50% di chi era povero all'inizio dei due anni ed ha trovato lavoro non era più povero alla fine del biennio. Le possibilità di uscire dalla povertà trovando un lavoro variano da paese a paese, da meno del 40% in Romania, Bulgaria e Spagna al 65-70% in Portogallo e Svezia. Nel migliore dei casi, trovare un lavoro dà agli individui sotto la soglia di povertà poco più di una possibilità su due di uscirne; non è molto, ma è sicuramente un buon inizio.

“Per sfuggire alla povertà”, spiega Atkinson, *“bisogna che quel lavoro renda a sufficienza”*⁴⁵. La dipartita dalla povertà è infatti correlata alle caratteristiche dell'impiego che si riesce a recuperare:

*“Molti fattori spiegano perché trovare un lavoro non garantisca l'uscita dalla povertà, particolarmente la qualità del lavoro trovato (tipo di contratto, ore lavorate e salario) [...] Nell'Unione Europea, i tassi di uscita dalla povertà sono simili se l'impiego avviene con contratti permanenti o a termine, o se si lavora a tempo pieno o parziale, sebbene un lavoro meglio pagato abbia indubbiamente un impatto più sostanziale.”*⁴⁶

⁴⁵ A. B. Atkinson, op. cit., p. 150

⁴⁶ European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, op.cit, p. 158-9

L'atipicità del lavoro non ha dunque influenza in questo frangente, se identificata con le differenti modalità di adempimento di una prestazione. D'altro parte, nel momento in cui hanno un influsso negativo sul livello delle retribuzioni, le forme atipiche contribuiscono certamente a rendere più complicata la situazione di chi magari già lavora ma fatica ad essere autosufficiente. Per combattere la disuguaglianza, oltre a garantire un lavoro a chi lo cerca, bisogna assicurarsi che tutti ricevano un compenso conforme all'attività svolta, evitando sprechi ed inefficienze, dei quali sono sintomatici, nella fattispecie, i gap retributivi. Discuterò quindi, ora, dell'intervento statale nella determinazione dei salari.

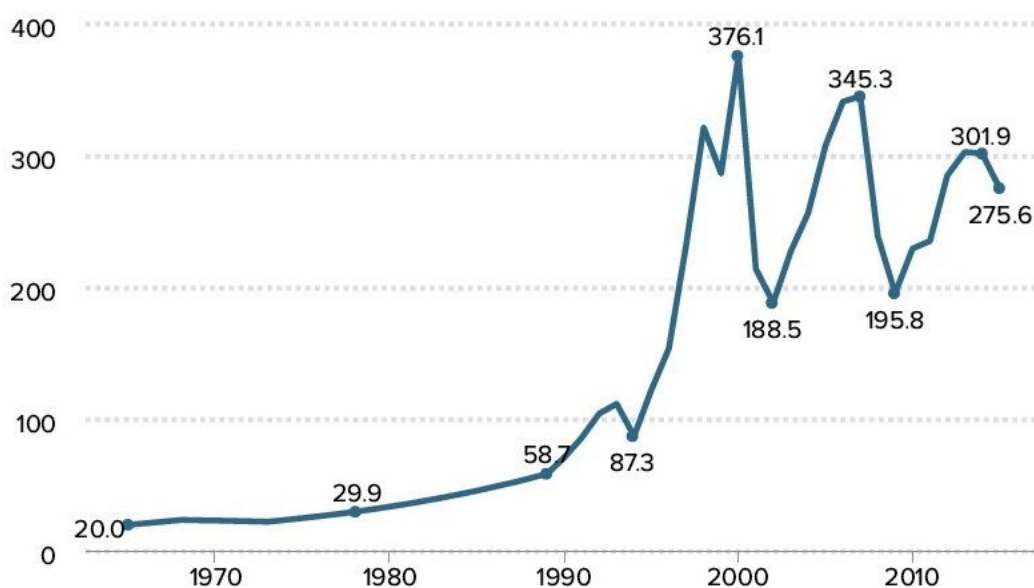
4. INTERVENTO DELLO STATO

APPROCCIO ETICO ALLA DETERMINAZIONE DEI SALARI

4.1. Riequilibrio tra le parti

Come le politiche di impiego nei servizi pubblici, l'intervento dello Stato in qualità di terza parte nella fissazione dei salari è visto con sospetto, se non ostilità, dai fautori del liberismo. È però l'unica via percorribile per risolvere i fallimenti del mercato, che nella maggior parte dei casi sono causati dal diverso potere contrattuale di chi domanda e di chi offre lavoro. L'esempio più palese dell'inefficienza del libero mercato, in questo ambito, è il gap nelle retribuzioni fra dirigenti e dipendenti.

Figura 4.1. Rapporto tra la retribuzione annuale media di un AD delle 350 maggiori imprese statunitensi per fatturato e quella di un lavoratore comune nelle stesse imprese, 1965-2015



Fonte: Economic Policy Institute Report, "Stock market headwinds meant less generous year for some CEOs" di Lawrence Mishel e Jessica Schieder, 12 Luglio 2016, Figura C

A partire dagli anni '80, il divario salariale fra l'Amministratore Delegato e l'operaio semplice dell'impresa media si è dilatato a dismisura, ma questa espansione non è un riflesso dell'aumento del prodotto intercorso nello stesso periodo. Secondo una ricerca

dell'Economic Policy Institute di Washington⁴⁷, dal 1978 al 2015 il compenso medio dei CEO delle maggiori imprese statunitensi⁴⁸ è cresciuto del 940,9%, contro il 542,9% del mercato azionario ed il “*dolorosamente lento*” 10,3% della retribuzione del lavoratore standard. La figura 4.1., proveniente dallo stesso studio, illustra invece il confronto tra i redditi annuali dei due soggetti. Il culmine fu toccato all’inizio del nuovo millennio, quando un AD guadagnava quasi quattrocento volte quanto guadagnava il suo dipendente medio. Le cadute della borsa, prima nel 2000 e poi con la crisi del 2007, hanno fatto scendere il rapporto sotto a duecento, ma dopo il 2010 i compensi dei dirigenti sono tornati ai livelli di fine secolo scorso. “*Gli stipendi esorbitanti dei CEO*”, si legge nell’introduzione dell’articolo, “*evidenziano il fatto che i frutti della crescita economica non stanno andando ai lavoratori ordinari, poiché il maggiore compenso non rispecchia proporzionalmente il maggiore prodotto*”. Nel 2008 Jean-Claude Juncker, allora presidente dell’Eurogruppo, definì gli eccessivi compensi dei dirigenti “*una piaga sociale*”, e chiese ai paesi membri di tenere aggiornata la Commissione Europea su cosa intendessero fare a riguardo⁴⁹.

Le retribuzioni dell’*équipe* manageriale stanno crescendo molto più rapidamente sia dei profitti, sia degli stipendi del primo percentile dei lavoratori salariati⁵⁰, sia dei compensi per i lavoratori con una laurea. Si può quindi affermare con certezza che questo incremento non dipende da capacità, produttività o migliore educazione degli AD del nuovo millennio, bensì dalla maggiore autorità contrattuale che essi si sono assicurati rispetto al secolo scorso. Se i dirigenti guadagnassero meno, o venissero tassati di più, molto probabilmente ci sarebbero conseguenze favorevoli sia sull’output che sull’occupazione. L’intervento dello Stato è indispensabile in quanto gli agenti economici non vengono quasi mai retribuiti in funzione del loro prodotto marginale, e se quindi si lascia che il mercato agisca senza vincoli è inevitabile che chi ha più potere nelle relazioni lavorative ponga le controparti in condizione di inferiorità:

⁴⁷ Economic Policy Institute Report, “Stock market headwinds meant less generous year for some CEOs” di Lawrence Mishel e Jessica Schieder, 12 Luglio 2016

⁴⁸ Lo studio riguarda “*i CEO delle maggiori imprese*” e non “*il CEO medio*”: questo perché “*l’impresa media è molto piccola ed occupa intorno ai 20 lavoratori, e non è utile al confronto con lo stipendio del lavoratore comune, qui definito come impiegato in un’impresa con circa 1.000 dipendenti. I lavoratori delle piccole imprese sono inusuali: la metà (il 52%) dell’occupazione [statunitense] ed il 58% del totale dei redditi da lavoro si riferiscono alle aziende con 500 o più impiegati, e le società con più di 10.000 dipendenti rappresentano il 27,9% dell’occupazione totale ed il 31,4% delle retribuzioni totali*”

⁴⁹ The Economist, “Pay Attention”, 12 Giugno 2008; Financial Times, “Executive pay attacked as scandalous”, 14 Maggio 2008

⁵⁰ [l’1% più ricco tra coloro che ricevono un salario fisso]

“Dobbiamo intraprendere dei passi per arrivare ad un equilibrio più equo fra le parti coinvolte in tali negoziazioni, aumentando il potere di equilibrio di consumatori e lavoratori”⁵¹

A questo fine, Atkinson propone di utilizzare il *Consiglio Sociale ed Economico* concepito nei capitoli precedenti del libro, ovvero un’istituzione statale atta a coinvolgere nella formulazione delle politiche occupazionali le parti sociali interessate. Organismi di questo genere esistono già in ventuno paesi dell’Unione Europea; ad esempio, il *Sociaal-Economische Raad* Olandese riunisce dal 1950 sindacati ed organizzazioni degli imprenditori, ha un ruolo attivo nella realizzazione delle riforme ed è economicamente indipendente dal governo, poiché interamente finanziato dalle imprese⁵². In Italia questa funzione avrebbe dovuto essere svolta dal Consiglio Nazionale del Lavoro (Cnel), previsto dall’articolo 99 della Costituzione e fondato nel 1957 con l’incarico di esprimere pareri e promuovere iniziative legislative in ambito economico e sociale. L’organo è tuttavia in corso di abolizione, data la scarsa attività e rilevanza politica a fronte di alti costi amministrativi (in quasi 60 anni, sono stati espressi meno di due pareri all’anno e sono state avanzate 14 proposte di legge, nessuna delle quali è stata approvata⁵³; nel 2015 sono stati spesi 8,7 milioni di euro, dei quali 7 per la sola gestione del personale⁵⁴).

A partire dal Regno Unito, Atkinson consiglia che, dove manchino, vengano create delle strutture che abbiano questa missione, e dove fossero già presenti suggerisce che ne vengano riesaminati i ruoli ed i poteri. Una volta istituite queste assemblee, sarà possibile iniziare delle “*Conversazioni Nazionali*” per capire come la crescita economica possa essere distribuita più equamente fra i soggetti. Le *Conversazioni* saranno utili ai governi nell’elaborare nuove politiche salariali, che potranno essere fondate su due elementi: un nuovo salario minimo stabilito per legge ed un ‘*codice di buone pratiche*’ per le retribuzioni concordato fra la domanda e l’offerta di lavoro e lo Stato.

4.2. Standard di reddito minimo

Per usare le parole di Atkinson, le due proposte avanzate (salario minimo legale e codice delle pratiche retributive) sono comprese in un progetto di politica salariale *etica*. Io stesso ho dato a questa quarta parte dell’elaborato il sottotitolo ‘*Approccio etico alla*

⁵¹ A. B. Atkinson, op. cit., p. 151

⁵² Si veda il sito web: http://www.ser.nl/en/about_the_ser.aspx

⁵³ Si veda il sito web: <http://www.cnel.it/5>

⁵⁴ Il Sole 24 Ore, “Con il Cnel scompare un «peso» da 8,7 milioni” di Manuela Perrone, 19 gennaio 2016

determinazione dei salari per sottolineare l'impronta dell'intero libro, scritto in una prospettiva sia economica che umanitaria.

L'autore è certamente dell'idea che l'equità fra gli individui possa portare ad un maggior benessere e dunque ad una migliore efficienza economica del sistema, ed esprime il suo parere tramite le parole del direttore operativo del Fondo Monetario Internazionale, Christine Lagarde:

“Una minore disuguaglianza è associata ad una maggiore stabilità macroeconomica e ad una crescita più sostenibile”⁵⁵.

Oltre a ciò, individua anche delle motivazioni intrinseche per la riduzione della disuguaglianza, servendosi dell'*approccio delle capacità* del Premio Nobel Amartya Sen per inserirla in un insieme coerente di principi di giustizia:

“Definendo la giustizia sociale in termini di opportunità aperte alle persone in base al loro funzionamento [...] [l'approccio delle capacità] Si concentra da una parte su quello che i beni possono fare per le persone nelle loro particolari circostanze [...] Si preoccupa dall'altra parte non solo degli esiti ottenuti, ma anche della gamma di opportunità, che Sen considera un elemento essenziale della libertà personale”⁵⁶.

È quindi essenziale intervenire nella determinazione dei salari non solo per aumentare la produttività dei lavoratori e con essa l'intero output dell'economia, ma anche per ridare agli individui la dignità che spesso perdono svolgendo lavori umili in cambio di paghe inique. Il primo passo da compiere è la definizione, per legge, di un livello minimo nelle retribuzioni.

Nei confronti del salario minimo le opinioni sono discordi. Fra coloro che deprecano l'intervento statale in quanto nocivo per l'autosufficienza del mercato, l'incremento della paga minima è visto come un possibile freno alla produttività: alzare il compenso a tutti i lavoratori, indifferentemente, avrebbe un effetto disincentivante per coloro che potrebbero lavorare di più, o più efficientemente. Oltre a ciò, un nuovo livello dei salari danneggerebbe l'occupazione giovanile:

“Si può raggiungere una società con un alto livello dei salari solo se i lavoratori aumentano la loro produttività; il salario minimo, deteriorando gli impieghi che introducono i giovani nel mondo del lavoro, potrebbe ridurre i rendimenti di lungo periodo”⁵⁷.

⁵⁵ C. Lagarde, intervento al convegno annuale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale del 2012

⁵⁶ A. B. Atkinson, op. cit., p. 18

⁵⁷ The Wall Street Journal, “The Young and the Jobless”, 3 Ottobre 2009

In altre parole, il mercato funziona tanto meglio quanto più gli agenti sono competitivi. In quest'ottica, aumentare il salario minimo renderebbe un lavoratore inesperto scarsamente appetibile per un potenziale datore, e ciò aumenterebbe sia la povertà che la disoccupazione fra gli individui con basse qualifiche lavorative.

Giungono critiche fermissime, nei confronti questa visione, da parte dei sostenitori della retribuzione minima. In primo luogo, alzare il livello dei compensi può combattere la povertà attraverso un aiuto diretto alle realtà commerciali locali:

“La maggior parte dei lavoratori con basso salario spenderebbe immediatamente i suoi redditi accresciuti comprando beni e servizi per soddisfare i bisogni delle proprie famiglie. Comprerebbe questi beni e servizi dalle imprese locali, stimolando l'economia locale”⁵⁸.

Si possono poi disapprovare le basi logiche stesse delle argomentazioni su produttività e competitività. Riguardo alla prima delle due, è difficile per un datore conoscere la produttività marginale di un dipendente, in particolar modo se svolge un lavoro a basso salario. Facendo un esempio, il titolare di un ristorante fatica a sapere quante pentole pulirebbe in più il suo lavapiatti, qualora gli venisse aumentato lo stipendio di un euro all'ora; pensare però che ricevere quell'euro in più lo condurrebbe per pigrizia a lavorare di meno è un'opinione discutibile. In quanto alla seconda argomentazione, un mercato senza minimi sarebbe più competitivo solo se ogni agente avesse sempre la possibilità di trovare un impiego che lo paghi quanto dovuto. L'errore sta nel racchiudere tutti i lavoratori in un'unica categoria:

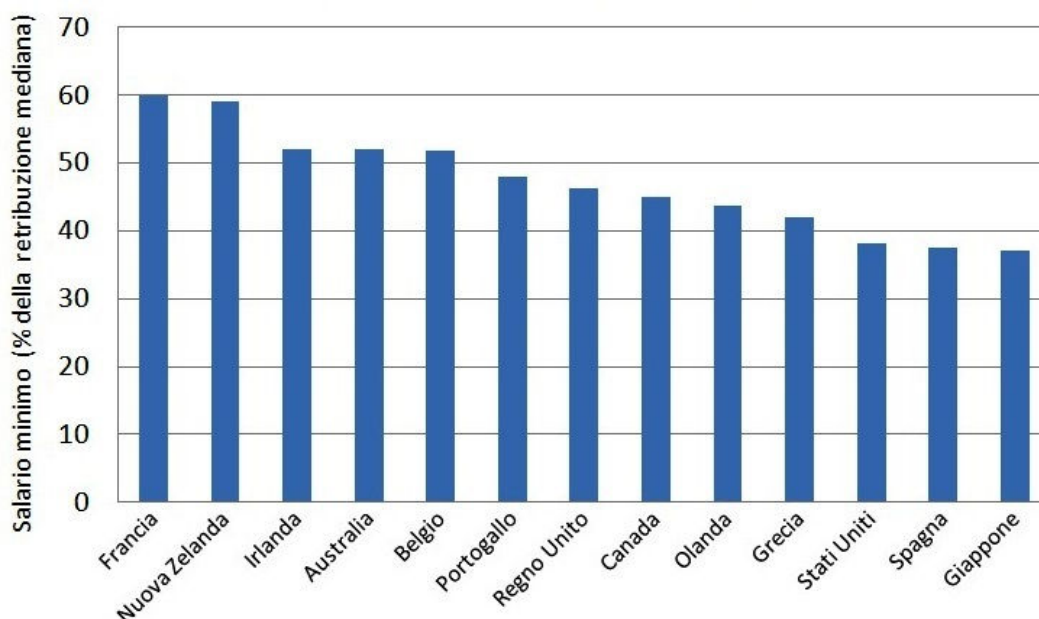
“Un'altra assunzione è che i lavoratori non siano mai sottopagati. La logica è che se un lavoratore fosse sottopagato, un'impresa rivale gli offrirebbe un salario più alto. Questo potrebbe essere vero, ad esempio, per un dirigente, ma non per qualcuno che svolge un lavoro non qualificato [...] Non ci sono talent-scout di lavoratori a basso salario”⁵⁹.

Attraverso la retribuzione minima, i governi possono sostenere chiunque non abbia un potere contrattuale sufficiente a chiedere un compenso migliore, in maniera particolarmente efficace nel caso dei lavoratori a basso salario. Gli stati devono poi imporre la loro applicazione a tutte le imprese, affinché queste politiche non rechino svantaggio ad alcuni datori piuttosto che ad altri.

⁵⁸ The Huffington Post, “Raising Minimum Wage Combats Poverty and Benefits Our Economy” di Hilda L. Solis, 19 Luglio 2016

⁵⁹ Robert Nielsen, *The Advantage Of The Minimum Wage*, Robertnielsen21.wordpress.com, 30 marzo 2013

Figura 4.2. Salari minimi rappresentati come percentuali della retribuzione mediana in alcuni paesi dell'OCSE, 2010



Fonte: International Labour Organization, *Global Wage Report 2012/2013 - Wages and equitable growth*, International Labour Office - Geneva, p. 37

Fra gli ordinamenti più avanzati, molti hanno già adottato un salario minimo, ma il problema sta nel livello al quale questo è fissato. La figura 4.2. mostra i confronti effettuati dall'OIL in merito ai salari minimi nazionali in alcuni paesi; il minimo è rapportato alla retribuzione mediana, cioè la paga del lavoratore che sta al centro della scala dei compensi. Solitamente, nei paesi avanzati le quote si aggirano fra il 30% ed il 50% della mediana. Bisogna notare come anche la cifra più alta, il 60% della Francia, sia comunque inferiore alla soglia di “basso salario” per come intesa dall'OCSE, ossia il 66,6% della retribuzione mediana⁶⁰.

L'Italia non è rappresentata in figura, poiché nel nostro ordinamento non sono previsti dei minimi legali per i salari. Questi vengono invece stipulati durante le contrattazioni collettive, ma l'applicazione non è comunque obbligatoria per i datori. Vi sono, inoltre, tipologie di contratti di lavoro individuali, come stage e contratti a progetto, che non fanno riferimento ad alcun contratto nazionale di lavoro con i relativi livello di inquadramento e salario base, e che pertanto sono in ogni caso esclusi dall'applicazione dei minimi retributivi.

⁶⁰ <http://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm> - “L'incidenza del basso salario si riferisce alla percentuale di lavoratori che guadagnano meno dei due terzi della retribuzione mediana”

Nel caso del Regno Unito, Il *National Minimum Wage* è diventato legge il primo aprile 1999, dopo essere stato una delle tematiche principali della campagna elettorale dei laburisti. Fino ad allora non era mai stato stabilito un salario minimo, ed provvedimento venne motivato con il declino del potere contrattuale delle organizzazioni sindacali⁶¹. L'*NMW* è tuttora determinato dal governo dietro consulenza della Low Pay Commission, ma quest'ultima si concentra per lo più sulle conseguenze dei minimi per il mercato del lavoro. La misura preferita dalla commissione è infatti il *bite*, o 'incidenza dell'*NMW*': esso consiste nel rapporto tra salario orario minimo e salario orario mediano, è dà quindi un'idea di come venga retribuita la produttività (oraria) del lavoratore. Atkinson vorrebbe invece focalizzarsi sulla dimensione distributiva dei redditi, e a questo fine la variabile rilevante diverrebbe la retribuzione mensile⁶².

Di simile parere è la Living Wage Foundation di Londra, che, in collaborazione con l'Università di Loughborough, ha calcolato un salario vitale (*living wage*) basandosi sul costo della vita nel Regno⁶³. Il *living wage* analizza gli effetti delle retribuzioni individuali sul reddito disponibile di una famiglia, considerando anche fonti di reddito diverse da quello da lavoro. Vengono dapprima identificati "i costi minimi per ciascuno di nove tipi diversi di nucleo familiare". Le nove famiglie modello vanno da adulti single fino a coppie con quattro figli compresi in uno specifico range di età⁶⁴. Su questa base viene stimato un salario orario necessario, facendo la media fra i tipi di famiglie (ovviamente, i requisiti salariali variano a seconda del nucleo familiare - chi è membro di una famiglia con più fonti di reddito necessita un salario vitale minore rispetto, ad esempio, ad un genitore single). Il salario vitale raccomandato che si ottiene al termine del calcolo corrisponde circa al 55% della mediana delle retribuzioni, ed è cioè del 20% superiore al livello attuale.

Come si può leggere nel sito della Living Wage Foundation, il salario vitale è un tasso stabilito autonomamente dal governo, e le imprese possono applicarlo volontariamente⁶⁵. Ad oggi si contano più di duemila e seicento *Living Wage Employers*, cioè aziende e singoli datori che remunerano i loro dipendenti secondo le direttive della fondazione⁶⁶. Nonostante il successo della promozione di questa pratica retributiva, nel Regno Unito

⁶¹ <http://www.politics.co.uk/reference/national-minimum-wage>

⁶² A. B. Atkinson, op. cit., pp. 152-153

⁶³ Va distinto dal "salario vitale nazionale" (*national living wage*), che è invece un premio al salario minimo per tutti i lavoratori sopra ai 25 anni, annunciato nel 2015 dal Cancelliere dello Scacchiere e divenuto obbligatorio nell'aprile di quest'anno - il governo ha dato istruzioni alla Low Pay Commission allo scopo che esso raggiunga il 60% della retribuzione mediana entro il 2020 (<http://www.livingwage.gov.uk/>)

⁶⁴ Centre for Research in Social Policy, *Uprating the UK Living Wage in 2013*, CRSP Working Paper 2013, University of Loughborough

⁶⁵ <http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage>

⁶⁶ <http://www.livingwage.org.uk/employers>

circa un lavoratore su quattro riceve ancora un compenso inadeguato: fra il 2011 ed il 2013, a Londra, il 20% degli impiegati riceveva un salario inferiore rispetto a quello della Fondazione⁶⁷, e nel resto del Regno la stessa proporzione era del 23% nel 2014⁶⁸.

C'è quindi ancora spazio per agire, in Gran Bretagna come nel resto d'Europa: mentre in Germania il minimo legale di 8,50€ all'ora è stato introdotto il primo gennaio 2015 ed ha avuto “*moderate conseguenze*” sul mercato lavorativo⁶⁹, in Italia attualmente non ci sono norme specifiche che regolino questa prassi, e nel resto del continente i livelli dei minimi esistenti spesso stentano a superare la metà del compenso del lavoratore medio. Queste statistiche conducono Atkinson all'idea del codice, la cui funzione sarebbe dare un indirizzo alle imprese riguardo alle retribuzioni dei lavoratori *sopra* al salario minimo.

4.3. Un codice: Regole di condotta per il settore privato

Un insieme universale di regole retributive per le aziende potrebbe appoggiare i governi nella risoluzione del problema presentato precedentemente, cioè l'esplosione delle retribuzioni nella parte alta della distribuzione dei redditi. Fra i paesi OCSE, un appartenente al decile più ricco della popolazione guadagna in media nove volte più di un membro del decile più povero: un rapporto che è sette volte più grande rispetto all'inizio degli anni '90⁷⁰. Negli ultimi anni, molte figure politiche, partiti ed associazioni di cittadini si sono movimentati per chiedere un contenimento dei compensi delle fasce superiori della popolazione.

Nel 2013, in Svizzera, furono promossi due diversi referendum su questa materia. In marzo, nei ventisei cantoni venne votata una bozza di legge, presentata dal senatore Thomas Minder, il cui fine voleva essere una riduzione dei poteri dei dirigenti. Le proposte avanzate erano un taglio dei compensi con l'introduzione di un voto vincolante degli azionisti, più il divieto della pratica delle fuoriuscite milionarie (i cosiddetti ‘bonus di addio o di benvenuto’, atti ad incoraggiare l'acquisto o la vendita di un'azienda). L'iniziativa fu un successo, con quasi il 68% di favorevoli alla riforma⁷¹. Con il referendum di novembre si intendeva invece proibire ad un qualsiasi dirigente di

⁶⁷ <http://www.londonspovertyprofile.org.uk/indicators/topics/low-pay/low-paid-residents/>

⁶⁸ BBC, “More jobs paying below living wage”, 12 Ottobre 2015

⁶⁹ Repubblica.it - Blog, “In Germania il salario minimo funziona. E non ha portato licenziamenti” di Luca Pagni, 17 agosto 2016

⁷⁰ <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>

⁷¹ The Guardian, “Voters in Swiss referendum back curbs on executives' pay and bonuses” di Kim Willsher e Phillip Inman, 3 Marzo 2013

guadagnare in un mese più di quanto potesse guadagnare il suo dipendente meno pagato in un anno. Questa seconda iniziativa, che divenne nota col nome di ‘*Referendum 1:12*’, venne però respinta con una maggioranza del 65,3%; le motivazioni furono probabilmente la paura di una perdita di competitività delle imprese svizzere e la possibile delocalizzazione estera delle stesse⁷².

Nello stesso anno, nel Regno Unito, il governo di coalizione introdusse un nuovo regolamento che ricordava il referendum svizzero di primavera: il *Business Enterprise and Regulatory Reform Act* concedeva agli azionisti il diritto di veto sulle politiche retributive dei dirigenti, ed esigeva che le imprese rapportassero la crescita percentuale dei compensi dei manager a quella della forza lavoro aziendale⁷³; queste riforme hanno tuttavia avuto poca efficacia reale⁷⁴. Lo High Pay Centre, organismo indipendente che monitora le retribuzioni in cima alla scala dei redditi nel Regno, ha suggerito che il diritto di veto venga a sua volta vincolato dall’aver trascorso un “*periodo di qualifica*” all’interno dell’azienda, in modo che gli incentivi retributivi riflettano la visione a lungo termine di coloro che già abbiano un rapporto continuativo con la governance dell’impresa e siano realmente interessati al suo successo⁷⁵.

L’idea sostenuta dallo High Pay Centre è che, in misura proporzionale, tutti i lavoratori debbano condividere il successo dell’azienda. Ciò può avvenire solo finché il rapporto retributivo fra chi sta al vertice e chi sta alla base rimane costante; l’espansione del divario, come aveva spiegato l’Economic Policy Institute, dimostra che i risultati aziendali non vengono distribuiti legittimamente fra coloro che ne sono gli artefici.

Qualche anno fa, sempre nel Regno Unito, si pensò di mettere un freno a questo processo tramite l’introduzione di un ‘moltiplicatore limitante’ nel settore pubblico, che avrebbe avuto la funzione di impedire ad un qualsiasi dirigente di guadagnare più di venti volte tanto rispetto al suo dipendente meno pagato. Anche in questo caso, l’idea di fondo era “*prevenire la monopolizzazione dirigenziale dei profitti derivanti dall’incremento di produttività, e permetterne la condivisione dei benefici a tutti i lavoratori che vi abbiano contribuito*”⁷⁶.

Will Hutton, cui fu affidato lo studio preliminare di questo provvedimento, arrivò però alla conclusione che il tetto retributivo sarebbe stato inutile o dannoso:

⁷² The Guardian, “Switzerland votes against cap on executive pay” di John Hooper, 24 Novembre 2013

⁷³ UK Government, *Enterprise And Regulatory Reform Act 2013: A guide*, Department for Business, Innovation and Skills, June 2013

⁷⁴ High Pay Centre, *Reform Agenda: How to make top pay fairer*, High Pay Centre, London 2014, p. 4

⁷⁵ High Pay Centre, op. cit., p. 5

⁷⁶ W. Hutton, *Review of Fair Pay in the public sector: Final Report*, HMSO, London, March 2011, p. 9

“Al momento, un moltiplicatore massimo di 20 a 1 interesserebbe non più di 70 senior manager [...] Un singolo limite alla dispersione delle retribuzioni sarebbe tuttavia ingiusto, colpendo alcune organizzazioni piuttosto che altre; potrebbe creare incentivi distorsivi e persino essere visto come un traguardo per i dirigenti che guadagnano meno”⁷⁷.

Oltre a ridurre l’attrattiva economica dei posti di lavoro dirigenziali nei servizi pubblici rispetto al settore privato, il moltiplicatore ‘20 a 1’ avrebbe potuto avere conseguenze dirette anche sugli impiegati pubblici: per alzare la soglia della propria compenso, ad un manager sarebbe stato sufficiente eliminare dal proprio organico la posizione con la retribuzione più bassa, tramite licenziamento o anche solo esternalizzazione. Si sarebbe potuto aggirare il problema vincolando il limite inferiore al salario minimo, ma ciò avrebbe obbligato la scala delle retribuzioni alle variazioni del minimo stesso.

Ad opinione di Hutton, piuttosto che uniformarsi ad un uguale livello, le organizzazioni che prestano servizi nel settore pubblico dovrebbero piuttosto pubblicare la propria scala delle retribuzioni, e spiegare per quali ragioni ogni dirigente o dipendente riceve quella specifica quantità di denaro pubblico. Il metodo migliore sarebbe dare vita ad una *“struttura coerente di principi retributivi”*, che preservi la capacità dei servizi pubblici di trovare ed assumere individui competenti, e che assicuri ai cittadini che i compensi siano *“equamente abbinati a responsabilità e performance”⁷⁸.*

Il ‘sistema equo’ concepito da Will Hutton per il settore pubblico è ideologicamente molto simile al *codice di buone pratiche* di Atkinson. Tuttavia, mentre il primo prospettava una nuova regolamentazione dei servizi statali, l’intenzione del secondo è creare un complesso di norme valide per tutto il mercato, dal momento che le cause principali dell’eccessiva dispersione nelle retribuzioni provengono dal settore privato. La complicazione maggiore sta nel fatto che è ben più difficile far sì che delle società *private* si adeguino ad un codice che ne regoli le retribuzioni. Di fronte a questo dilemma, Atkinson individua tre vie percorribili da qualsiasi governo.

1. Lo Stato potrebbe fare uso del proprio potere di mercato. Rendendo l’adozione del codice condizione necessaria a divenire fornitore di beni o servizi della pubblica amministrazione, il governo si assicurerebbe la collaborazione di un gran numero di imprese nella promozione delle regole retributive.

⁷⁷ W. Hutton, op. cit., p. 10

⁷⁸ W. Hutton, op. cit., p. 7

2. Lo Stato potrebbe imporre la dichiarazione pubblica del proprio sistema retributivo a tutte le imprese che non abbiano adottato il codice e che vogliano commerciare entro i suoi confini. È la medesima soluzione che Hutton aveva pensato per gli enti pubblici, ed avrebbe l'effetto di responsabilizzare le aziende nei confronti del pubblico.
3. Lo Stato potrebbe promuovere il codice fra le governance aziendali, intimando ai dirigenti di agire nell'interesse di tutti gli stakeholder (inclusi, oltre agli azionisti, anche tutti gli impiegati, i clienti e la collettività in generale), come già suggerito dallo High Pay Centre⁷⁹.

La finalità del codice sarebbe la riduzione dei divari retributivi, sia tra i lavoratori ai livelli diversi dell'impresa sia tra i lavoratori all'interno dello stesso inquadramento. Attualmente, accade assai di rado che due lavoratori che svolgono le stesse mansioni riscuotano una busta paga uguale fino al centesimo, e la crescente individualizzazione dei salari che si è vista a partire dalla fine del secolo scorso non sempre è giustificata. Escludendo trattenute fiscali o previdenziali ed assegni familiari, le diversità maggiori sono spesso riconducibili a cause di anzianità, di etnia e di genere. Mentre la prima può essere una ragione condivisibile per remunerare in modo differente due lavoratori che esercitano la stessa funzione - ad esempio, una maggior esperienza potrebbe dare più sicurezza al datore, ed il conseguente maggiore compenso potrebbe spronare il lavoratore più giovane ad apprendere dal collega più anziano - le altre due cause non possono legalmente costituire motivo di diverso trattamento retributivo⁸⁰. In questi termini, il codice potrebbe risolvere molte fattispecie già esistenti, imponendo alle imprese di rivedere la propria scala delle retribuzioni (soluzione 1) oppure di pubblicarla (soluzione 2), rivelando così eventuali condizioni discriminatorie.

Atkinson, immaginando i modi attraverso i quali si possano spingere le società private a conformarsi al codice, non prevede una quarta soluzione che passi attraverso l'ingiunzione forzata. Questo per fare sì che lo Stato possa essere appoggiato più facilmente dai cittadini nella promozione della sua politica:

⁷⁹ High Pay Centre, op. cit., pp. 5-6

⁸⁰ Artt. 20 (divieto delle discriminazioni di razza e genere) e 21 (parità di trattamento tra donna e uomo in campo di occupazione, di lavoro e di retribuzione) della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)*; artt. 3 (principio di uguaglianza degli individui di fronte alla legge) e 37 (uguaglianza dei diritti di donna e uomo e principio di uguaglianza retributiva di donna e uomo a parità di lavoro) della Costituzione Italiana

“Il consenso volontario è più difficile da ottenere ma [...] ha maggiori possibilità di essere mantenuto dei controlli di legge, anche a fronte di cambiamenti del governo”⁸¹.

La parte finale della frase evidenzia come l'applicazione del codice retributivo non dovrebbe dipendere da condizioni politiche temporanee. L'insieme delle regole verrebbe infatti stabilito in un contesto politicamente neutrale, il *Consiglio sociale economico* di cui ho parlato precedentemente. Costringendo le imprese ad adottarlo, il codice rischierebbe in futuro di essere ricondotto alla situazione di governo del momento, e rischierebbe di perdere autorevolezza non appena detto governo termini il suo mandato o (peggio) venga destituito.

Coinvolgendo invece le parti sociali, il Consiglio consapevolizzerebbe la collettività sulle disuguaglianze nel mondo del lavoro, questione che interessa certamente la maggioranza della popolazione ma della quale spesso non sono conosciute l'entità e le manifestazioni.

⁸¹ A. B. Atkinson, op. cit., p. 158

Conclusioni

Fino al ventesimo secolo, le differenze nei compensi dei lavoratori all'interno delle imprese erano generalmente riconducibili alle diverse mansioni, capacità e responsabilità dei medesimi. La rivoluzione delle tecnologie informatiche avvenuta negli ultimi anni del millennio, spersonalizzando molte delle attività aziendali, ha reso sempre più il lavoro umano un fattore produttivo comparabile alle macchine o alle materie prime, e molto spesso gli stessi lavoratori vengono concepiti come degli input interscambiabili all'interno della catena produttiva. Ciò ha a sua volta condotto alla crescita esponenziale dell'uso delle forme atipiche di impiego, attraverso le quali i datori possono gestire la risorsa umana in modo flessibile a seconda delle esigenze occasionali. A causa della riduzione di centralità che ha subito la forza lavoro, si è allargato il divario nella suddivisione dei profitti aziendali tra chi apporta capitale e chi conferisce una prestazione, ed i dipendenti a bassa qualifica sono stati quelli sui quali è pesata maggiormente questa espansione. I proventi dell'attività economica non vengono più spartiti in maniera congrua fra coloro che ne sono gli autori, bensì ogni anno una fetta maggiore rimane all'ambiente dirigenziale. Tutto questo si traduce in un aumento della disuguaglianza nell'intera società, poiché i ricavi del prodotto interno finiscono sproporzionatamente in mano a coloro che sono già nella parte alta della distribuzione dei redditi, ovvero gli individui con alte rendite da lavoro o da capitale.

Per dare un freno a questo processo è indispensabile che la collettività abbia una maggior coscienza del problema e delle sue dimensioni, ed un metodo efficace per raggiungerla sarebbe creare delle istituzioni pubbliche che coinvolgano associazioni di lavoratori, imprenditori e cittadini in generale col fine di discutere della questione. Grazie a queste assemblee, i governi potrebbero essere maggiormente consapevoli ed efficaci nella risoluzione delle ineguaglianze.

Per evitare inoltre che continui ad ingrandirsi il gap retributivo fra i diversi livelli della distribuzione, fra i sessi e fra i gruppi etnici, e in senso lato per contrastare i fenomeni di discriminazione che conducono ad ingiuste disparità di trattamento retributivo, occorre intraprendere tre percorsi. Bisogna in primo luogo consolidare il potere contrattuale dell'offerta di lavoro, assicurandosi che dei lavoratori non debbano sopportare condizioni lesive della dignità pur di non rimanere senza impiego. Successivamente, bisogna stabilire dei nuovi standard di reddito minimo, ed impedire che degli individui vengano retribuiti

meno del dovuto o comunque in misura inferiore ad un salario dignitoso e sufficiente al proprio sostentamento. È infine necessario adoperarsi affinché le imprese adottino dei principi di equità e giustizia nella distribuzione interna dei profitti, evitando che alcune di esse, per perseguire un obiettivo di maggiore competitività nel mercato, pesino eccessivamente sui propri dipendenti.

Bibliografia

- Atkinson A. B., *Inequality: What can be done?*, by the President and Fellows of Harvard College, 2015 – Ed. Italiana: Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015
- Boll C., Leppin J., Rossen A., Wolf A., *Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries*, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Luxembourg, 2016
- Brandolini A., Viviano E., *Extensive vs. intensive margin: Changing perspective on the employment rate*, Saggio preparato per la 31esima General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, St. Gallen, Switzerland, August 22-28, 2010
- Brodsky M. M., *Public-service employment programs in selected OECD countries* in *Monthly Labor Review*, 123, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, 2000
- Cortelazzo M., Zolli P., *Dizionario Etimologico della Lingua Italiana*, Zanichelli editore S.p.A., Bologna, 1999
- Ellwood D. T., Welty E. D., *Public Service Employment and Mandatory Work: A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?*, Kennedy School of Government, Harvard University, March 6, 1999
- European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014
- European Commission, *The current situation of gender equality in the Netherlands – Country Profile*, European Commission, Directorate-General Justice, Unit D2 “Gender Equality”, 2013
- High Pay Centre, *Reform Agenda: How to make top pay fairer*, High Pay Centre, London 2014
- Hutton W., *Review of Fair Pay in the public sector: Final Report*, HMSO, London, March 2011
- International Labour Organization, *Part-time work: solution or trap?* in *International Labour Review*, 136, 1997
- International Labour Organization, *A new era of social justice*, Report of the Director-General, Report I(A), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011
- International Labour Organization, *Global Wage Report 2012/2013 - Wages and equitable growth*, International Labour Office - Geneva, 2013
- International Labour Organization, *Non-standard forms of employment - Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Geneva, 16–19 February 2015
- Japan Institute for Labour Policy and Training, *Issues and Challenges Common to the Major Developed Countries - 2011 JILPT Seminar on Non-regular Employment*, JILPT Report No. 10, Tokyo, 2011
- Manyika J., Lund S., Auguste B., Ramaswamy S., *Help wanted: The future of work in advanced economies*, McKinsey Global Institute Discussion Paper, McKinsey & Company, 2012
- OECD, *Employment Outlook 2014*, OECD, Paris, 2014
- OECD, *Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes*, OECD Development Centre, December 2014
- UK Government, *Enterprise And Regulatory Reform Act 2013: A guide*, Department for Business, Innovation and Skills, June 2013

United Nations, *Human Development Report 2015*, United Nations Development Programme, New York, 2015

Sitografia

BBC, "More jobs paying below living wage", 12 Ottobre 2015: <http://www.bbc.com/news/business-34505114>

Current Agriculture research journal, "Impact of National Rural Employment Guarantee Scheme in India on Rural Poverty and Food Security" di K. Kareemulla, P.Ramasundaram, Shalander Kumar e C.A. Rama Rao, 2013: <http://www.agriculturejournal.org/volume1number1/impact-of-national-rural-employment-guarantee-scheme-in-india-on-rural-poverty-and-food-security/>

Economic Policy institute Report, "Stock market headwinds meant less generous year for some CEOs" di Lawrence Mishel e Jessica Schieder, 12 Luglio 2016: <http://www.epi.org/publication/ceo-and-worker-pay-in-2015/>

Financial Times, "Executive pay attacked as scandalous", 14 Maggio 2008: http://www.ft.com/cms/s/0/682a6bea-2216-11dd-a50a-000077b07658.html?ft_site=falcon&desktop=true#axzz4JaTA9igF

Il Sole 24 Ore, "Con il Cnel scompare un «peso» da 8,7 milioni" di Manuela Perrone, 19 gennaio 2016: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-19/con-cnel-scompare-peso-87-milioni-063716.shtml?uuid=AC2ONoCC>

International Business Times, "Davos 2016: Experts Say Inequality Is Key Threat To Global Economy" di Mark Hanrahan, 21 Gennaio 2016: <http://www.ibtimes.com/davos-2016-experts-say-inequality-key-threat-global-economy-2274650>

International Labour Organization, "Large gender gaps remain across broad spectrum of global labour market", 8 marzo 2016: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_457267/lang-en/index.htm

Pew Research Centre, "Middle Easterners See Religious and Ethnic Hatred as Top Global Threat", 16 Ottobre 2014: <http://www.pewglobal.org/2014/10/16/middle-easterners-see-religious-and-ethnic-hatred-as-top-global-threat/>

Repubblica.it - Blog, "In Germania il salario minimo funziona. E non ha portato licenziamenti" di Luca Pagni, 17 agosto 2016: <http://pagni.blogautore.repubblica.it/2016/08/17/in-germania-il-salario-minimo-funziona-e-non-ha-portato-licenziamenti/>

Robertnielsen21.wordpress.com "The Advantage Of The Minimum Wage" di Robert Nielsen, 30 marzo 2013: <http://whistlinginthewind.org/2012/07/27/the-advantage-of-the-minimum-wage/>

The Economist, "The Economist explains: Why so many Dutch people work part time", 11 Maggio 2015: <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-12>

The Guardian, "Switzerland votes against cap on executive pay" di John Hooper, 24 Novembre 2013: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/switzerland-votes-against-cap-executive-pay>

The Guardian, "Voters in Swiss referendum back curbs on executives' pay and bonuses" di Kim Willsher e Phillip Inman, 3 Marzo 2013: <http://www.theguardian.com/world/2013/mar/03/swiss-referendum-executive-pay>

The Huffington Post, "Raising Minimum Wage Combats Poverty and Benefits Our Economy" di Hilda L. Solis, 19 Luglio 2016: http://www.huffingtonpost.com/hilda-l-solis/raising-minimum-wage-comb_b_7829450.html

The Indian Express, "No proof required: Move from NREGA to cash transfers" di Surjit S. Bhalla, 12 Dicembre 2014: <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/no-proof-required-move-from-nrega-to-cash-transfers/>

The Wall Street Journal, "The Young and the Jobless", 3 Ottobre 2009:
<http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203440104574402820278669840>

Sito web del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro: <http://www.cnel.it/>

Sito web del Fondo Monetario Internazionale: <http://www.imf.org/>

Sito web del Governo del Regno Unito: <http://www.gov.uk/>

Sito web della Living Wage Foundation: <http://www.livingwage.org.uk/>

Sito web del London's Poverty Profile: <http://www.londonpovertyprofile.org.uk/>

Sito web del National Living Wage: <http://www.livingwage.gov.uk/>

Sito web dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD): <http://www.oecd.org/>

Sito web dell'Oxford English Dictionary: <http://www.oed.com/>

Sito web di Politics.co.uk: <http://www.politics.co.uk/>

Sito web del Sociaal-Economische Raad: <http://www.ser.nl/>

Database dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO): <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/c2e.html>

Database dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD): <http://data.oecd.org/>

The Economist, "Pay Attention", 12 Giugno 2008: <http://www.economist.com/node/11543665>