

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/355105147>

Una proposta di sussidiarizzazione dei bassi salari

Chapter · September 2021

CITATIONS

0

READS

6

2 authors, including:



Silvio Traverso

Università degli Studi di Genova

21 PUBLICATIONS 88 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Migration and Development in Bangladesh [View project](#)



Technology firms workers [View project](#)

3.4.

Una proposta di sussidiarizzazione dei bassi salari*

Il basso livello di occupazione, in particolare quello femminile e giovanile, insieme al pronunciato dualismo tra protetti e non protetti e tra Nord e Sud del Paese, rappresenta uno dei problemi che da almeno mezzo secolo affliggono il mercato del lavoro italiano. A tali problemi di natura strutturale si sono aggiunti, nel corso degli ultimi decenni, fattori che hanno concorso ulteriormente alla sua polarizzazione, favorendo la creazione di ampi bacini di inattivi e di lavoratori “di seconda classe”, economicamente vulnerabili ed esposti a un elevato rischio di emarginazione. Tra questi fattori spiccano il significativo afflusso di immigrati provenienti da Paesi a basso reddito, molti dei quali hanno incontrato difficoltà a trovare impieghi regolari e sufficientemente retribuiti, e le dinamiche associate al progresso tecnico e alla nuova divisione mondiale del lavoro, che hanno contribuito all’obsolescenza di alcune competenze un tempo remunerative e messo in crisi la competitività di alcuni settori economici a medio-basso contenuto tecnologico in cui il paese era storicamente specializzato²⁶¹. Il deflagrare della crisi associata alla pandemia di COVID-19, i cui effetti sul mercato del lavoro devono ancora manifestarsi nella propria interezza, ha ulteriormente esacerbato questi problemi e, probabilmente, contribuirà ad accelerare alcune delle dinamiche polarizzatrici in atto prima della crisi.

229

La pandemia ha inoltre reso evidente la vulnerabilità di un’ampia fascia della popolazione, le cui condizioni di vita e di lavoro hanno reso particolarmente esposta sia al rischio sanitario che a quello economico conseguente al blocco di molte attività dovuto alle misure per contrastare la diffusione del virus. A tale fascia della popolazione appartiene una quota consistente degli immigrati presenti in Italia. Non pochi di essi, infatti, vivono in contesti che rendono difficile il distanziamento e l’accesso ai servizi sanitari. È quindi vero che

* Questa sezione è stata scritta da Luigi Bonatti e Silvio Traverso

²⁶¹ Amighini A., Leone M., Rabellotti R. (2011): *Persistence versus change in the international specialization pattern of Italy: How much does the ‘district effect’ matter?*, “Regional Studies”, 45, pp. 381-401.

“nonostante la sostanziale equiparazione agli italiani nella fruizione degli interventi a garanzia dell’occupazione e di sostegno al reddito, sono la loro condizione pregressa e la diffusa contaminazione con il settore informale ad averne compromesso la situazione in misura ancor più accentuata di quanto avvenuto per molti italiani”²⁶². Con gli onerosi interventi che si sono resi necessari per proteggere le categorie con redditi al di sotto o al limite della linea della povertà, **la pandemia ha anche mostrato come – oltre ad essere problematico sul piano etico – un modello socio-economico che ha alla base milioni di lavoratori, sia italiani che stranieri, impiegati in attività precarie e scarsamente remunerate comporta oneri e costi occulti per l’intera collettività**. Costi che tuttavia si manifestano in occasione di crisi economiche o che necessariamente emergeranno nel lungo periodo allorché molti di questi soggetti svantaggiati invecchieranno e disporranno di redditi insufficienti a garantirne l’inclusione sociale.

D’altro canto, la crisi del COVID-19 sembrerebbe aver aperto una finestra di opportunità – incarnata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza finanziato dai fondi del Next Generation EU e dall’insediamento di un governo di unità nazionale appoggiato da quasi tutte le forze politiche dell’arco parlamentare – per l’implementazione di riforme ambiziose e capaci di offrire risposte efficaci ad alcuni dei problemi economici strutturali del Paese e delle tendenze che ne minacciano la coesione del tessuto sociale.

Sulla base di tali presupposti, questa Sezione del Rapporto delinea e discute l’introduzione di un sussidio diretto ai lavoratori alle dipendenze, siano essi italiani o di origine straniera, impiegati in occupazioni che pagano salari bassi.

Per introdurre la nostra proposta va innanzitutto ricordato come, in risposta al processo di polarizzazione del mercato del lavoro, le politiche pubbliche sono chiamate a sostenere gli investimenti in capitale umano, in infrastrutture digitali, in ricerca di base, così da accelerare la crescita della produttività nelle attività in cui il progresso tecnologico ha più importanza. **Altrettanto prioritario, però, è il sostegno pubblico ai lavoratori a bassa qualifica – sia quelli nati in Italia che quelli immigrati – impegnati in attività che non solo non andranno scomparendo, ma anzi sono destinate a mantenere un peso di tutto rilievo**. Si tratta di incentivare questi lavoratori, in particolare donne e giovani, a partecipare al mercato del lavoro, di ridurre l’incidenza del lavoro nero e della povertà, e di evitare eccessive disuguaglianze nei redditi da lavoro che le mere dinamiche di mercato tenderebbero ad accentuare. A tale fine, il mix di politiche pubbliche dovrebbe essere coerente con i seguenti obiettivi: a) incentivare l’offerta di lavoro di quella fascia della popolazione, sia essa

²⁶² Zanfrini L. (2021): “Il lavoro”, in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 123-138.

italiana o di origine straniera, che attualmente si trova ai margini del mercato del lavoro e che consiste prevalentemente di donne e di giovani, rendendo più appetibili (anche per i cittadini italiani) le occupazioni che tipicamente richiedono lavoro poco qualificato; *b*) aumentare la domanda di lavoro nei settori ad alta intensità di lavoro, creando così nuove opportunità di occupazione ed avvicinando il tasso di occupazione al target che in base alla Strategia di Lisbona del 2000 l'Italia avrebbe dovuto raggiungere già nel 2010 (70%)²⁶³; *c*) ridurre il lavoro nero in questi settori; *d*) aumentare i redditi da lavoro delle famiglie a rischio di povertà, siano esse italiane o di origine straniera, diminuendo quella disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che colpisce particolarmente i cittadini di origine straniera e gli italiani residenti nelle aree economicamente più depresse del Paese.

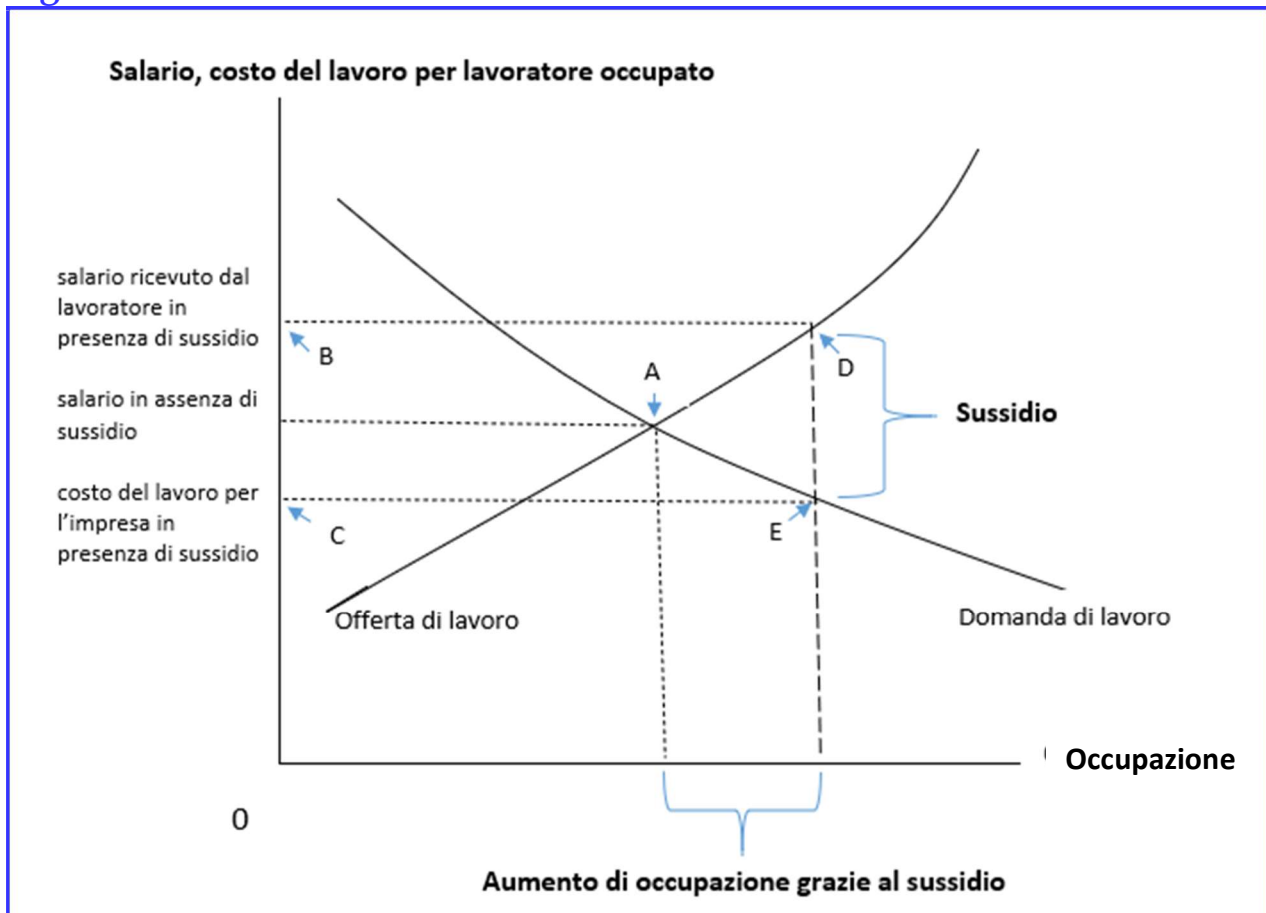
È evidente che uno strumento come il cosiddetto “reddito di cittadinanza” – o in generale una qualche forma di reddito minimo condizionale allo stato di disoccupazione – risulti difficilmente compatibile con questi obiettivi, soprattutto se fissato a un livello troppo alto relativamente ai salari che il mercato locale del lavoro è in grado di offrire. Similmente, l'imposizione di salari minimi che siano troppo elevati relativamente alla produttività media delle imprese di ampie aree del Paese rischia di ridurre l'occupazione e accrescere il numero di lavoratori irregolari. È invece rilevante, per aumentare il tasso di occupazione, che il sistema di tassazione non disincentivi il lavoro del secondo coniuge²⁶⁴: proposte di riforma del prelievo fiscale sulle persone fisiche devono quindi essere attentamente vagliate, in particolare in relazione al loro effetto sull'offerta di lavoro femminile. Anche il sistema di welfare italiano, finora sbilanciato a protezione degli anziani, va ripensato a favore delle donne che lavorano e dei giovani che allevano bambini. Infine, per conseguire gli obiettivi di cui sopra, è da valutare quanto proposto da Phelps²⁶⁵ per gli Stati Uniti, ovvero l'introduzione di sussidi pubblici permanenti e generalizzati ai salari dei lavoratori a bassa qualifica. La Figura 3.4.1 ci illustra l'effetto di tali sussidi in un mercato del lavoro concorrenziale

²⁶³ Gli obiettivi fissati nella Strategia di Lisbona erano di un tasso di occupazione complessivo pari al 70%, un tasso di occupazione femminile pari al 60% e un tasso di occupazione delle persone nella classe d'età 55-64 pari al 50%, tutti obiettivi da cui l'Italia è attualmente molto lontana.

²⁶⁴ Cf. Rapallini C. (2006): *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, Società italiana di Economia Pubblica, Working Paper N. 475; Colonna F., Marcassa S. (2015): *Taxation and female labor supply in Italy*, “IZA Journal of Labor Policy”, 4, Article number 5.

²⁶⁵ Phelps E.S. (1997): *Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise*, Harvard University Press, Cambridge [trad. it: *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, Roma-Bari, 1999]; Phelps E.S. (2021): *Edmund S. Phelps says more...*, Project Syndicate, May 4, <https://www.project-syndicate.org/say-more/an-interview-with-edmund-s-phelps-2021-05>

Figura 3.4.1 – Effetto dei sussidi ai salari



232

Note: L'introduzione del sussidio alza il salario ricevuto dai lavoratori rispetto a quanto essi riceverebbero in assenza del sussidio e abbassa il costo del lavoro per le imprese rispetto a quello in cui esse incorrerebbero in assenza del sussidio, aumentando nello stesso tempo l'occupazione totale. Il costo del sussidio per l'operatore pubblico è dato dall'area BCDE.

Nel contesto italiano, la nostra proposta prevede la corresponsione di un sussidio a favore dei lavoratori alle dipendenze impiegati a tempo pieno percettori di un salario mensile netto inferiore a 1.500 euro. L'importo del sussidio è variabile e ammonterebbe, per ciascun lavoratore, al 50% della differenza tra il suo salario mensile netto e 1500 euro, soglia oltre la quale il sussidio cesserebbe di essere erogato. In questo modo, un lavoratore che, in assenza della misura, avrebbe guadagnato 800 euro mensili²⁶⁶, percepirebbe un sussidio pari a 350 euro, equivalente a un aumento del proprio reddito da lavoro pari al 44%. Di converso, un lavoratore con un salario base di 1400 euro mensile (pari al salario mediano dei dipendenti full-time) percepirebbe un sussidio di soli 50 euro, corrispondenti a un aumento del 4% del reddito da lavoro. Un esempio numerico della struttura del sussidio appena descritta è illustrato nella Tabella 3.4.1.

²⁶⁶ Nel 2019, poco meno del 5% dei lavoratori dipendenti a tempo pieno risultava guadagnare meno di 800 euro mensili.

Tab. 3.4.1 – Struttura del sussidio

Salario al netto del sussidio	Sussidio	Salario totale	Aumento relativo salario
650	425	1.075	65%
700	400	1.100	57%
750	375	1.125	50%
800	350	1.150	44%
850	325	1.175	38%
900	300	1.200	33%
950	275	1.225	29%
1.000	250	1.250	25%
1.050	225	1.275	21%
1.100	200	1.300	18%
1.150	175	1.325	15%
1.200	150	1.350	13%
1.250	125	1.375	10%
1.300	100	1.400	8%
1.350	75	1.425	6%
1.400	50	1.450	4%
1.450	25	1.475	2%
1.500	0	1.500	0%

L'esatto ammontare degli oneri finanziari associati all'introduzione di sussidi a favore dei lavoratori a basso salario dipende da una serie di fattori, quali ad esempio le future dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro, che non possono essere determinate con sicurezza ex ante. Analogamente, e per via delle medesime ragioni, risulta difficile individuare con esattezza quali soggetti beneficineranno in misura maggiore della misura. È tuttavia possibile, sulla base di dati storici relativi la composizione della forza lavoro, la struttura occupazionale e quella salariale, effettuare proiezioni che consentano di avere un'idea generale del costo e dei potenziali beneficiari di una simile misura nel contesto italiano. In quest'ottica, stimare il costo complessivo e la distribuzione del sussidio mantenendo fissa la struttura occupazionale e quella salariale del 2019, l'anno precedente la pandemia di Covid-19, appare come un semplice ma utile esercizio in grado di fornire un ragionevole punto di riferimento. Le proiezioni discusse in questa sezione, dunque, fanno riferimento – se non altrimenti specificato – a questo scenario e a un sussidio strutturato secondo lo schema descritto nella Tabella sopra riportata.

Secondo i dati Istat, prima della crisi economica associata alla pandemia, il numero di occupati in Italia era pari a circa 23,4 milioni. Come accennato in precedenza, tuttavia, il sussidio di occupazione riguarderebbe esclusivamente i lavoratori dipendenti occupati a tempo pieno che, sempre secondo i dati 2019,

risultavano essere circa 14,4 milioni, pari cioè al 62% degli occupati. Di questi, circa 8 milioni beneficerebbero del sussidio in quanto percettori di un salario netto inferiore a 1500 euro mensili. Data la distribuzione del reddito, l'onere finanziario della misura risulterebbe di poco inferiore a 15,4 miliardi di euro all'anno, corrispondenti a circa lo 1% del PIL (e leggermente superiore al costo combinato di "quota 100" e "reddito di cittadinanza"). Su base mensile, l'importo medio del sussidio ammonterebbe a circa 161 euro, non molto distante dall'importo mediano (150 euro). Circa un quarto degli assegni risulterebbe superiore ai 200 euro, mentre uno su dieci supererebbe i 320 euro mensili.

Ai fini della valutazione complessiva della manovra, è sicuramente utile analizzarne l'impatto differenziale su diverse categorie di lavoratori individuati sulla base di alcune rilevanti dimensioni socio-economiche. Nello specifico, considerando quanto sia importante, all'interno del contesto italiano, l'intreccio tra immigrazione e dinamiche associate alla povertà e alla marginalità economica, nel prosieguo della discussione terremo sempre presente la cittadinanza dei potenziali beneficiari del sussidio, incrociandola con altre dimensioni rilevanti quali il genere, la macroarea di residenza, la classe di età e il settore di impiego. In generale, secondo la proiezione "statica" discussa in questa sezione, dei circa 8 milioni di lavoratori che beneficerebbero del sussidio, circa 1,3 milioni sarebbe di origine straniera (il 16% del totale) e, tra essi, circa 870 mila sarebbero cittadini extra-comunitari. L'importo medio mensile medio del sussidio si attesterebbe intorno ai 152 euro per gli italiani, 199 euro per i lavoratori provenienti da altri Paesi europei e 211 euro per i lavoratori provenienti da Paesi extra-UE. Ne consegue dunque che questi ultimi beneficerebbero di circa il 14% delle risorse complessivamente stanziare, gli stranieri comunitari di circa il 7%, mentre i lavoratori italiani del restante 79%. Nel commentare questi numeri va notato che, essendo il sussidio corrisposto sulla base di un identico criterio che non discrimina sulla base della cittadinanza, la differenza nell'entità dei trasferimenti rispecchia esclusivamente la superiore incidenza, tra i lavoratori stranieri, di condizioni associabili a una maggiore vulnerabilità economica.

Come si può evincere dalla Tabella 3.4.2, sia tra i lavoratori italiani che quelli stranieri, l'importo medio del sussidio percepito dalle lavoratrici è sistematicamente più elevato rispetto a quello percepito dai lavoratori maschi. Analogamente, osservando le differenze su base geografica, l'importo medio dell'assegno aumenta con il diminuire della latitudine. A questo proposito, si può notare come l'importo medio a favore dei lavoratori extra-comunitari residenti nel sud Italia arrivi a superare la soglia dei 300 euro mensili, un dato che colpisce ma non desta stupore, considerando le tristemente note condizioni

di lavoro in cui sono sovente impiegate braccia straniere nelle campagne del Mezzogiorno. Guardando alla distribuzione dei sussidi in base alle fasce d'età, si osserva come generalmente, in termini di entità dell'importo mediamente percepito, i maggiori beneficiari risultino essere i lavoratori under 26 e gli over 55. Si può notare, tuttavia, che mentre nel caso di lavoratori italiani il sussidio medio tende a diminuire con l'età (aumentando marginalmente per gli over 55), per i lavoratori stranieri – siano essi comunitari o extra-comunitari – esso risulta inferiore per i lavoratori nelle fasce d'età 26-36 e 36-46, ossia fasce d'età che contengono lavoratori relativamente giovani. Sebbene la nostra analisi non consenta di analizzare più in profondità tale aspetto, **tale distribuzione sembra evidenziare un doppio dualismo del mercato del lavoro italiano, che l'introduzione del sussidio contribuirebbe ad attenuare.** Da un lato, infatti, per i lavoratori italiani il dualismo parrebbe articolarsi longitudinalmente e basato su un'asimmetria generazionale in termini di garanzie e protezione tra lavoratori giovani e lavoratori più anziani. Dall'altro, dai dati sembrerebbe emergere un secondo dualismo, quello tra lavoratori italiani e lavoratori stranieri. Sebbene tale dualismo si potesse rilevare anche dai dati riportati in precedenza, la tabulazione incrociata cittadinanza-classe di età consente di apprezzare meglio come i mercati del lavoro di italiani e stranieri differiscano sostanzialmente, con questi ultimi che tendono a guadagnare relativamente di più tra i 26 e i 46 anni, ossia quell'età in cui i lavoratori hanno acquisito un certo livello di esperienza e, al contempo, sono nel pieno delle proprie forze fisiche e, dunque, possono lavorare più a lungo e più intensamente. Ciò suggerisce come il mercato del lavoro degli stranieri risponda a logiche diverse e forse più concorrenziali, sebbene questa concorrenza sia limitata a lavori a bassa remunerazione (e probabilmente più usuranti sul piano fisico), che non sono quelli per cui competono i lavoratori italiani. Infine, per quanto riguarda la distribuzione del sussidio sulla base dei settori d'impiego, la Tabella mostra come il sussidio beneficerebbe in maniera sostanziale – senza grandi differenze tra italiani e immigrati – i lavoratori occupati nell'agricoltura (i quali, tuttavia, rappresentano una quota relativamente modesta dei lavoratori totali). Inoltre, in questo caso esclusivamente per quanto riguarda i lavoratori immigrati, il sussidio medio risulta essere particolarmente elevato per il settore "Altre attività dei servizi", che raccoglie, tra le altre, tutte quelle attività indispensabili ma scarsamente remunerate che riguardano l'assistenza a persone anziane e/o non auto-sufficienti. In generale, il quadro offerto dalle proiezioni dello scenario "statico", ossia a struttura occupazionale e salariale invariata, evidenzia il **forte potenziale inclusivo della misura in oggetto.** Se implementata, tale misura contribuirebbe infatti a innalzare significativamente i redditi di molti dei lavoratori più vulnerabili, garantendo loro un aumento salariale medio di circa il 14%, che in molti casi risulterebbe sufficiente per

tramutare scenari caratterizzati da povertà ed emarginazione in situazioni di inclusione e relativa sicurezza economica.

Tab. 3.4.2 – Distribuzione sussidio per cittadinanza e altre dimensioni socio-economiche rilevanti

	Italiani		Stranieri comunitari		Extra-comunitari	
	Sussidio Mensile medio	Aventi diritto	Sussidio mensile medio	Aventi diritto	Sussidio Mensile medio	Aventi diritto
Maschio	147 €	3.779.408	164 €	215.222	192 €	565.562
Femmina	158 €	2.902.909	234 €	211.167	248 €	300.967
Nord	136 €	3.143.362	168 €	216.843	181 €	506.597
Centro	143 €	1.387.774	191 €	121.984	221 €	219.129
Mezzogiorno	180 €	2.151.181	284 €	87.562	305 €	140.803
Under 26	227 €	687.945	226 €	29.072	235 €	67.802
[26 -36)	162 €	1.565.182	182 €	105.406	196 €	234.210
[36 -46)	135 €	1.602.878	189 €	137.834	202 €	271.692
[46 -56)	136 €	1.785.212	195 €	101.287	217 €	187.624
Over 55	140 €	1.041.100	247 €	52.790	243 €	105.201
Agricoltura	254 €	242.764	270 €	48.910	278 €	79.777
Industria in senso stretto	135 €	1.687.214	131 €	94.394	149 €	206.960
Costruzioni	150 €	363.537	150 €	53.706	166 €	66.559
Commercio	162 €	895.140	181 €	25.912	202 €	78.433
Altre attività dei servizi	150 €	3.493.662	228 €	203.467	237 €	434.800

Sebbene lo scenario base appena discusso sia in grado di fornire una buona approssimazione degli oneri finanziari associati all'introduzione del sussidio e dei suoi beneficiari, è probabile che l'introduzione di una simile misura inneschi dinamiche in grado di aumentare l'occupazione. Al fine di valutarne le potenziali conseguenze, proponiamo uno scenario che prevede un arbitrario ma verosimile aumento dell'occupazione tra i gruppi economicamente più vulnerabili. Nello specifico, ipotizziamo che la misura fornisca incentivi tali per cui il 15% dei disoccupati e il 10% degli inattivi in età lavorativa che, sulla base del loro profilo, probabilmente beneficerebbero del sussidio trovino un'occupazione full time alle dipendenze. A tal fine, per prima cosa imputiamo loro un salario atteso che è pari alla retribuzione media degli occupati alle dipendenze con simili caratteristiche osservabili, tra cui il livello di istruzione, il genere, lo stato civile, la classe di età, la regione di residenza, la tipologia

familiare e la cittadinanza²⁶⁷. Fatto questo, identifichiamo i potenziali beneficiari con i disoccupati e gli inattivi il cui salario atteso (il salario imputato) risulta inferiore a 1500 euro mensili.

Secondo questa proiezione, il numero di occupati a tempo pieno aumenterebbe di quasi 1,5 milioni e gli oneri finanziari annui si accrescerebbero di 3,5 miliardi di euro. Come mostrato nella Tabella 3.4.3, la maggior parte dei nuovi occupati sarebbero costituito da donne (65%) e da lavoratori del Mezzogiorno (52%), a cui sarebbero destinati, rispettivamente, il 67% e il 60% delle risorse aggiuntive. Guardando alla distribuzione anagrafica, invece, emerge come oltre la metà (53%) dei nuovi occupati risulterebbero giovani al di sotto dei 36 anni, ai quali sarebbe destinato il 67% delle risorse aggiuntive.

Tra i nuovi occupati, circa uno su nove non sarebbe di origine italiana. A questo gruppo, che include sia i cittadini comunitari che gli extra-comunitari, sarebbe destinato circa il 15% delle risorse aggiuntive. Ancora più che nel caso dei lavoratori italiani, la maggior parte di essi sarebbe costituito da lavoratrici (69% di donne straniere, contro il 64% delle italiane), in particolare se cittadine di Paesi comunitari. Per queste nuove lavoratrici, l'importo medio del sussidio si aggirerebbe intorno ai 250 euro mensili, mentre per le lavoratrici provenienti da Paesi non comunitari arriverebbe a sfiorare i 290 euro.

237

È interessante notare come, stando alle nostre proiezioni, mentre oltre la metà (per esattezza, il 56%) dei nuovi occupati italiani proverrebbero dal Mezzogiorno, la distribuzione dei nuovi lavoratori immigrati risulterebbe più omogenea sul territorio nazionale, sebbene lievemente sbilanciata verso le regioni del Nord (53%) e del Centro (25%). Se ragionevoli, queste proiezioni sembrano suggerire che l'introduzione dei sussidi possa contribuire positivamente a due diversi obiettivi di policy: da una parte, infatti, potrebbe favorire l'aumento dell'occupazione - specie quella femminile - nelle regioni meridionali e, dall'altra, agevolare l'integrazione della forza lavoro straniera nell'economia formale del Paese.

In generale, le proiezioni relative all'aumento dell'occupazione ribadiscono il forte potenziale inclusivo della misura che, sotto ogni prospettiva andrebbe a favorire l'integrazione dei gruppi socio-economici più vulnerabili e a maggior rischio di marginalizzazione, siano essi lavoratori immigrati, donne nelle regioni più povere del Mezzogiorno o giovani in cerca di quel minimo di sicurezza economica necessaria per una serena pianificazione familiare.

²⁶⁷ In totale, considerando anche le interazioni tra diverse caratteristiche individuali (ad es., il genere con il livello di istruzione, con la cittadinanza, con lo stato civile, etc.), il salario atteso risulta la media condizionata su 190 caratteristiche individuali.

Tab. 3.4.3 – Nuovi occupati e distribuzione sussidi per cittadinanza e altre dimensioni socio-economiche rilevanti

	Cittadini italiani		Cittadini stranieri				
	Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	Comunitari		Extra-comunitari		
			Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	
(i) Genere							
Maschio	179 €	461.740	207 €	13.006	251 €	38.724	
Femmina	197 €	822.135	248 €	36.995	289 €	79.377	
(ii) Macroarea							
Nord	141 €	359.560	201 €	20.146	246 €	68.310	
Centro	167 €	202.897	218 €	15.328	281 €	27.426	
Mezzogiorno	222 €	721.418	308 €	14.527	363 €	22.365	
(iii) Classe di età							
Under 26	263 €	482.042	352 €	11.589	370 €	32.773	
[26 -36]	194 €	193.985	254 €	11.513	289 €	34.015	
[36 -46]	158 €	175.609	197 €	13.911	232 €	26.370	
[46 -56]	131 €	210.933	167 €	8.699	190 €	16.326	
Over 55	114 €	221.306	156 €	4.289	171 €	8.617	

Le tabelle che abbiamo elaborato per quantificare approssimativamente entità e costo dei sussidi assumono che in tutto il territorio nazionale il sussidio erogato al lavoratore ammonti al 50% della differenza tra il suo salario mensile netto e 1.500 euro. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da consistenti e persistenti differenziali territoriali nel costo della vita, il sussidio potrebbe essere differenziato a seconda del luogo di residenza del lavoratore. Ciò sia per ragioni di equità sia affinché in ogni parte del territorio nazionale il sussidio abbia la stessa efficacia nell'incentivare la partecipazione al mercato del lavoro. A questo scopo, si potrebbero utilizzare gli indici con cui l'Istat calcola le soglie di povertà assoluta, che differenziano le soglie in base alle dimensioni del comune di residenza (centro città metropolitane, periferie città metropolitane e comuni con più di 50 mila, comuni con meno di 50 mila abitanti non facenti parte di aree metropolitane) e in base alla collocazione geografica del comune (Nord, Centro, Sud). A titolo esemplificativo, la soglia di povertà assoluta per una famiglia di 4 persone (2 adulti e 2 minori) residente in un centro città metropolitana del Sud è per l'Istat il 77% circa della soglia di povertà di una

famiglia di analoga composizione residente in un centro città metropolitana del Nord (1.219 euro mensili piuttosto che 1.578).

Per preservare l'effetto incentivante e d'integrazione al reddito dei lavoratori più poveri del sussidio, quest'ultimo dovrebbe essere esente da tassazione e non cumularsi ad altri redditi nel calcolo dell'Irpef o altre imposte a carico del lavoratore. Più complesso è il discorso per i contributi previdenziali, i quali sono salario differito e, in quanto tali, non dovrebbero avere effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro. In realtà, ciò è solo parzialmente vero per i lavoratori poveri. Essi, infatti, sono molto spesso soggetti a stringenti vincoli di reddito e di liquidità che li portano a preferire un salario più alto nel presente alla promessa di una pensione più cospicua nel futuro. Inoltre, l'esistenza di pensioni sociali e più recentemente l'introduzione della pensione di cittadinanza costituiscono per i lavoratori a basso salario un obiettivo incentivo all'evasione contributiva e - come il reddito di cittadinanza - al lavoro nero. In attesa quindi di un'auspicabile riforma che introduca un reddito universale per gli anziani a carico della fiscalità generale, lasciando poi ai singoli la scelta di se e quanto risparmiare per la loro vecchiaia, sarebbe probabilmente preferibile escludere il sussidio dal calcolo dei contributi previdenziali.

La teoria economica suggerisce che **l'introduzione del sussidio potrebbe anche rappresentare un efficace disincentivo al lavoro nero**. Nel caso delle scelte al margine di datori di lavoro e lavoratori relative a occupazioni caratterizzate da bassi salari (cioè quelle occupazioni dove è più diffuso il lavoro irregolare), il sussidio può risultare determinante nell'indurre entrambe le parti a scegliere di formalizzare il loro rapporto con un regolare contratto di lavoro dipendente anziché ricorrere a forme di lavoro nero o "grigio", quali l'utilizzo improprio di contratti a chiamata, le false partite IVA, la partecipazioni a pseudo cooperative in qualità di soci e simili. **Proprio per le occupazioni dove il salario è più basso, l'efficacia incentivante del sussidio è massima**: se laddove il datore di lavoro pagasse 700 euro mensili, lo Stato ne aggiungesse altri 400 (pari a ben il 57%), sarebbe molto forte la convenienza per il datore di lavoro e il lavoratore a usufruire del sussidio regolarizzando il loro rapporto.

Anche i sussidi ai salari dei working poor, come molte altre misure di welfare, possono dare adito a truffe all'ente erogatore del beneficio. Tali malversazioni richiedono una forma di collusione tra datore di lavoro e lavoratore, il cui consenso è spesso estorto tramite la pressione che il primo è in grado di esercitare sul secondo, soprattutto (ma non solo) nelle aree del Paese e nei settori produttivi dove sono più scarse le opportunità di lavoro ed è più diffuso il lavoro irregolare. Nel caso più estremo, la truffa potrebbe consistere nella

richiesta da parte delle imprese di sussidi per dei finti occupati, mentre in altri casi potrebbe venire comunque imposto ai dipendenti, sotto minaccia di licenziamento o di altre ritorsioni, di spartire l'importo del sussidio con l'impresa stessa.

Oltre naturalmente al potenziamento dei controlli e dell'attività ispettiva da parte delle autorità, per limitare queste truffe sono importanti le modalità di erogazione del trasferimento. Infatti, esso dovrebbe essere corrisposto direttamente (e integralmente) al lavoratore dall'ente pubblico erogatore tramite bonifico bancario mensile. Inoltre, il pagamento del sussidio non dovrà essere automatico ma avverrà soltanto a seguito della ricezione, da parte dell'ente erogatore, di una ricevuta che documenti l'avvenuto versamento dello stipendio mediante bonifico da parte del datore di lavoro. Questa modalità di erogazione del sussidio dovrebbe infatti rendere più difficili gli accordi collusivi tra lavoratore e datore di lavoro finalizzati a truffare lo Stato.

I sussidi ai salari bassi sono uno strumento "market friendly": la misura crea un incentivo, ma è poi il mercato ad aggiustarsi in modo da ripartire il beneficio tra datori di lavoro e lavoratori. Se in un'area ad alta disoccupazione sono le imprese ad impadronirsi di una parte consistente del beneficio, si presume che questo indurrà le imprese ad assumere di più (non in nero!) e più imprese a localizzarsi nell'area, creando una pressione al rialzo dei salari e aumentando l'offerta di beni e servizi a basso costo nell'area. Peraltro, **l'introduzione di soglie, ovvero di un salario minimo che il datore di lavoro deve pagare al lavoratore per poter usufruire del sussidio, non è affatto incompatibile con i sussidi e anzi può impedire comportamenti opportunistici da parte dei datori di lavoro.** Basta però che questi minimi non siano troppo alti rispetto alla produttività media del settore e/o dell'area e possibilmente che tengano conto delle differenze nel costo della vita tra aree. Altrimenti, se troppo alti, rischierebbero di vanificare gli effetti positivi dei sussidi e riprodurre quelle situazioni - alta disoccupazione, capillare diffusione del lavoro nero ed esclusione dal mercato del lavoro di ampie porzioni della popolazione - che da decenni affliggono intere aree del nostro Paese.

È importante anche notare come **l'introduzione dei sussidi potrebbe favorire una crescita della produttività nei settori ad alta intensità di lavoro e bassa produttività.** Anzitutto, infatti, l'emersione dall'economia sommersa e la riduzione del lavoro irregolare che ne conseguirebbe consentirebbero miglioramenti organizzativi e un più facile accesso al credito, agevolando la crescita dimensionale di molte micro-imprese, con evidenti benefici in termini di efficienza. A questo proposito, è ragionevole attendersi che questa crescita dimensionale si accompagnerebbe a una riduzione del numero di lavoratori

autonomi e imprese individuali, attualmente molto elevato nel nostro Paese in confronto ad altri Paesi industrializzati, in quanto l'introduzione del sussidio favorirebbe l'occupazione alle dipendenze. In generale, la crescita dimensionale delle micro-imprese non potrebbe non avere effetti benefici sulla produttività, considerando che uno dei problemi irrisolti del sistema produttivo italiano è lo strutturale nanismo delle imprese: con una dimensione media d'impresa di 4,1 lavoratori – contro i 5,5 della Francia, i 9,3 del Regno Unito e i 12 della Germania – nel 2018 l'Italia si collocava al quintultimo posto tra 33 paesi dell'Europa centro-occidentale. A questo riguardo, una vasta letteratura economica evidenzia come, al di sotto di una certa soglia dimensionale, le imprese tendono a essere caratterizzate da livelli estremamente bassi di produttività e a pagare salari significativamente inferiori alla media dei rispettivi settori. La stagnazione della produttività italiana, infatti, può essere almeno in parte ricondotta all'elevato numero di imprese "atomistiche", la cui strutturale anemia erode, compensandole, le performance mediamente buone (e in alcuni casi eccellenti) delle imprese di medio-grandi dimensioni.

C'è infine da tener conto del fatto che la possibilità – grazie al sussidio – di garantire ai propri dipendenti meno qualificati dei salari più alti può aiutare le imprese a motivare i propri lavoratori. Le imprese, infatti, versano talvolta in "trappole della produttività": per aumentare i salari dovrebbero aumentare la produttività, ma per farlo sarebbe necessario effettuare investimenti che risulterebbero privi di senso economico in assenza di una forza lavoro sufficientemente legata all'impresa e motivata. Il sussidio potrebbe così rendere più agevole per tali imprese uscire dalla trappola e imboccare un sentiero di crescita della produttività.

I lavoratori immigrati sono sovra-rappresentati nelle occupazioni a bassa produttività e basso salario, e sarebbero pertanto tra coloro che più trarrebbero giovamento – in proporzione al loro numero e per entità del beneficio che riceverebbero – dall'introduzione di sussidi ai lavoratori a basso salario. Come anche in precedenza discusso, gli immigrati occupati nel settore agricolo e nel lavoro domestico – due settori dove l'incidenza del lavoro nero è massima – sarebbero probabilmente quelli più direttamente interessati al provvedimento. È da notare che, nel caso del lavoro domestico, a giovarsene sarebbero anche le famiglie (italiane, nella grande maggioranza dei casi) che usufruiscono di servizi di cura e quelle che ne avrebbero bisogno ma che attualmente non possono permetterseli, ma che grazie ai sussidi vi potrebbero accedere. Oltre a favorire l'emersione dal lavoro nero di chi è già impegnato in questi settori, spesso in condizioni di autentico sfruttamento, i sussidi potrebbero facilitare l'occupazione di quelle donne immigrate che attualmente

- come abbiamo visto - sono in gran numero disoccupate o figurano non partecipare al mercato del lavoro. C'è però da considerare che salari più alti e regolari contratti di lavoro renderebbero nuovamente appetibili queste occupazioni anche per non pochi lavoratori italiani a bassa qualifica, attualmente disoccupati o più frequentemente ai margini del mercato del lavoro.

Ad avviso di chi scrive, l'intervento proposto, affiancato a strumenti specifici di contrasto alla povertà per quei nuclei familiari i cui membri non sono occupabili, presenta degli evidenti vantaggi comparati nei confronti di altri interventi, quali il reddito di cittadinanza (o in generale di una qualche forma di reddito minimo universale), soprattutto se applicati a un contesto quale quello italiano in cui è prioritario aumentare il tasso di occupazione. Infatti, per quanto l'erogazione del reddito di cittadinanza sia formalmente condizionata a un impegno nella ricerca del lavoro, esso oggettivamente disincentiva all'accettazione e al mantenimento del lavoro soprattutto quei lavoratori marginali (in maggioranza donne e giovani) che risiedono in aree dove il locale mercato del lavoro è in grado di offrir loro solo occupazioni con salario molto basso. Inoltre, il reddito di cittadinanza non ha alcun effetto sulla domanda di lavoro, a differenza dei sussidi, in presenza dei quali - se i salari dispongono di margini di aggiustamento - il costo del lavoro a carico delle imprese tenderà a scendere e il salario netto del lavoratore a salire. A questo proposito, è importante come una misura del genere sia compatibile con l'imposizione di salari minimi (legali o stabiliti da contratti di lavoro nazionali con validità erga omnes), purché non troppo elevati relativamente alla produttività media delle imprese. In generale, la misura da noi propugnata è fortemente complementare ad un ripensamento del sistema di welfare italiano, che lo renda meno sbilanciato a protezione degli anziani e più a favore delle donne che lavorano e dei giovani che allevano bambini.

È anche importante sottolineare come l'introduzione di sussidi a integrazione dei salari più bassi sia del tutto complementare - e non alternativa - a quelle politiche pubbliche di sostegno agli investimenti in capitale umano, in infrastrutture digitali, in ricerca di base, che mirano ad accelerare la crescita della produttività nelle attività in cui il progresso tecnologico ha più importanza. Ciò perché in tutte le economie avanzate il progresso tecnologico ha innescato un processo di polarizzare del mercato del lavoro, nell'ambito del quale le occupazioni ad alta intensità di lavoro che richiedono lavoratori non particolarmente qualificati sono destinate a mantenere un peso di tutto rilievo. Si rende quindi necessario un intervento pubblico sistematico a sostegno di questi lavoratori, che contrasti la tendenza al loro impoverimento relativo. Ciò

riguarda in particolare i lavoratori immigrati che in Italia sono fortemente sovra rappresentati nelle occupazioni precarie e malpagate.

Infine, nell'ambito di una disamina complessiva dei costi e benefici associati alla misura, va considerato come essi largamente dipendano, oltre che dal numero di lavoratori a basso salario, dal numero totale di disoccupati e di inattivi residenti sul territorio nazionale. Prima che la pandemia ne ingrossasse ulteriormente le fila, questi ultimi erano quantificati dall'ISTAT in ben 5,5 milioni, in maggioranza donne (53,2%) e con una forte componente di giovani (40,7%). Da un lato, la presenza di un così ampio bacino di persone – sia italiane che straniere – che aspettano di essere opportunamente valorizzate e di trovare una dignitosa collocazione lavorativa rappresenta la garanzia che, malgrado le tendenze demografiche in atto, l'Italia non è necessariamente destinata a soffrire, nel prevedibile futuro, di scarsità di forza lavoro. Dall'altro, alla luce di questi numeri e di qualsivoglia proiezione sul potenziale di crescita dell'economia italiana nei prossimi anni (anche le più ottimistiche), la diminuzione della povertà e dell'emarginazione sociale che l'introduzione dei sussidi si propone favorire rischia di essere pregiudicata dal perdurare di livelli di immigrazione simili a quelli registrati nel nostro Paese negli ultimi decenni. Infatti, flussi di tale entità possono mettere a repentaglio la sostenibilità finanziaria della misura e, soprattutto, comprometterne i positivi effetti in termini di tenuta sociale riconducibili a un aumento del tasso di occupazione (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e alla riduzione dell'incidenza della povertà e del lavoro precario e sottopagato.

243

Vogliamo concludere sottolineando come **poter accedere a un lavoro che consenta di vivere decentemente è la premessa di ogni possibile inclusione sociale, ed è per questo che i sussidi ai salari dei cosiddetti working poor – italiani o stranieri che siano – possono rappresentare un utile strumento di integrazione, e quindi di crescita civile.**