

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle abbinate proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini e C. 1925 CNEL, recanti

“Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale”

Alessandra Casarico

Università Bocconi

30 gennaio 2020

I differenziali salariali sono una delle variabili cruciali per valutare la presenza di disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. In tutti i paesi, i differenziali salariali sono significativi, pur essendosi ridotti rispetto ai livelli che si osservavano in passato. Utilizzando i dati Inps sull'universo dei lavoratori italiani nel settore privato, resi disponibili grazie al programma di ricerca VisitInps (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=47212>), la Figura 1 mostra il differenziale di genere nei salari lordi annuali per i lavoratori full-time alla media (linea tratteggiata) e al 99° percentile (linea continua). Il differenziale salariale medio, ossia la differenza tra salario medio maschile e salario medio femminile, rapportata al salario medio maschile, è sceso dal 33 per cento del 1974, al 21 per cento del 2017. La convergenza tra i salari maschili e femminili è avvenuta a velocità diverse a seconda del periodo considerato: lenta fino alla fine degli anni Novanta, accelerata dagli anni Duemila, per poi fermarsi nuovamente in anni più recenti. Il differenziale salariale di genere al 99° percentile, ossia nella porzione della distribuzione che comprende l'1 per cento più “ricco” dei percettori di reddito da lavoro, è per tutto il periodo ben al di sopra del valore medio, offrendo evidenza sul fenomeno del *soffitto di cristallo*. Se nel 2017 le donne guadagnavano mediamente il 21 per cento in meno degli uomini, tra i lavoratori con salari più elevati, la differenza sale al 30 per cento. Tuttavia, rispetto al differenziale alla media, quello al 99° percentile ha mostrato una riduzione più rapida, a partire dalla metà degli anni Ottanta in poi. Nel percentile più alto, il salario settimanale per un uomo in questa porzione della distribuzione dei salari maschili oscilla tra i 2000 e i 10000 euro. Al contrario, una donna nella stessa porzione della distribuzione femminile guadagna approssimativamente tra i 1200 e i 4800 euro.

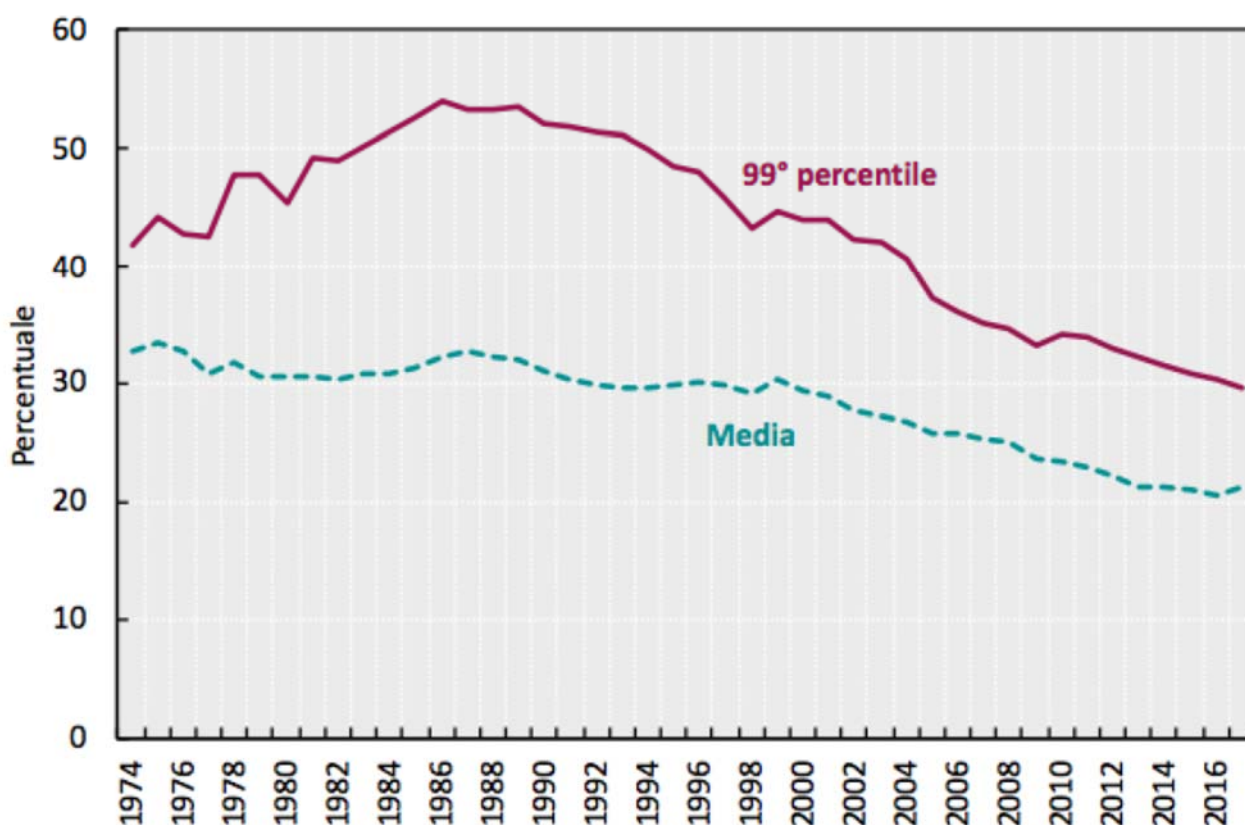
Le cause dei differenziali salariali di genere sono molteplici e sono oggetto di un'ampia letteratura economica.¹ Storicamente, il divario salariale è stato attribuito a differenze nei livelli di istruzione di uomini e donne e la progressiva riduzione nei differenziali di istruzione è stata una delle ragioni che ha guidato la convergenza dei salari di uomini e donne nel corso degli anni. Lavori recenti hanno messo in luce che le donne tendono a essere più avverse al rischio e meno propense alla competizione. Pertanto, le loro scelte sul mercato del lavoro possono ricadere su lavori più “sicuri” che, in contrasto, offrono paghe più modeste. Al contempo, la scarsa presenza delle donne nella parte alta della distribuzione dei salari e nelle posizioni di vertice delle imprese contribuisce in maniera determinante

¹ Cfr. Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2003). *Understanding International Differences in the Gender Pay Gap*. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 106–144; Gregory, M. B. (2009). *Gender and Economic Inequality*. In W. Salverda, B. Nolan, & T. M. Smeeding (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford University Press; Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2017). *The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries*. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 205–230. Ponthieux, S., & Meurs, D. (2015). *Chapter 12 - Gender Inequality*. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (a cura di), *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2, 981–1146). Elsevier. Bertrand, M. (2011). *New Perspectives on Gender*. In O. Ashenfelter e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4, Chapter 17, pp. 1543-1590. Elsevier. Kleven, H., C. Landais, & J. E. Sogaard (2019). *Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark*. *American Economic Journal: Applied Economics* (in corso di pubblicazione).

alla persistenza del gap nei salari.² Diversi lavori hanno poi quantificato la cosiddetta *motherhood penalty*, ossia lo sconto che le donne sono costrette a pagare in seguito alla nascita di un figlio, sia in termini di salari che di progressione di carriera.

Poiché i progetti di legge in discussione si concentrano sugli obblighi di informativa delle imprese sulla situazione del personale, è opportuno richiamare la rilevanza delle politiche salariali delle imprese come elemento che contribuisce al livello e alla dinamica del differenziale salariale di genere. Le politiche salariali o di progressione di carriera adottate, l'organizzazione dei tempi di lavoro, la presenza o assenza di servizi complementari al lavoro stesso (nidi aziendali, per fare un esempio) contribuiscono infatti alla disuguaglianza di genere.

Figura 1 *Differenziale salariale di genere alla media e al 99° percentile, 1974-2017*



Fonte: Elaborazioni su dati INPS

Analisi condotte con Salvatore Lattanzio (Università di Cambridge) su dati INPS evidenziano come, dato un differenziale salariale di genere pari al 21 per cento – in media tra il 1995 e il 2015 – il 30 per cento di esso è spiegato dalle differenze nelle politiche salariali applicate dalle imprese a uomini e donne. Inoltre, mostrano come in un contesto di riduzione del differenziale salariale di genere, la quota di esso che è spiegata dalle politiche salariali delle imprese è andata crescendo nel tempo.³

In questo contesto, appare dunque opportuno concentrarsi sul comportamento delle imprese come elemento di rafforzamento o riduzione dei differenziali salariali di genere. Rendere più stringenti gli

² Per dati sull'Italia si veda INPS (2019), *Relazione Annuale INPS*, Parte III, p.128-133.

³ Per maggiori dettagli si veda Casarico A. e Lattanzio S. *Differenziali salariali di genere e ruolo delle imprese*, in Ministero dell'economia e delle finanze (2018), *Relazione al Parlamento per il bilancio di genere 2017* e Casarico A. e Lattanzio S. (2019) *What firms do? Gender inequality in linked employer-employee data*, WorkINPS paper n.24, e Cambridge-INET working paper 1915.

obblighi di comunicazione sul personale da parte delle imprese, come strumento di trasparenza, verifica e controllo interno ed esterno del rispetto delle pari opportunità in fase di assunzione, promozione, accesso alla formazione e remunerazione dei lavoratori e delle lavoratrici può essere uno strumento utile per ridurre le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.

Le proposte offrono diversi elementi di riflessione. Mi soffermerò sui seguenti:

- Soglia di applicazione degli obblighi di reporting (in alternativa: 15, 20, 25, 50 e 100 dipendenti; una proposta non prevede soglie);
- Informazioni richieste alle imprese e destinatari della raccolta di informazioni.

Un altro punto toccato dalle proposte è quello della previsione di sanzioni per le imprese che non ottemperino all'obbligo di presentazione della relazione, che ritengo appropriata e condivisibile.

Alla discussione relativa alle soglie di applicazione e alle modalità di redazione e pubblicità del rapporto e dei dati in esso contenuti, aggiungerò l'invito a prevedere una valutazione ex post dell'efficacia di queste politiche di monitoraggio in termini di riduzione complessiva della disuguaglianza di genere, in particolare con riferimento ai salari.

Premetto che le mie considerazioni avranno un taglio economico e non giuridico, e che prenderanno a riferimento come fonte di informazione il settore privato.

Obbligo di redazione del rapporto

L'utilizzo di soglie per l'applicazione degli obblighi di comunicazione alle imprese è comune a più contesti. L'attuale codice delle pari opportunità prevede una soglia a 100 dipendenti; sempre in Italia, il decreto legislativo 254 del 2016 sulla rendicontazione non finanziaria richiede alle imprese con almeno 500 dipendenti di riportare i risultati attinenti alla gestione non finanziaria, tra cui le misure volte a favorire la parità di genere. Nel Regno Unito, modifiche all'*Equality Act* entrate in vigore nell'Aprile 2017 hanno reso obbligatorio per le imprese con più di 250 dipendenti riportare annualmente i dati relativi al *gender pay gap*.⁴ In Austria, si è optato per un ampliamento progressivo della platea delle aziende interessate dagli obblighi di comunicazione, partendo da quelle con dimensione maggiore. Una strategia simile potrebbe essere adottata dal nostro paese.

La Figura 2 presenta la distribuzione di imprese ed occupati ad alcune delle soglie previste dalle proposte di legge. I dati sono basati su un campione INPS per il settore privato.⁵ Se la soglia venisse mantenuta a 100 dipendenti, l'obbligo di reporting coprirebbe una percentuale piccola di imprese (circa il 4% del totale di imprese con addetti⁶), che impiega però il 40% della forza lavoro nel settore privato. La copertura in termini di lavoratori salirebbe a circa il 48% del totale del settore privato, se la soglia fosse fissata a 50 dipendenti. Le informazioni nella Figura 2 possono essere lette in congiunzione con quelle della Figura 3, in cui il differenziale salariale di genere nel settore privato per l'anno 2016 viene mostrato per classe dimensionale d'impresa. E' chiaro come il differenziale salariale cresca al crescere della dimensione aziendale. Questa evidenza si lega al fatto che in imprese di dimensioni maggiori la struttura gerarchica è più articolata e la segregazione verticale -una componente importante del differenziale salariale di genere- si manifesta in modo più significativo. L'attenzione sulle imprese di dimensione maggiore può essere quindi giustificata dalla più ampia rilevanza del fenomeno che si vuole indagare e tenere sotto controllo, dalla copertura comunque significativa della forza lavoro e dalla possibilità di cominciare a valutare l'efficacia del

⁴ Per una descrizione e prima valutazione dell'efficacia della normativa sulla trasparenza sui salari e sulle implicazioni di genere, si veda Eurofound (2018) *Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States*.

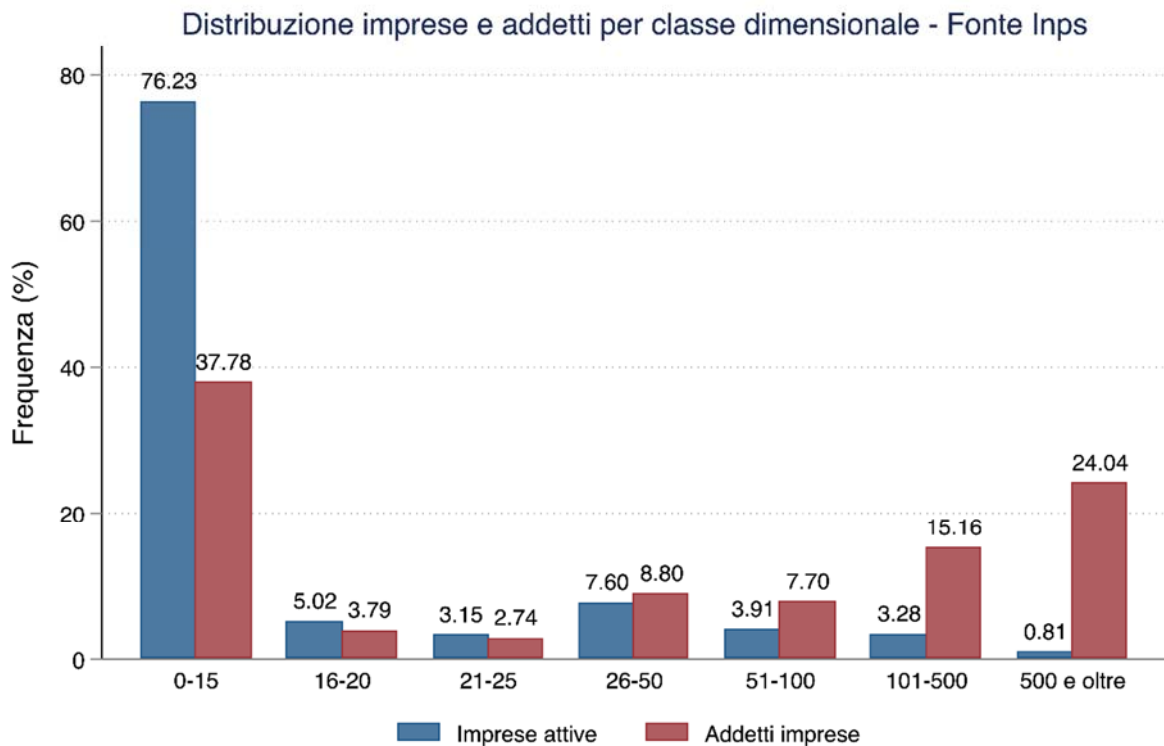
⁵ I dati sull'universo delle imprese di ISTAT hanno soglie dimensionali differenti rispetto a quelle indicate dalle proposte in discussione.

⁶ Secondo i dati ISTAT, il numero totale delle imprese con addetti è circa pari a 1,5 milioni.

provvedimento, prima di estenderlo a tutte le imprese indipendentemente dalla loro classe dimensionale.

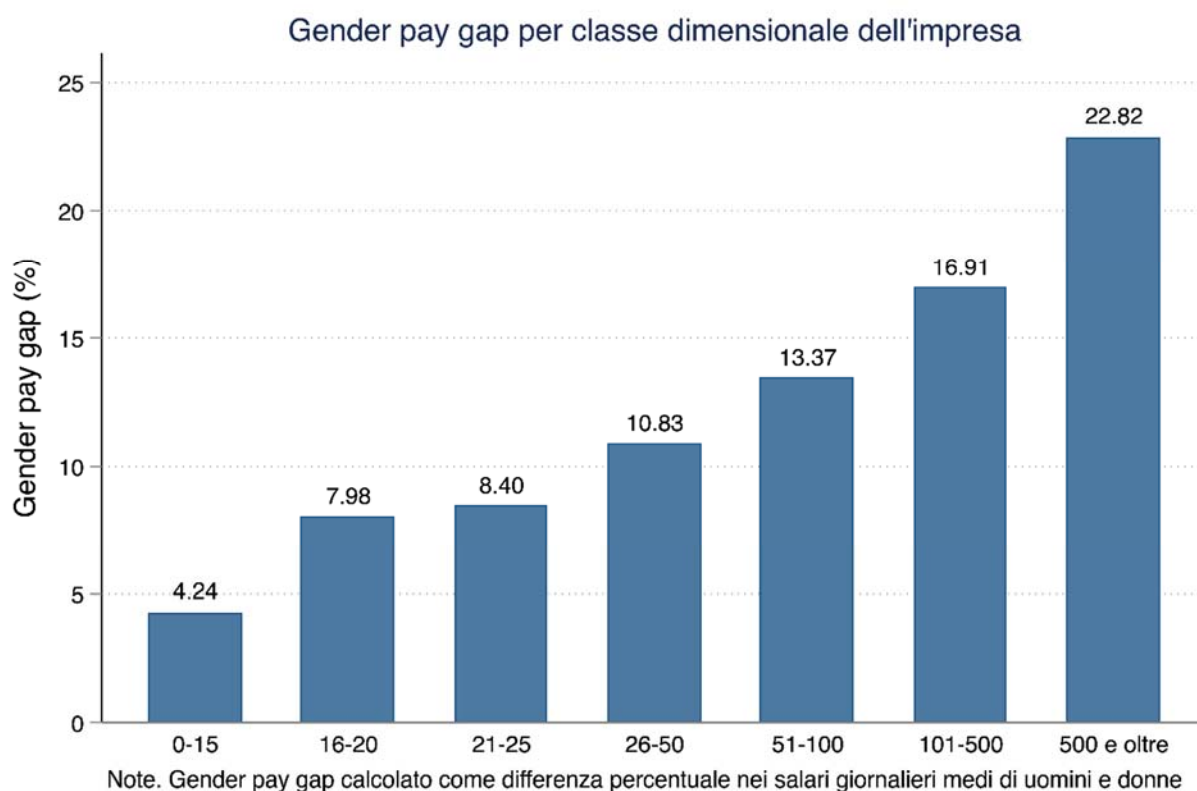
Si noti infine che fissazione della soglia, individuazione delle informazioni da raccogliere e possibilità di interpretarle in chiave di presenza/assenza di uguaglianza di genere sono elementi tra loro collegati. Ad esempio, in un'azienda di piccole dimensioni, dove ci sono pochi lavoratori per ciascuna funzione, il calcolo di un differenziale salariale *medio* è poco indicativo. L'individuazione della soglia a cui applicare gli obblighi di reporting dovrebbe quindi riflettersi sulle informazioni richieste alle imprese stesse, eventualmente prevedendo una loro modulazione in base alla soglia che verrà scelta.

Figura 2: *Distribuzione delle imprese e dei lavoratori per classe dimensionale di impresa, 2016*



Fonte: Elaborazione su dati INPS

Figura 3: *Differenziale salariale di genere per classe dimensionale di impresa, 2016*



Fonte: Elaborazione su dati INPS

Modalità di redazione del rapporto e accesso alle informazioni

Poiché le proposte di legge vogliono affrontare il tema della disparità salariale, è opportuno che siano chiaramente indicate le informazioni sulle remunerazioni che devono essere fornite dalle imprese: remunerazioni individuali e/o indicatori sintetici delle stesse (ad esempio: retribuzione media, mediana, in altre parti della distribuzione, per funzione e /o per tutti i lavoratori)?

La valutazione dell'efficacia di politiche di trasparenza richiede la disponibilità di dati individuali, poi aggregati a livello di impresa. Rielaborazioni dei dati a livello regionale e poi nazionale, seppure idonei a offrire informazioni di sintesi, rendono complessa, se non impossibile, una valutazione adeguata del comportamento da parte delle imprese sottoposte al nuovo e più stringente obbligo e quindi dell'efficacia della normativa stessa nel ridurre il divario di genere. Ricordo inoltre che molte delle informazioni richieste alle aziende dal Codice delle pari opportunità sono potenzialmente già disponibili all'Amministrazione (ad esempio tramite l'INPS). La richiesta di dati direttamente alle imprese – piuttosto che l'utilizzo di quelli già disponibili alle istituzioni- è utile e genera un valore aggiunto ai fini della promozione delle pari opportunità solo se si sofferma su informazioni non altrimenti disponibili, oppure se è strumento per incentivare le imprese ad una valutazione diretta delle proprie politiche di remunerazione e carriera. Questo incentivo può derivare dalla pubblicità dei risultati *a livello di impresa* e quindi dalla riconoscibilità esterna delle imprese che si caratterizzano per o fanno dei progressi nella uguaglianza di genere. Oltre alla previsione della pubblicazione dell'elenco delle imprese che ottemperano all'obbligo di presentazione del rapporto, è cioè opportuno prevedere che l'informazione raccolta a livello di impresa sia, nel rispetto della privacy, ampiamente disponibile. Poiché questa normativa può fare leva sulla trasparenza per innescare un processo virtuoso all'interno delle aziende al fine di ridurre le disparità di genere, sembra rilevante l'esperienza del Regno Unito, che prevede dal 2017 un obbligo per le aziende con più di 250 dipendenti di stilare un rapporto sul gender pay gap e richiede che le aziende stesse pubblichino alcuni loro dati –

espressamente elencati dalla legge – su un portale dedicato al *gender pay gap reporting* (<https://www.gov.uk/guidance/how-to-publish-gender-pay-gap-reports>), una prassi che l'Italia potrebbe seguire.

Considerazioni conclusive

Il rafforzamento degli obblighi di reporting sulle imprese può essere un intervento utile ai fini della riduzione della disuguaglianza di genere nel mercato del lavoro. A questo fine:

- 1) E' necessaria un'individuazione chiara delle informazioni che le imprese devono fornire, anche in modo standardizzato, e che ci sia visibilità all'esterno –oltre che dell'elenco delle imprese che ottemperano all'obbligo di reporting- di alcuni indicatori chiave a livello di singola impresa – in particolare per quelle di dimensione medio-grande –, in modo che la trasparenza possa funzionare come leva alla modifica dei comportamenti. Dati disaggregati dovrebbero poi essere resi disponibili ai ricercatori per valutare l'effettiva efficacia degli obblighi di reporting nel ridurre i differenziali di genere.
- 2) L'utilizzo di una soglia per l'applicazione degli obblighi sembra opportuna, con l'eventuale progressiva estensione degli stessi a imprese di più piccola dimensione, dopo una prima valutazione dell'efficacia del cambio nella normativa sulle imprese di dimensioni maggiori.
- 3) La previsione di sanzioni appare un elemento importante dell'impianto complessivo, per rafforzare l'incentivo alla *compliance* da parte delle imprese.

Poiché le ragioni dei differenziali salariali di genere sono molteplici e articolate, gli obblighi di reporting devono intendersi come un elemento di un più ampio insieme di interventi volti a promuovere l'uguaglianza di genere nel mercato del lavoro e nella condivisione dei carichi di cura.