

Il welfare, la distribuzione del reddito e la crisi

Massimo Baldini
Università di Modena e Reggio Emilia

- 1) Diseguaglianza e povertà prima della crisi
- 2) La recessione e gli effetti della crisi su occupazione, diseguaglianza e povertà
- 3) Le politiche a sostegno del reddito durante la crisi (2008-2011)
- 4) Dal disegno di legge delega Tremonti per la riforma fiscale e assistenziale (luglio 2011) ai provvedimenti del governo Monti

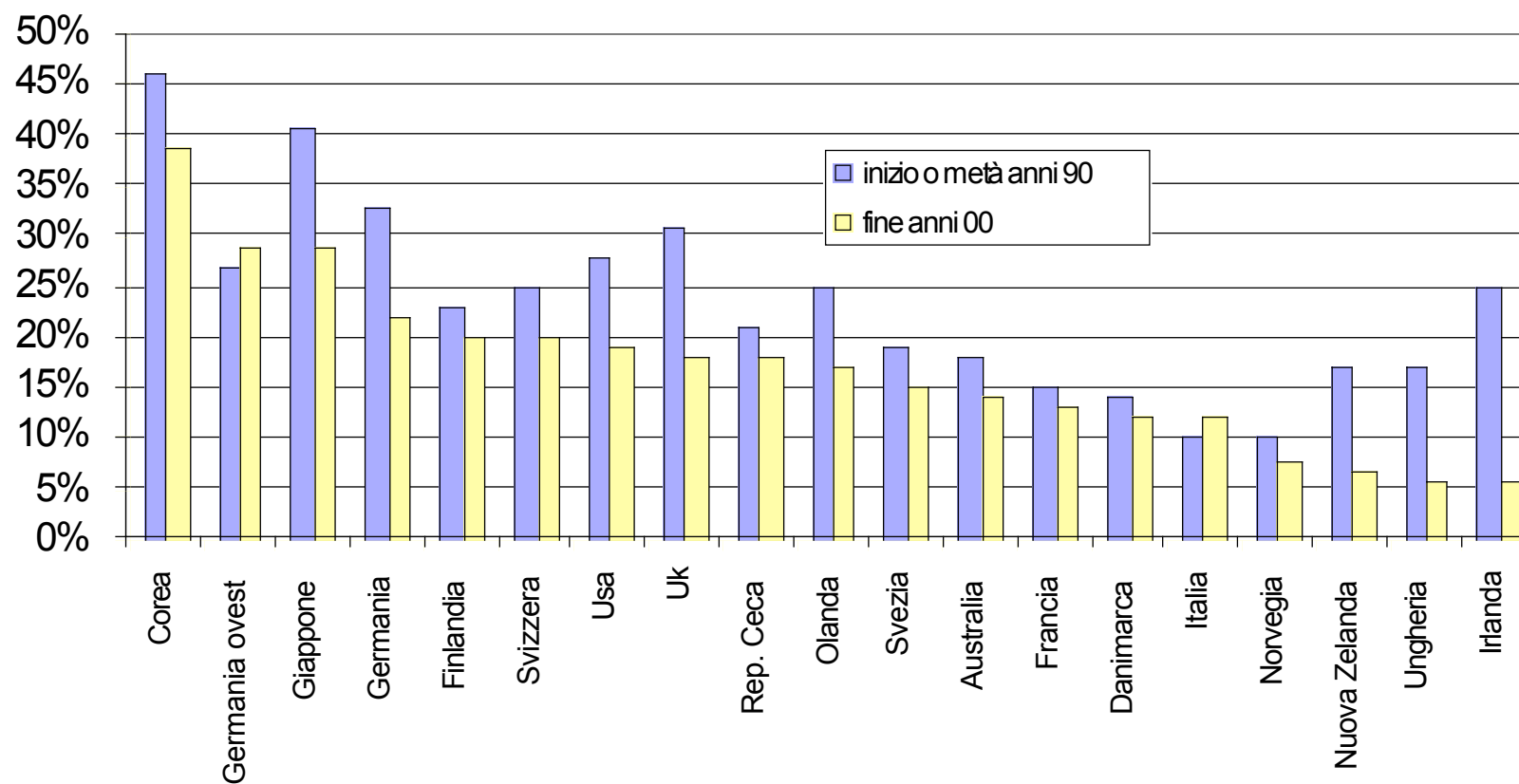
Diseguaglianza e povertà
prima della crisi

I redditi individuali da lavoro:

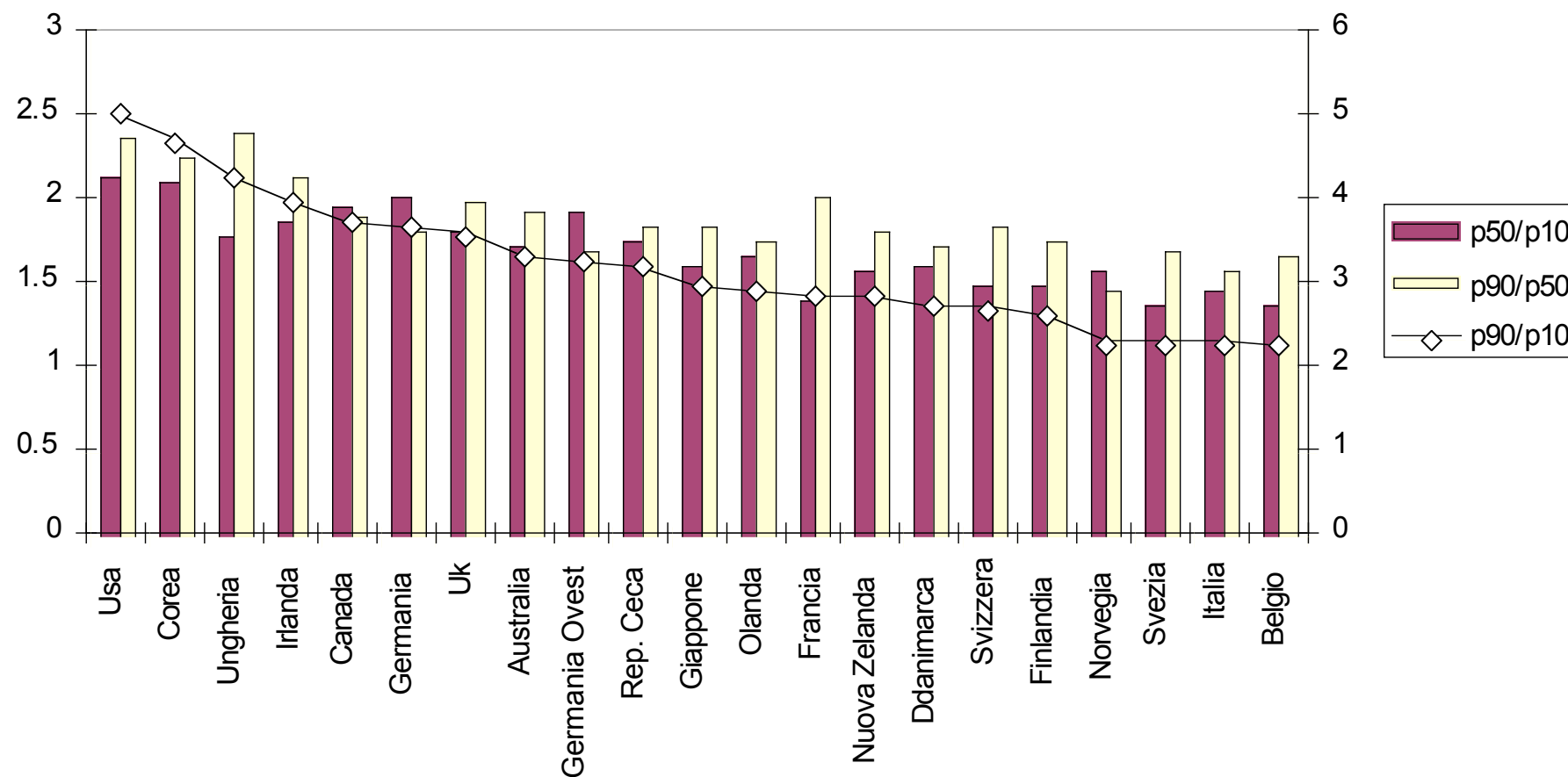
Tasso medio annuale di variazione del reddito da lavoro mediano (uomini e donne)

	anni70	anni80	anni90	anni2000	Totale periodo
Australia	-0.30%	0.10%	1.90%	1.20%	0.90%
Danimarca		1.20%	3.00%	1.60%	1.80%
Finlandia	1.40%	2.70%	1.20%	2.00%	1.90%
Francia	2.20%	0.70%	0.50%	-0.10%	0.70%
Ungheria			-0.70%	2.90%	1.00%
Irlanda			-1.60%	4.90%	2.30%
Italia		1.60%	-0.50%	-0.20%	0.10%
Giappone	-1.10%	1.60%	0.90%	0.00%	0.60%
Corea sud		8.60%	4.20%	1.90%	4.80%
Olanda		0.00%	0.70%	1.50%	0.50%
Norvegia				2.40%	2.40%
Svezia	0.50%	0.60%	1.10%	1.80%	1.00%
Uk	1.70%	2.70%	1.80%	1.50%	1.90%
Usa	-1.40%	0.20%	0.20%	0.20%	-0.10%
Germania			1.70%	-0.30%	0.70%

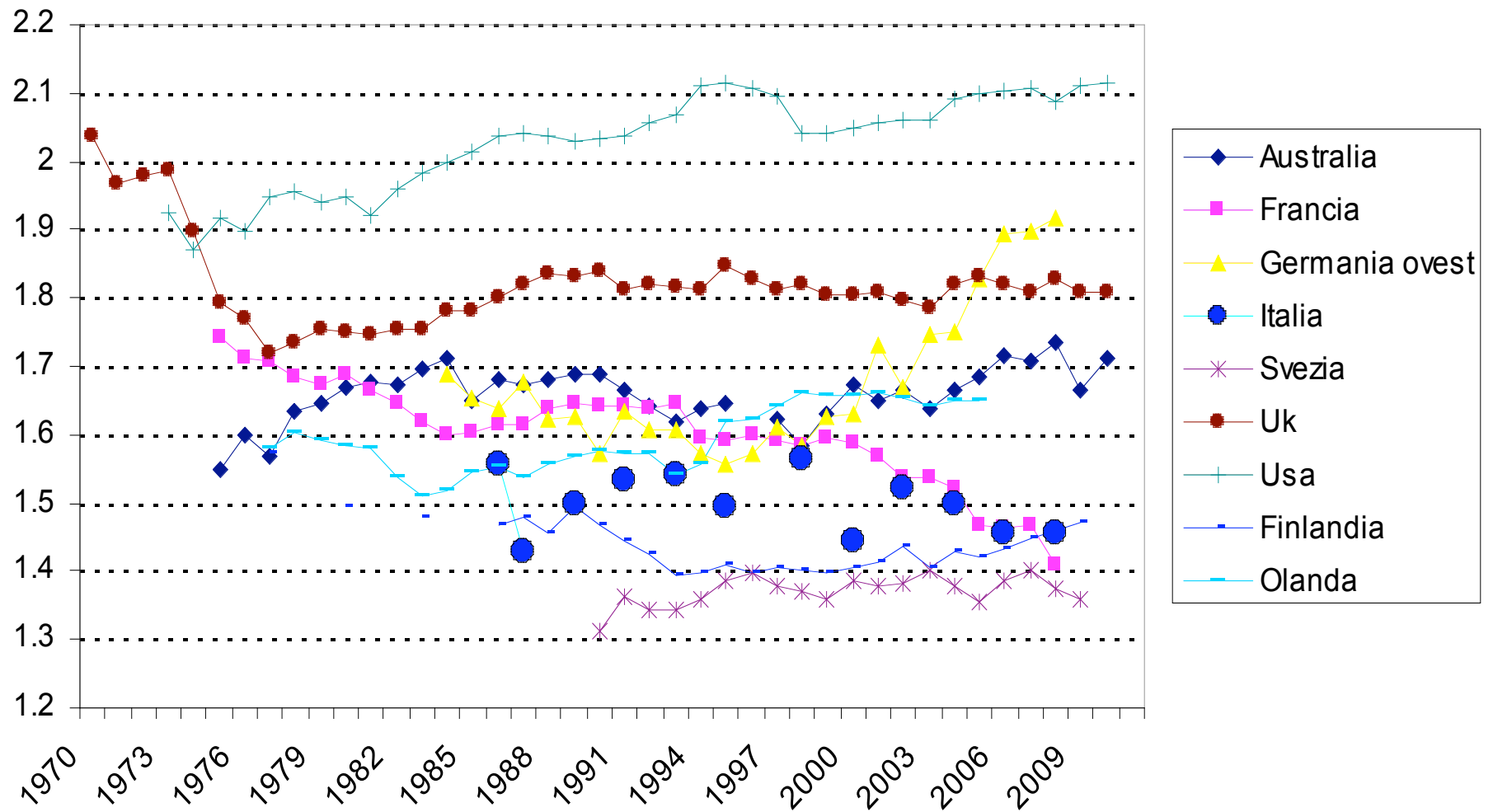
Il *gender wage gap* nell'ultimo ventennio



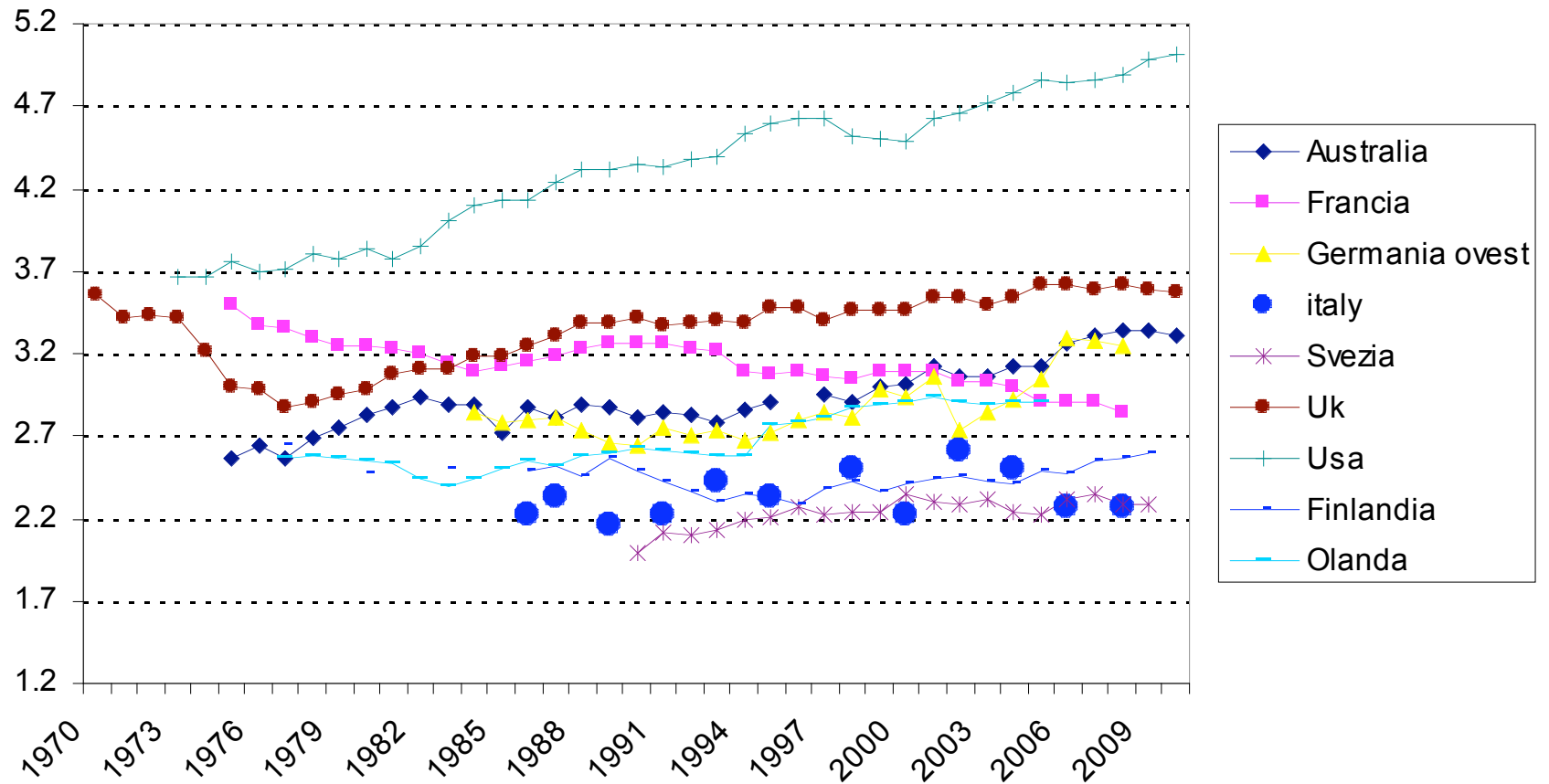
Indici di diseguglianza tra i redditi da lavoro nel più recente anno a disposizione (uomini e donne)



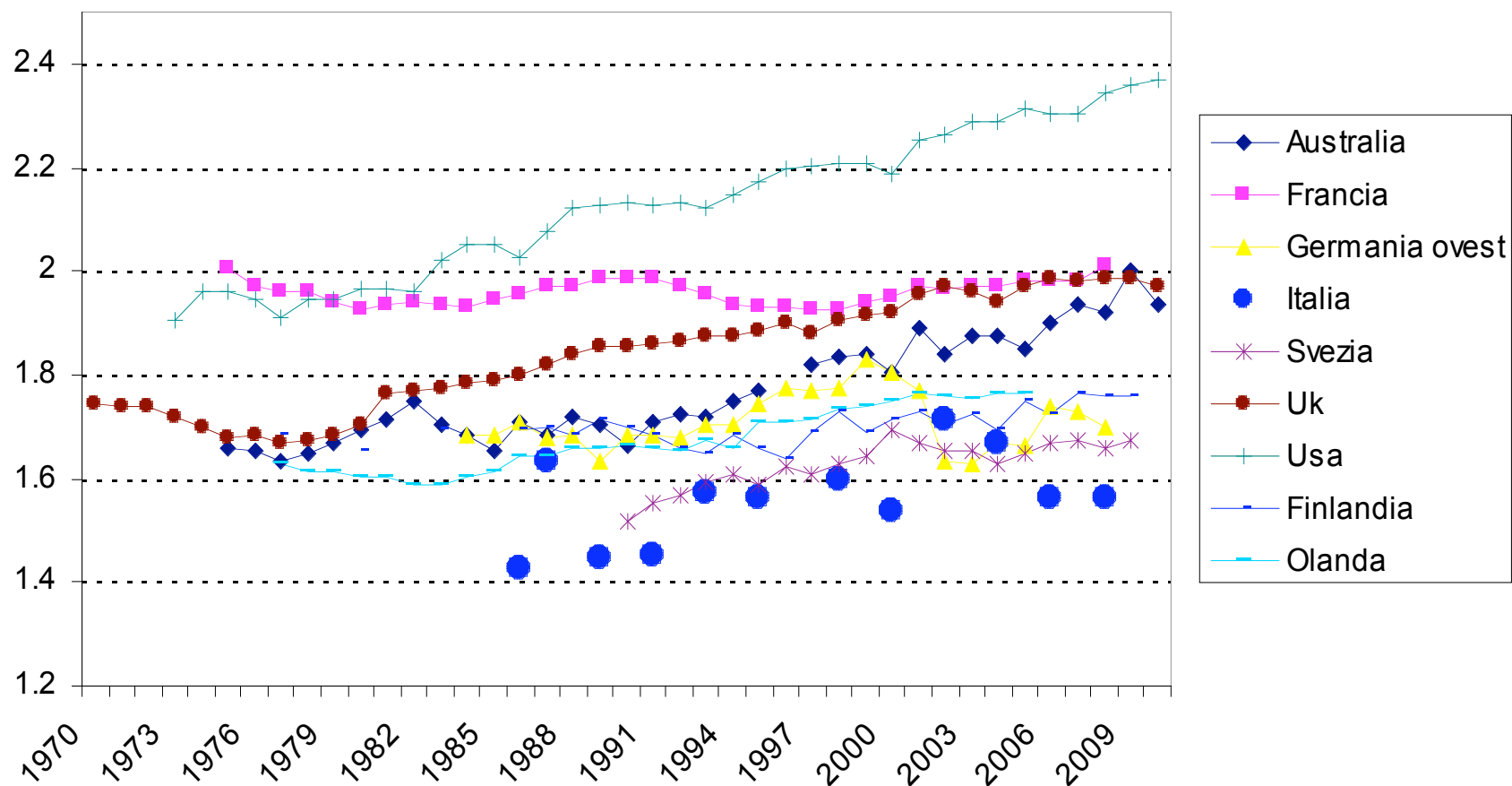
Rapporto P50/P10 per alcuni paesi dell'area Oecd



Rapporto P90/P10 per alcuni paesi dell'area Oecd



Rapporto P90/P50 per alcuni paesi dell'area Oecd



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

**Crescita diseguaglianza: tasso medio annuo
di variazione del rapporto P90/P10**

Bassa ($\leq 0.70\%$)

Alta (da 0.7% a 1.31%)

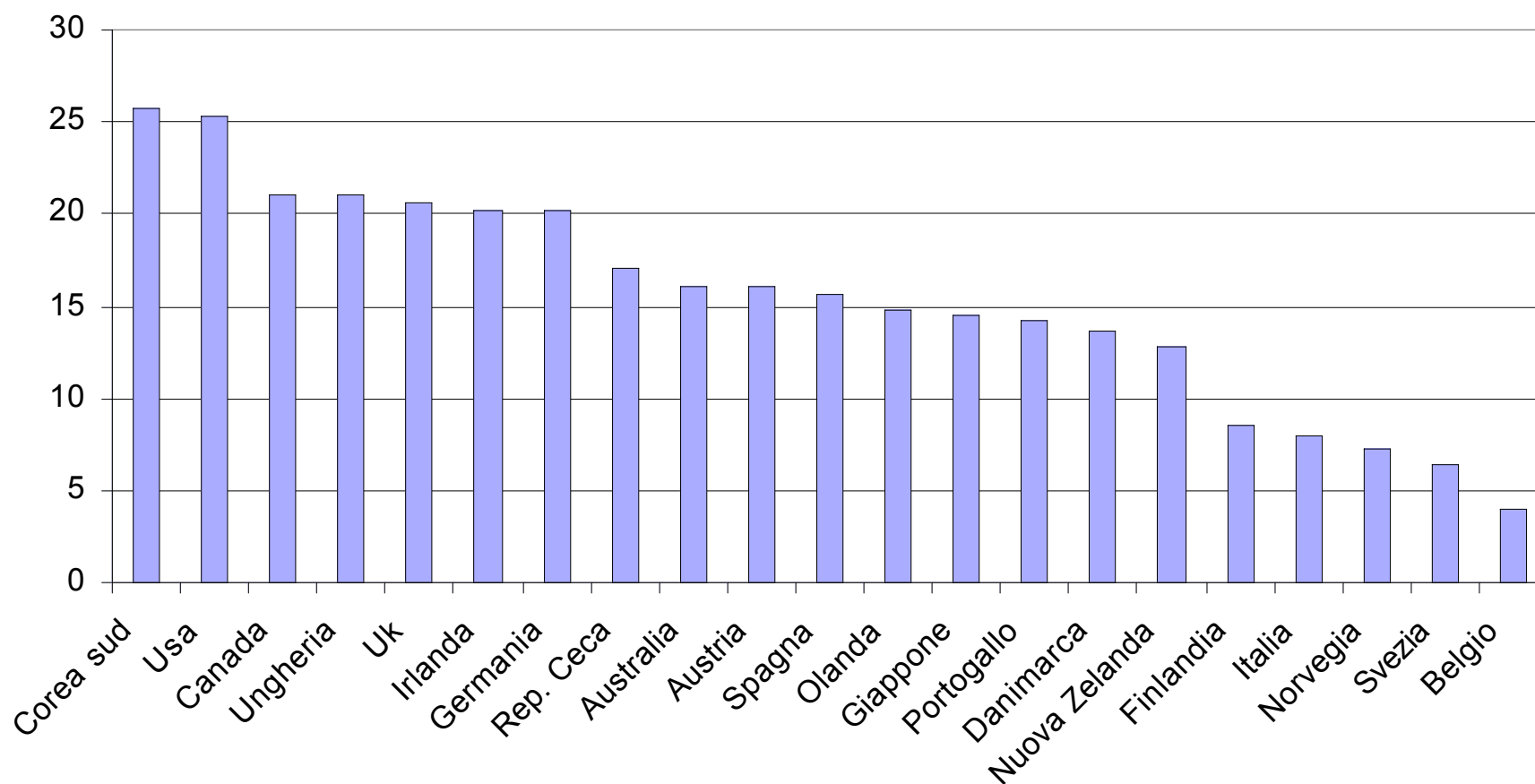
**Crescita
redditi bassi:
Tasso medio
annuo di
variazione del
reddito del
decimo
percentile (P10)**

Bassa
($\leq 1.14\%$)

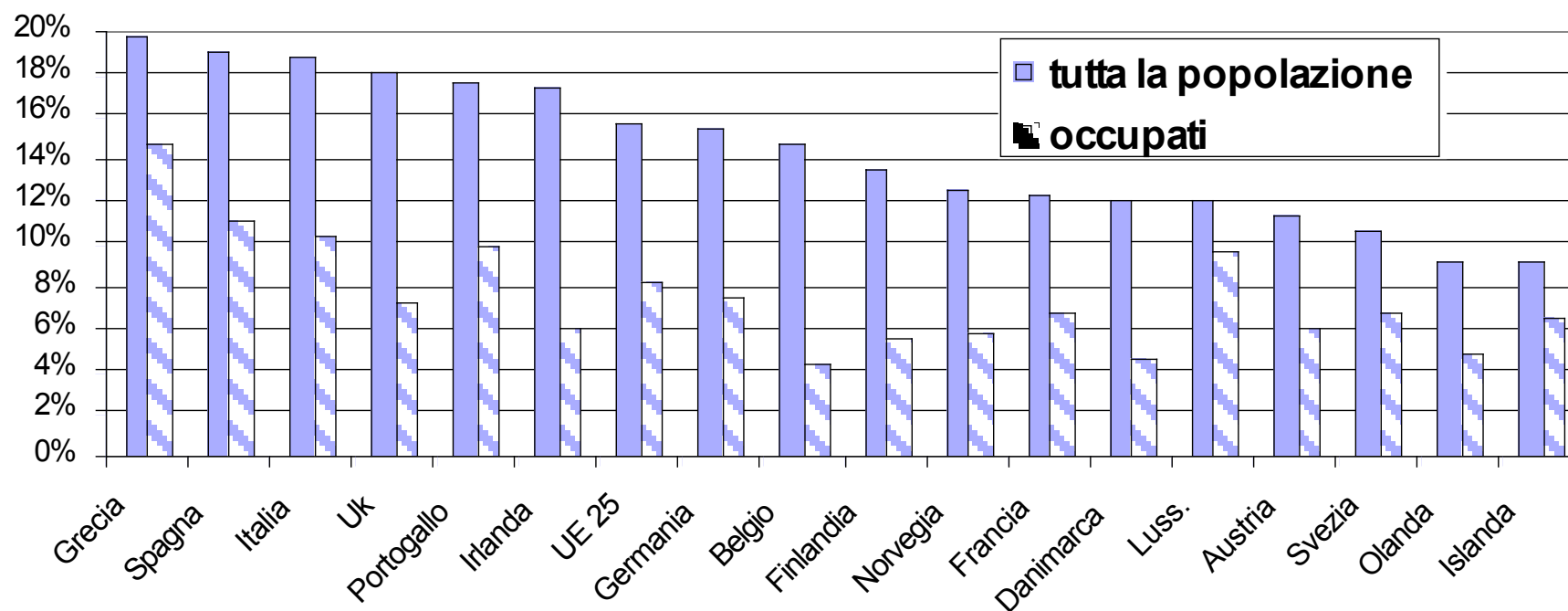
Alta (da
 1.14 a
 3.02%)

Canada, Italia, Olanda, Giappone, Belgio, Francia	Usa, Germania Ovest, Danimarca, Svizzera, Nuova Zelanda
Finlandia, Irlanda, Uk, Svezia, Germania	Rep. Ceca, Australia, Corea, Ungheria, Norvegia

Incidenza dei lavoratori a basso salario nei paesi Oecd alla fine del primo decennio degli anni 2000



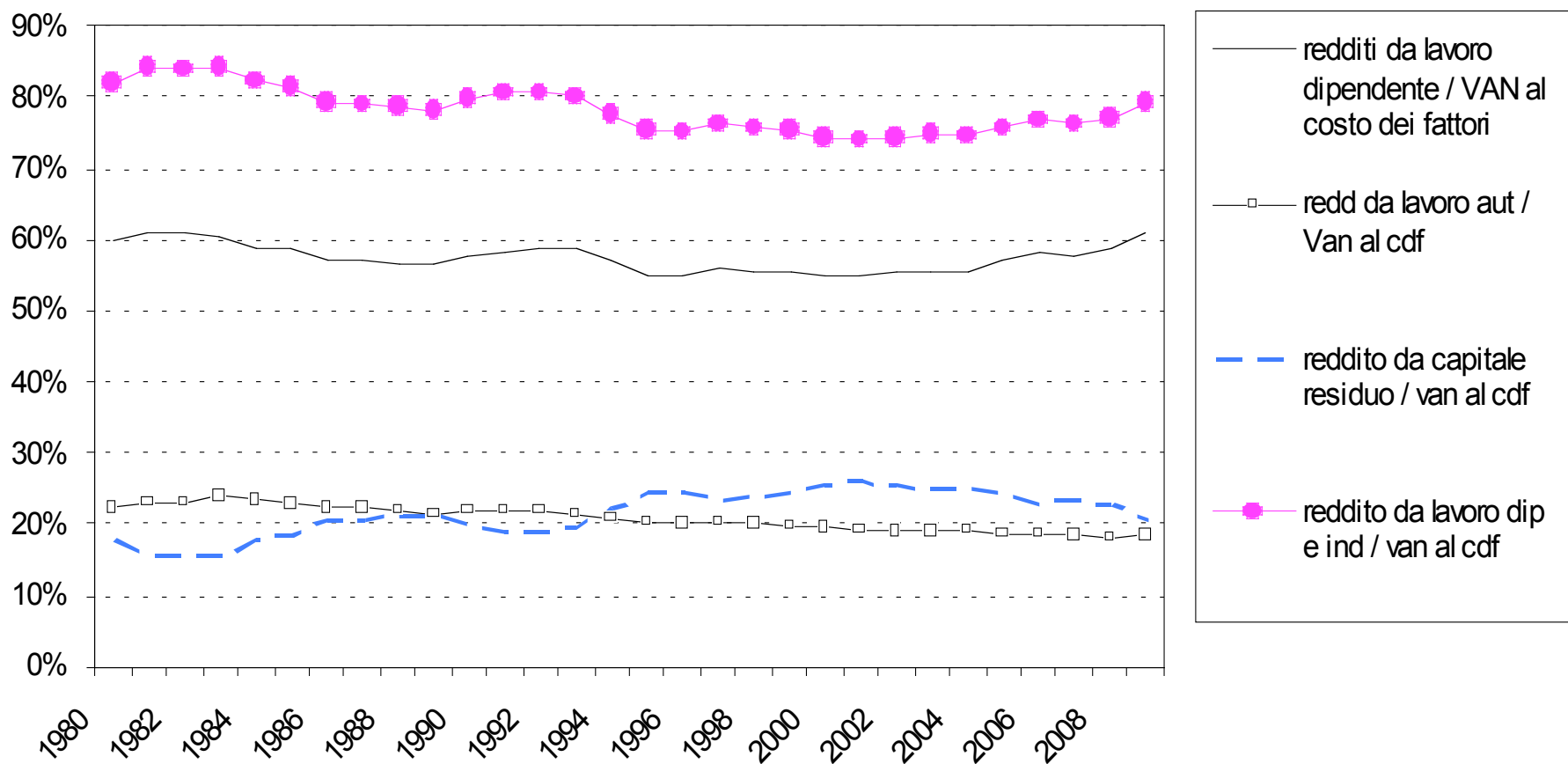
Rischio di povertà relativa di reddito per l'intera popolazione e per gli occupati



Distribuzione primaria e secondaria

- Distribuzione primaria del reddito: come il reddito si distribuisce tra i fattori che l'hanno prodotto (lavoro e capitale).
- Distribuzione secondaria del reddito: come il reddito si distribuisce tra le persone.

La **distribuzione primaria** del reddito (tra i fattori produttivi) in Italia: quote del valore aggiunto netto al costo dei fattori



Fonte: Istat, Conti nazionali

La **distribuzione secondaria** del reddito (tra le persone) nel mondo:

Dall'inizio della rivoluzione industriale, è sempre aumentata fino al 1990 circa, poi per la prima volta ha iniziato a diminuire



Figure 1: Global Inequality. Source: Bourguignon and Morrison (2002) and own calculations.

Il trend della diseguaglianza globale dipende soprattutto dalle differenze **tra** paesi

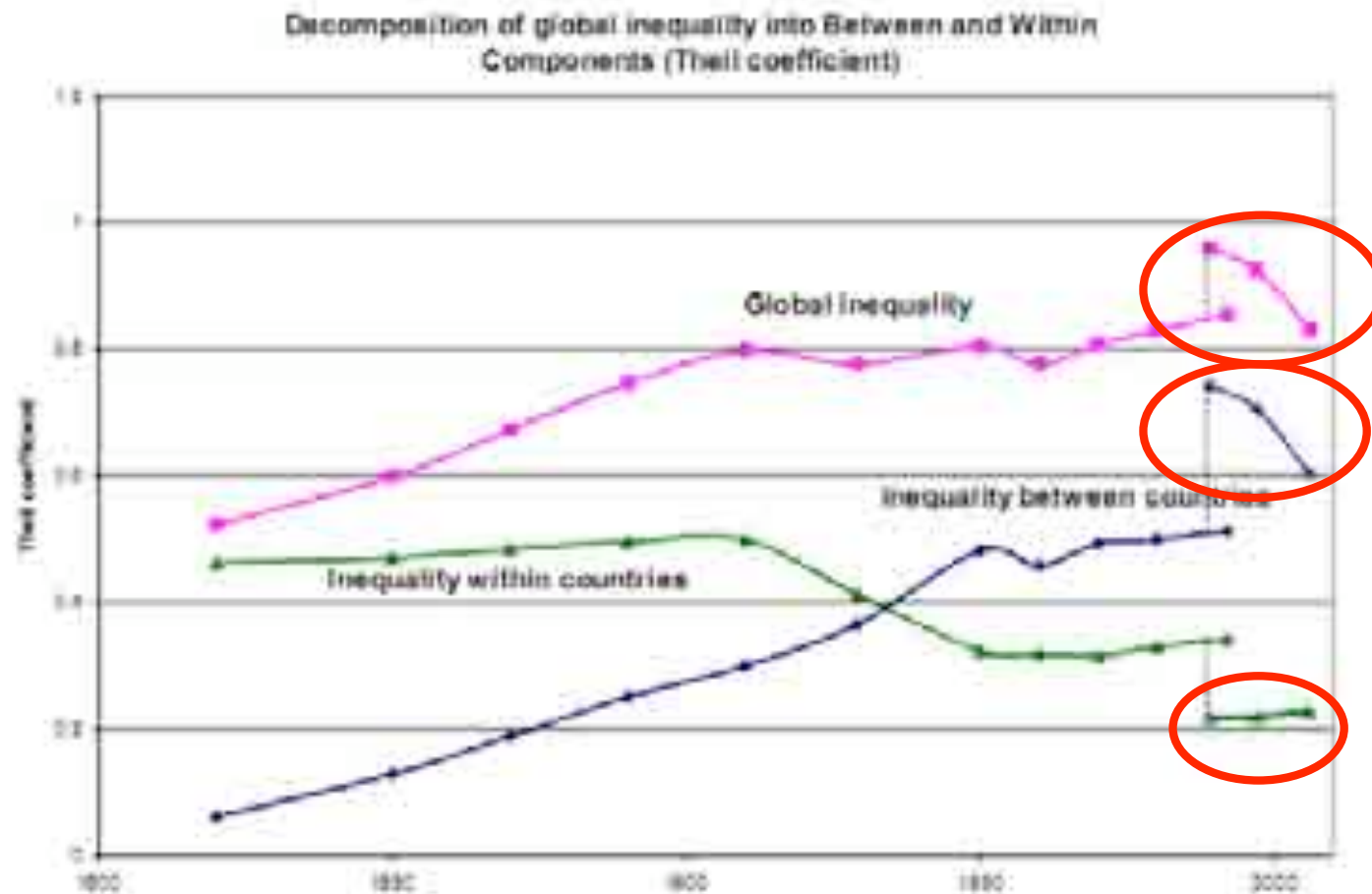
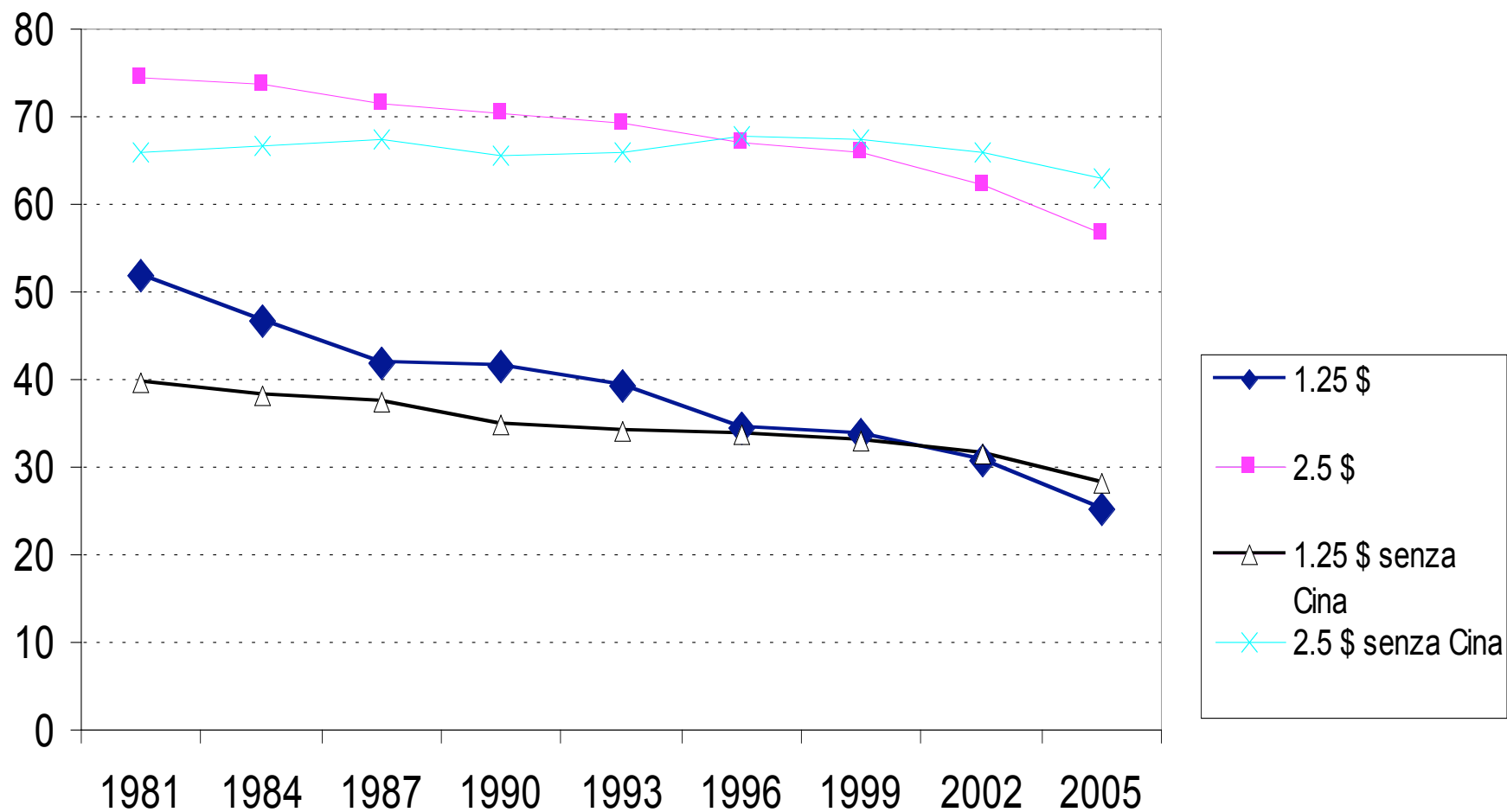


Figure 3: Decomposition of global inequality Source: Bourguignon and Morrison (2002) and own calculations.

% di poveri assoluti nei PVS

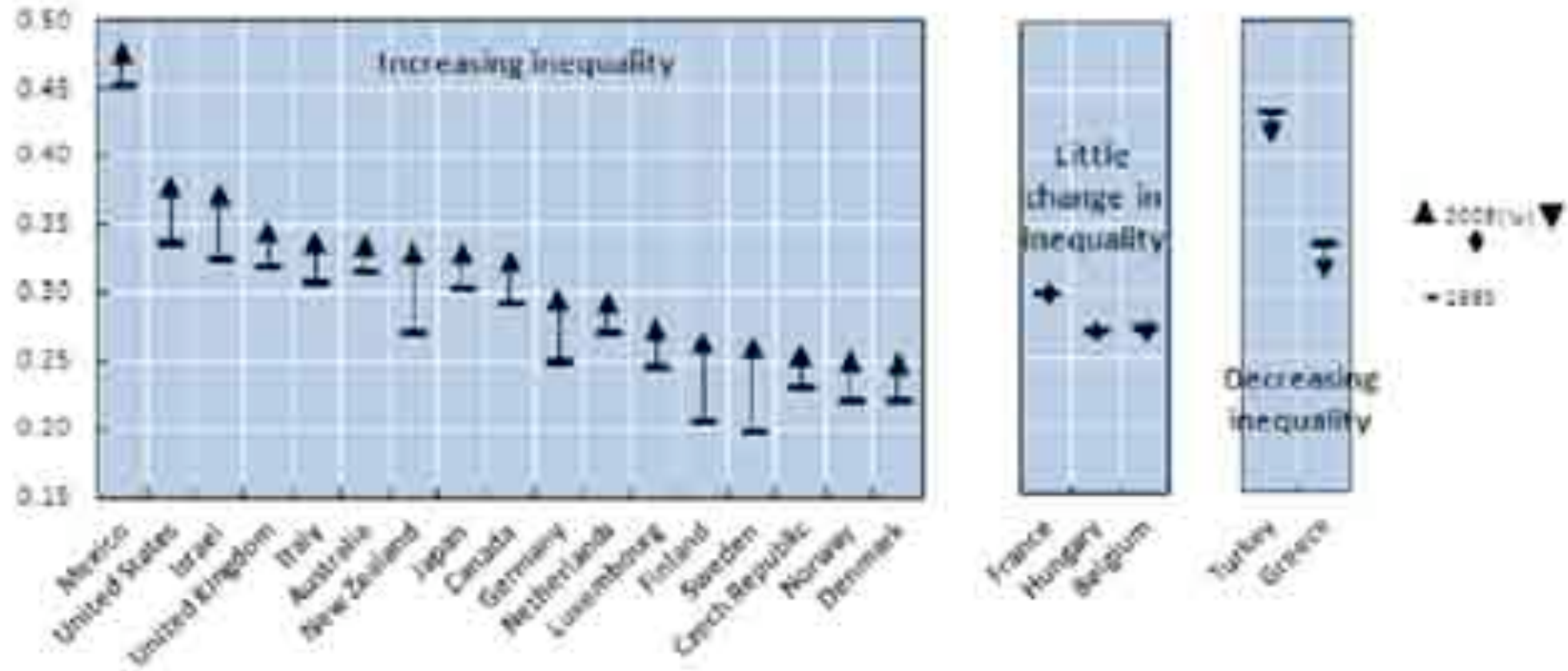


Fonte: Chen, Ravallion (2008)

La distribuzione secondaria del reddito (tra le persone)
nei paesi Ocse negli ultimi 20 anni circa: sta
aumentando in buona parte dei paesi

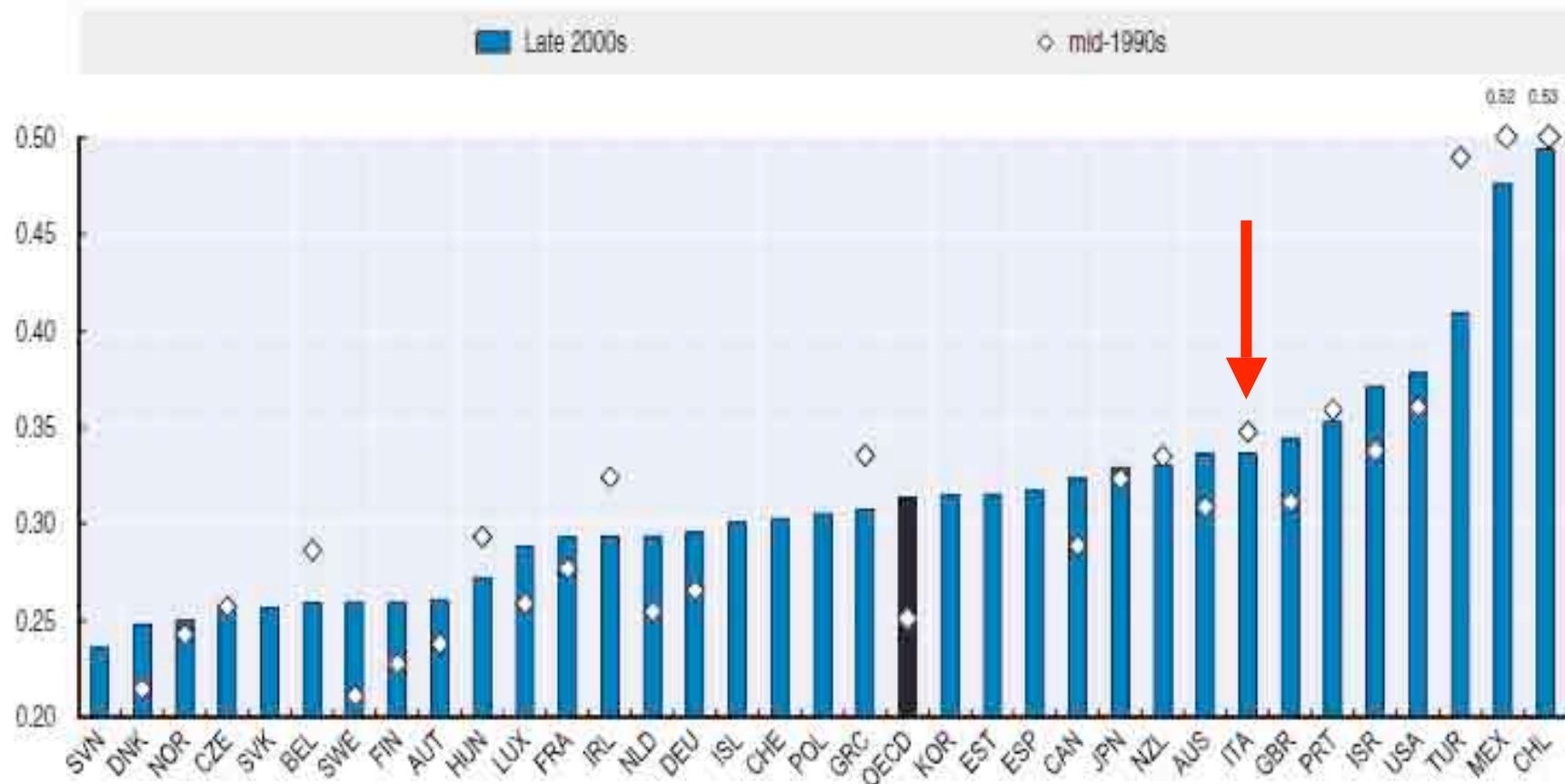
Figure 1. Income inequality increased in most OECD countries

Gini coefficients of income inequality, mid-1980s and late 2000s



In Italia la diseguaglianza nella distribuzione del reddito tra le famiglie è alta, ma è cambiata poco negli ultimi 15 anni.

Figure 2.10 Gini index of income inequalities.

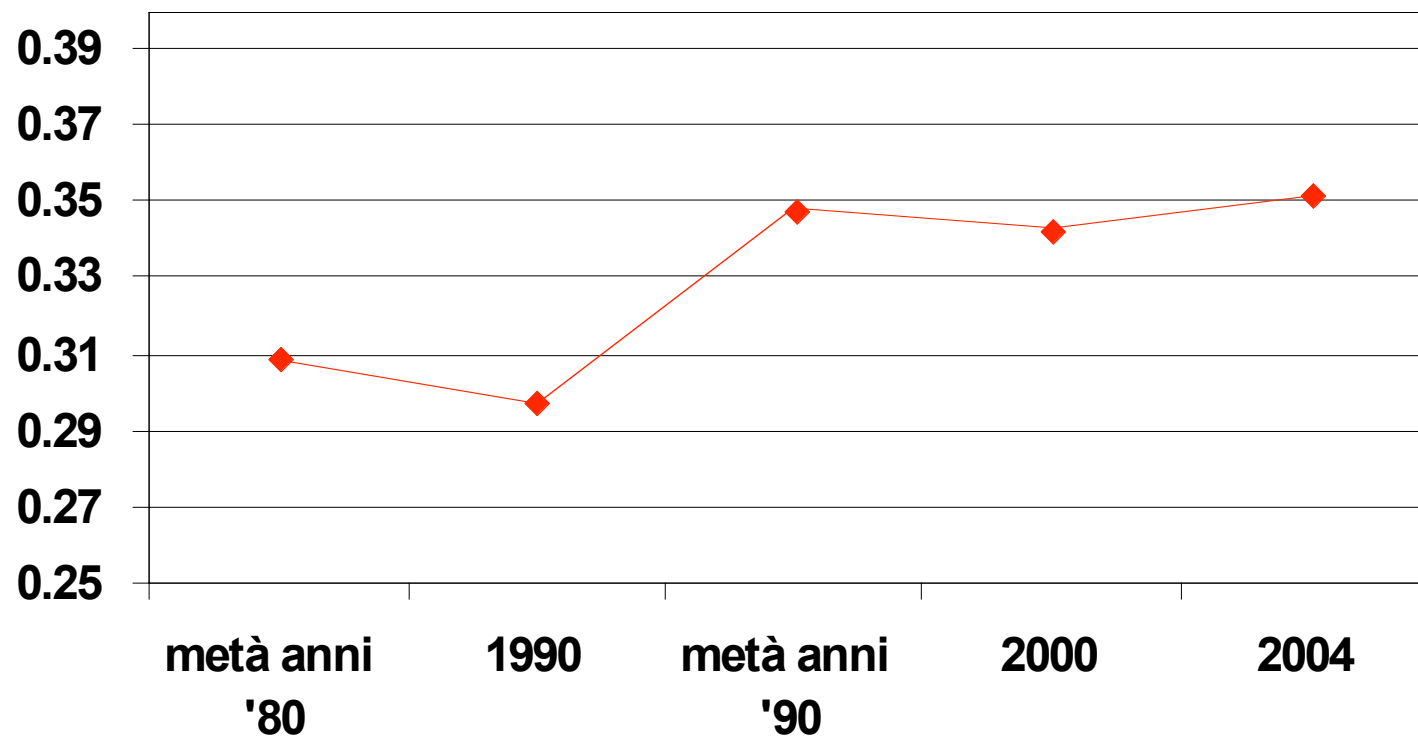


Note: Data refer to mid-2000s instead of late 2000s for Greece and Switzerland. For Austria, Belgium, the Czech Republic, Estonia, Finland, Iceland, Luxembourg, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain and Switzerland the values are provisional.

Source: OECD Income distribution and poverty database.

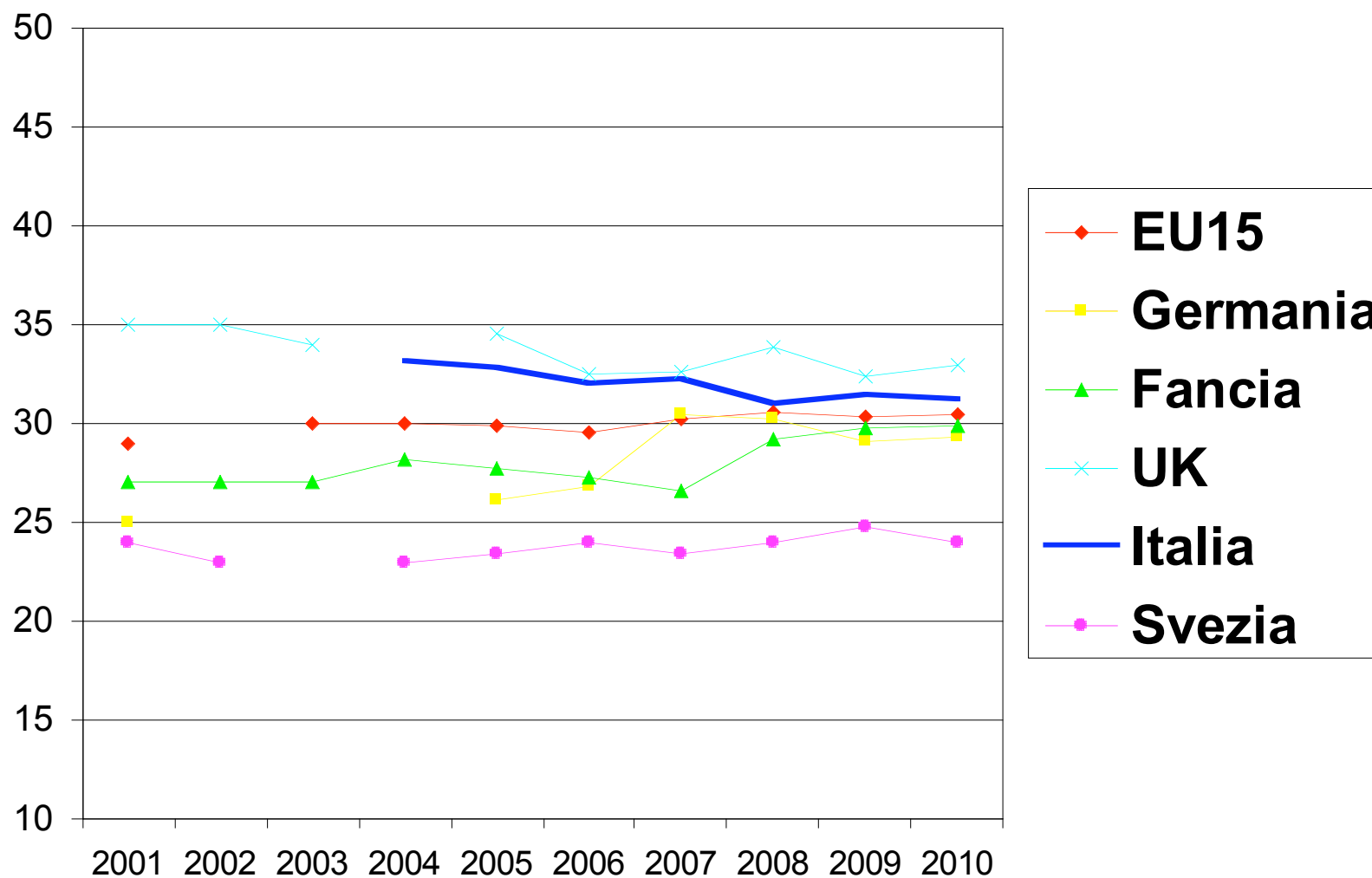
Diseguaglianza nella distribuzione del reddito in Italia:

Un forte aumento in occasione della crisi del 1993,
poi non è cambiato molto, almeno fino alla crisi degli ultimi anni



Fonte: Oecd, Growing unequal?

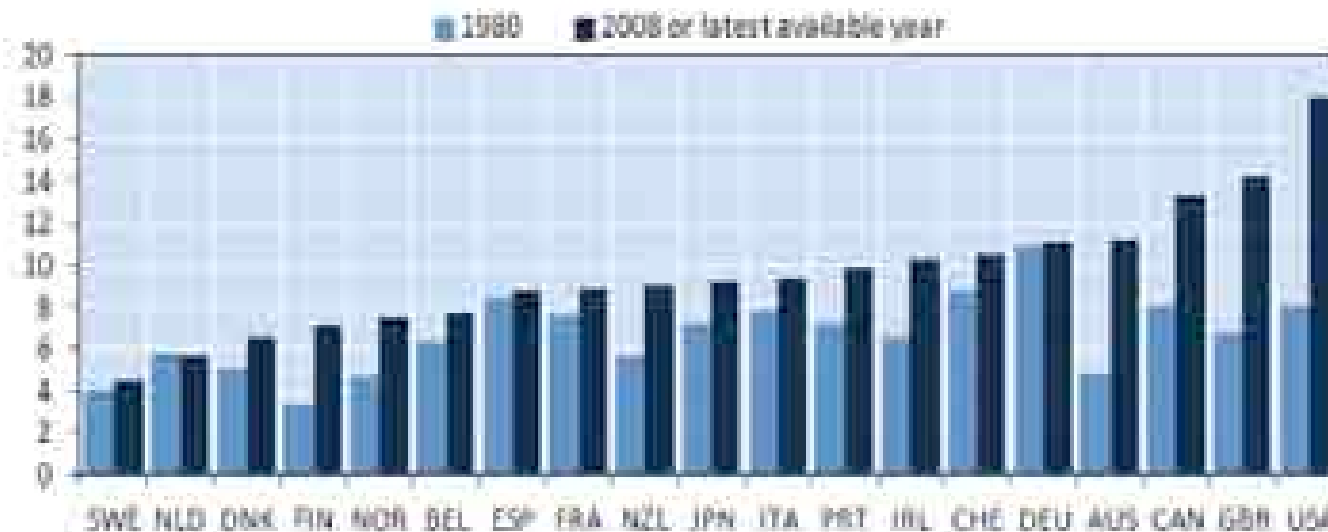
Indice di Gini (dati Eu-Silc): nel complesso dei paesi EU15, nell'ultimo decennio la disuguaglianza è stabile



Eurostat

La quota del reddito nazionale che va all'1% più ricco è in crescita ovunque, anche se in Italia l'aumento non è molto elevato

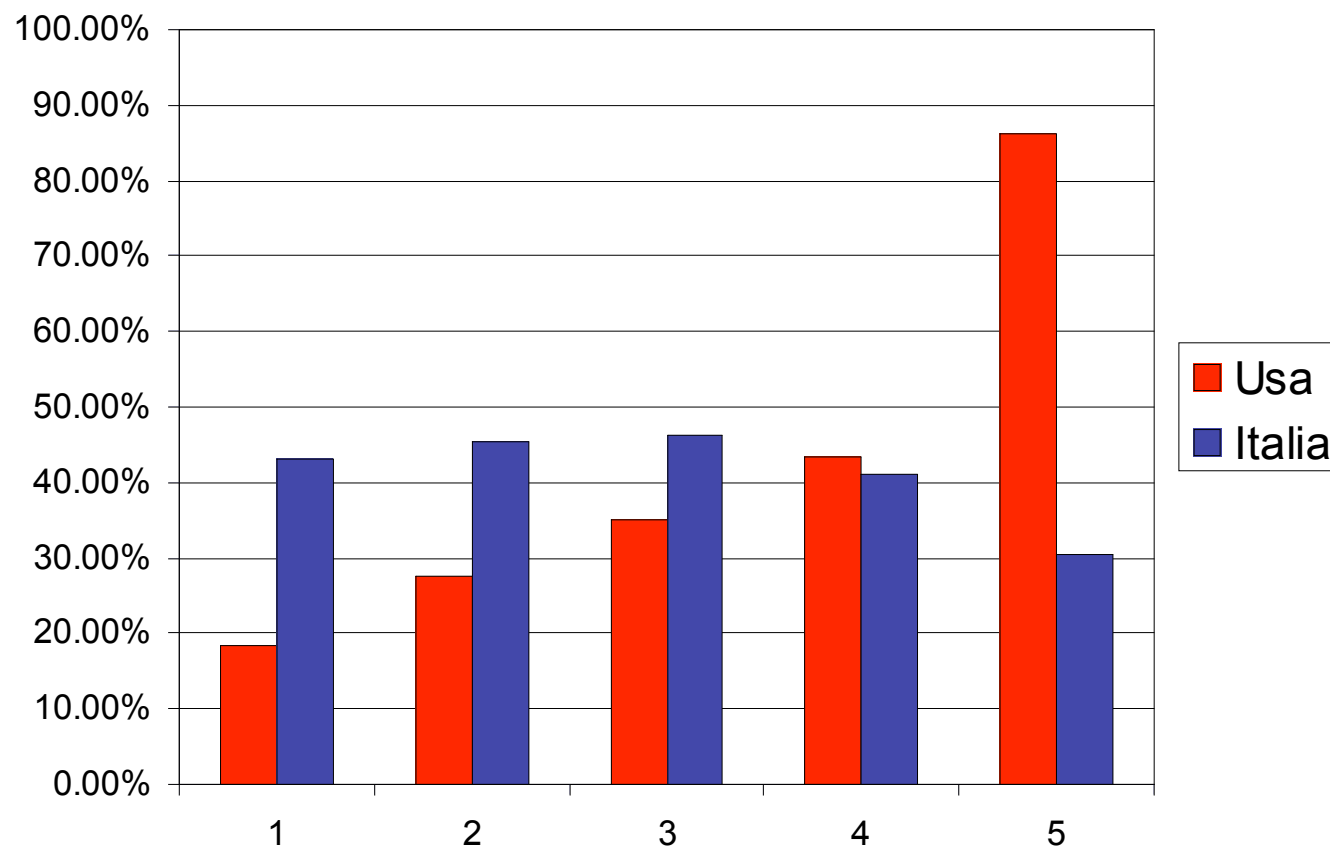
Figure 8: Share of top 1% income recipients in total income



Note: The pre-tax income data exclude capital gains for all countries except Australia and Finland. The data are based on tax returns.
Source: Atkinson et al. (2011) and Matthews (2011).

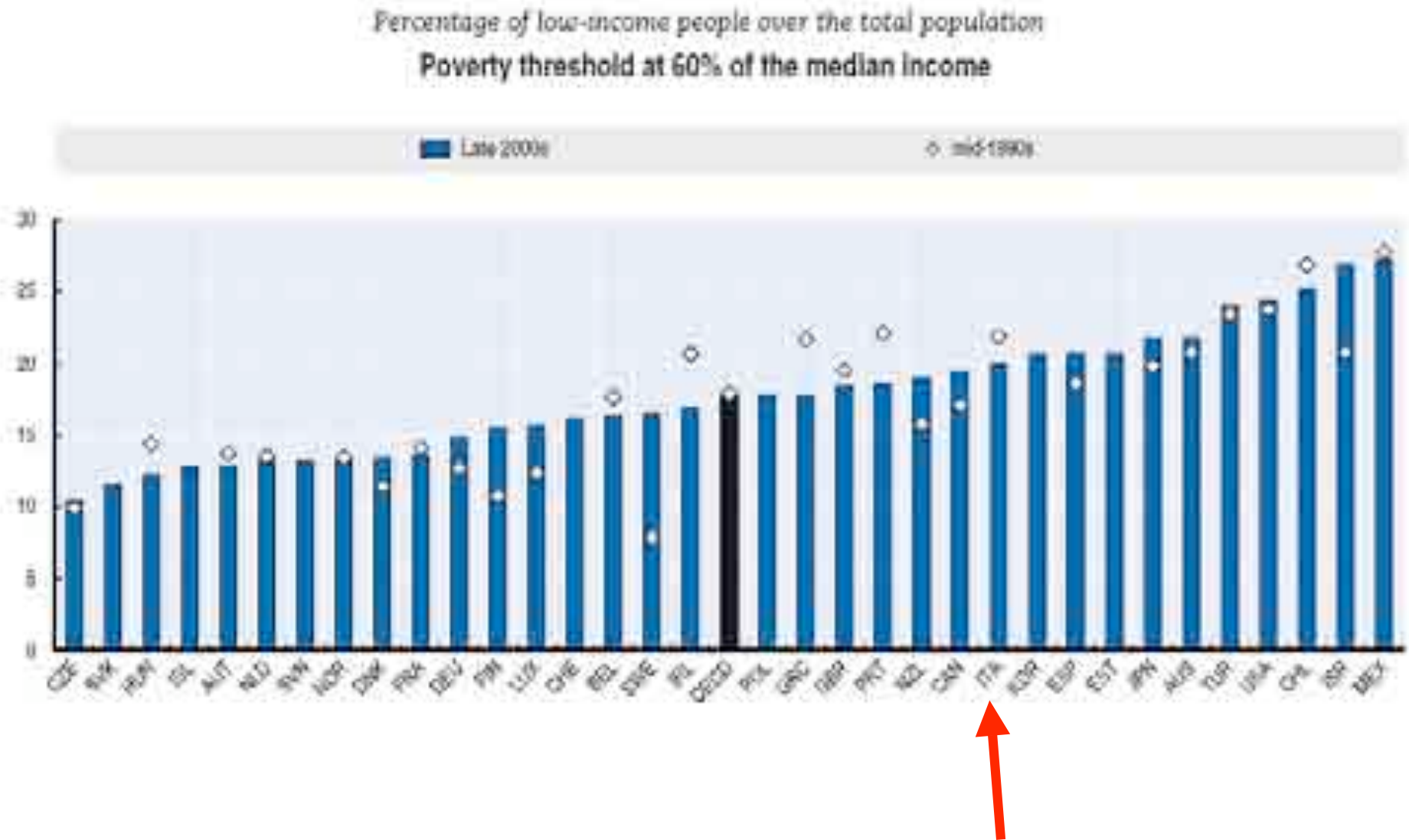
Hoeller, P. et al. (2012). "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?: Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbn1-en>

Italia e Usa: Variazione % del reddito disponibile medio dei quintili di famiglie tra la fine degli anni '70 e la fine del primo decennio degli anni 2000



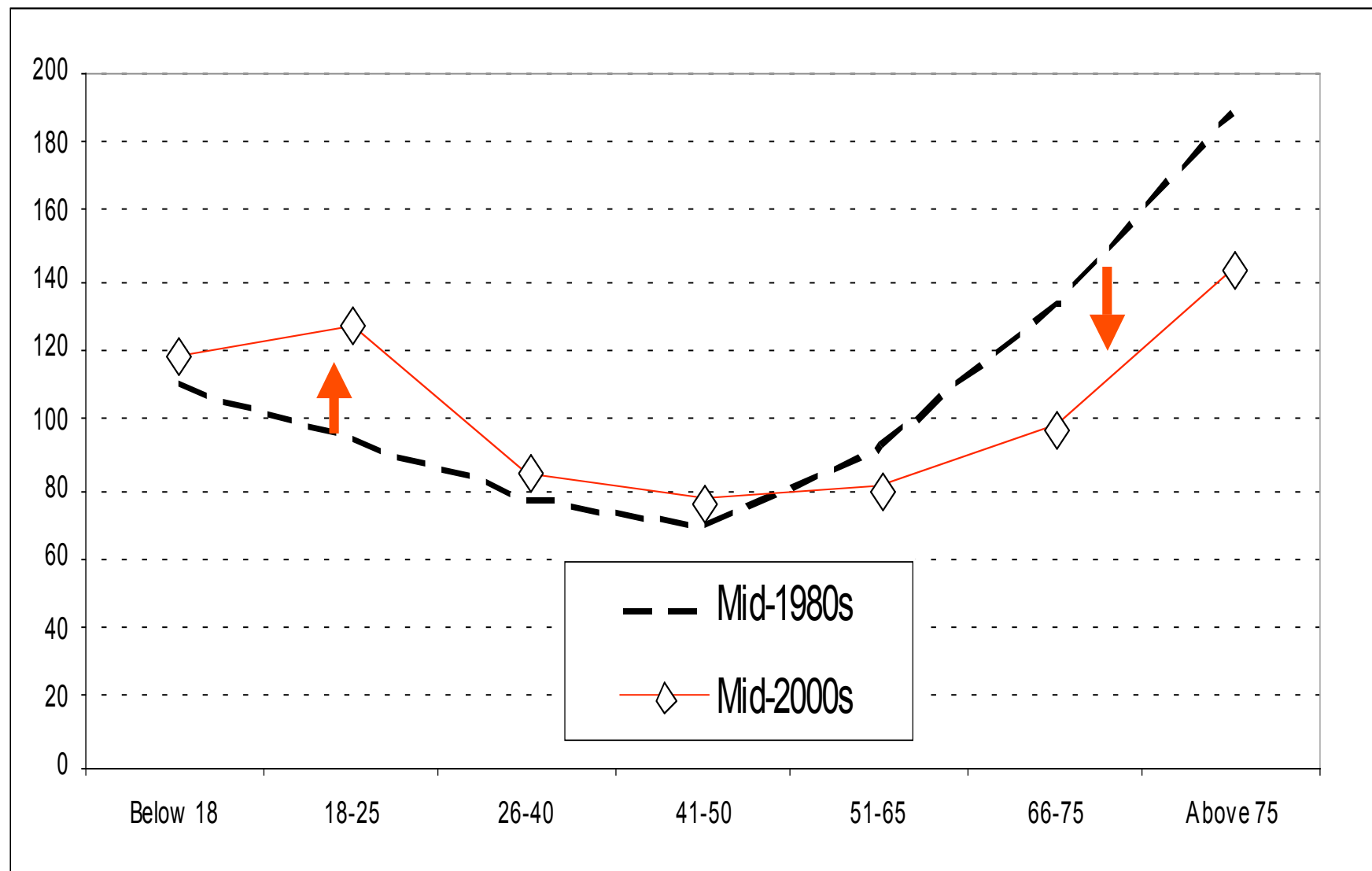
Indagine BI per l'Italia, Cbo per Usa

Anche la % di poveri sembra non essere cambiata molto in Italia

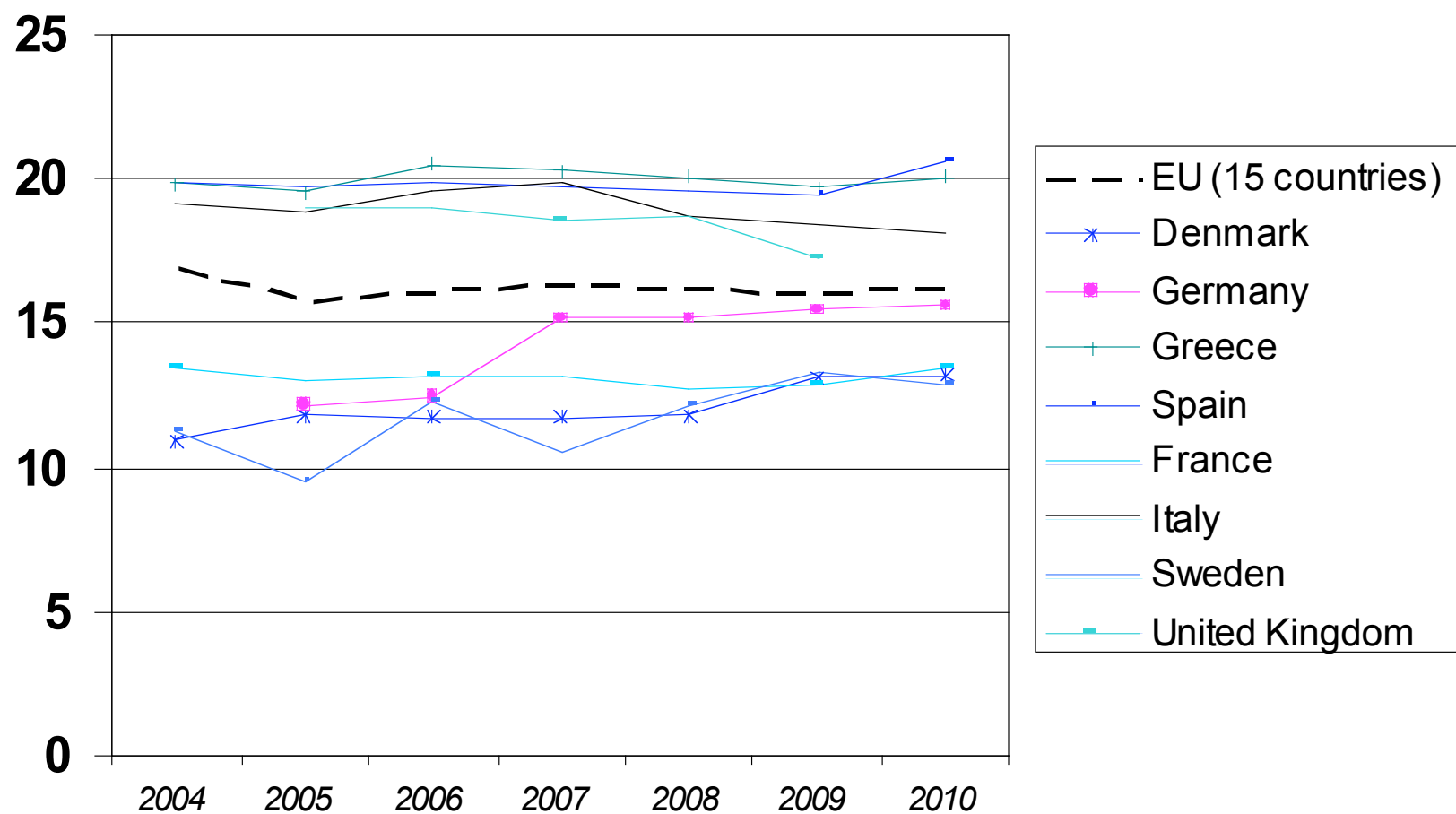


Rischio di povertà per classe di età in 23 paesi Ocse

100 = rischio per l'intera popolazione



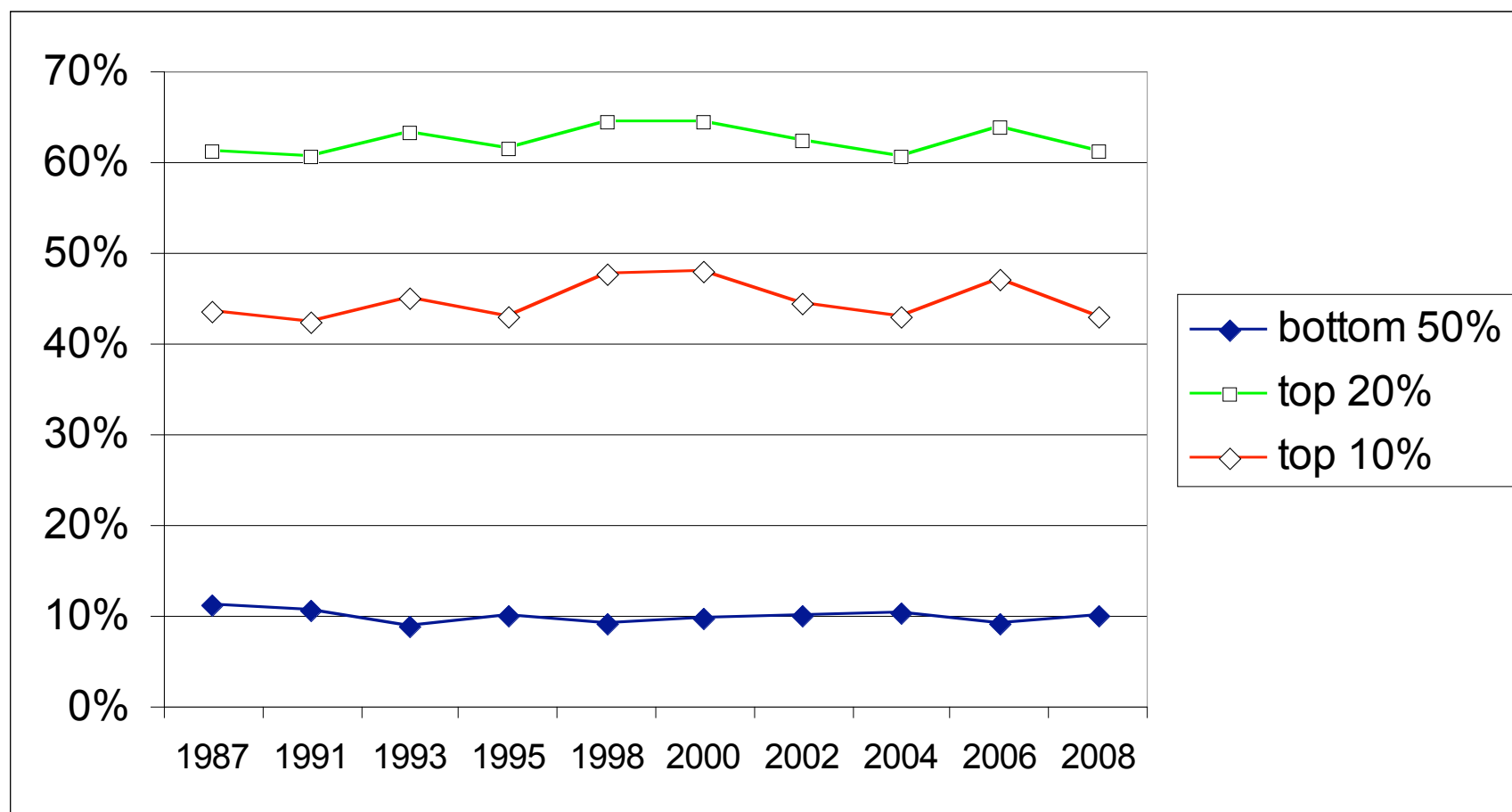
% di persone in povertà nei paesi europei



Eurostat

Quota della **ricchezza** totale delle famiglie (reale + finanziaria) posseduta da vari decili di famiglie italiane

La diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza non sembra essere aumentata negli ultimi 20 anni, almeno fino al 2008



Fonte: Indagine BI sui bilanci delle famiglie italiane

Quota della ricchezza totale delle famiglie
(reale + finanziaria) posseduta da vari decili di famiglie
(ordinati per ricchezza totale)

Statistics	Canada	Finland	Germany	Italy	Sweden	United Kingdom	United States	United States
	SFS 1999	HWS 1998	SOEP 2002	SHIW 2002	HINK 2002	BHPS 2000	PSID 2001	SCF 2001
Quote della ricchezza totale (%)								
Top 10%	53	45	55	42	58	45	64	71
Top 5%	37	31	38	29	41	30	49	58
Top 1%	15	13	16	11	18	10	25	33
Gini della distribuzione della ricchezza								
Gini index	0.75	0.68	0.8	0.61	0.89	0.66	0.81	0.84

Tra i paesi della tabella, l'Italia presenta la minore concentrazione della ricchezza

La diseguaglianza nella distribuzione della ricchezza non è in Italia particolarmente elevata

Perché la distribuzione secondaria del reddito all'interno delle nazioni sta diventando più diseguale?

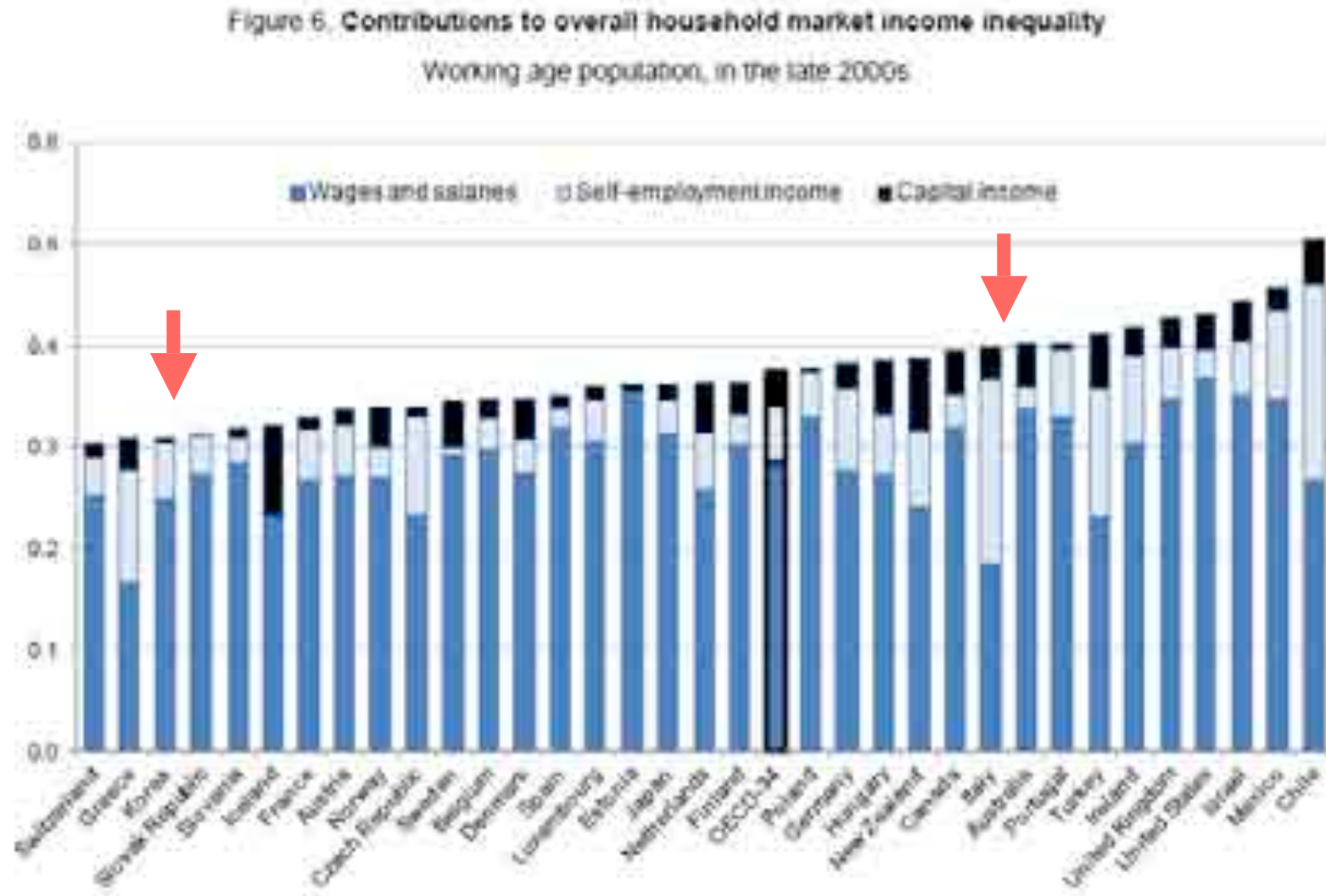
- *Globalizzazione*
- *Cambiamento tecnologico*
- *Cambiamenti strutture familiari*
- *Immigrazione*
- *Norme sociali*
- *Politiche fiscali e di welfare*
- *Liberalizzazione mercato del lavoro*
- *Riduzione tasso di crescita economica →
aumenta l'importanza delle condizioni di partenza*

- **Perché l'Italia ha una diseguaglianza superiore a quella di Francia e Germania?**
- a) divario di reddito medio tra Centro-Nord e Sud
- b) alta diffusione del lavoro autonomo, con redditi molto dispersi
- c) scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro → alta incidenza famiglie monoreddito
- d) scarso impatto distributivo della spesa sociale, dominata dalle pensioni

a) divario di reddito medio tra Centro-Nord e Sud

	Reddito disponibile familiare medio	Gini del reddito disp fam equivalente
Nord	37784	0.262
Centro	37439	0.271
Sud	28237	0.291
Totale	34671	0.288

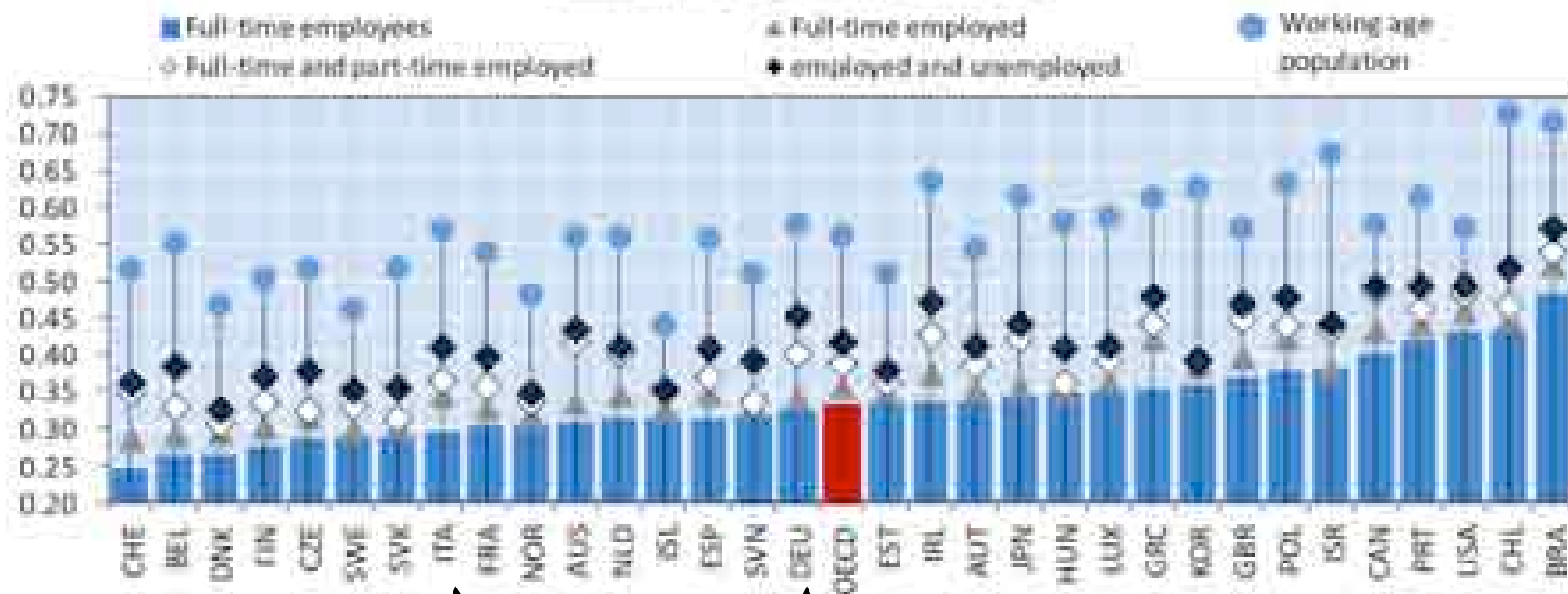
b) alta diffusione del lavoro autonomo, con redditi molto dispersi



In Italia la diseguaglianza nei redditi da lavoro dipendente è bassa

Figure 4. Labour earnings inequality

Gini index,¹ 15-to-64-year olds, 2008



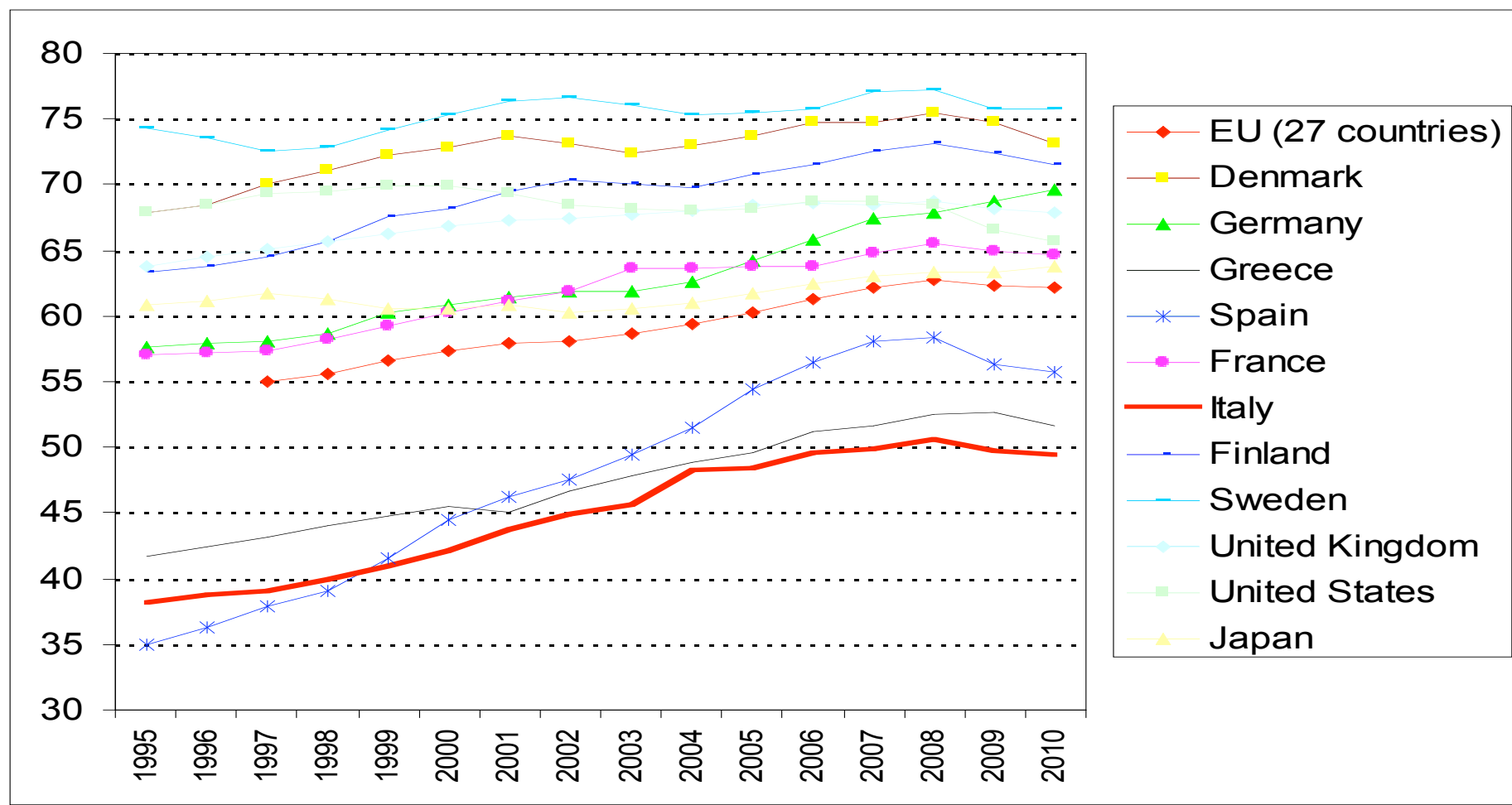
Note: The group of employed individuals includes both dependent and self-employed individuals. The group of employable individuals includes all persons aged 15 to 64 except for students and persons above the country's statutory retirement age. The Gini coefficients take into account labour earnings only; the precise definition of labour earnings differs across countries (see Fournier and Kaskas, 2012 for details). 2005 for Israel, 2006 for Brazil, 2007 for France, Korea and the United States, 2009 for Australia and Japan. The value for the OECD is calculated as an unweighted average across all OECD countries for which data are available.

Source: Panel Study of Income Dynamics (PSID) for the United States, Household Income and Labour Dynamics in Australia Survey (HILDA) for Australia, National Socio-economic Characterization Survey (CASEN) for Chile, Korean Labour and Income Panel Study (KLIPS) for Korea, Luxembourg Income Study (LIS) for Brazil and Israel, Japan Household Panel Survey (JHPS) for Japan, Swiss Household Panel (SHP) for Switzerland, and European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) for the other countries.

c) scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro

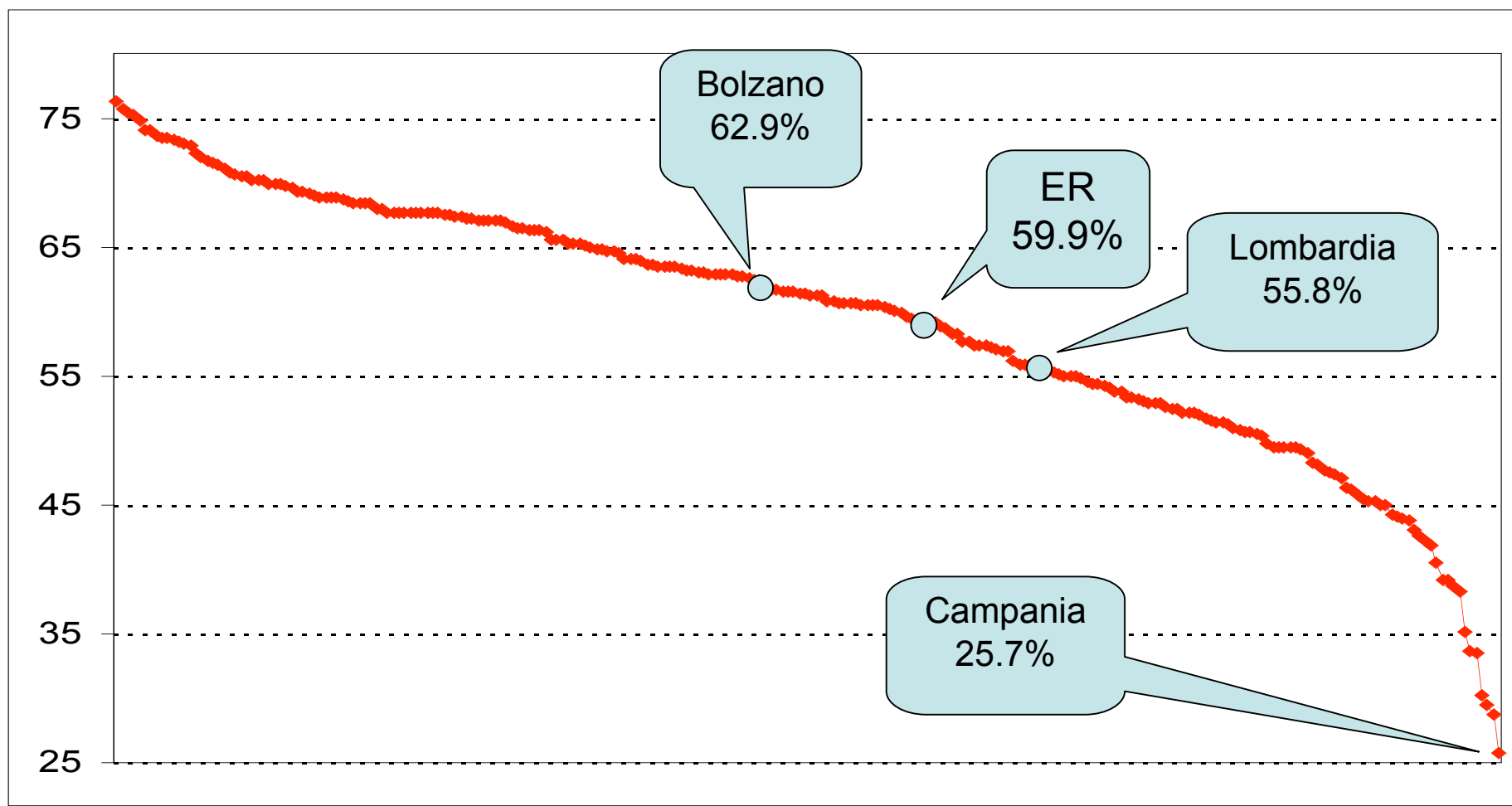
→ alta incidenza famiglie monoreddito

% di donne 20-64 anni che lavorano

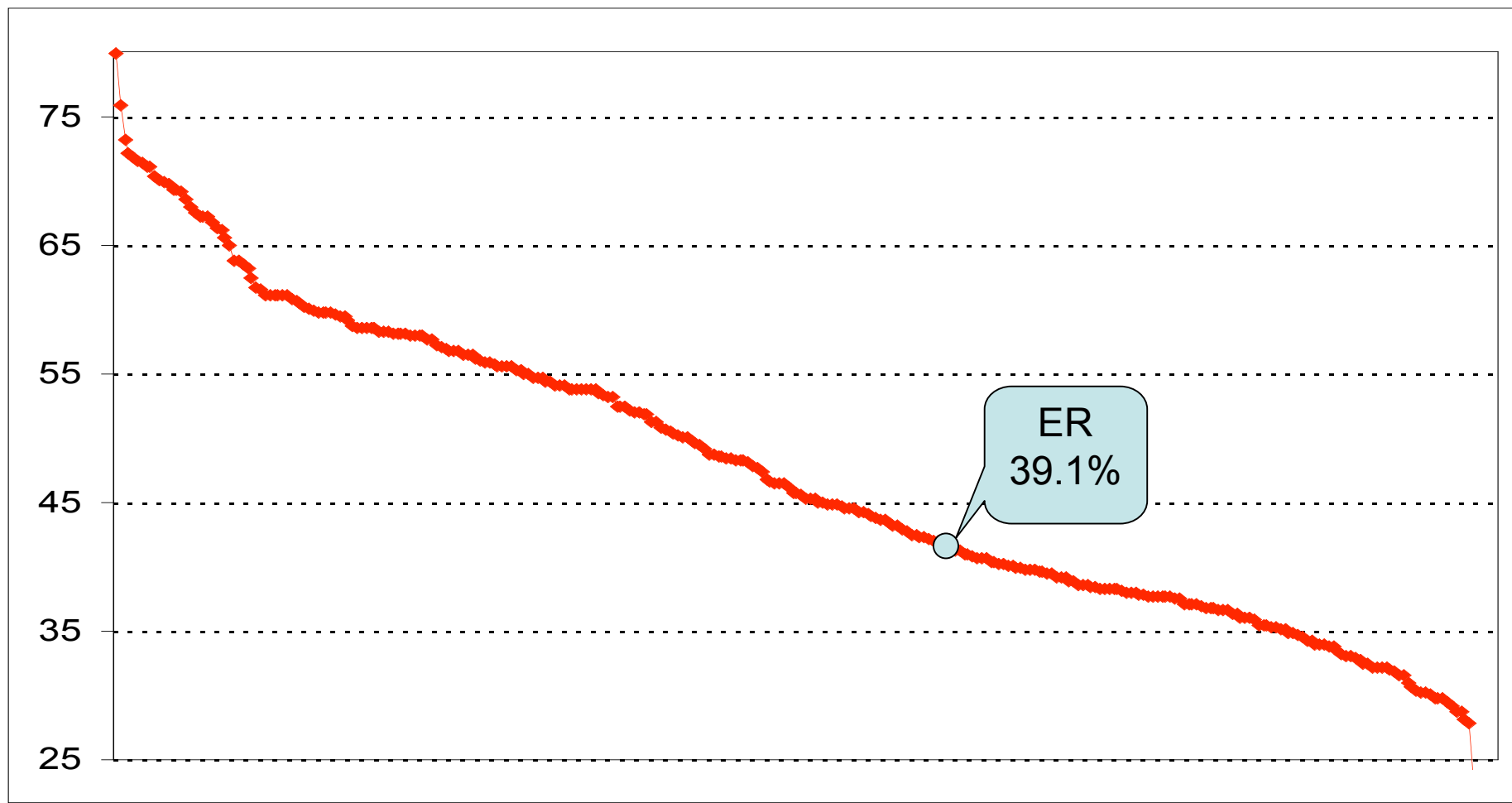


% di donne 15-64 anni che lavorano per Regione nel 2010

Il tasso di occupazione femminile colloca l'ER nella posizione n. 144 su 250 regioni d'Europa

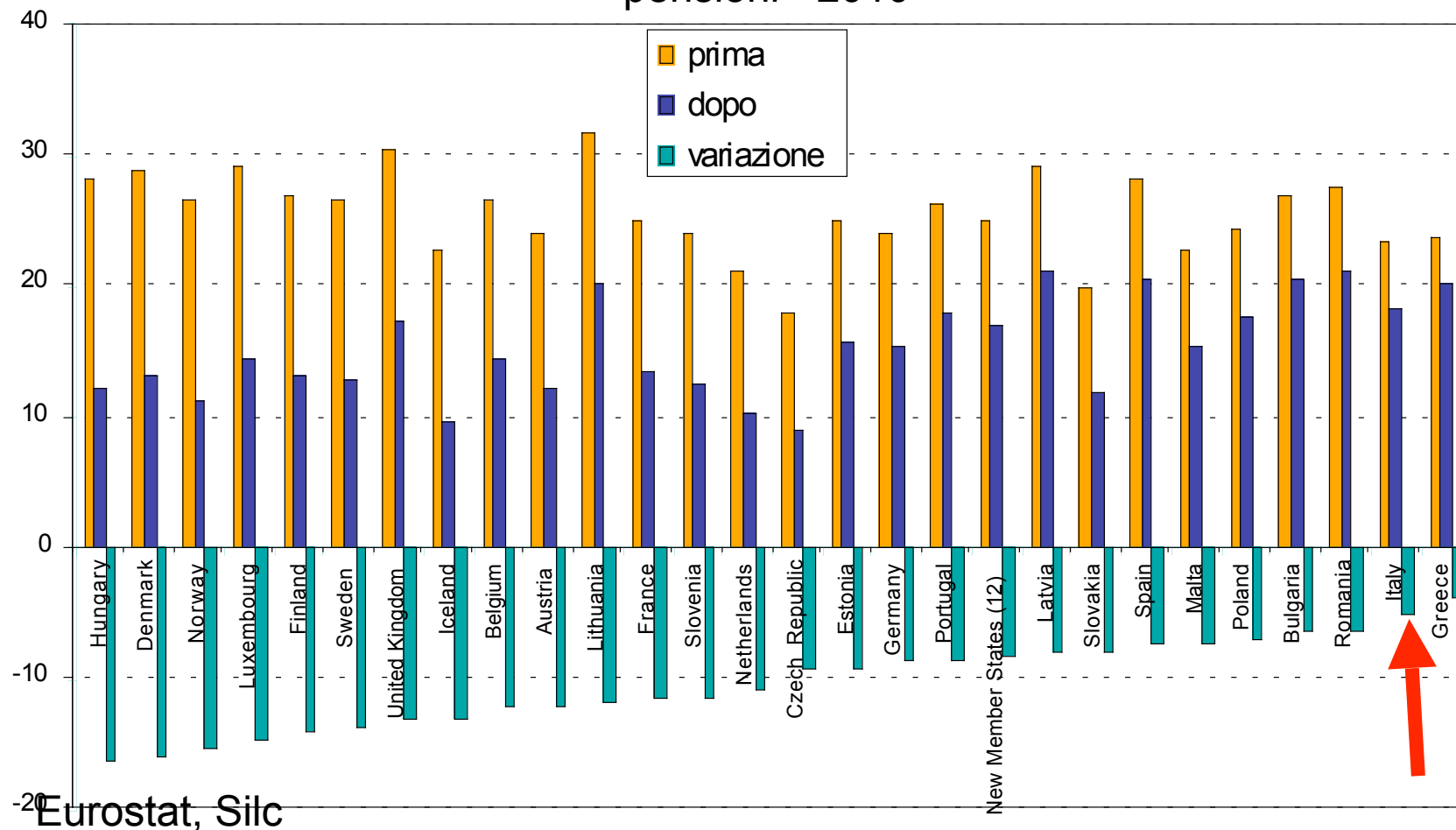


% di uomini e donne 55-64 anni che lavorano per Regione nel 2010



d) scarso impatto distributivo della spesa sociale, dominata dalle pensioni
 Le pensioni sono in gran parte correlate al precedente reddito da lavoro
 e quindi poco redistributive;
 Lasciano poco spazio per gli altri trasferimenti monetari

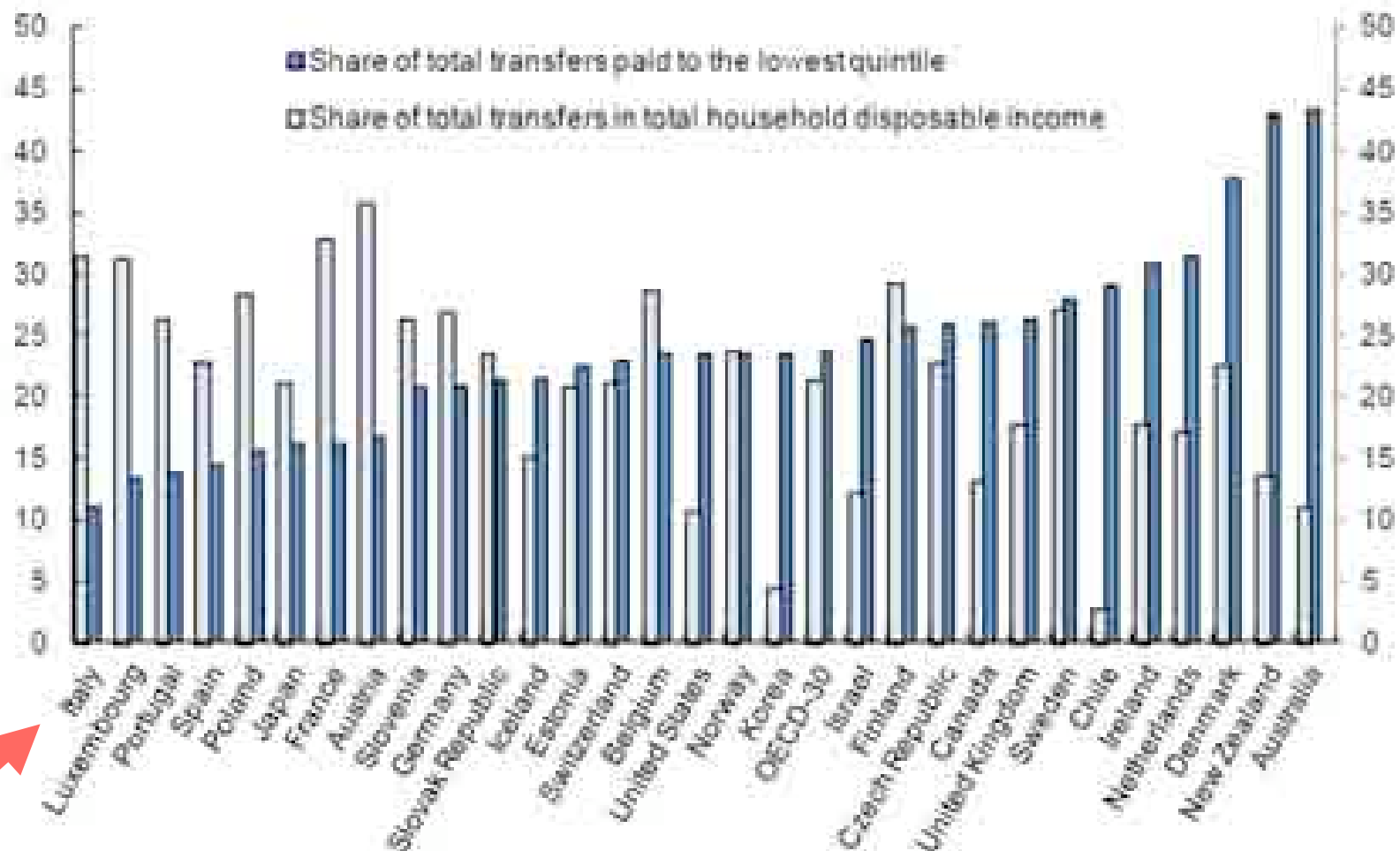
Rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti monetari diversi dalle pensioni - 2010



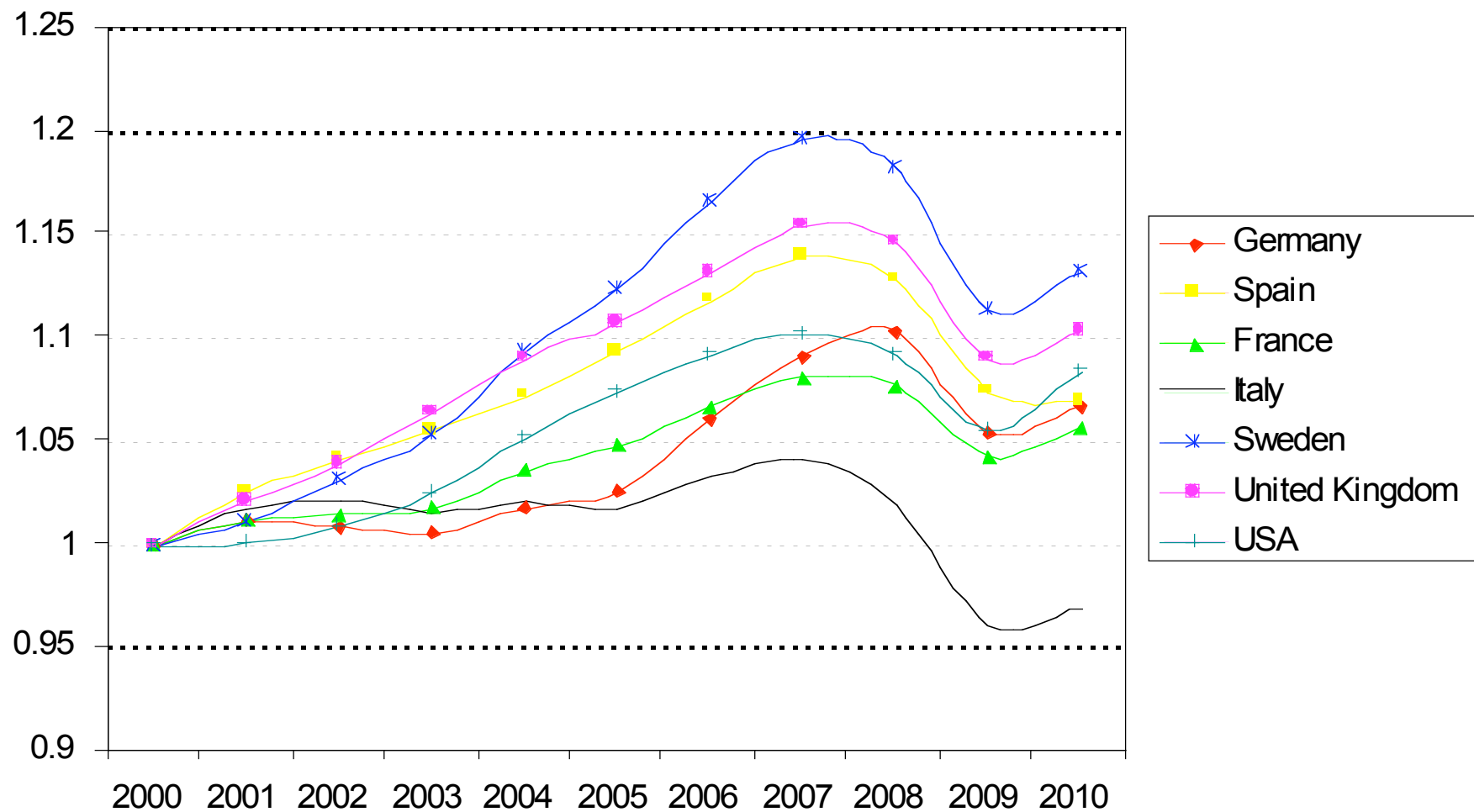
**In Italia è molto bassa la quota dei trasferimenti monetari pubblici
che va al 20% più povero delle famiglie**

Figure 13. Size and targeting of cash transfers and household taxes

In the late 2000s

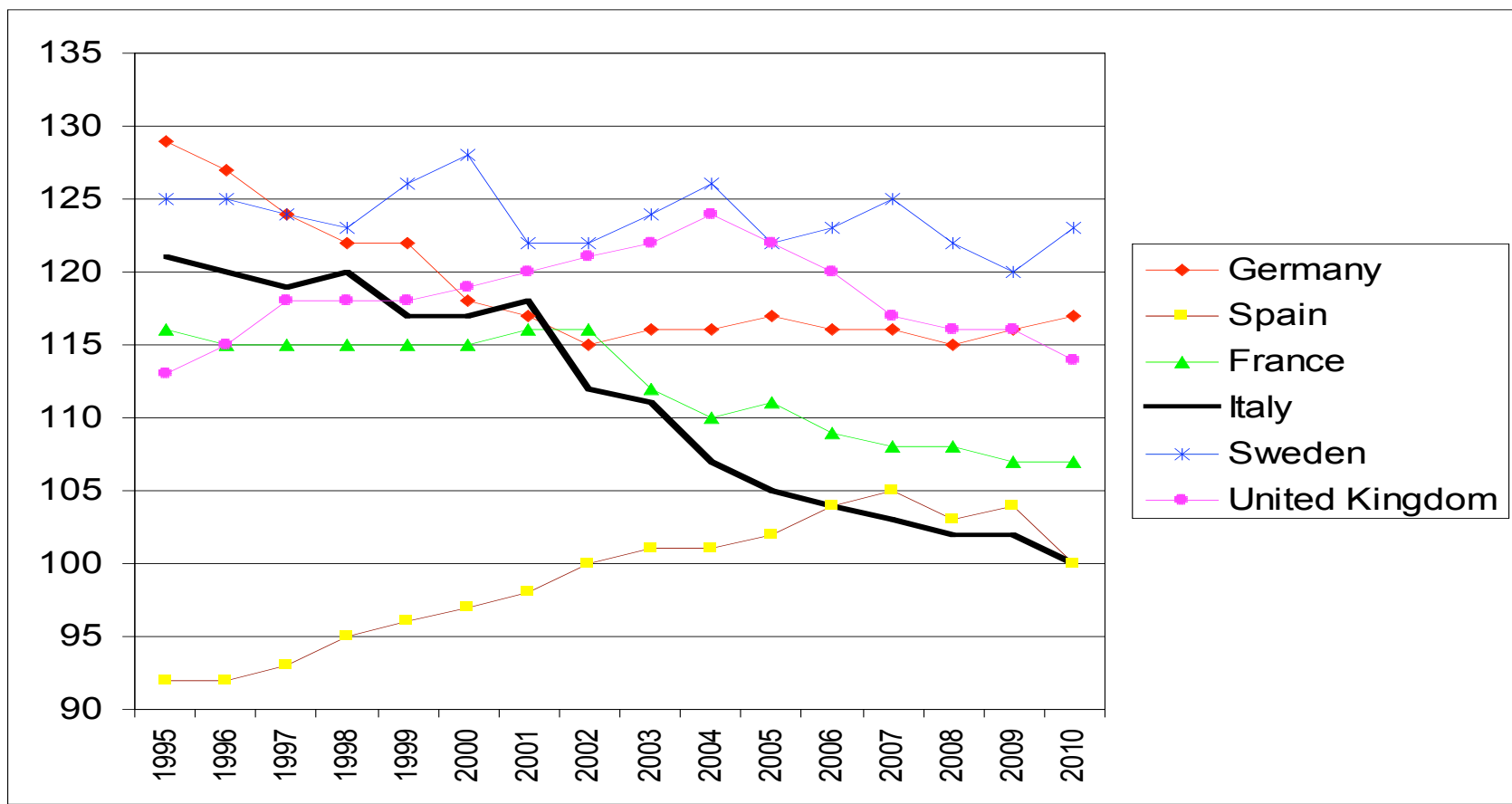


Pil reale pro-capite, 2000=1



Fonte: dati Ocse

Pil pro-capite a parità di potere d'acquisto (PPS) (EU-27 = 100)



Solo in Italia e Giappone il reddito familiare non è cresciuto tra il 1995 ed il 2009

Figure 2.1. Household net adjusted disposable income per capita, 2009

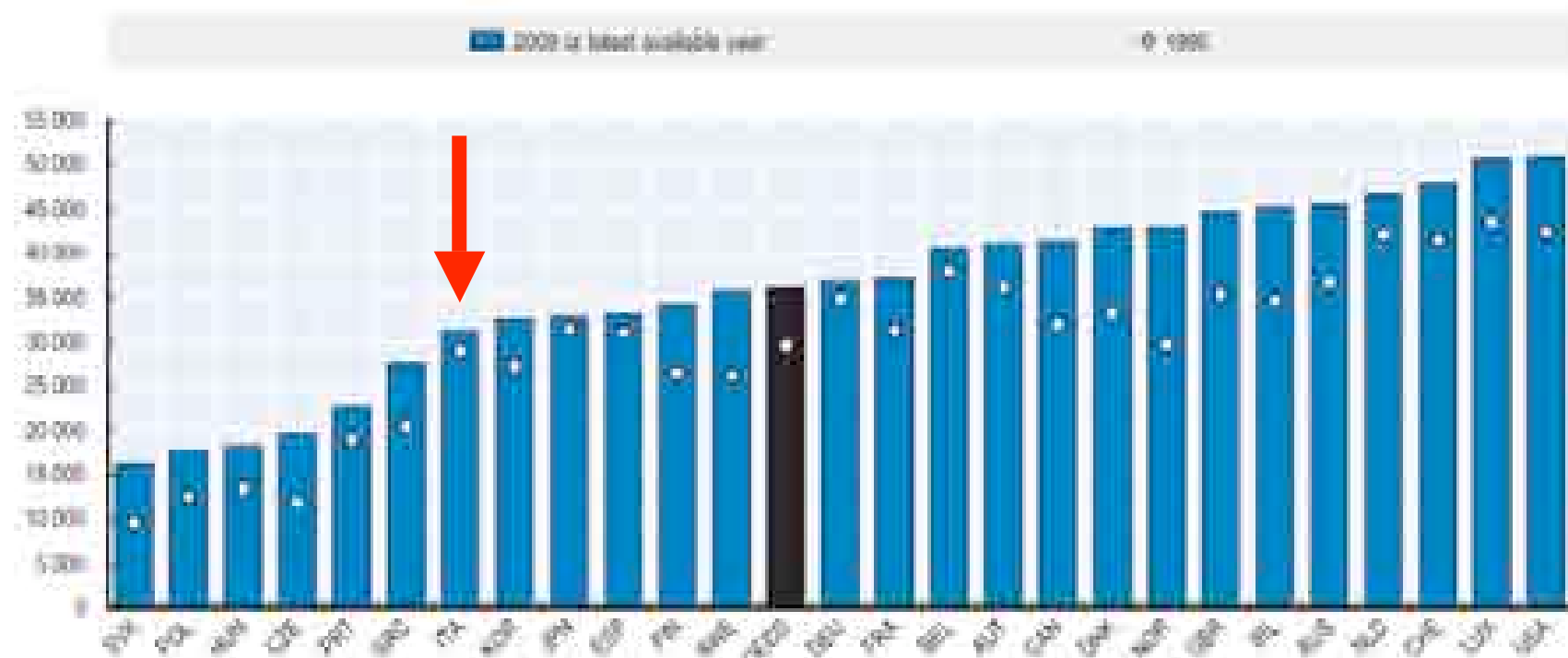
US dollars at 2000 PPPs



Note: Households include non-profit institutions serving households, except for New Zealand. Purchasing Power Parities are shown for actual individual consumption of households. The latest available year is 2006 for Australia, Japan, Switzerland and the Russian Federation; and 2010 for Finland, Portugal and Sweden. The first available year is 2000 for Greece and Spain; 2002 for Ireland and the Russian Federation; 2003 for Chile, Mexico and South Africa; and 2006 for Luxembourg. Purchasing Power Parities for South Africa are OECD estimates.

Sources: OECD, National Accounts data; Statistics New Zealand; OECD estimates.

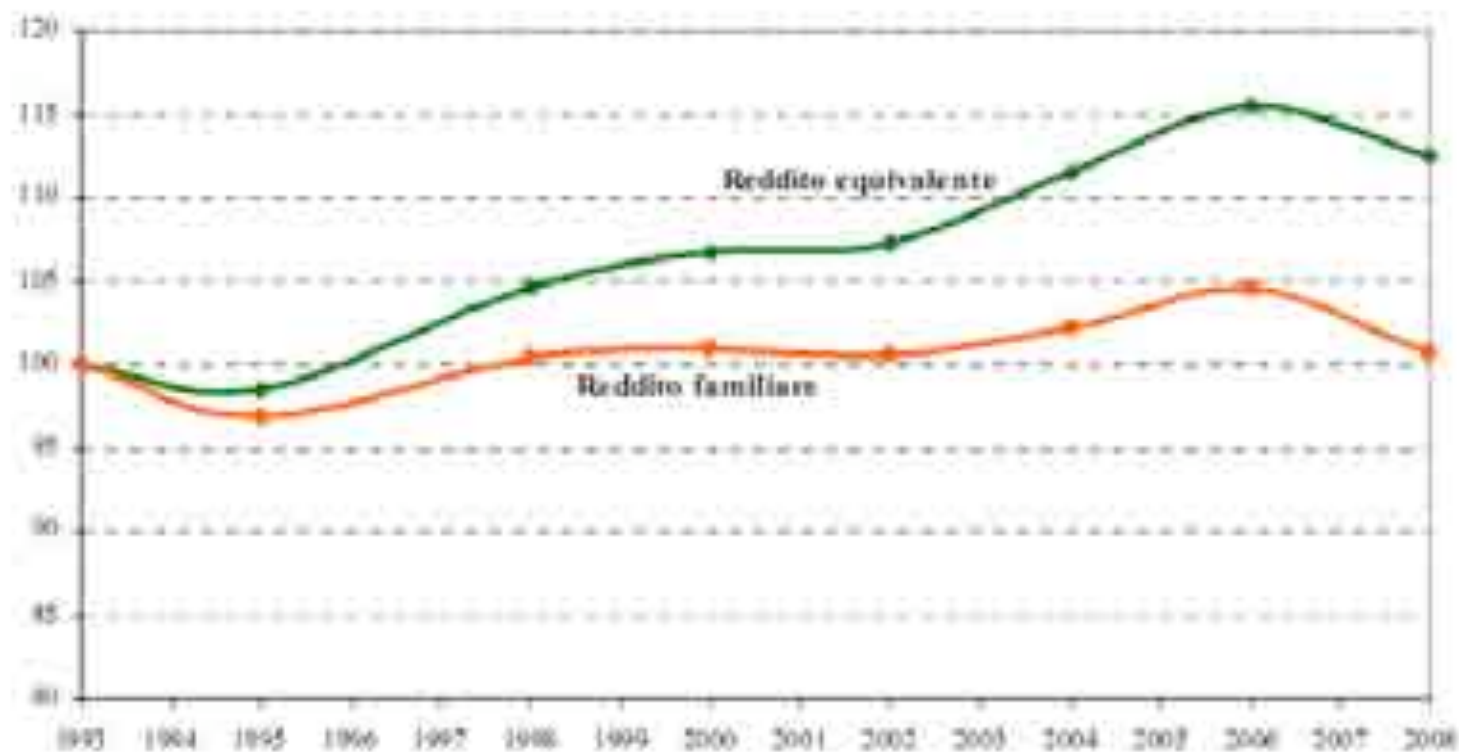
Figure 3.4. Average gross annual earnings of full-time employees in the total economy
US dollars at 2008 PPPs



Note: The average annual earnings of per full-time employees are obtained by dividing the National Accounts based total wage bill by the number of employees in the total economy, multiplied by the ratio of weekly usual hours worked per full-time employee related to those worked by all employees. Average annual earnings are calculated with a deflator for private final consumption expenditures in 2004 prices. The latest data refer to 2007-08 for Greece. Source: OECD estimates based on OECD National Accounts Database and OECD (2010), OECD Economic Outlook, No. 87.

Italia:

Reddito familiare e reddito equivalente: valori medi a prezzi 2008
(numeri indice, 1993=100)



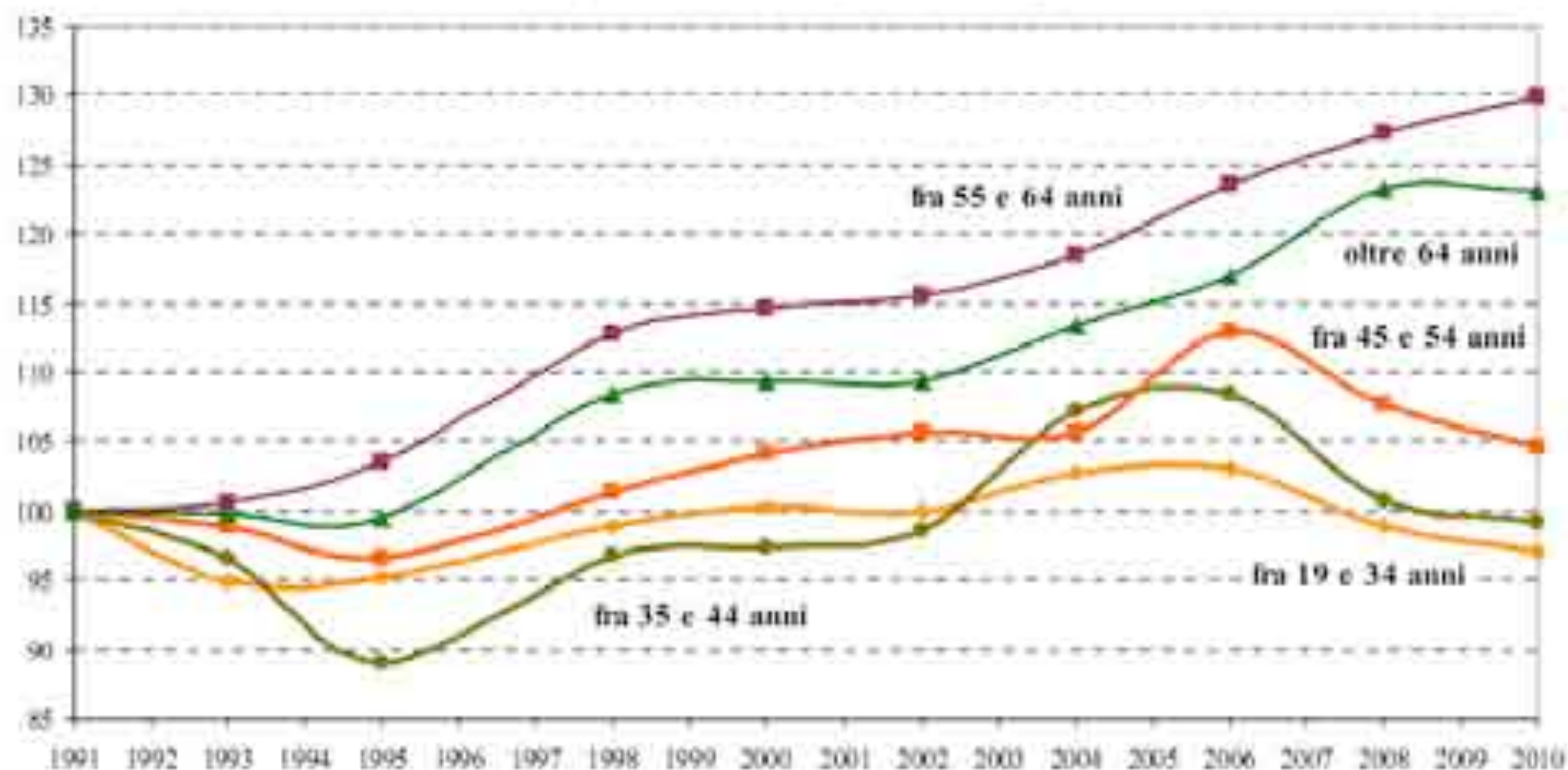
Fonte: Elaborazioni sull'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, versione 6.0

Reddito equivalente per condizione professionale:
valori medi a prezzi 2008
(numeri indice, 1993=100)



Fonte: Elaborazioni sull'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, versione 6.0

Reddito equivalente per classe di età: valori medi a prezzi costanti
(numeri indice, 1991=100)

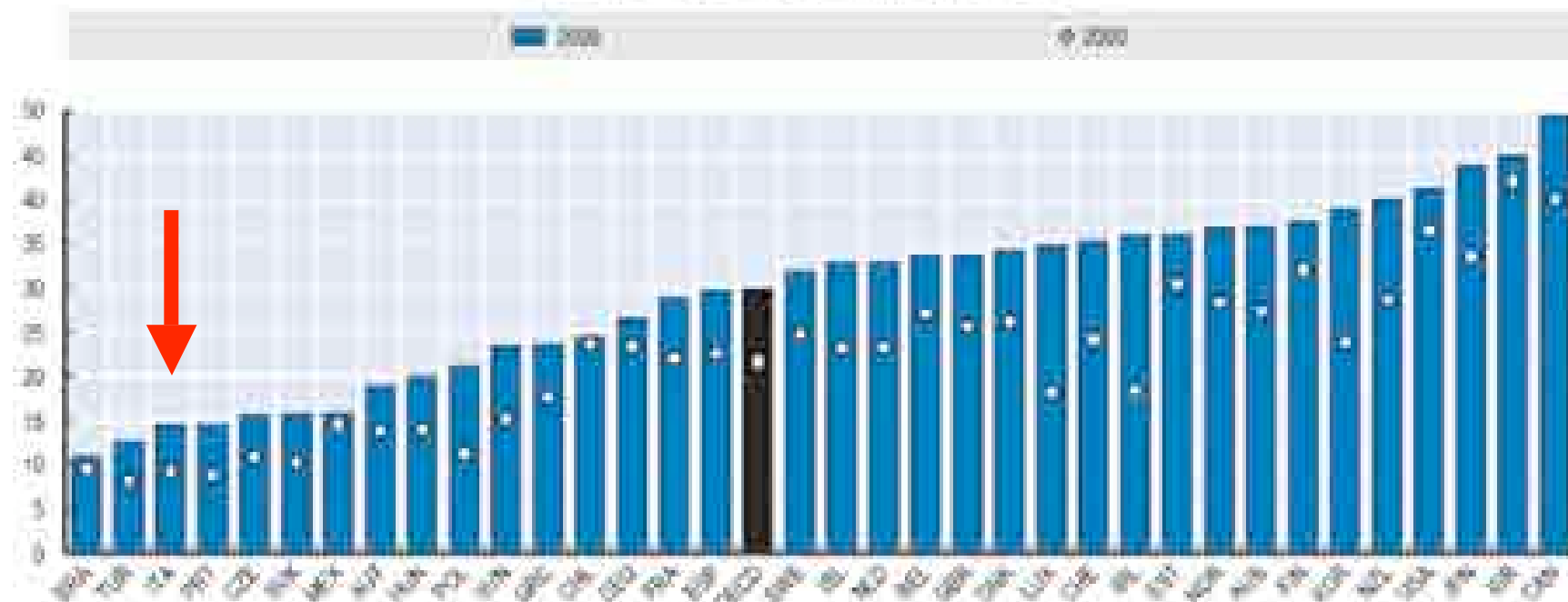


Fonte: Elaborazioni sull'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, versione 7.0

- *Quale relazione tra diseguaglianza e crescita economica?*
- Relazione ambigua anche teoricamente:
- Una bassa diseguaglianza potrebbe favorire la crescita:
 - Basse tensioni sociali e politiche
 - Con mercati finanziari non perfetti, maggiori e più diffuse opportunità di investimento in formazione
- Una elevata diseguaglianza potrebbe favorire la crescita:
 - I ricchi hanno una elevata propensione al risparmio → più risorse disponibili per investimenti
 - Incentivi
- Se oggi per crescere abbiamo soprattutto bisogno di capitale umano di qualità, allora è probabile che bassi livelli di diseguaglianza siano più favorevoli alla crescita

Figure 7.2. Population that has attained a tertiary degree

Percentage of the population aged 25-64



Note: The first available year is 2002 for Estonia, Israel and Slovenia, and 2007 for Chile and Brazil. Due to a change of educational attainment classification, data before and after 2005 are not comparable for Norway. The OECD value is the simple average of the countries available in 2000 and 2008.

Source: OECD (2011), *Education at a Glance 2011*, OECD Indicators, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888953402015>

La recessione nei paesi OCSE

- Diminuzione del 5% del PIL nell'area OCSE tra il picco ciclico del 1° tr. 2008 e il minimo toccato nel 2° tr. 2009 (prima forte contrazione economica globale dal 1945; unico antecedente paragonabile: Grande Depressione anni '30)
- In tutti i paesi la recessione ha determinato la maggior caduta dell'attività produttiva e dell'occupazione del secondo dopo guerra: in ITA caduta del 27% della produzione industriale e del 7% del PIL nel periodo agosto 2007-agosto 2009; caduta del 2,3% del numero di occupati (532.000 unità) nel periodo 2008-2010
- La crisi ha prodotto effetti diversificati sui livelli di attività e occupazione dei principali paesi europei: in GER il PIL nel 2010 era tornato al livello 2008, in ITA all'inizio del 2012 è ancora del 3,5% < del livello 2008.

La crisi dell'economia reale in Italia

- La dinamica del tasso di disoccupazione: al 6,5% all'inizio del 2008, esso è progressivamente salito fino al 9,2% del gennaio 2012. Il tasso di disoccupazione per la fascia 15-24 anni è passato dal 21% del gennaio 2008 al 35% all'inizio del 2012.
- Mentre nel corso del 2009 la perdita di posti di lavoro aveva riguardato soprattutto occupazioni atipiche e precarie, nel 2010-2011 il fenomeno si è esteso a tutte le tipologie contrattuali, ossia anche al lavoro standard.
- Circa 2/5 dei nuovi posti di lavoro dipendente creati nel 1997-2007 sono stati a tempo determinato.
- L'allargamento dell'area della precarietà è andato di pari passo con la moderazione salariale (crescita annuale dei salari reali dei lavoratori t.p. 1997-2007: +0,5%) e una progressiva diminuzione dei salari di primo impiego.

Italia: occupati che hanno perso il posto
di lavoro tra il 2007 ed il 2010

età	%	Comp.
<=30	8.3%	33.7%
31-40	7.8%	51.4%
41-50	1.5%	9.0%
51-64	1.4%	5.8%
<u>Total</u>	<u>4.8%</u>	<u>100%</u>

In Italia la crisi non è stata finanziaria ma reale, e più intensa rispetto agli altri paesi.

La crisi ha accentuato tendenze di lungo termine già in atto da tempo di bassa dinamica economica, soprattutto per i giovani.

Più difetti strutturali e globalizzazione che finanza e immobili.

La crisi dell'economia reale in Italia (2)

- Forte incremento ore autorizzate di Cig:
- da 228 milioni nel corso del 2008
- ad un massimo di 1,2 miliardi nel 2010.
- E' mutata la natura delle ore autorizzate: mentre nel 2008 più della metà del totale era rappresentata dalla componente ordinaria (per far fronte a sospensioni temporanee dell'attività), nel 2010 il 71% del totale era rivolto al finanziamento della Cigs (per situazioni di prolungata crisi aziendale) e della Cig in deroga.
- La crisi economica ha amplificato il problema della mancata crescita dell'economia italiana, (tasso di variazione medio annuo del Pil nel 2000-2010: +0,2%, nel periodo 1990-2000: +1,6%)

La crisi dell'economia reale italiana (3)

L'impatto della crisi iniziata nel 2008 va quindi inquadrato in un contesto di:

- economia stagnante,
- sostanziale costanza dei redditi da lavoro dipendente in termini reali,
- crescente insicurezza sul mercato del lavoro,
- limitata capacità di intervento anticiclico da parte del settore pubblico, in relazione ai noti squilibri di bilancio.

Crisi economica e distribuzione del reddito

- Come si è distribuita la crisi economica e la conseguente caduta dell'attività produttiva e del reddito tra le famiglie italiane?
- Impossibile valutare a priori gli effetti distributivi di una recessione:
 - 1) il crollo della domanda tende a colpire soprattutto i redditi degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei dipendenti privati, con conseguenze più contenute per pensionati e dipendenti pubblici;
 - 2) Ruolo degli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico (Cig, ...);
 - 3) Misure di contenimento del tendenziale peggioramento dei conti pubblici possono incidere su pensioni e retribuzioni pubbliche;
 - 4) Valutazione degli effetti dei tagli alla fornitura dei servizi pubblici locali

Crisi economica e distribuzione del reddito (2)

- La recessione ha inciso più pesantemente sulle condizioni economiche delle famiglie con figli, sia minori che maggiorenni, e con persona di riferimento situata nelle fasce centrali di età.
- L'espansione della Cig ha garantito continuità di reddito ai lavoratori delle aziende in crisi, mentre la riduzione della propensione al risparmio ha attenuato gli effetti della recessione sulla povertà misurata in termini di consumo.
- La **diseguaglianza** nella distribuzione del reddito familiare disponibile, misurata dall'indice di Gini, mostra solo un **lieve** incremento tra il 2008 ed il 2010, da 0,327 a 0,330 [BdI 2012].

Diffusione della povertà prima e durante la crisi

	2008	2010	2008	2010
% famiglie povere per livello di spesa				
	Povertà relativa		Povertà assoluta	
1 componente	7,1%	5,9%	5,2%	4,3%
2 componenti	9,9%	9,5%	4,0%	3,6%
3 componenti	10,5%	11,3%	3,0%	4,1%
4 componenti	16,7%	16,3%	5,2%	5,7%
5 o + componenti	25,9%	29,9%	9,4%	10,7%
Totale famiglie povere	11,3%	11,0%	4,6%	4,6%
% individui poveri per livello di reddito				
	Povertà relativa, linea variabile		Povertà relativa, linea fissa al 2008	
In famiglie con figli	24,9%	25,8%	24,9%	26,2%
In famiglie senza figli	12,8%	11,9%	12,8%	12,5%
In famiglie con solo figli minorenni	26,7%	28,2%	26,7%	28,8%
In famiglie con almeno un figlio maggiorenne	23,5%	23,7%	23,5%	24,0%
In famiglie con persona di riferimento anziana (≥ 65 anni) senza figli residenti	14,7%	13,0%	14,7%	13,5%
Totale persone povere	21,0%	21,2%	21,0%	21,7%

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps (2012) per i dati sulla povertà di consumo, elaborazioni di M. Baldini per i dati relativi alla povertà di reddito su dati Banca d'Italia

Crisi economica e distribuzione del reddito (3)

- Finora le conseguenze distributive della crisi sono state contenute soprattutto perché i nuovi disoccupati sono in gran parte giovani ancora residenti nei nuclei di origine, che quindi possono sfruttare il reddito di genitori/nonni.
- Già nel 2010 e 2011 la perdita del lavoro ha cominciato però ad interessare anche i lavoratori standard, con conseguenze potenzialmente significative sulla povertà se nel 2012-13 l'economia italiana sarà di nuovo in recessione.

Chi è stato più colpito dalla crisi

- In sintesi, la crisi ha finora colpito in particolare:
 - lavoratori temporanei, giovani e con bassi livelli di istruzione
 - molti di loro vivono in famiglia e possono essere mantenuti dai redditi di genitori e nonni (accentuato il carattere familistico del sistema di welfare italiano)
 - lavoratori stranieri (senza voce politica)
 - lavoratori indipendenti a reddito medio-basso
- Il ricorso alla CIG ha interessato soprattutto il Nord (imprese export-oriented), le fasce centrali di età e i lavoratori dell'industria
- Blocco degli stipendi dei dipendenti pubblici

- Dinamiche in corso nel medio termine, anche prima della crisi:
 - soprattutto negli anni '90, aumento di lungo periodo degli indicatori di diseguaglianza e povertà (come in molti paesi Ocse),
 - scarsa crescita del reddito disponibile, soprattutto per le famiglie “giovani”.
 - La crisi ha colpito i lavoratori giovani e precari, quindi ha accentuato tendenze di lungo termine.
- I gruppi sociali più penalizzati dalla crisi sono gli stessi che in Italia perdono posizioni da almeno un decennio: i “giovani”, gli stranieri, i dipendenti. La crisi non ha modificato queste tendenze.

3) Le politiche a sostegno del reddito durante la crisi (2008-2011)

Gli ammortizzatori sociali

- Le politiche pubbliche hanno cercato di tamponare gli effetti della crisi puntando sugli ammortizzatori sociali esistenti, senza riforme strutturali.
- Dall'inizio della crisi, gli ammortizzatori sociali sono stati oggetto di vari interventi legislativi, volti a prorogarne l'efficacia anche oltre l'ordinaria scadenza temporale o verso settori ed imprese normalmente esclusi dalla loro applicazione (Cig in deroga).
- La profondità della crisi e l'ampiezza degli interventi in deroga hanno determinato un incremento della spesa pubblica per le politiche del lavoro, da ascrivere totalmente alle politiche passive: mentre la spesa per quelle attive si è contratta dal 2008 al 2009 da 6 a 5,2 miliardi, il costo delle politiche di sostegno al reddito è salito da 11,3 a 19,4 miliardi. Stime disponibili per il 2010 portano a 21 miliardi questa cifra.

Il dualismo del mercato del lavoro

- Le misure anti-crisi non hanno intaccato i limiti strutturali del mercato del lavoro e del sistema di ammortizzatori sociali.
- A partire almeno dalla legge Treu del 1997, il mercato del lavoro si è andato organizzando secondo uno schema duale:
 - - 1) da un lato, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, in particolare quelli occupati nel settore pubblico e nelle imprese medio-grandi,
 - 2) dall'altro, i lavoratori atipici, cioè chi ha un contratto diverso da quello standard a tempo indeterminato. Rispetto al lavoro standard, quello atipico si caratterizza per: salario inferiore, una minore stabilità dell'impiego, copertura assicurativa contro il rischio di disoccupazione più debole o del tutto assente.

Proposte di riforma degli ammortizzatori sociali

- Il dibattito sulla riforma degli a.s. ha generato molte proposte, con diversi punti in comune (estensione della copertura a buona parte dei disoccupati, qualsiasi sia la precedente forma contrattuale; uniformità e ampliamento del periodo di fruizione, anche se con importi via via decrescenti del sussidio; condizionalità all'impegno di accettare offerte di lavoro o di seguire percorsi di riqualificazione).
- Diverse proposte (dalla Commissione Onofri in poi) si pongono il problema degli interventi per chi non riesce ad essere ricollocato nel corso di fruizione del sussidio e propongono l'introduzione di un **reddito minimo di inserimento** con funzione di contrasto della povertà, legato a comportamenti attivi del beneficiario e means-tested. Il costo di questa misura dovrebbe essere coperto dalla fiscalità generale.

La spesa per assistenza

- Nessuna riforma organica delle politiche pubbliche per l'assistenza.
- Introduzione una-tantum di un “bonus famiglia” (solo 2009) di 200-1.000 euro annui, riservato alle famiglie con redditi prevalenti da lavoro dipendente o da pensione, inferiori a 15-22.000 euro annui.
- Mancato interesse ad uno schema non categoriale di reddito minimo, sebbene l'Italia sia uno dei pochissimi paesi europei (UE-27) a non averne uno.
- Introdotta la Carta acquisti (*Social Card*) nel 2008
- Non sono stati intaccati i limiti strutturali della spesa per assistenza in Italia

I limiti strutturali della spesa per assistenza

- Prevalenza delle prestazioni monetarie su quelle in servizi e quelle governate dal centro su quelle di competenza degli enti locali
- Programmi frammentati, categoriali e non coordinati tra loro
- Mancanza di un istituto universale di contrasto della povertà
- Criteri di selettività economica per l'accesso alle prestazioni e la compartecipazione alla spesa da parte degli utenti non omogenei
- Disparità territoriale nell'entità e qualità degli interventi e servizi socio-assistenziali
- Mediocre performance redistributiva della spesa

La spesa per la protezione sociale nel 2010.

Classificazione tipo Commissione Onofri

	miliardi di euro	% del Pil
1) Pensioni in senso stretto e Tfr	244,840	15,8
2) Assicurazioni del mercato del lavoro	37,978	2,5
3) Sanità	105,451	6,8
4) Assistenza	61,900	4,0
Sostegno delle responsabilità familiari	16,863	1,1
Assegni familiari	6,347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari a carico	10,516	0,7
Contrasto della povertà	16,801	1,1
Assegno per famiglie con tre figli, social card	0,800	0,1
Pensioni sociali	4,001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12,000	0,8
Non autosufficienza e handicap	16,394	1,1
Indennità di accompagnamento	12,600	0,8
- di cui per anziani non autosufficienti	8,800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1,338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2,456	0,2
Offerta di servizi locali	8,605	0,6
Assistenza sociale (servizi)	8,605	0,6
Altre spese	3,237	0,2
5) Prestazioni per la protezione sociale	450,169	29,1

Distribuzione della spesa per pensioni sociali, assegni familiari e indennità di accompagnamento (valori %) per decili di famiglie

Decili di famiglie	Ripartizione della spesa totale		
	Pensioni sociali	Assegni familiari	Indennità accompagnamento
1	17,1	10,3	3,6
2	19,2	16,5	5,7
3	14,7	15,8	7,4
4	13,8	12,5	12,3
5	10,9	10,6	13,2
6	7,0	9,1	14,8
7	7,2	8,4	14,8
8	6,0	7,2	14,0
9	2,7	5,5	7,7
10	1,4	4,0	6,6

Fonte: Irs [2011]

La Carta acquisti



- Un buono spesa (voucher) in forma di bancomat riservato alle famiglie con anziani (over 65enni) o con almeno un minore di 3 anni
- Finalizzato al contrasto della povertà assoluta (means-testing severo)
- La carta può essere usata per acquistare qualunque tipo di bene e/o servizio, seppure solo in negozi e supermercati selezionati, o per il pagamento delle utenze energetiche (gas, luce, acqua)
- Importo mensile accreditato sulla carta: 40 euro, indipendentemente dal grado di povertà della famiglia
- La carta è riservata ai cittadini italiani residenti
- Carta acquisti e cultura del dono (LB sul welfare 2009): $\frac{1}{4}$ circa del finanziamento deriva da donazioni private (Enel, Eni)

La Carta acquisti (2)



- Brutta copia del *Food Stamp Program* USA perché:
 - non impone i vincoli merceologici alla spesa del *Food Stamp*, consentendo l'acquisto di generi alimentari non coerenti con standard dietetici corretti
 - non ha le medesime caratteristiche di universalità
 - è di un importo mensile ridotto (copre poco più di un quarto della spesa mensile in alimentari di un pensionato con più di 65 anni)
 - non è differenziato territorialmente e quindi non tiene conto del diverso costo della vita in generi alimentari tra macroaree
 - non è condizionato alla disponibilità a lavorare essendo rivolto in prevalenza alla popolazione anziana
- recepisce le caratteristiche peggiori del *FSP*, tipiche di un modello di welfare caritatevole e non inclusivo

Effetti distributivi della Carta acquisti

- Beneficiari stimati: 800.000 persone, 1,4% della popolazione totale (3% di famiglie). Spesa annua complessiva: 400 milioni
- Quasi il 50% dei beneficiari vive in 4 regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia)
- 60% della spesa totale va al 10% più povero della famiglie, ma solo il 17% delle famiglie povere in senso assoluto ha diritto alla SC ...
- ... perchè tutte le famiglie senza anziani o con minori con più di 3 anni sono esclusi dalla platea dei potenziali beneficiari. La Social card è di fatto un trasferimento a favore degli anziani: 80% dei beneficiari hanno più di 65 anni.

→ nonostante la Carta acquisti, l'efficacia redistributiva delle politiche pubbliche a favore dei più deboli rimane insoddisfacente.

**Dal d.d.l. Tremonti per la
riforma fiscale/assistenziale
ai provvedimenti del
governo Monti**

Il d.d.l. Tremonti (29/7/2011)

- Il d.d.l. per la riforma fiscale e assistenziale comprende all'art. 10 una richiesta di delega per interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale
- La delega assistenziale stabilisce che siano adottati, nell'arco di un biennio, uno o più decreti legislativi finalizzati «alla riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali a favore dei soggetti autenticamente bisognosi, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali»
- I criteri direttivi a cui si ispira la delega assistenziale ...

I criteri direttivi del d.d.l. Tremonti

- a) **revisione dell'Isee e riordino dei criteri economici per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali**, inclusi quelli relativi ai trattamenti di invalidità e reversibilità
- c) **armonizzazione degli strumenti tax-benefit a sostegno delle condizioni di bisogno, per evitare duplicazioni di prestazioni**
- d) istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria alla NA, ripartito tra le regioni, in base a parametri legati alla popolazione residente, il tasso di invecchiamento e alcuni fattori ambientali, per razionalizzare le prestazioni, incentivare la libertà di scelta dell'utente, diffondere l'assistenza domiciliare e finanziare in via prioritaria gli interventi attuati dal terzo settore
- e) **trasferimento ai comuni del sistema relativo alla SC**, per identificare i beneficiari in termini di prossimità, integrare le risorse pubbliche con la raccolta di erogazioni a carattere liberale **e affidare la gestione della SC al *no profit***

La clausola di salvaguardia del d.d.l. Tremonti

- La doppia manovra correttiva dell'estate 2011 stabiliva che, in caso di mancata attuazione della delega entro il 30/9/2013, la realizzazione dei minori oneri/maggiori gettiti previsti era da ottenersi da una clausola di salvaguardia (**taglio lineare delle esenzioni/agevolazioni fiscali o rimodulazione delle aliquote Iva e delle accise**)
- L'entità dei minori oneri/maggiori gettiti attesi dall'attuazione della delega è stata ridotta dal decreto Salva Italia (governo Monti)
- La riduzione del 2012 è resa possibile dall'incremento di 2 punti delle aliquote IVA, disposto dall'ottobre 2011. Il decreto Salva Italia modifica la clausola di salvaguardia, abrogando i citati tagli lineari e sostituendoli con l'incremento delle aliquote IVA, reso permanente, a cui seguirà un altro incremento di 0,5 punti dal 2014, se entro settembre 2012 non entrano in vigore le norme attuative della delega.

Limiti di fondo del d.d.l. Tremonti

- 1) i principi e i criteri direttivi sono declinati in modo indeterminato (richiamo solo formale ai LEP e genericità di indirizzi per la riforma dell'Isee)
- 2) la delega non configura una vera riforma dell'assistenza, che potenzi i servizi, ma solo una revisione dell'indennità di accompagnamento e della SC (due benefit monetari!)
- 3) non prende in considerazione l'introduzione di uno schema di RMI, simile a quelli esistenti in EU-27
- 4) non individua alcun campo di sovrapposizione tra regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale e prestazioni assistenziali, dalla cui riduzione/eliminazione dovrebbero venire i risparmi preventivati.

I provvedimenti del governo Monti

- Il governo Monti ha dato seguito, introducendo primi correttivi, al disegno di legge delega Tremonti con riferimento a:
 - 1) la riforma dell'Isee (art. 5, l. n. 214/2011)
 - 2) la sperimentazione di una nuova Social card (art. 60, d.l. n. 5/2012)

La riforma dell'Isee

- Tre punti su cui il governo è tenuto a intervenire con appositi decreti attuativi:
 - a) revisione delle modalità di calcolo dell'indicatore e dei campi di applicazione
 - b) rafforzamento dei sistemi dei controlli e sviluppo del nuovo sistema informativo
 - c) determinazione delle modalità attuative con cui riassegnare i risparmi derivanti dalla riforma dell'Isee al Ministero del lavoro per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali.

La sperimentazione della nuova Social Card

- Sperimentazione di una nuova SC nei comuni con più di 250.000 abitanti, di cui beneficeranno cittadini italiani e stranieri
- La nuova Carta, di importo variabile a seconda della numerosità della famiglia, include un programma di reinserimento lavorativo/inclusione sociale, affidandone la regia ai Comuni
- Prova generale per la messa a regime di uno schema di reddito minimo rivolto al contrasto della povertà assoluta?
- Questioni aperte: quale Isee applicare? Sinergie tra Comuni e terzo settore? Monitoraggio e valutazione dell'esperimento?

Verso la riforma degli ammortizzatori sociali

- Nel marzo 2012 il governo Monti ha presentato un d.l. di riforma del mercato del lavoro. Con riferimento agli a.s., si introduce **un nuovo istituto, l'ASPI (Assicurazione sociale per l'impiego)**, che sostituirà le indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria non agricola e con requisiti ridotti.
- I requisiti per avere diritto all'Aspi sono simili a quelli dell'attuale disoccupazione ordinaria (almeno 2 anni di anzianità assicurativa e 52 settimane nell'ultimo biennio). A regime (nel 2018), spetterà per non più di 12 mesi per chi ha meno di 55 anni, 18 mesi per i lavoratori più anziani. Il suo importo (75% della retribuzione mensile media lorda dei 2 anni precedenti la disoccupazione) non potrà superare i 1.119 euro al mese. Dopo i primi 6 mesi l'importo viene ridotto del 15%, e di un altro 15% dopo un altro semestre.

Verso la riforma degli ammortizzatori sociali (2)

- La platea di applicazione dell'Aspi copre i dipendenti anche non a tempo indeterminato, ma differisce rispetto all'attuale indennità solo per includere gli apprendisti.
- Per i lavoratori parasubordinati si stabilisce di rafforzare e mettere a regime l'attuale meccanismo una tantum introdotto durante la crisi, che oggi ha requisiti di accesso così stringenti da escludere gran parte degli atipici.
- Si prevede di mantenere in vigore sia la Cigo sia la Cigs (salvo i casi in cui l'impresa abbia cessato l'attività), ma non quella in deroga.

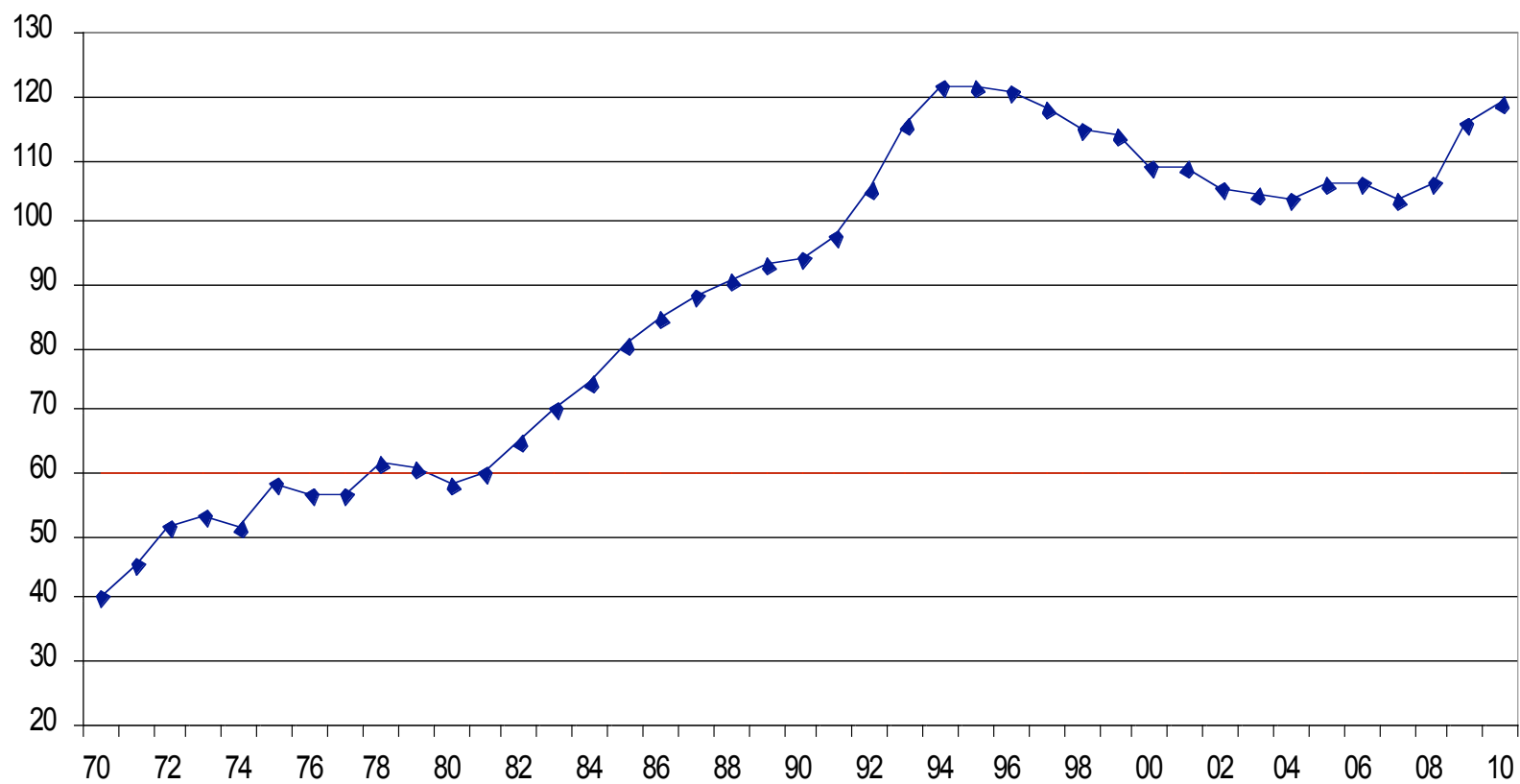
Conclusioni

- *La recessione, tuttora in corso, non ha finora prodotto, nell'aggregato, variazioni significative nella distribuzione del tenore di vita delle famiglie, ma emergono effetti di ricomposizione per classi di età, livello di istruzione, condizione e qualifica professionale, nazionalità.*
- *Il decennio è trascorso senza che si sia posto mano ad una riforma strutturale sia delle politiche per l'assistenza sia degli ammortizzatori sociali → ricorso a misure temporanee o insufficienti a sostegno del reddito delle famiglie colpite dalla recessione.*

Conclusioni (2)

- *Problemi strutturali di stagnazione della produttività del lavoro e possibile tendenziale impoverimento dell'Italia in una prospettiva comparata, resi più evidenti dalla crisi economica.*
- Prospettive di medio-lungo periodo?
- Cosa pensate della lettera della Bce al governo italiano dell'agosto 2011?
- Dipende da quando e se l'economia tornerà su di un sentiero di crescita stabile, dal modo in cui verrà risolto lo squilibrio della finanza pubblica, dalle scelte future in materia di riforma della spesa per la protezione sociale e dalle politiche di integrazione degli immigrati (scuola, mercato del lavoro, ecc.).
- Se non c'è crescita economica, la mobilità sociale diventa conflitto sociale, perché se qualcuno migliora la propria posizione, quella di altri deve peggiorare

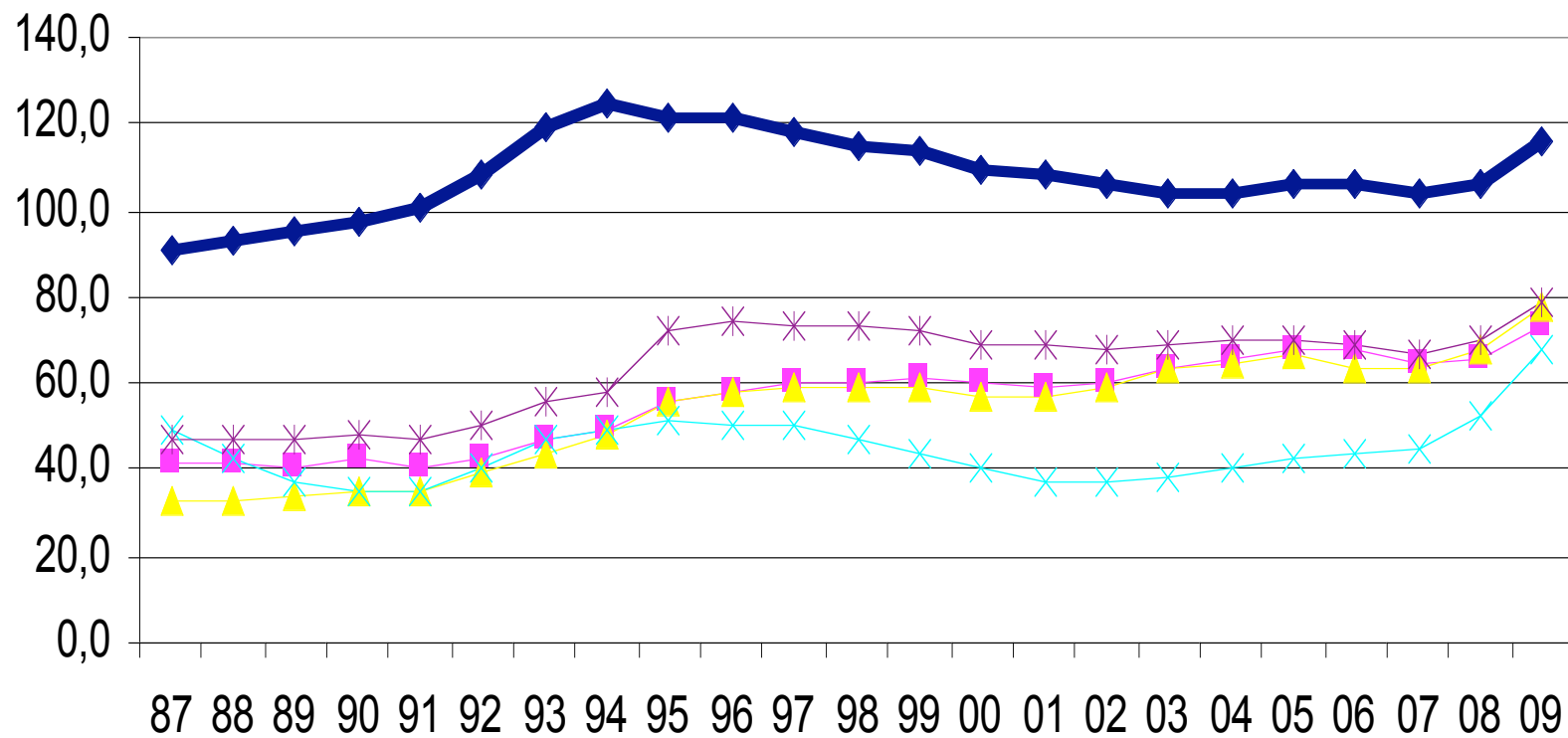
Debito pubblico in % del Pil



◆ Debito pubblico

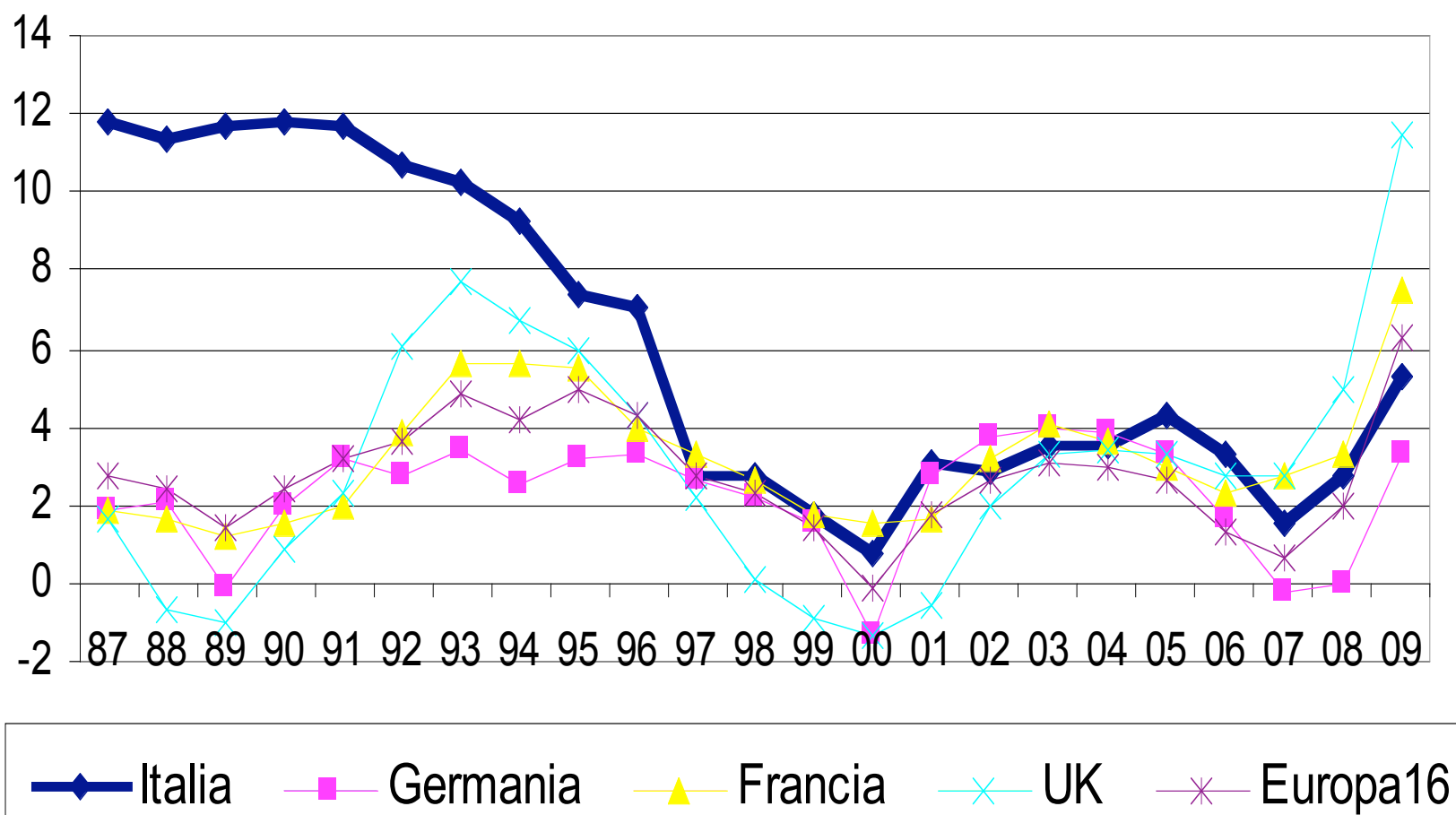
— Vincolo del Patto di Stabilità e Crescita

Debito pubblico/Pil

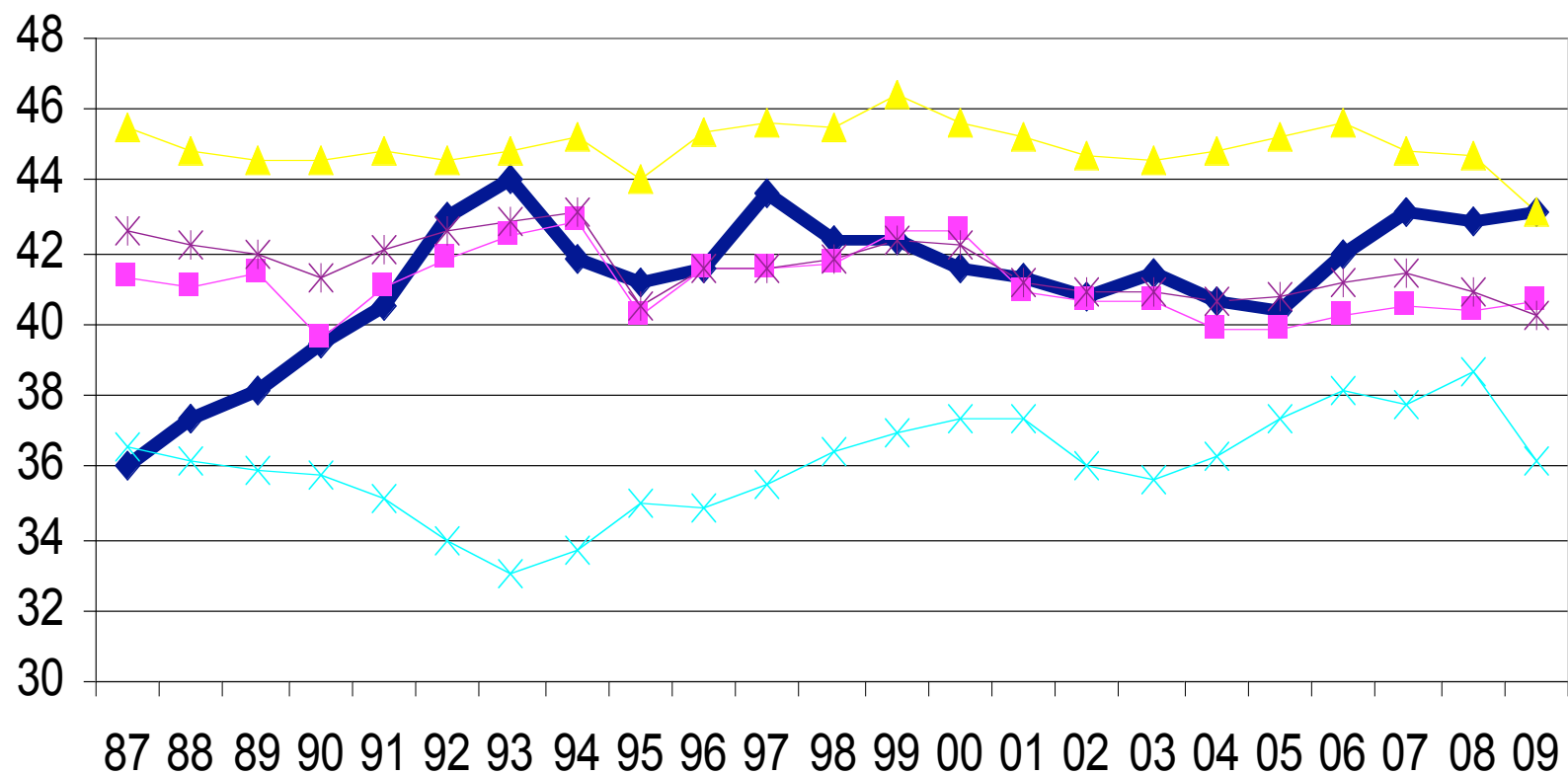


—◆— Italia —■— Germania —▲— Francia —×— UK —*— Europa16

Indebitamento netto/Pil

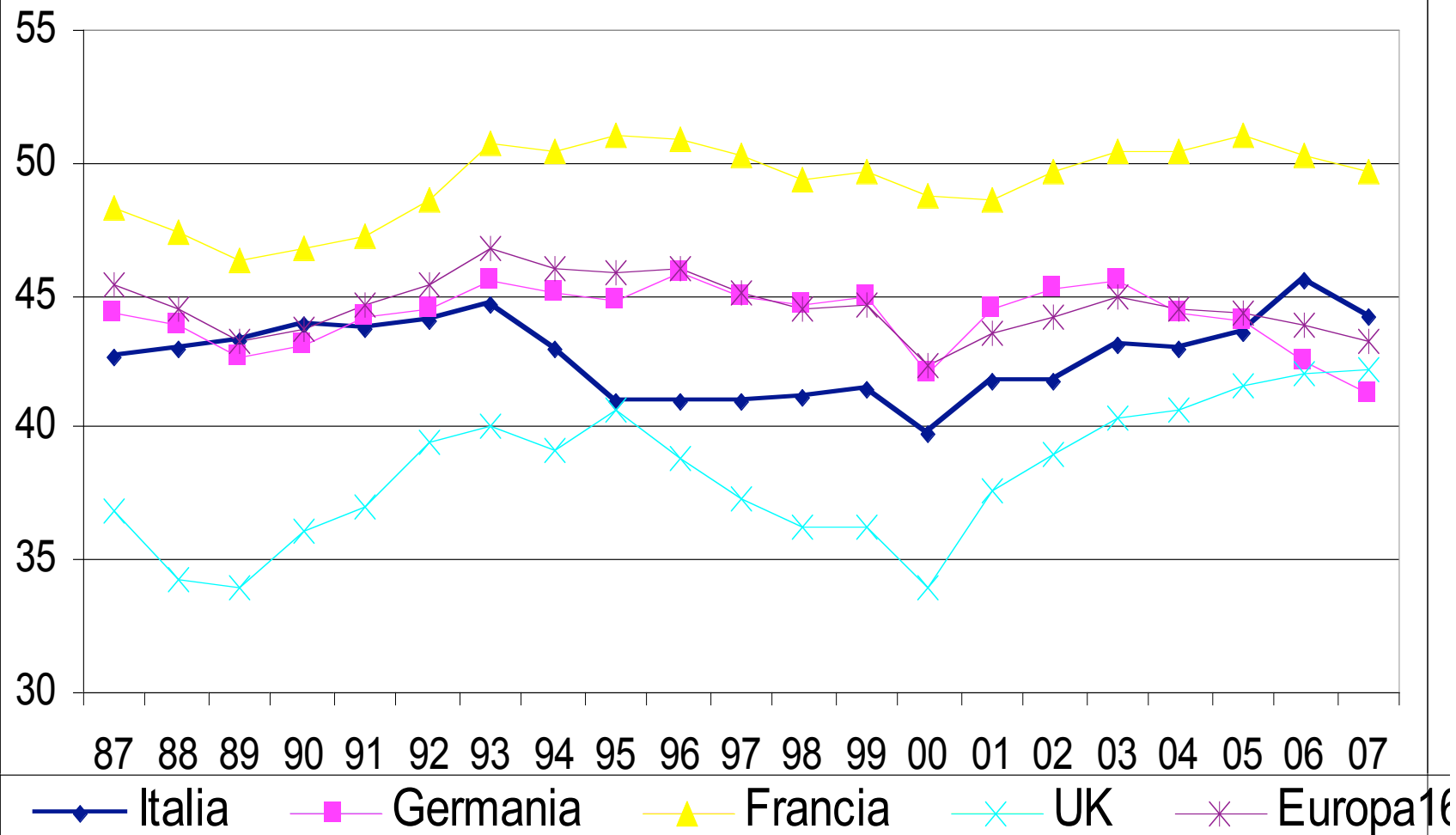


Pressione fiscale



—◆— Italia —■— Germania —▲— Francia —×— UK —*— Europa16

Spesa primaria/Pil



Spesa per interessi su Pil

