



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Politiche pubbliche
e redistribuzione*

Introduzione e sintesi

Ottobre 2009

Introduzione e sintesi

Il rapporto su Politiche pubbliche e redistribuzione 2009 si sofferma su alcuni aspetti della società italiana ampiamente discussi nel dibattito recente su eguaglianza/diseguaglianza, e analizza alcune politiche pubbliche con effetti sulle famiglie e sulle imprese.

Nel primo capitolo si esamina la ripartizione del reddito tra i diversi fattori produttivi dagli anni novanta ad oggi, come risulta dai conti nazionali, disaggregati per settore istituzionale: ne emerge una dinamica della distribuzione funzionale che suggerisce anche alcune riflessioni sulla qualità della crescita economica che abbiamo sperimentato. Data la distribuzione del reddito, appare opportuno verificare, nel secondo capitolo, anche quella delle opportunità, in particolare considerando i canali attraverso cui si realizza la persistenza intergenerazionale nell'istruzione, nell'occupazione e nel reddito.

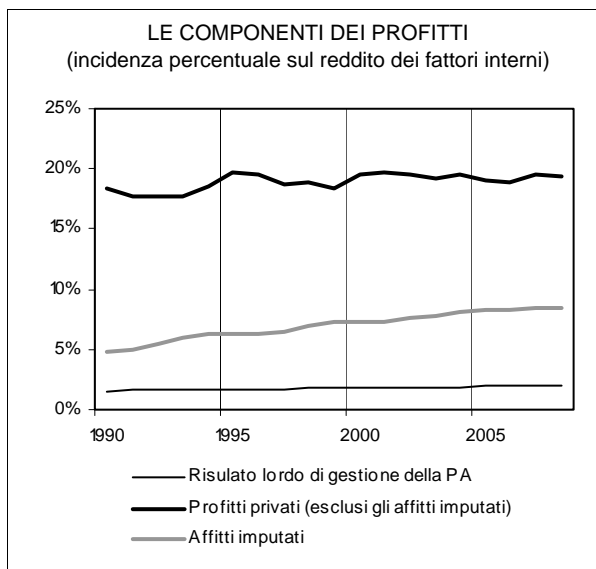
Quindi il rapporto affronta due temi sociali che suscitano molta preoccupazione nell'Italia di oggi: il primo è quello della non autosufficienza, trattato nel terzo capitolo con l'obiettivo di offrire una descrizione della popolazione coinvolta tale da evidenziare le differenze di condizioni e di problemi vissuti da diversi gruppi di disabili; il secondo tema, proposto nel quarto capitolo, è quello dell'immigrazione, e in particolare la questione dei rapporti finanziari dei migranti con il settore pubblico (dare e avere rispetto alla P.A.) e privato (con riferimento all'uso dei servizi bancari).

Passando alle politiche pubbliche con impatto distributivo, il quinto capitolo riguarda le imprese, e valuta, con l'ausilio di diverse metodologie econometriche, l'efficacia degli incentivi fiscali all'investimento nelle aree svantaggiate. Il sesto capitolo analizza la condizione della donna rispetto al mercato del lavoro, per mostrare l'urgenza di politiche volte ad accrescere il tasso di attività femminile, agendo sulle persone che oggi non lavorano. Il settimo capitolo affronta la questione degli ammortizzatori sociali, sia esaminando le politiche attuali, con particolare riferimento alle misure più recenti, sia ragionando sulle possibili proposte di riforma, da inserire in un quadro più ampio di interventi volti al sostegno del reddito delle famiglie.

Il **primo capitolo** considera l'andamento dagli anni novanta in poi della distribuzione del reddito tra i diversi fattori che contribuiscono alla produzione nazionale, ovvero il lavoro subordinato, quello indipendente ed il capitale di rischio, secondo i dati della contabilità nazionale, disaggregati per settore istituzionale. Questa fonte informativa ha il

pregio di assicurare la coerenza con l'evoluzione dei grandi aggregati macroeconomici, come il Pil, i consumi e gli investimenti. Come è noto, i conti dell'Istat tengono conto anche di una stima dell'attività cosiddetta "sommersa". Tuttavia, il livello di dettaglio è evidentemente limitato, trattandosi di un'impostazione di tipo aggregato.

La storia che i dati di contabilità nazionale ci raccontano è piuttosto interessante proprio perché inserisce l'evoluzione della distribuzione funzionale del reddito nel quadro dei fenomeni macroeconomici, relativi allo sviluppo, alla produttività ed alla dinamica della domanda aggregata. In particolare, i dati evidenziano uno stretto legame tra la dinamica delle diverse tipologie di reddito sperimentata negli ultimi decenni e la persistente debolezza della domanda per consumi, da un lato, e di quella per investimenti destinati all'espansione ed al miglioramento qualitativo della base produttiva, dall'altro.



In primo luogo, si osserva che, rispetto al reddito complessivo dei fattori interni, il peso delle retribuzioni cala fino al 1995 e poi recupera, quello dei redditi da lavoro indipendente diminuisce a partire dal 2000 e i profitti tendenzialmente aumentano (accrescendo di quasi un quarto la propria incidenza). Un esame più approfondito, tuttavia, rivela che i profitti privati (ottenuti escludendo il risultato di gestione della P.A.) accrescono il loro peso sul reddito complessivo solo di 5 centesimi di punto l'anno e mostrano un deciso andamento ciclico, se tale

posta viene depurata dagli affitti imputati - ossia la stima del valore d'uso delle abitazioni occupate dai proprietari - che passano dal 5% a quasi il 9% del reddito distribuito ai fattori produttivi dal 1990 ad oggi.

Ancora meno dinamico è l'andamento complessivo del risultato di gestione del comparto privato misurato al netto dell'ammortamento del capitale fisso, che rappresenta una stima di quanto dovrebbe essere impiegato per conservare i mezzi di produzione disponibili in quantità e in qualità. Evidentemente, nel fare ciò si introduce una asimmetria tra il trattamento dei redditi da capitale e quelli da lavoro, poiché anche il mantenimento del capitale umano dei lavoratori richiede alcune spese, volte al soddisfacimento dei bisogni primari (ma anche eventualmente all'aggiornamento professionale).

Tenendo conto degli ammortamenti, l'aumento dell'incidenza dei fitti imputati è ancora più significativo, mentre le altre componenti del risultato lordo di gestione mostrano

solo alcune oscillazioni attorno alla media. Il recupero di redditività delle imprese private negli ultimi vent'anni, misurato in questo modo, risulta dunque fortemente ridimensionato, mentre si evidenzia il peso crescente della rendita (per altro puramente virtuale) attribuita alle famiglie che possiedono un'abitazione.

Ancora, è opportuno distinguere, all'interno dei profitti lordi del comparto privato, il risultato di gestione conseguito dal settore del credito e delle assicurazioni. La quota di quest'ultimo sui redditi dei fattori interni passa da un minimo dello 0,3% nel 1997 al massimo di 1,8 punti nel 2008, l'anno della crisi finanziaria, mentre i margini delle altre imprese private segnano un calo a partire dalla metà degli anni novanta, quando avevano raggiunto un massimo, con una perdita pari, in media, a 0,2 punti l'anno.

Per quanto riguarda i lavoratori, la diminuzione dell'incidenza dei redditi degli indipendenti va posta innanzitutto in relazione alla riduzione della quota di tale categoria sull'occupazione totale a partire dal 2000 (probabilmente dovuta anche alla diffusione di forme di lavoro subordinato più flessibili, come i contratti di apprendistato, a tempo determinato e *part-time*, che hanno sostituito analoghe posizioni lavorative indipendenti). Questo fenomeno, più evidente se misurato in termini di occupati piuttosto che di unità di lavoro (ULA), è probabilmente da considerare "fisiologico", in quanto ridimensiona, seppure di poco, una nota anomalia del mercato del lavoro italiano.

Quanto alle remunerazioni *pro-capite*, le retribuzioni dei dipendenti sono rimaste significativamente inferiori ai redditi degli indipendenti (che tuttavia sono calcolati al lordo dei contributi sociali pagati), ma il divario si è ridotto dalla fine degli anni '90, malgrado la diffusione di posizioni *part-time* che hanno eroso le retribuzioni medie dei dipendenti, anche a causa dell'incremento dei contratti atipici per posizioni lavorative contrattualmente più "deboli" come co.co.co., lavoratori a progetto, partite Iva monoclente, che sono registrate tra gli indipendenti.

In ogni caso, i lavoratori sono riusciti appena a conservare il proprio potere d'acquisto (calcolato applicando il deflatore dei consumi delle famiglie, depurato della parte relativa agli affitti imputati), con un incremento medio *pro-capite* annuo dello 0,4% per gli indipendenti e ancora più basso, intorno allo 0,2%, per i dipendenti. I primi hanno migliorato il loro livello di vita negli anni novanta, ma poi hanno visto diminuire progressivamente la propria capacità di consumo a partire dal 2002, mentre i dipendenti hanno subito una caduta del salario reale nella prima parte degli anni novanta, ma poi hanno sperimentato un miglioramento pressoché continuo, con l'eccezione del biennio 2002 e 2003, in coincidenza con le turbolenze dei prezzi legate al *changeover*. Naturalmente, questi dati non tengono conto dell'incidenza della tassazione e della diversa possibilità di eludere o addirittura evadere gli obblighi fiscali per compensare le fasi di riduzione degli introiti.

Misurata per occupato, o meglio per ULA, la remunerazione del capitale di rischio (anche al netto dei fitti imputati) è aumentata in media dell'1% annuo dal 1990 ad oggi in

termini reali. Tuttavia, mentre le imprese non finanziarie non hanno ottenuto che un incremento minimo dei profitti lordi *pro-capite* a partire dalla metà degli anni novanta e, al netto degli ammortamenti, hanno addirittura visto diminuire significativamente la redditività per occupato, soprattutto nella seconda parte degli anni novanta (-1,1% annuo), quelle del credito e assicurazioni hanno registrato un forte aumento dei profitti reali per occupato proprio a partire dagli ultimi anni novanta, con un incremento medio annuo sull'intero periodo del 4,5%.

Gli investimenti delle società non finanziarie non mostrano pertanto un andamento vivace: alla crescita media annua dello 0,5% dei profitti lordi per occupato si è accompagnato un incremento degli investimenti complessivi (ossia al lordo degli ammortamenti) dello 0,6%.

In ultima analisi, il modesto tasso di crescita del potere d'acquisto *pro-capite* non ha favorito l'aumento dei consumi, mentre l'andamento dei profitti delle imprese non finanziarie si è accompagnato ad un aumento limitato degli investimenti destinati ad ampliare ed ammodernare la base produttiva. Inoltre, tenendo conto dell'inflazione, i profitti per occupato non hanno registrato una crescita significativa nelle fasi di maggiore sviluppo dell'economia, né sono risultati sufficientemente flessibili verso il basso durante i periodi meno favorevoli. Ciò ha contribuito a rendere piuttosto rigida sia la struttura produttiva che quella distributiva del paese, finendo per peggiorare la *performance* complessiva dell'economia sia in termini di Pil che di inflazione e competitività.

Il **secondo capitolo** approfondisce alcuni aspetti della mobilità sociale intergenerazionale, proseguendo lungo una linea di ricerca che l'ISAE sta sviluppando da qualche tempo. In particolare, dati i livelli elevati di rigidità rilevati in Italia nella riproduzione sociale, che limitano l'efficienza (abbattendo gli stimoli ad investire in capitale umano e provocando un potenziale "spreco" di risorse umane "dotate", tuttavia bloccate dai limiti posti alle possibilità di ascesa sociale) e ostacolano l'eguaglianza di opportunità, vale la pena di indagare sui canali attraverso cui si realizza la persistenza intergenerazionale delle posizioni occupazionali/professionali. Inoltre, il lavoro mira a investigare sulle prospettive salariali dei figli, anche qualora mediate dal titolo di studio conseguito, per verificare come siano legate al contesto occupazionale dei genitori. Più precisamente, si possono distinguere nell'analisi due stadi successivi (ma strettamente interrelati): il primo riguarda l'accesso a posizioni diversamente vantaggiose in termini di titolo di studio e qualifica occupazionale, cui è collegato il reddito da lavoro; il secondo concerne l'eventualità che i livelli salariali, anche a parità di esito raggiunto nel primo stadio, siano connessi al *background* occupazionale dei genitori e che questo fenomeno amplifichi ulteriormente la trasmissione intergenerazionale delle diseguaglianze di reddito.

L'analisi è effettuata sulla base dei dati ISFOL-PLUS 2006 e le professioni sono identificate a partire dai 9 macro-gruppi della classificazione ISCO-88 proposta dall'ILO

(1990), che segue un approccio gerarchico. La costruzione delle tradizionali tavole di mobilità assoluta e relativa conferma sostanzialmente i risultati di precedenti lavori basati su altri dati, in particolare l'indicazione di una scarsa fluidità sociale (i valori della diagonale principale della tavola di mobilità relativa sono sempre superiori all'unità), e, soprattutto, di una forte persistenza nei due gruppi professionali estremi (dirigenti/professionisti e *blue-collar*s). Basti osservare che la probabilità di essere dirigente o professionista, piuttosto che svolgere un qualsiasi altro lavoro, è di 7,3 volte superiore per i figli di genitori appartenenti al gruppo occupazionale più qualificato, mentre i figli dei *blue-collar*s hanno una probabilità 10 volte superiore agli altri di essere operai o lavoratori privi di alcuna qualifica.

Per valutare l'associazione fra esiti individuali e *background* occupazionale dei genitori ed individuare alcuni canali di trasmissione si conduce una serie di stime econometriche che controllano per numerose caratteristiche individuali. In primo luogo, si analizza l'impatto del *background* familiare sui titoli di studio attraverso un modello *ordered probit*, che conferma che l'istruzione dei figli cresce col titolo di studio dei genitori e, a parità di quest'ultimo, è più elevata per chi discende da genitori ad alta qualifica, probabilmente per effetto dei vincoli di liquidità.

Onde verificare se la persistenza intergenerazionale nelle occupazioni sia dovuta esclusivamente all'effetto del *background* sul livello di istruzione raggiunto, sono state condotte regressioni *logit* e *ordered probit*, in cui la probabilità di appartenere a ciascun gruppo occupazionale è stimata sia escludendo, sia includendo fra le variabili di controllo il titolo di studio del figlio. Il meccanismo di riproduzione intergenerazionale della struttura professionale mostrato nella matrice di mobilità relativa si conferma anche controllando per gli effetti di composizione (ovvero per una serie di importanti caratteristiche individuali). Considerando poi la mediazione dei titoli di studio, con le regressioni *logit* si riafferma la probabilità relativa più alta di arrivare allo stesso livello professionale dei genitori, ma si attenua la significatività dell'influenza di altre origini, e in quelle *ordered probit* restano significativi da un lato il vantaggio dei discendenti dei lavoratori a più alta qualifica e dall'altro la condizione sfavorevole dei figli degli operai.

Si passa poi a esaminare, attraverso stime condotte con il metodo dei minimi quadrati ordinari, i redditi da lavoro annui lordi, distinguendo il campione dei soli dipendenti da quello in cui sono presenti tutti i lavoratori (si osservi però che in molti casi nella banca dati i redditi degli autonomi sono imputati). I risultati mostrano che chi discende da genitori più qualificati ha salari più elevati, ma questa associazione si allenta in qualche misura se si tiene conto della mediazione dei titoli di studio, perché in questo caso i coefficienti delle origini nel campione dei dipendenti restano significativi solo per i genitori dirigenti e professionisti (piuttosto che operai). La significatività del *background*, tra i dipendenti, si annulla qualora si controlli per la professione svolta, mostrando che il van-

taggio si traduce essenzialmente nella maggiore probabilità di raggiungere determinate professioni, ma, quando si considerano anche gli autonomi, ai figli di dirigenti e professionisti e di *white-collar*s è associato un significativo premio salariale (rispettivamente +13% e +4,5%).

Il vantaggio assicurato dalle origini, anche a parità di titolo di studio e, in qualche caso, di professione, può dipendere da tante ragioni: l'accesso a sistemi di istruzione migliori, le competenze sociali e relazionali (*soft skills*), il minor costo opportunità della ricerca di lavoro, la trasmissione ereditaria di imprese o attività autonome, il trasferimento della competenza specifica per gestirle, l'appoggio di determinati *social networks*. Per indagare su alcuni di questi canali si può esaminare il caso in cui i figli svolgono lo stesso lavoro/professione dei genitori. I dati consentono di evidenziare questo caso in maniera grossolana, individuando chi rimane nello stesso gruppo professionale dei genitori. Questa circostanza tuttavia non esercita influenze significative sui salari, perché rileva un effetto medio. Invece, se si considera l'interazione tra la professione del genitore e del figlio si osserva che solo per chi raggiunge professioni ad alta qualifica discendere da genitori di eguale livello rappresenta una condizione associata ad un significativo premio salariale, un vantaggio maggiore qualora si considerino anche i lavoratori indipendenti rispetto al caso dei soli dipendenti (rispettivamente, +11 e +6 punti percentuali).

REGRESSIONE OLS DEI REDDITI ANNUI LORDI DA LAVORO CON *DUMMIES* SULLE INTERAZIONI FRA GRUPPI OCCUPAZIONALI DI GENITORI E FIGLI

	Dipendenti	Autonomi e dipendenti
Donna	-0,259***	-0,273***
Anzianità lavorativa	0,013***	0,025***
Anzianità al quadrato	-0,000***	-0,001***
Immigrato	0,038	0,066
Nord-Ovest	0,071***	0,180***
Nord-Est	0,110***	0,153***
Centro	0,096***	0,161***
<i>Part-time</i>	-0,434***	-0,443***
Al più diploma secondario inferiore	-0,115***	-0,132***
Laurea	0,144***	0,201***
Anzianità di servizio	0,007***	0,005***
<i>Sim1</i>	0,210***	0,200***
<i>Up1</i>	0,150***	0,087***
<i>Up2</i>	0,007	-0,003
<i>Down2</i>	-0,007	0,000
<i>Sim3</i>	-0,115***	-0,077***
<i>Down3</i>	-0,114***	-0,084**
Parasubordinato		-0,629***
Autonomo		-0,050**
Costante	9,797	9,681
Numero di osservazioni	3.302	4.303
F	132,68	76,95
Prob. > F	0,000	0,000
R ²	0,434	0,274
R ² corretto	0,431	0,271
Test F	<i>P value</i>	<i>P value</i>
H ₀ : <i>Sim1</i> = <i>Up1</i>	0,047	0,029
H ₀ : <i>Sim3</i> = <i>Down3</i>	0,967	0,838

Fonte: elaborazioni su dati ISFOL-PLUS 2006.

*** significativo al livello di probabilità del 99%; ** significativo al livello di probabilità del 95%; * significativo al livello di probabilità del 90%.

Da ultimo, per valutare il peso di un altro possibile canale di trasmissione generazionale, quello rappresentato dall'appartenenza ad un *social network* favorevole, si verificano le conseguenze sulla retribuzione della circostanza di aver ottenuto il lavoro attraverso il cosiddetto "canale informale" (amici, parenti, conoscenti). In media, l'effetto è negativo, e questo conferma che nel nostro Paese tale canale potrebbe rappresentare un meccanismo residuale di accesso, utilizzato da chi non riesce altrimenti; tuttavia, anche in questo caso, se si osserva l'interazione tra le diverse origini e l'uso del canale informale si verifica che, con riferimento al campione che comprende anche i lavoratori autonomi, chi ha genitori più qualificati (dirigenti, professionisti e imprenditori) ottiene un salario maggiore se fa uso delle reti informali. Evidentemente i canali a disposizione sono molto diversi per individui con diverso *background* e offrono differenti opportunità a chi svolge attività autonome.

In conclusione, la persistenza intergenerazionale si determina attraverso molteplici meccanismi concomitanti, il cui operare non è lineare, ma è comunque il frutto dell'operare congiunto di trasferimenti di risorse economiche, culturali, di conoscenze, che si combinano in vario modo.

Il **terzo capitolo** contiene un approfondimento sulla questione della non autosufficienza/disabilità, un fenomeno di cui si teme l'espansione in seguito all'invecchiamento della popolazione, foriero di problemi che le famiglie rischiano spesso di trovarsi a gestire da sole o con scarsi aiuti da parte dei servizi pubblici. Più precisamente, il lavoro è rivolto a descrivere le caratteristiche della popolazione disabile, mettendone in evidenza l'eterogeneità. A tal proposito, sono necessarie alcune specificazioni. La prima riguarda la banca dati utilizzata, l'Indagine multiscopo sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari dell'Istat, condotta sulle famiglie; restano pertanto fuori dal campo dell'indagine i soggetti residenti in istituti; inoltre, sono esclusi i bambini fino a cinque anni, per i quali sarebbe incerta la misurazione del livello di autonomia nelle attività quotidiane. La seconda specificazione concerne un aspetto definitorio: non esiste uno *standard* riconosciuto per individuare la condizione di non autosufficienza, né a livello internazionale, né per quanto riguarda le politiche adottate in Italia dagli enti regionali e locali. Usiamo qui il concetto di disabilità come inteso dall'Istituto Nazionale di Statistica, che fa riferimento alla riduzione o perdita non temporanea di capacità funzionali o dell'attività in conseguenza di una menomazione, che si determina malgrado l'eventuale ausilio di apparecchi sanitari. Le capacità funzionali e attività considerate sono le Attività della Vita Quotidiana (autonomia nel camminare, salire le scale, chinarsi, coricarsi, sedersi, vestirsi, lavarsi, fare il bagno, mangiare), il confinamento a letto o su una sedia (non a rotelle) in casa e le difficoltà sensoriali (sentire, parlare, vedere). Sono considerati disabili coloro che presentano almeno un grave impedimento allo svolgimento della propria vita quotidiana.

La popolazione disabile è stimata in circa 2,6 milioni di persone, il 4,8% degli italiani di almeno sei anni. Il 44% di questi soggetti è costretto al confinamento, ed è colpito nel 36% dei casi anche da un'altra tipologia di disabilità; degli altri, il 30% è afflitto da più di una tipologia di disabilità. Si individua tuttavia anche un insieme più ampio di individui ("quasi disabili") che presentano almeno un lieve impedimento in una delle attività della vita quotidiana: si tratta dell'11,5% della popolazione di almeno sei anni, ovvero circa 6,3 milioni di persone. Questi soggetti non sono mai completamente dipendenti, ma sono afflitti spesso da problemi minori all'udito e dichiarano ancora più frequentemente difficoltà nel movimento - in particolare nel caso di azioni più impegnative come affrontare le scale o chinarsi (operazioni non banali in circa il 50% dei casi) - e nel farsi il bagno o la doccia da soli - una funzione che peraltro la metà dei disabili più gravi non riesce affatto a svolgere senza aiuto.

La condizione di disabilità si riflette in un peggiore stato di salute e in un più sfavorevole indicatore dello stato psicologico. L'incidenza della disabilità è maggiore soprattutto dopo i 74 anni, mentre nel caso della "quasi disabilità" si evidenzia una frequenza più alta già nella fascia 45-64 anni rispetto a quelle più giovani; i più anziani passano spesso nella categoria dei veri e propri disabili. Tuttavia, per comprendere appieno il reale impatto dell'età (così come di qualsiasi altra singola variabile) sulla probabilità di essere o meno disabili, bisognerebbe depurare da tutti gli altri effetti concomitanti. Ad esempio, si osservi che le donne sono maggiormente colpite (rappresentano il 66% dei disabili e il 60% dei "quasi disabili"), e che tra 65 e 84 anni l'incidenza della disabilità tra le donne è pari a circa 1,5 volte quella degli uomini, e a quasi 1,3 volte a 85 anni e oltre. Passando alla distribuzione territoriale, si osserva un'incidenza maggiore nelle regioni meridionali.

Attraverso una analisi fattoriale ed una successiva *cluster analysis*, sono stati individuati alcuni gruppi tipologici di disabili, caratterizzati da diverse forme e gravità dei problemi e differenti condizioni socio-economiche e demografiche.

Genere per Gruppi

Genere		Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4	Gruppo 5	Gruppo 6	Totale
Uomini	% riga	4,7	6,4	25,1	15,7	41,5	6,6	100,0
	% colonna	51,1	67,3	55,3	15,1	54,4	12,9	33,8
Donne	% riga	2,3	1,6	10,3	45,0	17,8	23,0	100,0
	% colonna	48,9	32,7	44,7	84,9	45,6	87,1	66,2
Totale	% riga	3,1	3,2	15,3	35,1	25,8	17,5	100,0
	% colonna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Età in classi per Gruppi

Età in classi		Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4	Gruppo 5	Gruppo 6	Totale
6-24 anni	% riga	69,3	3,7	26,4			0,7	100,0
	% colonna	100,0	5,1	7,7			0,2	4,5
25-44 anni	% riga		20,1	76,9	1,5	0,4	1,2	100,0
	% colonna		33,0	26,4	0,2	0,1	0,4	5,3
45-64 anni	% riga		17,0	43,9	9,9	20,1	9,0	100,0
	% colonna		55,9	30,2	3,0	8,2	5,4	10,6
65-74 anni	% riga		0,4	15,3	27,4	44,5	12,3	100,0
	% colonna		2,0	17,3	13,6	29,9	12,2	17,3
75-84 anni	% riga		0,3	5,9	44,2	30,2	19,5	100,0
	% colonna		3,1	14,8	48,7	45,1	43,0	38,6
85 anni e oltre	% riga		0,1	2,3	51,0	18,1	28,5	100,0
	% colonna		1,0	3,6	34,5	16,7	38,8	23,8
Totale	% riga	3,1	3,2	15,3	35,1	25,8	17,5	100,0
	% colonna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I primi tre gruppi (poco più del 20% dei disabili) comprendono principalmente individui di età inferiore a 65 anni. Il primo include esclusivamente giovani fino a 24 anni (il 3% dei disabili), che soffrono per lo più di disagi funzionali, mostrano lo stato di salute relativamente migliore, vivono soprattutto in famiglie numerose e segnalano di avere problemi economici. Il secondo gruppo (3% dei disabili) è formato da adulti che lavorano, grazie al fatto che sono piuttosto rari i casi di confinamento, molto più frequenti le difficoltà nella vista, nell'udito, nella parola. Più uomini che donne, con un livello di istruzione relativamente elevato, sono piuttosto soddisfatti delle proprie condizioni economiche, e anche lo stato di salute e psicologico è buono. La metà di loro vive in famiglie con figli. Il terzo gruppo (15%) comprende più adulti che anziani, più uomini che donne. Tre quarti di loro vivono in famiglie formate da coppie con figli. Quasi altrettanti sono ritirati dal lavoro o inabili al lavoro, e poco meno del 60% si mantiene principalmente con la pensione. Le condizioni economiche sono incerte, tanto che più del 40% riceve aiuti dai parenti o indennità e provvidenze, e il 10% valuta come del tutto insufficienti le proprie risorse. Passando ai tre gruppi formati per lo più da anziani, nel quarto (il 35% dei disabili) la quota di questi è dell'83%, e più della metà soffre di problemi nel movimento. Quasi tutti vivono soli, le donne rappresentano l'85%, la maggior parte sono vedovi/e. Quasi tutti dichiarano come reddito principale la pensione, ma anche in questo gruppo i problemi economici appaiono molto incalzanti, visto che più del 50% giudica le proprie risorse inadeguate. Lo stato di salute e quello psicologico sono peggiori rispetto ai gruppi precedenti, anche se migliori di quelle degli altri gruppi di anziani. Il quinto gruppo (26%), formato da anziani in più del 90% dei casi, comprende più uomini che donne (54%), mostra il peggiore stato di salute e una condizione psicologica piuttosto sfavorevole. La famiglia di appartenenza è generalmente una coppia, e la fonte di sostentamento è la pensione quasi nel 90% dei casi, ma l'8% vive con l'aiuto dei pa-

renti. Il sesto e ultimo gruppo (17%) comprende i più anziani (circa il 40% ha 85 anni e più e circa altrettanti sono di età compresa tra 75 e 84 anni) ed è formato quasi esclusivamente da donne (87%), che vivono per lo più in nuclei di almeno due componenti, pur avendo perso il *partner* (80% di vedove/i). Gravi sono le situazioni di disabilità (una incidenza del confinamento quasi del 60%), e lo stato di salute è molto cattivo, mentre la condizione psicologica è forse ancora peggiore di quella del precedente gruppo. La pensione è quasi sempre la principale fonte di reddito, ma le risorse sono considerate per lo più adeguate (61%).

In definitiva, i disabili rappresentano un universo eterogeneo, con problemi differenziati: diverso è il grado di integrazione familiare e nel mondo del lavoro; talvolta la famiglia, se presente, è la fonte anche del sostentamento economico; in altri casi, magari proprio per l'assenza di una famiglia su cui contare, le risorse per la sussistenza non appaiono sufficienti; per altri individui il livello di disabilità e il cattivo stato di salute rendono la vita difficile anche in assenza di preoccupazioni di tipo economico.

Il **quarto capitolo** si sofferma sui rapporti finanziari degli immigrati con il settore pubblico e con il sistema bancario, sintetizzando una più ampia ricerca svolta dall'ISAE.

Quanto al primo aspetto, si tratta di un tema che è al centro di molte preoccupazioni, per il diffuso sospetto che la presenza di stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria implichi un costo netto per il bilancio pubblico. Infatti, questi soggetti fanno uso, almeno in parte, dei servizi pubblici e sociali, e poiché si collocano nelle fasce basse di reddito a volte hanno diritto anche alle prestazioni soggette a *means-testing*. Allo stesso tempo, la diffusione di situazioni di irregolarità degli immigrati sul mercato del lavoro spinge spesso a dimenticare che esiste un'ampia fascia di lavoratori stranieri che sono inseriti regolarmente e pagano tasse e contributi.

Per i paesi a più lunga tradizione di immigrazione le analisi relative all'impatto sulla finanza pubblica vengono sviluppate già da diversi anni, mentre in Italia il dibattito su questo aspetto è ancora poco esteso. Il presente lavoro mira proprio a fornire ulteriori strumenti per analizzare i rapporti tra gli immigrati e la finanza pubblica. Innanzitutto vengono raccolti i dati amministrativi disponibili sul gettito e sulle spese relative agli immigrati, e ove necessario si elaborano apposite stime. La ricostruzione dei rapporti di dare e avere è possibile per una fascia abbastanza ampia di voci di entrata e di uscita, ma incontra un limite nel fatto che le informazioni reperite non sono omogenee rispetto all'aggregato di riferimento (i residenti, i nati all'estero, gli iscritti all'INPS, eccetera), oltre che rispetto all'anno di competenza.

GLI STRANIERI E ALCUNE VOCI DELLA FINANZA PUBBLICA IN ITALIA

Fonte	Anno	Aggregato di riferimento		Euro (mld)
		Individui	Spese	
Elaborazioni ISAE su dati Ministero Pubblica istruzione	A.S. 2003/2004	Alunni stranieri	Istruzione	2,4
Age.na.s	2005	Immigrati regolari provenienti da PFPM	Sanità (spesa per ricoveri ospedalieri)	0,6
Age.na.s	2005	Immigrati irregolari provenienti da PFPM	Sanità (spesa per ricoveri osped- alieri)	0,1
INPS	2004	Cittadini extra UE15	Ammortizzatori sociali	0,4
INPS	2005	Cittadini nati all'estero	Erogazioni pensionistiche	1,8
		Individui	Entrate	
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Gettito IRPEF	4,5
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali regionali IRPEF	0,3
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali comunali IRPEF	0,06
Elaborazioni ISAE su dati INPS	2004	Cittadini extracomunitari (extra UE15)	Contributi previdenziali	4,6

I risultati sono sintetizzati nella tabella, che mostra i dati di spesa pubblica riferita agli stranieri per istruzione, sanità, ammortizzatori sociali e pensioni, e quelli di entrata relativi al fisco (IRPEF e addizionali) e ai contributi previdenziali. Emerge che gli effetti positivi sulla finanza pubblica non sono trascurabili, come del resto suggerito dalla letteratura internazionale in materia, che evidenzia come, nelle fasi iniziali del processo migratorio, gli stranieri rappresentino generalmente una risorsa per il bilancio pubblico (essi col tempo, se regolari, assumono poi comportamenti assimilabili a quelli dei nativi). Il suggerimento che ne discende per il futuro non può che essere quello di favorire i processi di inserimento nel mercato del lavoro regolare, col duplice obiettivo di disinnescare i rischi di tensione sociale e criminalità e di assicurare l'emersione di risorse preziose per i conti pubblici, oltre che nel sistema di istruzione (da cui dipende il capitale umano delle seconde generazioni, che probabilmente sarà reinvestito nel Paese in cui sono nate).

La questione dell'utilizzo e godimento di servizi e prestazioni pubbliche, insieme a quella dei rapporti con il sistema creditizio, è stata esplorata anche attraverso un'indagine sugli immigrati residenti (440 interviste) e non residenti (402 interviste) nel comune di Roma. Gli 842 nuclei raggiunti (conviventi, non necessariamente legati da rapporti di parentela), comprendono 1.818 individui. Vale la pena di ricordare alcune caratteristiche del campione. Il 38% dei capifamiglia è giunto in Italia tra il 1991 e il 2000, il 47% nei successivi otto anni e il 15% prima del 1991. D'altro canto, il 47% desidera tornare nel proprio paese di origine, e il 26% preferisce restare in Italia; la decisione di restare si rafforza con gli anni di permanenza. Il 14% dispone di un'abitazione di proprietà, il 15% risiede presso il datore di lavoro, il 37% ha un contratto di locazione e il 25% è in affitto formale/amichevole. Il 39% ha un titolo di studio di scuola secondaria superiore, il 15%

di istruzione terziaria. Il 53% dichiara di avere un contratto di lavoro dipendente (il 39% a tempo indeterminato), il 7% un contratto “atipico”, l’11% una attività di lavoro autonomo; il 25% afferma di lavorare senza contratto. Quanto alle risorse del nucleo, il 52% dichiara un reddito fino a 1.000 euro, il 26% tra 1.000 e 1.500 euro mensili. Più del 60% possiede documenti regolari, il 10% è in attesa di avere il permesso di soggiorno, per cui ha fatto domanda, o lo sta rinnovando, il 18% ha la cittadinanza/nazionalità italiana e solo il 10% non è in regola con il permesso di soggiorno e non lo sta rinnovando.

Entrando nel merito dei rapporti con i servizi pubblici, i nuclei con componenti nelle scuole della capitale sono parecchi: materne (6%), primarie (10%), secondarie inferiori (5%), secondarie superiori (7%). Ampio è l’utilizzo della mensa negli asili/materne (67%) e nelle scuole dell’obbligo (58%). Tra i nuclei con figli nei livelli iniziali circa il 50% sostiene dei costi per i servizi scolastici (compresi mensa e trasporti), mentre quasi l’80% di quelli con figli alle secondarie superiori dichiara di pagare le relative tasse scolastiche. Gli iscritti all’università sono presenti nel 6% dei nuclei, e pagano nel 94% dei casi la tassa di iscrizione. I casi di trasferimenti monetari sono poco frequenti, e comunque la più alta incidenza riguarda gli assegni al nucleo familiare (3,6%), l’indennità di malattia e maternità (2,4%) e le pensioni (2,5%), prestazioni legate all’integrazione nel mondo del lavoro regolare, mentre il ricorso ai servizi reali forniti dagli enti locali, soprattutto di informazione e formazione, è più diffuso (più del 13% ha utilizzato lo sportello informativo e quasi il 9% ha seguito corsi di lingua). L’utilizzo di servizi sanitari è piuttosto ampio, con un 68% dei nuclei che dispone di medico generico/pediatra e ha pertanto accesso a tutte le prestazioni del SSN con le stesse modalità dei cittadini italiani. Il 47% dei nuclei comprende individui che si sono sottoposti ad esami diagnostici nel settore pubblico o convenzionato (41% nel caso delle visite specialistiche), pagando il cosiddetto “ticket” nel 73% dei casi (68%). Gli interventi di pronto soccorso hanno riguardato il 17% delle famiglie (il 6% più di una volta), che nel 26% dei casi hanno dovuto pagare il *ticket*. Meno del 6% dei nuclei comprende almeno una donna che ha affrontato un parto in strutture pubbliche, quasi il 7% un membro che ha subito un intervento chirurgico, il 4% un componente che ha utilizzato il day-hospital, il 12% qualcuno che ha usato i consultori pubblici.

Confermando i risultati di precedenti indagini, l’inchiesta ISAE indica nel 51,5 la percentuale di nuclei “bancarizzati”, considerando oltre alla disponibilità di conti correnti bancari anche quella di conti postali e i libretti di risparmio. La quota oscilla tra il 73% dei residenti e il 28% dei non residenti, tra il 75% di coloro che desiderano restare in Italia e il 30% di coloro che intendono tornare presto nel proprio Paese. Non vengono segnalati molti problemi nell’accesso ai servizi bancari. Il conto corrente è utilizzato nel 27% dei casi per effettuare pagamenti di bollette o affitto, solo nel 18% per accreditare lo stipendio. Più in generale, l’uso dei servizi finanziari è concentrato soprattutto sui pro-

dotti di base. Il 73% dei bancarizzati detiene una carta bancomat o postamat, il 17% una carta di credito e il 13% una carta prepagata, ma solo il 49% dichiara di aver effettivamente usato questi strumenti nell'ultimo anno. Il 21% dei bancarizzati ha emesso assegni e il 15% ha effettuato bonifici. Gli immigrati ricorrono raramente al sistema finanziario per ottenere prestiti (il 5% ha un mutuo e il 7% un debito con un istituto finanziario), più spesso a parenti e amici (13%). Il 60% degli intervistati dichiara di inviare rimesse al paese di origine. Quanto all'ammontare, in circa la metà dei casi viene indicata una cifra compresa tra 1.000 e 5.000 euro all'anno, in più del 45% una quantità inferiore; il mezzo preferito sono gli operatori di Money Transfer (41%), seguiti dagli amici e persone di fiducia (22%) e poi da banche e uffici postali (19%).

Infine, attraverso una analisi statistica basata sulla combinazione di più tecniche e metodi di analisi fattoriale e *cluster analysis*, sono state individuate alcune "strutture tipologiche" di natura multivariata, con le quali sintetizzare le relazioni descritte singolarmente dalle variabili raccolte: tipologie familiari, tipologie di rapporti con le pubbliche amministrazioni, tipologie di rapporti con il sistema bancario e creditizio.

Nel poco spazio disponibile in questa introduzione, insufficiente a sintetizzare questa parte del lavoro, dobbiamo limitarci a poche osservazioni. Innanzitutto, vale la pena di notare che l'analisi delle tipologie di rapporti con la pubblica amministrazione fa emergere una struttura in cui l'età e la presenza di bambini e ragazzi rappresentano le variabili discriminanti principali. I gruppi tipologici si formano infatti in larga misura in base alla partecipazione dei giovani ad un certo ciclo scolastico (o a quello universitario), oppure si caratterizzano proprio per l'assenza di rapporti con la scuola o addirittura lo scarso utilizzo di tutti i servizi pubblici.

Quanto ai servizi bancari, se da un lato si raggruppano i non bancarizzati, gli altri vanno a formare cinque gruppi distinti, di cui due con rapporti limitati col sistema creditizio, uno nettamente caratterizzato dalla preferenza per le Poste, due con un uso più articolato.

L'incrocio tra le tre diverse strutture tipologiche offre risultati coerenti. Ad esempio, a parte l'ovvia relazione tra uso dei servizi scolastici e universitari e famiglie con minori e ragazzi, si osserva che ben il 67% di coloro che non hanno rapporti con le banche hanno anche relazioni molto scarse con la PA, e il 64% di coloro che hanno pochi rapporti con la PA non ne hanno con le banche, e che le famiglie a più elevata scolarizzazione utilizzano più intensamente il sistema creditizio (soltanto il 16% di queste famiglie non ha rapporti con le banche).

In definitiva, tutto il nostro lavoro indica che l'integrazione sembra muoversi progressivamente su tutti i piani, e gli immigrati più integrati usano abbondantemente i servizi reali necessari a mantenere e accrescere il proprio capitale umano e quello dei propri figli (sanità e istruzione), mentre sono limitati i trasferimenti monetari ricevuti, legati co-

munque ad una presenza regolare sul mercato del lavoro, e dunque al versamento di imposte e contributi.

Il **quinto capitolo** contiene una valutazione approfondita degli effetti del credito d'imposta alle aree sottoutilizzate, realizzata attraverso metodologie di analisi quantitative, applicate su insieme informativo particolarmente ricco, che deriva dall'integrazione di diverse fonti statistiche per l'intera popolazione delle imprese eligibili lungo un arco temporale abbastanza esteso (1998-2005). Lo scetticismo diffuso sull'efficacia delle varie forme di incentivazione adottate rispetto all'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali deve stimolare infatti accurate analisi dei meccanismi di funzionamento e dei risultati dei principali strumenti di agevolazione.

Innanzitutto, con riguardo agli aspetti di allocazione delle risorse, ci si chiede se le PMI abbiano utilizzato il credito d'imposta e se la riduzione delle risorse operata nel tempo ha avuto qualche implicazione sotto questo profilo. Attraverso un modello *logit* multinomiale si stima la probabilità che l'azienda attui investimenti e che, realizzandoli, ottenga il credito d'imposta. Con riferimento al primo anno di intervento, la probabilità di investire aumenta con la dimensione d'impresa e la disponibilità di fonti interne di finanziamento, mentre diminuisce con il costo del finanziamento con debito, ed è più alta nelle imprese di nuova costituzione rispetto a quelle mature. Tuttavia, l'incentivo sembra aver contribuito ad alleviare gli ostacoli alla crescita dell'impresa: infatti, l'effetto sulle scelte di investimento della dimensione aziendale si riduce considerevolmente in presenza della misura nel primo anno di intervento, quando evidentemente il *bonus* fiscale riesce a raggiungere un numero considerevole di piccole e medie imprese. Analogamente, il credito d'imposta ha sostanzialmente mitigato i vincoli finanziari: le imprese con limitate disponibilità interne e/o elevati costi di finanziamento presentano una probabilità più elevata di effettuare investimenti in presenza del sostegno pubblico. Lo stesso dicasi per le imprese *start-up* e per quelle con sede in Calabria, dove la misura dell'agevolazione concessa è maggiore. La posizione fiscale dell'impresa (capienza dell'agevolazione rispetto al debito di imposta) gioca un ruolo importante nelle scelte di partecipazione al programma di incentivazione delle imprese: la probabilità di richiesta del beneficio fiscale aumenta di quasi 14 punti percentuali nelle imprese che sostengono oneri fiscali e previdenziali. Tuttavia, le imprese piccole e piccolissime mostrano una probabilità inferiore di ricorso al credito d'imposta anche se effettuano versamenti alla PA. La probabilità di ricorso al credito d'imposta si riduce di circa 4 punti percentuali nelle imprese in perdita. L'impatto positivo del *bonus* fiscale sulle categorie di imprese più bisognose del sostegno pubblico risulta tuttavia più contenuto dopo la revisione del programma attuata nel 2002. Ciò suggerisce che una larga fetta di risorse allocate attraverso meccanismi automatici è assorbita da imprese che hanno meno bisogno dell'aiuto pubblico.

In secondo luogo, con riferimento all'efficacia dell'effetto incentivo, si cerca di valutare l'investimento aggiuntivo, attraverso il confronto tra il comportamento di alcune imprese agevolate e quello di un gruppo di imprese non agevolate con caratteristiche del tutto simili e stimando un modello di domanda di beni d'investimento che consente di calcolare l'elasticità al prezzo come misura della risposta al provvedimento, tenendo conto della struttura dinamica del processo di accumulazione del capitale. I risultati sono stati ottenuti confrontando stimatori alternativi

Il costo d'uso del capitale si rivela un'importante determinante delle scelte di investimento delle imprese: il coefficiente della componente residuale del costo d'uso del capitale che rileva l'effetto differenziale dovuto al credito d'imposta è pari a $-0,31$ e significativamente diverso da quello del costo d'uso del capitale escluso il credito di imposta. L'elasticità dell'investimento rispetto allo sconto d'imposta è piuttosto elevata, sebbene non sia superiore all'unità ($-0,86$). Ciò significa che per ciascun euro di mancato gettito si verifica quasi un euro di investimento aggiuntivo rispetto al livello che le imprese avrebbero altrimenti realizzato. Tuttavia la reazione delle imprese è in parte gonfiata da effetti di sostituzione intertemporale legati alla natura temporanea dell'incentivo. L'elasticità dell'investimento a variazioni del costo d'uso del capitale escluso l'incentivo (componenti non transitorie) è infatti molto inferiore rispetto all'impatto dell'incentivo temporaneo, e questo suggerisce che le possibilità di sostituzione incorporate dalla tecnologia di produzione sono limitate. Pertanto, gli incentivi all'investimento hanno un impatto contenuto sul processo di accumulazione del capitale di lungo periodo.

Stime condotte sulle piccole imprese confermano che sono proprio le imprese che subiscono il razionamento del credito a richiedere il sostegno pubblico e che il credito d'imposta si è rivelato alquanto efficace nel ridurre la sensibilità alle fonti di finanziamento interne nelle imprese soggette a razionamento del credito.

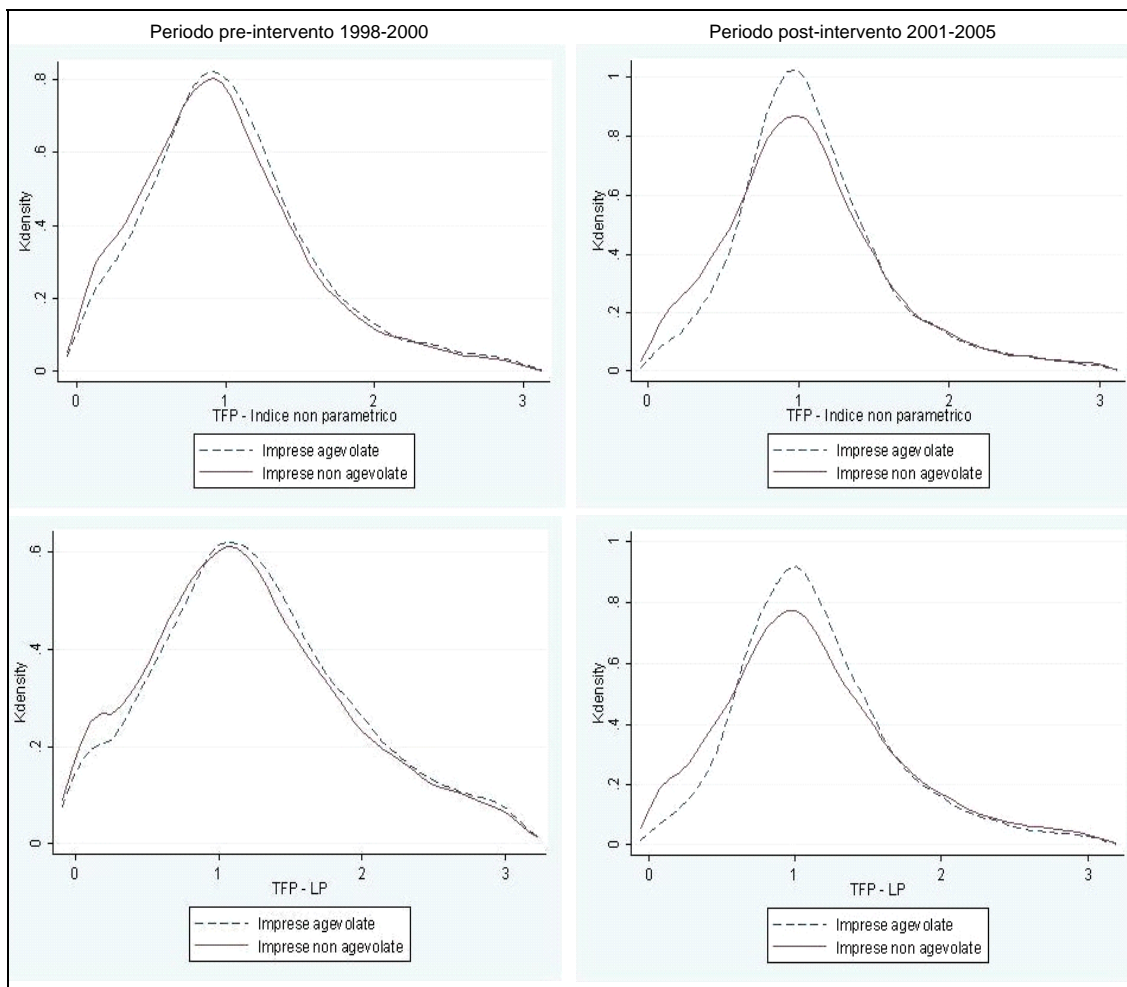
In definitiva, pur avendo contribuito a sostenere gli investimenti nelle aree svantaggiate e ad allentare il vincolo derivante dal razionamento del credito per le piccole imprese, il credito d'imposta erogato dalla legge 388/00 ha avuto un effetto comunque limitato sull'ammontare degli investimenti. Quest'ultimo resta infatti inferiore, sia pure di poco, al costo dell'agevolazione.

Si considerano infine gli effetti sulla produzione, analizzando le determinanti della dinamica di alcune misure di produttività totale dei fattori (TFP) a livello d'impresa. L'impatto del credito d'imposta agli investimenti sui livelli di produttività è stimato come il differenziale di crescita della produttività tra imprese agevolate e non durante l'arco temporale successivo all'ottenimento del credito.

La crescita della produttività totale dei fattori nel nostro campione, calcolata con il metodo dei numeri indice, è dell'1,6% annuo (mediana nel periodo 1998-2005), ma la variabilità della distribuzione è elevata (deviazione *standard* pari a 0,33). Posto il livello

della TFP delle imprese di frontiera pari alla media del 5% delle imprese più produttive di ogni settore, si osserva una crescita della TFP di queste imprese di circa lo 0,2% in media. Il *TFPgap* tra le imprese di frontiera e le altre è pari al 55%, e costituisce una misura del potenziale di crescita della produttività nelle imprese non di frontiera per effetto del trasferimento tecnologico.

DISTRIBUZIONE DEI TASSI DI CRESCITA DELLA TFP, CONFRONTO TRA IMPRESE AGEVOLATE E NON AGEVOLATE



La figura mostra la distribuzione dei livelli di produttività stimati per le imprese agevolate e per le altre, distinguendo il periodo pre-intervento (1998-2000) e post-intervento (2001-2005). Nel primo le densità per i due gruppi di imprese sono quasi sovrapposte, ma nel successivo si osserva per le imprese che utilizzano l'incentivo collocate nella porzione inferiore della distribuzione della TFP una crescita della produttività, segnalata da un incremento significativo della densità intorno alla mediana della distribuzione, che non si evidenzia nel gruppo di controllo. Infatti, delle imprese ancora attive

che hanno fatto uso dell'incentivo collocate nel quintile inferiore della distribuzione TFP nell'anno 2000, cinque anni dopo il 25% raggiunge il secondo quintile, il 15% il terzo, l'8% il quarto e il 12% il quinto.

Applicando il *system GMM* a due sottocampioni, comprendenti rispettivamente le imprese più distanti e quelle più vicine alla frontiera tecnologica nell'industria di appartenenza, si osserva una diversa efficacia dell'incentivo: nelle imprese più distanti dalla frontiera si ha un elevato grado di persistenza nei livelli di produttività e il processo di convergenza è debole, tuttavia l'effetto dell'incentivo sulla crescita della produttività è piuttosto elevato (17% per anno); le imprese prossime alla frontiera appaiono invece molto sensibili a variazioni nel tasso di crescita della frontiera tecnologica, ed anche l'effetto associato alla convergenza è sostenuto, tuttavia l'incremento aggiuntivo nel tasso di TFP associato all'incentivo è molto più basso (circa il 3,5%).

Infine, si utilizzano i risultati di stima per quantificare il prodotto addizionale generato dal credito d'imposta. In sua assenza il valore aggiunto nelle imprese agevolate sarebbe stato inferiore di circa l'1,3% negli anni 2001-05; tuttavia, la differenza risulta elevata nelle imprese poco produttive (3%), molto bassa in quelle più produttive (0,5%). Il rapporto tra l'incremento nei livelli produttivi indotti dall'agevolazione e l'ammontare delle risorse pubbliche utilizzate è stimato in appena il 48%, un dato tuttavia da considerare con cautela.

Dalle stime ISAE emerge insomma che le agevolazioni, pur riuscendo in qualche misura a offrire un sostegno alle imprese nell'ambito del sistema produttivo locale, non sembrano tali da consentire un recupero robusto di competitività. Per le imprese con bassi livelli di produttività, il sostegno pubblico rappresenta una fonte di finanziamento alternativa al credito bancario, consentendo di realizzare investimenti che altrimenti non sarebbero realizzati, che contribuiscono significativamente a migliorare l'efficienza produttiva. D'altro canto, per le imprese vicine alla frontiera, al fine di migliorare significativamente la *performance*, potrebbero rivelarsi più utili le misure di promozione dell'innovazione e delle attività di ricerca e sviluppo orientate a sostenere strategie di internazionalizzazione, il sostegno allo sviluppo di un sistema finanziario radicato nel territorio tale da favorire l'accesso al credito (soprattutto nella fase attuale), gli investimenti di potenziamento delle infrastrutture e della logistica, la rimozione degli ostacoli alla creazione di nuove imprese e alla crescita di quelle esistenti. Alternativamente, l'abbandono del sistema di agevolazioni potrebbe forse essere compensato dall'adozione di misure di fiscalità differenziata a favore delle aree sottoutilizzate, in applicazione della più recente giurisprudenza comunitaria in tema di fiscalità di vantaggio e della legge delega sul federalismo fiscale.

Il **sesto capitolo** esamina la condizione delle donne nel mercato del lavoro, inserendo l'Italia nel quadro europeo e proponendo una riflessione sui motivi per cui molte donne non vi si affacciano.

La curva dell'occupazione femminile per età, in passato a forma di L rovesciata, perché la procreazione implicava l'uscita dal mercato del lavoro, o di M, con un calo nella fase centrale della vita attiva (25-49 anni), poi in parte recuperato, tende in molti paesi ad assumere la forma tipica del profilo dell'occupazione maschile, a U rovesciata.

L'Italia è, nell'UE (se si eccettua Malta), il Paese con il più basso tasso di occupazione femminile (47%) e dunque la più elevata distanza dall'obiettivo di Lisbona (60% nel 2010). Mentre il Nord del Paese si colloca in realtà su livelli non lontani dal *target* europeo (57-58%), e il *gap* per il Centro (53%) non appare incolumabile, il Sud e le Isole presentano un tasso di occupazione appena superiore al 30%.

Il miglioramento avvenuto negli ultimi otto anni è stato tuttavia rilevante, per l'Italia (7,6 punti percentuali) come per gli altri paesi che si trovavano indietro. In parte questo miglioramento potrebbe essere il frutto della lunga fase ciclica di ripresa dell'occupazione che si è realizzata in questo periodo, ma l'incremento rilevato anche nei tassi di partecipazione (5,4 punti in Italia), meno soggetti alle variazioni cicliche, fa sperare che gran parte dell'aumento sia strutturale.

In Europa i paesi nordici presentano nel 2008 i livelli di occupazione più elevati (70% circa), quelli continentali e anglosassoni hanno tassi più contenuti, abbastanza vicini alla media UE15 (60%), quelli meridionali si collocano ancora più in basso, intorno al 50%, con l'eccezione del Portogallo (62%), e si osserva che la Spagna presenta ancora un profilo lievemente a L rovesciata, malgrado l'occupazione sia cresciuta molto nell'ultimo decennio; infine, nei nuovi membri dell'Unione l'occupazione oscilla tra il 50 e il 60%, ma Slovenia e Repubbliche Baltiche superano la media dell'UE15. I tassi di occupazione femminile dell'Italia, confrontati con quelli di paesi come l'Olanda e la Svezia, appaiono meno elevati per tutte le età, ma la distanza è maggiore nelle code della distribuzione. Guardando al profilo nelle macroregioni italiane, nelle fasce centrali di età i tassi del Centro-Nord si collocano vicino alla media UE, mentre le differenze sono più lievi nelle fasce più anziane (oltre i 55 anni).

Nella maggior parte dei paesi europei il differenziale di genere nell'occupazione è diminuito nell'ultimo decennio. L'Italia è, dopo la Grecia, il paese con il *gap* più alto, malgrado la differenza si sia ridotta dal 1998 ad oggi, nel complesso e in tutte le macroaree del Paese.

Tra le aree del Nord, del Centro e del Sud differiscono anche i tassi di occupazione maschili, ma il divario è di gran lunga inferiore a quello femminile. Questo indica probabilmente che, al di là del diverso livello di sviluppo, anche altri fattori entrano in gioco, tra cui aspetti culturali e fenomeni di discriminazione.

Per quanto concerne la situazione delle donne al momento dell'uscita dal mercato del lavoro, si può osservare che l'età media di pensionamento è più elevata rispetto all'Italia in molti altri paesi dell'UE15, ma non in tutti. In base al DL 78/09, convertito in legge 102/2009 (ed emanato in risposta ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea), l'età alla quale le dipendenti pubbliche possono pensionarsi sarà aumentata fino a 65 anni nel 2018. Pur in assenza di questa manovra, stando ai dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia (Indagine B.d'I.) per il 2006, si rileva che comunque le donne stanno già alzando l'età di pensionamento prevista, la quale risulta superiore per quelle soggette al regime contributivo. Queste ultime indicano un'età inferiore a quella degli uomini, ma non di molto (circa un anno nel settore pubblico). Si può considerare inoltre che la copertura contributiva per le donne, che tendono a trascorrere alcuni periodi lontane dal mercato del lavoro, è inferiore a quella degli uomini (tranne che nelle età più giovani), dunque i lavoratori di genere maschile hanno maggiori probabilità di riuscire ad accedere al pensionamento di anzianità. Infine, le donne saranno probabilmente spinte ad aumentare l'età di pensionamento, anche perché corrono un rischio più elevato di ricevere pensioni basse (inferiori al 75% della mediana), sia perché maturano meno periodi contributivi, sia perché fanno meno carriera e percepiscono salari più contenuti, pagando anche contributi inferiori. La probabilità di avere una pensione bassa è tre volte più elevata per le donne, e se stimata con una regressione *probit*, controllando per diverse variabili, tra cui l'anzianità contributiva, resta superiore di 20 punti percentuali rispetto a quella degli uomini; si può anche osservare che ogni anno contributivo in più abbassa la probabilità di circa due punti.

Il capitolo esamina poi la percezione delle donne su alcuni problemi incontrati nello sforzo di lavorare anche all'esterno delle pareti domestiche, e le opinioni delle donne che non lavorano, utilizzando di volta in volta dati dell'Indagine B.d'I. 2006 o di quella ISFOL-PLUS 2005 e 2006.

In particolare, possiamo ricordare che circa metà delle donne ritiene che la nascita di un figlio possa compromettere o rallentare la carriera, anche se risulta che nella maggior parte dei casi a seguito dell'evento non si modifica la condizione occupazionale (il 46% lavora sia prima che dopo ed il 38% non lavora né prima, né dopo). Fra le donne che non lavorano, ma che erano precedentemente occupate, un quarto circa ha lasciato il lavoro per prendersi cura dei familiari (27%), ma quasi la metà per ragioni indipendenti dalla sua volontà o dagli oneri familiari.

Con riferimento al problema della conciliazione tra lavoro e famiglia, si osserva che circa il 19% dei nuclei con bambini fino a tre anni utilizza gli asili nido, mentre tra quelli che non se ne servono quasi il 45% lamenta problemi di accesso per motivi economici o di limitazioni dell'offerta, mentre il 20% sembra attuare una scelta "di principio". Inoltre, il 26% delle donne che lavorano ha un rapporto *part-time* (nel 65% per propria scel-

ta), il 2% lo ha richiesto ma non l'ha ottenuto e il 13% ha comunque il proposito di chiederlo in futuro; nel 90% dei casi questa scelta è stata compiuta per poter dedicare più tempo alla famiglia, soprattutto ai figli. Tra le donne con bambini fino a 10 anni, il 27% delle intervistate risponde di riuscire a conciliare totalmente l'attività lavorativa con la cura dei figli, il 27% abbastanza, e solo il 7% poco. Le difficoltà dipendono principalmente dall'orario di lavoro e dai turni (93%), mentre solo l'8% circa delle donne indica la carenza di servizi per l'infanzia.

Poiché le politiche per aumentare l'occupazione sono rivolte alle donne che non lavorano, è particolarmente interessante conoscere le opinioni di questo segmento della popolazione femminile. La ragione per non lavorare è quasi nella metà dei casi legata a impegni di cura dei familiari, per lo più i figli, ma il 35% dichiara la mancanza di opportunità di lavoro.

L'analisi si concentra infine sulle condizioni che potrebbero convincere le donne a lavorare, considerando le ipotesi di un maggior numero di posti disponibili, orari più lunghi, costi e rette più accessibili negli asili nido, possibilità di *part-time* e orario flessibile, maggiore offerta di servizi pubblici per gli anziani e i disabili. Con l'indagine ISFOL-PLUS tali circostanze sono state proposte alle donne che non lavorano (le ipotesi relative ai servizi solo a quelle con figli piccoli oppure con anziani/disabili in famiglia). Circa l'80% delle intervistate dichiara che sarebbe disposta a lavorare se si presentasse la possibilità di godere di orario ridotto o flessibile, il 50-60% delle interessate si farebbe convincere dalla maggiore accessibilità degli asili e quasi il 60% delle donne con carichi di cura di anziani/disabili da una maggiore disponibilità di servizi di *long term care*. Una stima *probit* della disponibilità a lavorare condizionata alle circostanze sopra indicate, realizzata controllando per un insieme di variabili, suggerisce che interventi volti a favorire la flessibilità dell'orario di lavoro e l'orario ridotto e a migliorare i servizi di cura per i bambini e gli anziani /disabili potrebbero spingere le donne a entrare nel mercato del lavoro, soprattutto nel caso di quelle che più lo desiderano (infatti cercano un lavoro, hanno seguito corsi di formazione), e di quelle che hanno come modello femminile di riferimento una madre che ha prevalentemente lavorato.

PROBABILITÀ DI ESSERE DISPONIBILI A LAVORARE SE SI VERIFICASSERO LE SEGUENTI CONDIZIONI:

	Donne non occupate con un figlio di età inferiore ai 7 anni negli asili nido e nelle scuole materne pubbliche				Donne non occupate				Donne non occupate con anziani o disabili da assistere					
	più posti	orari più lunghi	costi e rette più accessibili	lavoro part-time	lavoro con orari flessibili	offerta di servizi pubblici per anziani/disabili	dF/dx	z	dF/dx	z	dF/dx	z	dF/dx	z
Nord	-0,074	-2,12	-0,028	-0,77	-0,016	-0,55	-0,036	-2,68	-0,034	-2,09	-0,028	-1,22		
Sud	0,016	0,49	0,067	1,89	0,059	2,07	0,055	4,16	0,067	4,36	0,099	0,21		
Comune metropolitano					-0,006	-0,23					-0,025	-1,31		
Lavoro precedente	0,023	0,76	0,049	1,60	0,039	1,63	0,005	0,43	-0,001	-0,05	0,079	0,21		
Madre prevalentemente occupata	0,064	2,49	0,053	1,99	0,051	2,42	0,071	6,33	0,095	7,25	0,025	1,58		
Corso di formazione negli ultimi 3 anni	0,231	6,45	0,156	3,76	0,186	5,55	0,004	0,34	0,002	0,17	0,089	4,33		
Disponibile a lavorare immediatamente	0,230	6,83	0,233	6,62	0,179	6,52	0,066	5,88	0,088	6,45	0,244	12,43		
Cerca un lavoro	0,140	4,40	0,094	2,85	0,138	5,17	0,165	11,21	0,170	10,22	0,170	8,45		
Sposata	-0,072	-1,14	-0,009	-0,15	-0,015	-0,29	0,136	9,70	0,149	10,08	-0,081	-3,56		
Diploma	0,030	1,17	0,004	0,15	0,019	0,88	0,023	1,68	0,002	0,15	0,011	0,58		
Laurea	-0,035	-0,69	-0,038	-0,75	-0,050	-1,24	0,033	2,74	0,060	4,48	0,042	1,43		
Stato di salute buono-normale	0,033	0,29	0,010	0,08	-0,085	-0,96	0,026	1,53	0,087	4,84	-0,121	-2,04		
Aiuto nonni parenti amici regolarmente	-0,031	-0,94	-0,054	-1,60	-0,010	-0,36	-0,072	-2,14	-0,084	-2,23				
Aiuto baby sitter regolarmente	-0,028	-0,24	-0,073	-0,64	0,061	0,62	-0,027	-1,80	-0,054	-3,13				
Numero di componenti nella famiglia					-0,020	-1,54	-0,025	-2,26	-0,017	-1,39	-0,012	-1,48		
Lavorava due mesi dopo la nascita del figlio							0,025	0,97	0,053	1,93				
Lavorava due mesi prima della nascita del figlio							0,044	2,64	-0,008	-0,39				
Età	0,076	2,03	0,023	0,58	0,048	1,51	0,009	0,88	0,012	1,00	0,010	0,58		
Età ²	-0,0013	-2,11	-0,0004	-0,66	-0,0009	-1,71	-0,0001	-0,70	-0,0002	-0,85	-0,0001	-0,46		
Numero di osservazioni		2432		2432		2432		7778		7778		4305		
Pseudo R ²		0,07		0,05		0,05		0,12		0,11		0,07		

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Isfol Plus 2005.

In definitiva, sembra che di recente si sia accentuata la diversificazione tra i comportamenti delle donne occupate, le quali avrebbero assunto un ruolo più stabile sul mercato del lavoro, con carriere più continuative e prolungamento dell'età di ritiro, e la situazione di quelle che, invece, non lavorano. Gli obiettivi da perseguire e le politiche da realizzare devono essere adeguati ai due diversi gruppi, tenendo conto dei vincoli dal lato della domanda di lavoro, in particolare nel Mezzogiorno, ma anche dei comportamenti discriminatori e degli atteggiamenti culturali che ancora possono influenzare, soprattutto in alcune aree, le scelte. Il *part-time* e la flessibilità sembrano essere gli strumenti più apprezzati per conciliare famiglia e lavoro, ma anche la disponibilità di servizi di cura ai bambini e ai non autosufficienti appaiono forme di sostegno importanti.

Il **settimo capitolo** affronta la questione degli ammortizzatori sociali, particolarmente rilevante in questo momento di crisi economica e occupazionale.

Nei paesi europei, in genere, esiste almeno una misura di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e almeno uno schema contributivo di finanziamento delle prestazioni. I sistemi si distinguono a seconda che il trattamento sia esclusivamente di tipo previdenziale o anche di natura assistenziale, che la contribuzione sia obbligatoria o meno, che esista o non sia previsto un collegamento tra trattamento di disoccupazione e livello del reddito precedente e che l'accesso sia più o meno collegato ai periodi di contribuzione maturati.

Quanto all'Italia, l'art.38 della Costituzione italiana afferma che "i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria". Del resto la presenza di ammortizzatori sociali risponde sia a ragioni di efficienza che di equità.

Nel nostro Paese, come è noto, non sono previsti né un istituto per i casi di inoccupazione (si pensi alla ricerca attiva del primo lavoro), né un intervento assistenziale di secondo livello - da utilizzare anche per la disoccupazione di lunga durata -, sostituiti, a volte, da forme di intervento contrattate, discrezionali ed *una tantum*, che spesso consentono l'aggancio al successivo pensionamento.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori, il sistema italiano è piuttosto complesso, derivando dalla sovrapposizione di numerosi interventi, ispirati anche da obiettivi diversi, introdotti a volte sotto la pressione delle forze sociali, che prevedono strumenti, livelli di sostegno e di copertura molto differenziati. Si possono classificare gli interventi tra quelli per sospensioni temporanee, ordinari e straordinari (Cassa Integrazione Ordinaria - CIGO - e Straordinaria - CIGS), da un lato, e quelli che intervengono in caso di cessazioni per licenziamenti (indennità di mobilità e sussidio ordinario di disoccupazione), dall'altro. L'impianto dei sostegni in entrambi i casi è di tipo contributivo (la componente assistenziale a volte è surrogata da provvedimenti di volta in volta considerati specia-

li), dunque i trattamenti sono normalmente rivolti a segmenti delle forze lavoro, categorie o sottocategorie che versano contributi *ad hoc* (a carico soprattutto dei datori) e godono di una determinata anzianità contributiva. Tuttavia, negli ultimi anni sono state introdotte in misura crescente deroghe alla normativa allo scopo di allargare la platea dei lavoratori tutelati. Pertanto oggi solo per una parte dei beneficiari sono stati versati contributi nei periodi di occupazione. Le differenziazioni riguardano anche il livello dei trattamenti: la CIGO e la CIGS offrono importi ingenti in relazione al reddito da lavoro e hanno una durata prolungata nel tempo, mentre l'indennità di disoccupazione e la mobilità prevedono trattamenti contenuti e durata ridotta. Solo di recente sono state introdotte delle misure per i lavoratori temporanei, compresi stagionali ed interinali, il cui rapporto di lavoro si è concluso, senza un licenziamento.

La legge 2/09, volta ad affrontare la grave situazione di crisi occupazionale degli ultimi mesi, estende l'indennità di disoccupazione ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, oltre a prevedere una indennità di disoccupazione per gli apprendisti e una forma di sostegno limitata e *una tantum* per alcuni collaboratori monocommittente. Queste ultime misure sono subordinate ad un intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità stessa, da parte degli Enti Bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. In assenza di tale intervento, i lavoratori possono accedere direttamente agli ammortizzatori sociali in deroga solo attraverso l'intervento delle Regioni e dell'esecutivo, attraverso appositi decreti ministeriali. La stessa legge attua pure una delega di funzioni a Regioni ed enti bilaterali regionali, creando una speciale forma di Cassa Integrazione Guadagni estesa a tutti i settori e finanziata dalla fiscalità generale e dalle risorse messe a disposizione dalle Regioni. In questo modo si accresce il ruolo delle Regioni e delle forze sociali, attraverso Enti bilaterali di diritto privato, ma si rafforzano gli aspetti di discrezionalità e non universalità nel sistema italiano di ammortizzatori.

Si è assistito insomma di recente, anche a seguito del decentramento amministrativo e della riforma costituzionale in senso federalista, ad un progressivo rafforzamento, formale e informale, del ruolo delle amministrazioni regionali. Gli ammortizzatori sociali finanziati con fondi regionali sono sostanzialmente le anticipazioni/integrazioni al reddito dei titolari di ammortizzatori sociali cosiddetti "forti", il sostegno al reddito per i soggetti non "coperti" da ammortizzatori sociali, con o senza il supporto degli enti bilaterali, quello dei lavoratori parasubordinati, nell'ambito di specifici pacchetti di interventi. A questo si aggiunge il reddito minimo o di cittadinanza, realizzato per ora da Campania e Lazio, con provvedimenti che tuttavia subordinano l'effettiva applicazione alla capienza di fondi invece molto scarsi.

In Italia la spesa complessiva in rapporto al Pil per le politiche attive e passive si ferma al 60% circa di quella media europea. Nello scorso quinquennio (parzialmente toccato dagli effetti dell'attuale crisi solo nel periodo finale) si è verificato in media un *surplus*

per le CIG, un *deficit* per l'indennità di mobilità, uno più consistente per le misure relative all'agricoltura e un modesto passivo per le indennità di disoccupazione, dovuto interamente all'assenza di contributi per quella a requisiti ridotti. Con l'accordo tra Governo e Regioni sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 è stata concordata la partecipazione finanziaria delle Regioni, che dovranno garantire, "a valere sui programmi regionali FSE", circa il 30% degli 8 miliardi previsti per realizzare sia azioni di politica attiva (gestite dalle Regioni), sia interventi di sostegno al reddito nel biennio 2009-2010. Gli stanziamenti complessivi, che si aggiungono ai 600 già previsti dalla legge Finanziaria per il 2009, sono stati reperiti attraverso una riallocazione di risorse.

Il sistema italiano di protezione sociale continua dunque ad essere iniquo ed inefficiente, sbilanciato a favore delle grandi industrie e dei lavoratori stabili, carente dal punto di vista delle politiche attive, inadeguato nei confronti dei lavoratori atipici, aleatorio nelle attribuzioni di un sostegno al reddito, irrazionale in quanto collega la possibilità di accesso ai sussidi, più che allo *status* di disoccupato, ai motivi e alle modalità di passaggio dallo stato di occupazione a quello di disoccupazione. Il numero di lavoratori privi di copertura è stato stimato da diversi osservatori in una cifra compresa tra 1,5 e 2 milioni, cui vanno aggiunti gli inoccupati (in cerca di prima occupazione). E' inoltre opinione prevalente che l'aumento della flessibilità sul mercato del lavoro negli ultimi anni non sia stato accompagnato da adeguati interventi protettivi, volti ad affrontare i problemi di adeguamento occupazionale della singola impresa nell'ambito più generale del mercato del lavoro e della previdenza ed assistenza pubblica.

In definitiva, una riforma dovrebbe mirare pertanto a realizzare un sistema di sicurezza sociale universale, integrato dalla previsione di un reddito minimo garantito e accompagnato da un sistema di politiche attive del lavoro. La proposta che qui si avanza è basata su tre pilastri: un nuovo contributo sociale unificato e generalizzato, tale da assorbire i diversi contributi specifici esistenti e gravanti sui datori di lavoro, con aliquota del 4% su tutti i settori, tranne quello pubblico (già oggi esente); una nuova indennità di disoccupazione, indifferenziata per settore, qualifica o dimensione d'impresa e comprensiva anche dei casi di formale "sospensione" dal lavoro, lentamente decrescente ogni mese nell'arco di circa 3 anni (al ritmo di -2,22 punti al mese) a partire dall'80% dell'ultima retribuzione lorda (onde evitare effetti di disincentivo al lavoro), con un tetto ipotizzato in 1.800 euro mensili; un nuovo assegno familiare, dalla natura strettamente assistenziale, indirizzato a qualsiasi cittadino in condizione di bisogno, prima ancora che ad ogni lavoratore, nella logica della proposta presentata nel Rapporto ISAE dello scorso anno su Politiche pubbliche e redistribuzione. Non si è per ora affrontata la questione più complessa dei possibili ammortizzatori per i lavoratori indipendenti (contributi e prestazioni), ma il nuovo assegno familiare è rivolto alla generalità dei cittadini in condizioni di bisogno.

Per quanto concerne i risultati delle simulazioni, si deve sottolineare la maggiore affidabilità delle stime per quanto riguarda la revisione dei contributi e degli assegni per il nucleo familiare, mentre, per l'ipotesi di nuovi ammortizzatori, i risultati sono da considerare come indicativi.

La maggiore spesa conseguente alla riforma ipotizzata sarebbe pari, con riferimento al 2008, a circa 13 miliardi, al netto delle maggiori entrate per oneri contributivi, pari a circa 2 miliardi. La componente di riforma più costosa – dato il suo carattere universalistico - sarebbe quella relativa all'introduzione dell' "assegno per familiari a carico", che provocherebbe una maggiore spesa di circa 10 miliardi, mentre il maggiore sostegno per i disoccupati costerebbe approssimativamente 5 miliardi (anche se in realtà l'interdipendenza tra i diversi strumenti ne rende incerta la valutazione disgiunta).

Quanto agli effetti dei nuovi ammortizzatori, la maggiore spesa deriverebbe dall'estensione del trattamento all'intera platea dei potenziali beneficiari, piuttosto che dalle specifiche che riguardano la quota dello stipendio e le caratteristiche della decadenza.

IMPATTO DELL'IPOTESI DI NUOVI AS E DI UN ASSEGNO PER FAMILIARI A CARICO
(medie annue per quinti di reddito equivalente)

	quinto 1	quinto 2	quinto 3	quinto 4	quinto 5	Totale
<i>Single</i>	525	99	63	-10	-29	133
coppia monoreddito no figli	1.812	790	345	-29	-228	712
coppia bireddito no figli	483	610	209	19	42	224
coppia monoreddito + figli	2.976	1.393	727	473	127	1.485
coppia bireddito + figli	1.934	1.435	355	227	-353	358
Prevalentemente reddito lav. dipendente-collaboratore	1.816	1.162	511	146	-62	611
Prevalentemente reddito da pensione	1.309	734	237	142	37	587
Prevalentemente reddito da lavoro auton.	3.952	1.037	218	431	-274	1.028
Totale	1.900	934	361	174	-91	656

Fonte: elaborazioni su modello di microsimulazione.

Passando agli effetti distributivi della revisione dei contributi sociali, i due settori oggi più colpiti, industria e costruzioni, godrebbero di una riduzione dell'onere, a scapito degli altri settori, quelli dei servizi. Gli operai e i loro datori dunque non subirebbero mediamente aggravii e vedrebbero equiparato il carico a quello di impiegati e dirigenti, in coerenza con il fatto che di recente è aumentata la probabilità di disoccupazione per i "colletti bianchi", in passato quasi mai toccati da crisi occupazionali.

Dal lato delle famiglie, i benefici si concentrerebbero in particolare sui redditi più bassi e sulle famiglie con figli, specie se monoreddito, con un apprezzabile effetto redistributivo, evidenziato anche dalla riduzione dell'indice di concentrazione dei redditi netti disponibili (da 0,315 a 0,298).