

Scienza delle Finanze

A.A. 2022/2023

VI

Ammortizzatori sociali in Italia

Gli interventi a sostegno del reddito in Italia

Per questa lezione, la fonte è

Carta, F., Dalla Zuanna, A., Lattanzio, S., & Lo Bello, S. (2022). Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici nel confronto europeo (Social Shock Absorbers in Italy: A Comparison with the Main European Countries). Bank of Italy Occasional Paper, (697).

Disponibile qui:

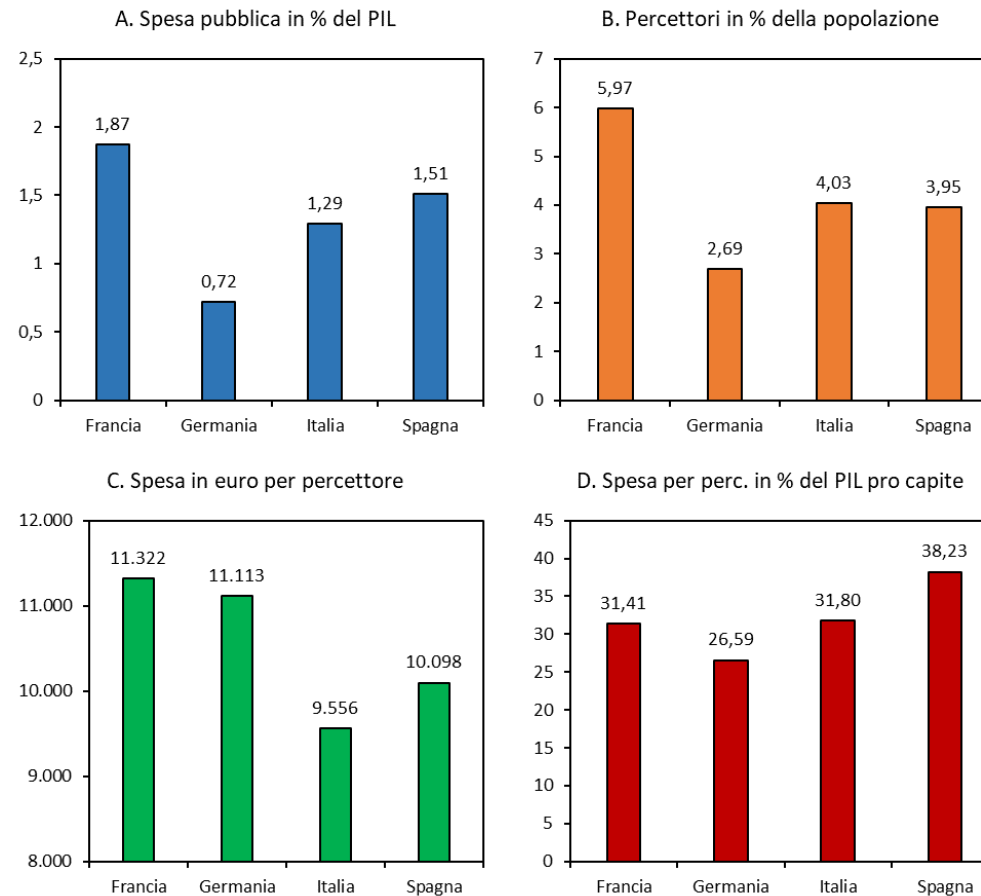
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0697/index.html?dotcache=refresh>

Gli interventi a sostegno del reddito in Italia

- Sussidi di disoccupazione (NASpI)
 - Fronteggia gli eventi di disoccupazione involontaria
- Integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro (CIG)
 - Fronteggiano casi nei quali, per condizioni congiunturali negative, vi sia la necessità di ridurre o sospendere l'attività lavorativa
- Reddito minimo garantito (RdI, RdC)
 - Integra le risorse dei nuclei familiari che versano in condizioni di disagio economico (comprende anche i periodi di disoccupazione)
- In aggiunta: politiche attive del lavoro (formazione e accompagnamento nella ricerca del lavoro)

Gli interventi a sostegno del reddito in Italia

Figura 1 – Spesa pubblica per ammortizzatori sociali e percettori



Note: Valori riferiti all'anno 2019. La spesa per ammortizzatori sociali include sussidi di disoccupazione, integrazione salariale e reddito minimo. Il dato della Spagna include anche le spese per risarcimenti dai fallimenti.

Fonte: Labor Market Policy, Commissione Europea.

Gli interventi a sostegno del reddito in Italia

- I sussidi di disoccupazione:
 - Fronteggia gli eventi di disoccupazione involontaria
 - In sostituzione del salario, il disoccupato riceve un'indennità mensile
 - Per ridurre il problema dell'azzardo morale:
 - Obbligo di partecipazione a programmi volti a facilitarne il reimpiego
 - L'importo dell'assegno si riduce progressivamente
 - Durata limitata
 - Aliquota di tassazione implicita (ma non del 100%)

La NASPI

- DL 22/2015: principale strumento di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.
- Prestazione a domanda, erogata a favore dei lavoratori dipendenti che abbiano perduto involontariamente l'occupazione, per gli eventi di disoccupazione che si verificano dal 1 maggio 2015.

A CHI SPETTA:

Si applica a tutti i settori produttivi e comprende tutti* i lavoratori subordinati che:

- siano ufficialmente in stato di disoccupazione
- abbiano almeno 13 settimane di contribuzione nel quadriennio precedente
- Almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti
- *(No: dipendenti pubblici a tempo indeterminato e operai agricoli)

La NASPI

DURATA:

- numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive presenti negli ultimi 4 anni (max 24 mesi)

IMPORTO:

- 75 % della retribuzione media mensile fino a 1228 euro; incrementi del 25% per retribuzioni superiori, fino a un tetto di 1335 euro
- Riduzione del 3% al mese a partire dal primo giorno del sesto mese
- **Cumulabilità con i redditi da lavoro** (aliquota di tassazione implicita):
 - Riduzione dell'80%, con un max di 8000 euro (lavoro subordinato) e di 4800 euro (lavoro autonomo)

CONDIZIONI:

- Partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, o riqualificazione professionale
- Decadenza del beneficio se mancata accettazione di un'offerta 'congrua'

Sussidi di disoccupazione nei paesi europei

Tavola 1 - Sussidi di disoccupazione nei principali paesi, anno 2020

	Requisiti in termini di impiego precedente (E) e contributi (C)	Durata massima (mesi)	Calcolo dell'importo				
			Tasso di sostituzione iniziale	Eventuale variazione del tasso di sostituzione	Retribuzione di riferimento	Beneficio minimo (EUR)	Beneficio massimo (EUR)
Francia	C: 130 giorni o 910 ore negli ultimi 24 mesi	24	57% - 75%		Lorda	907	7.700
Germania	E+C: 12 mesi negli ultimi 2 anni (cd Marginal jobs non versano contributi)	12	60%		Netta	Nessuno	4.260 o 4.020
Spagna	C: 360 giorni nei 6 anni precedenti	24	Fino al sesto mese: 70%	Dal settimo mese: 50%	Lorda	527	1.153
Italia	E + C: 13 settimane di contributi nei 4 anni precedenti l'evento	24	Fino al quinto mese 75% della retribuzione inferiore a EUR 1221 al mese, più il 25% oltre quella soglia	Dal sesto mese il beneficio è ridotto del 3% al mese	Lorda	Nessuno	1.335,40

Note: Valori riferiti a un lavoratore di 40 anni single e con 22 anni di contributi. *Fonte:* OCSE, Commissione Europea, INPS.

Le politiche attive in Italia

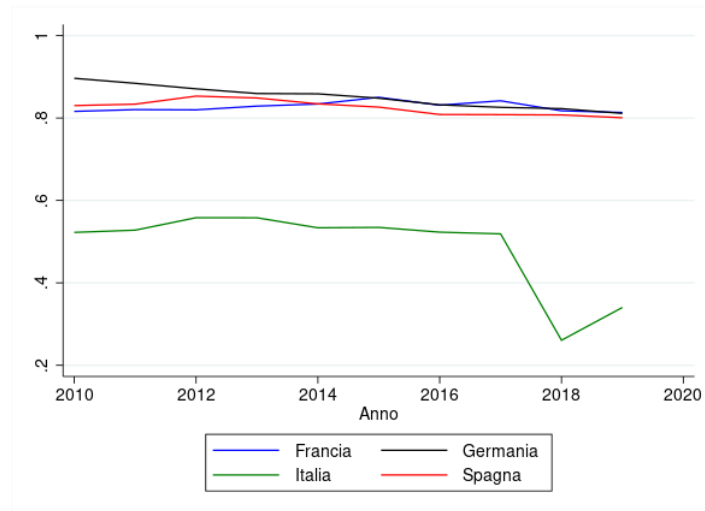
Le politiche attive sono fondamentalmente di quattro tipi:

- Formazione
- Assistenza alla ricerca di lavoro
- Sussidi all'assunzione
- Impiego diretto in servizi pubblici

- In Italia:
 - sbilanciate verso gli incentivi alle assunzioni
 - Gestite in maniera decentralizzata da una pluralità di enti, diversi da chi gestisce le politiche passive (INPS)
 - La struttura decentralizzata ostacola il rispetto della condizionalità collegato al diritto di godere dei sussidi

Politiche attive?

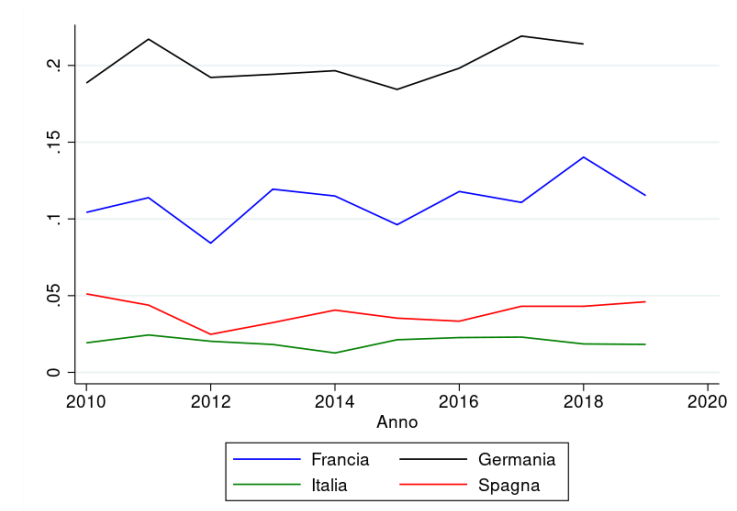
Figura 3 - Quota di lavoratori disoccupati registrati a un CPI in Francia, Germania, Italia e Spagna, 2010-2019



Note: il calo riportato per l'Italia nel 2018 è dovuto a un forte aumento degli intervistati che non rispondono alla domanda. Questo calo fa diminuire la quota di individui che dichiarano di essere iscritti a un centro per l'impiego, mentre la quota di coloro che dichiarano di non essere iscritti è più stabile nel tempo.

Fonte: European Labor Force Survey

Figura 4 – Quota di lavoratori disoccupati nell'anno t-1 e occupati nell'anno t, che dichiara di aver trovato lavoro tramite un CPI in Francia, Germania, Italia e Spagna, 2010-2019



Note: il dato per la Germania nel 2019 risulta molto sottostimato e non è quindi riportato.

Fonte: European Labor Force Survey

Politiche attive?

Tavola 3 - Spesa per politiche attive rispetto al PIL in Italia, Francia, Germania e Spagna (in percentuale)

Paese	Francia		Germania		Italia		Spagna		
	Anno	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Programmi									
Sistema pubblico per l'impiego (totale)		0,24	0,23	0,43	0,34	0,06	0,07	0,15	0,13
Costi di amministrazione sussidi		-	-	0,12	0,08	0,04	0,05	0,02	0,02
Training (totale)		0,25	0,26	0,18	0,18	0,11	0,13	0,11	0,11
Training: corsi e certificazioni		0,07	0,09	0,12	0,13	0	0	0,06	0,05
Training: on-the-job		0,01	0,01	0,01	0,01	0	0	0,01	0,01
Training: corsi e on-the-job, integrati		0	0	0	0	0	0	0,04	0,05
Supporto per tirocini		0,05	0,03	0,01	0,01	0,10	0,12	0	0
Incentivi all'occupazione		0,03	0,02	0,02	0,02	0,24	0,07	0,08	0,08
Supporto per lavoratori protetti		0,09	0,09	0,02	0,02	0,01	0,01	0,11	0,13
Creazione di posti di lavoro		0,11	0,06	0,02	0,02	0	0	0,12	0,11
Incentivi per start-up		0,04	0,04	0,01	0,01	0	0	0,13	0,14
Spesa per politiche attive (totale)		0,75	0,71	0,68	0,60	0,42	0,27	0,71	0,69

Fonte: OCSE.

La Cassa Integrazione Guadagni

- Integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro
 - Ordinaria: sostegno alle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo alla retribuzione
 - Straordinaria: integra o sostituisce la retribuzione dei lavoratori al fine di fronteggiare le crisi dell'azienda o per consentire alla stessa di affrontare processi ristrutturazione/ riorganizzazione/ riconversione.

La CIG Ordinaria

- **COSA È:** intervento a sostegno delle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione.
- **A CHI SPETTA:** Operai, impiegati e quadri delle aziende industriali in caso di sospensione o riduzione dell'attività produttiva per eventi temporanei non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori
 - Nessun requisito di anzianità
- **DURATA:** 13 settimane continuative, prorogabili fino a un massimo di 52 settimane
- **IMPORTO:** 80 % della retribuzione lorda, con massimali (940 netti se retribuzioni fino a 2159 euro lordi, 1130 netti se superiori
 - (<https://www.inps.it/CircolariZIP/Circolare%20numero%202020%20del%2010-02-2020.pdf>)
- **CONDIZIONI:**
 - Finanziata con contributi a carico delle imprese
 - Le imprese che presentano la domanda di integrazione salariale hanno a carico un contributo addizionale (9-15%), per scoraggiare comportamenti opportunistici

La CIG Straordinaria

COSA È : integra o sostituisce la retribuzione dei lavoratori al fine di fronteggiare le crisi dell'azienda o per consentire alla stessa di affrontare processi ristrutturazione/ riorganizzazione/ riconversione.

A CHI SPETTA:

- Lavoratori subordinati (no dirigenti) in imprese industriali, artigiane con più di 15 dipendenti;
- Imprese commerciali e agenzie di viaggio e turismo con più di 50 addetti
- 90 giorni di anzianità alla data di presentazione della domanda

DURATA: massimo di 24 mesi in un quinquennio.

- Durata differenziata a seconda della motivazione: riorganizzazione (24 mesi); ristrutturazione e riconversione aziendale, crisi aziendale (12, estendibili con Contratto di Solidarietà)

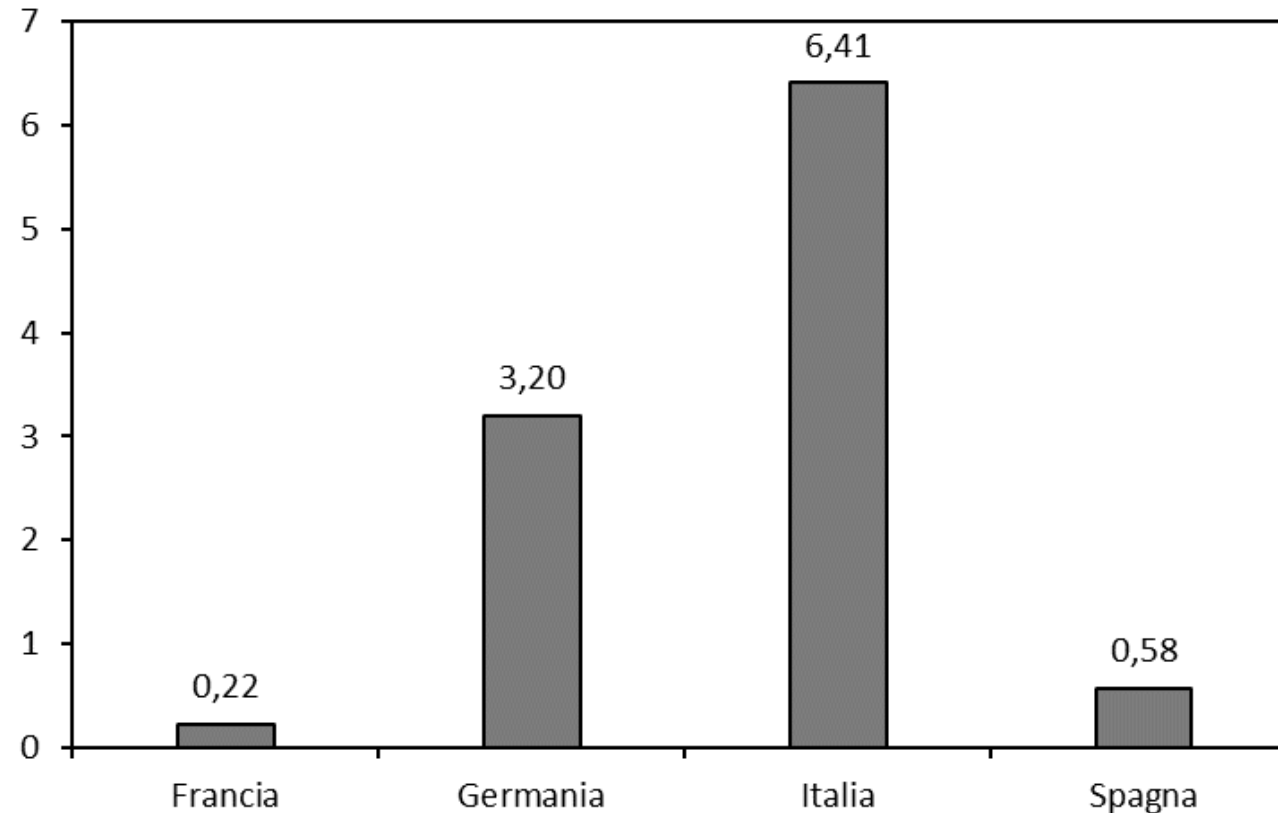
IMPORTO: (*Vedi CIGO*)

CONDIZIONI:

- Finanziata con contributi a carico del datore di lavoro e del lavoratore
- Le imprese che lo utilizzano devono versare ulteriori contributi

La Cassa Integrazione Guadagni

Figura 2 – Spesa in ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro in percentuale della spesa totale in ammortizzatori sociali



Il reddito di cittadinanza

- Il reddito di cittadinanza: lo schema italiano di reddito minimo garantito
 - Introdotto nel 2019 in sostituzione del Reddito di inclusione
 - Beneficiari: tutte le persone che versano i **verificate condizioni di bisogno economico**
 - Non un meccanismo categoriale, ma puramente *means tested*
 - Fino all'introduzione del REI, approccio categoriale: titolarità era definita sulla base di un gruppo sociale individuato secondo la condizione professionale o di disabilità

Il reddito di cittadinanza

- In principio, il RdC ha una componente *passiva* ed una *attiva*
 - Componente attiva: in capo al beneficiario sono definiti obblighi relativi alla ricerca di un lavoro, o alla formazione professionale
 - Adesione a un progetto di reinserimento lavorativo con il CPI, o patto per l'inclusione sociale
 - Componente passiva: sussidio ad integrazione del reddito familiare annuale fino al raggiungimento di una soglia
 - Casa di proprietà (quota A): soglia è 6.000 euro (annui) moltiplicata per un coefficiente legato alla dimensione del nucleo
 - Affitto/mutuo: quota A + quota B, pari al canone di locazione annuo (o alla rata del mutuo)
 - Single che in affitto senza risorse economiche ha diritto ad un sussidio di 780 euro mensili; 650euromensili (7.800 euro annui) qualora fosse proprietario di abitazione (con mutuo).
 - Cumulabile con NASpI

Il reddito di cittadinanza

- Durata: max 18 mesi, ma rinnovabile per ulteriori 18 (senza limiti)
- Requisiti:
 - prova dei mezzi:
 - valore dell'ISEE inferiore a 9.360 euro;
 - valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro;
 - valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per un single, con soglie crescenti in base alla composizione familiare;
 - valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui (9.360 nel caso di famiglia che vive in affitto) moltiplicato per la scala; nessun familiare deve possedere autoveicoli nuovi o di grossa cilindrata o navi o imbarcazioni da diporto.
 - Rispetto degli obblighi di politica attiva

Principali risultati

- Novembre 2021: i nuclei beneficiari dell'RdC erano 1,2 milioni (nel complesso, interessati circa 3 milioni di persone) .
 - 63,5 per cento dei nuclei percettori risiede nel Mezzogiorno, 21,0 per cento nel Nord e il restante 15,5 per cento nel Centro.
- L'importo medio mensile per l'aggregato nazionale è 575 euro; raggiunge quasi 610 euro nel Mezzogiorno (507 e 534 nel Nord e nel Centro).
- I nuclei in cui il richiedente è straniero rappresentano il 14,3 per cento dei percettori; le famiglie con minori sono il 32,6 per cento.
- Curci et al. (2020) stimano che l'RdC determina una riduzione significativa dell'incidenza e, soprattutto, dell'intensità della povertà assoluta.

Criticità

- Requisito di residenza (10 anni) esclude un'ampia platea di potenziali beneficiari
- Il meccanismo delle soglie di accesso penalizza le famiglie numerose e con minori (ed in affitto)
 - Il coefficiente è 1 per il primo componente, incrementata di 0,4 per ogni ulteriore maggiorenne in famiglia, di 0,2 per ogni minorenni (max 2,1)
- Importi e soglie sono uniformi per tutto il territorio nazionale
 - Non tiene conto delle differenze del costo della vita

Criticità

- Aliquota di tassazione implicita del 100%: all'aumentare del reddito da lavoro, l'importo del sussidio si riduce della stessa entità
 - Disincentivo all'accettare offerte di lavoro (soprattutto in presenza di offerte con salari annuali prossimi alle soglie di accesso al RDC)...
 - ... o anche alla **riduzione dell'offerta di lavoro**
- In linea di principio, queste criticità dovrebbero essere mitigate dalle politiche attive (obblighi, sanzioni e attività di controllo)
 - Ruolo fondamentale dei CPI

Il confronto con gli altri paesi

Tavola A.8 - Dettagli sugli schemi di reddito minimo garantito in Italia, Germania, Francia e Spagna

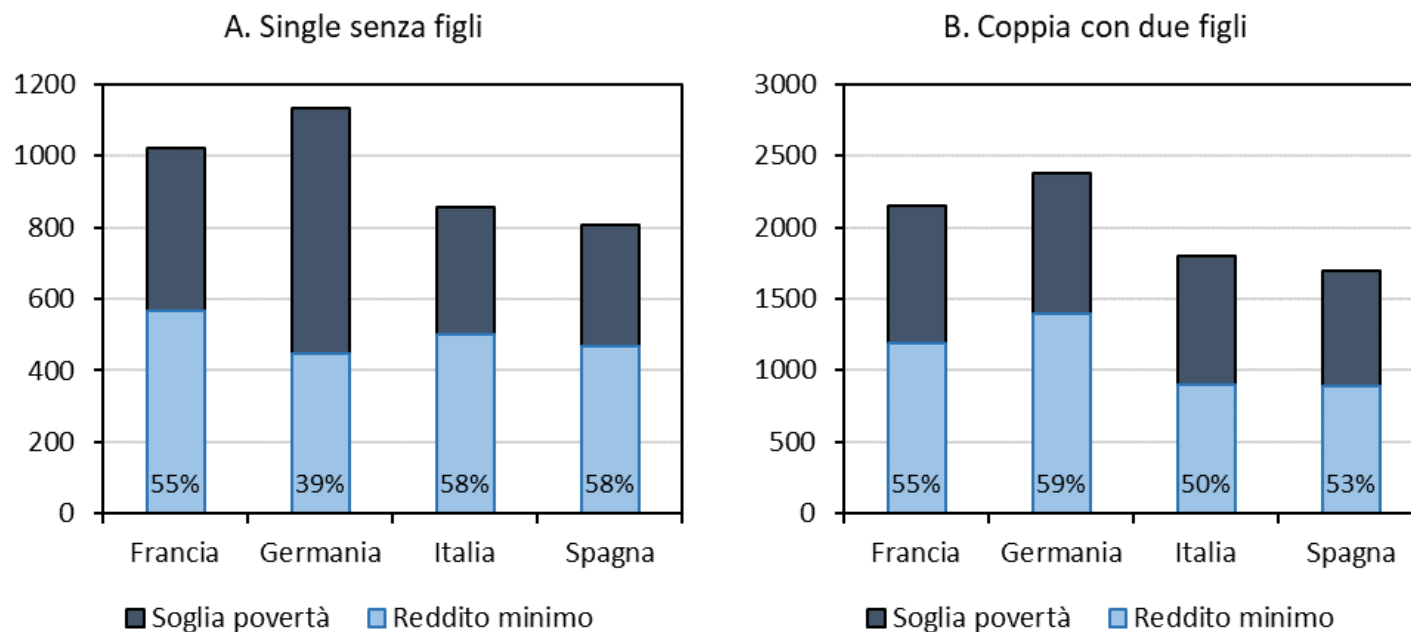
	Importo massimo mensile (single; coppia con due figli)	Durata	Requisiti	Reddito da lavoro
Reddito di cittadinanza (RdC, Italia)	500 euro (780 se in affitto); 1.180 euro	18 mesi poi rinnovi senza esplicito numero massimo. 1 mese di sospensione tra un rinnovo e l'altro	Età ≥ 18 anni Residenza da almeno 10 anni di cui 2 continuativi Requisiti reddituali, patrimoniali, beni (ISEE)	RdC si riduce del 100 per cento rispetto al reddito da lavoro; dell'80 per cento in caso di nuova occupazione
Arbeitslosengeld II (UA II, Germania)	446 euro; 1.394 euro (nel caso di un figlio con meno di 6 anni e l'altro tra 6 e 13). Integrazioni per abitazione – in funzione della dimensione familiare – e riscaldamento	12 mesi poi presentazione di una nuova domanda	Età 15-65+7 mesi (età minima di pensionamento) Residenza abituale in Germania Requisiti reddituali, patrimoniali, beni	Reddito da lavoro fino a 100 euro non entra nel computo dei redditi; da 100,01 a 1.000; esente per il 20 per cento; la parte eccedente 1.000 euro, esente al 10 per cento da 1.000,01 a 1.200. I limiti sono elevati a 1.200 e 1.500 in presenza di almeno un minore

Il confronto con gli altri paesi

<p>Revenu de solidarité active (RSA, Francia)</p>	<p>565,34 euro; 1.187,21 euro</p> <p>Sussidio all'alloggio come politica separata</p>	<p>No esplicito limite temporale, finché sono soddisfatti i requisiti di accesso</p>	<p>Età ≥ 25 anni; 18-24 anni se sono genitori o hanno lavorato per almeno 2 anni negli ultimi 3 anni</p> <p>Residenza da almeno 5 anni</p> <p>Redditi tre mesi precedenti la domanda</p>	<p>Reddito aggiuntivo nel caso di reddito da lavoro (reddito minimo + 61 per cento del reddito da lavoro, fino all'importo del reddito da lavoro percepito)</p>
<p>Ingreso mínimo vital (IMV, Spagna)</p>	<p>469,93 euro; 892,87 euro</p>	<p>12 mesi poi presentazione di una nuova domanda</p>	<p>Età ≥ 23-29 anni, 3 anni residenza diversa dai genitori; meno di 23 anni se hanno figli</p> <p>Età ≥ 30 anni, 1 anno residenza diversa dai genitori</p> <p>Residenza in Spagna da almeno 1 anno</p> <p>Reddito (anno prima) + patrimonio</p>	<p>Meccanismo di deduzione del reddito da lavoro dal computo dei redditi familiari ancora da definire</p>

Il confronto con gli altri paesi

Figura 10 - Reddito minimo e soglia di povertà, confronto internazionale



Note: La figura mostra gli importi degli strumenti di reddito minimo garantito e la soglia di povertà per gli individui single senza figli (pannello A) e per le coppie con figli con meno di 14 anni (pannello B) in Francia, Germania, Italia e Spagna. Gli importi non includono l'eventuale quota per le spese di affitto (cfr. Tavola A.8). La soglia di povertà è uguale al 60 per cento della mediana del reddito disponibile equivalente nel paese nel 2019. La percentuale riportata alla base di ciascuna barra è uguale al rapporto tra l'importo del reddito minimo garantito (la quota A definita nella sezione 1) e la soglia di povertà. *Fonte:* Elaborazione degli autori su dati Eurostat e siti dei Ministeri di competenza per ciascun paese.

Il confronto con gli altri paesi

Tavola 4 - Spesa per reddito minimo garantito, platea di beneficiari, confronto internazionale

	Spesa rispetto al PIL (%)	Quota di beneficiari sul totale della popolazione (%)
Germania	0,8	6,7
Francia	0,5	6,1
Italia	0,4	4,1
Spagna	0,3	1,7

Note: Dati riferiti al 2020 per Francia e Italia e al 2019 per la Germania. Per la Spagna, il dato sulla quota di beneficiari è riferito al 2021, mentre il dato sulla spesa corrisponde alla previsione messa a bilancio dal Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones per il 2021. *Fonte:* siti dei ministeri competenti o degli istituti di previdenza sociale.