

Scienza delle Finanze

A.A. 2024/2025

VI

Distribuzione del reddito e
Programmi di assistenza

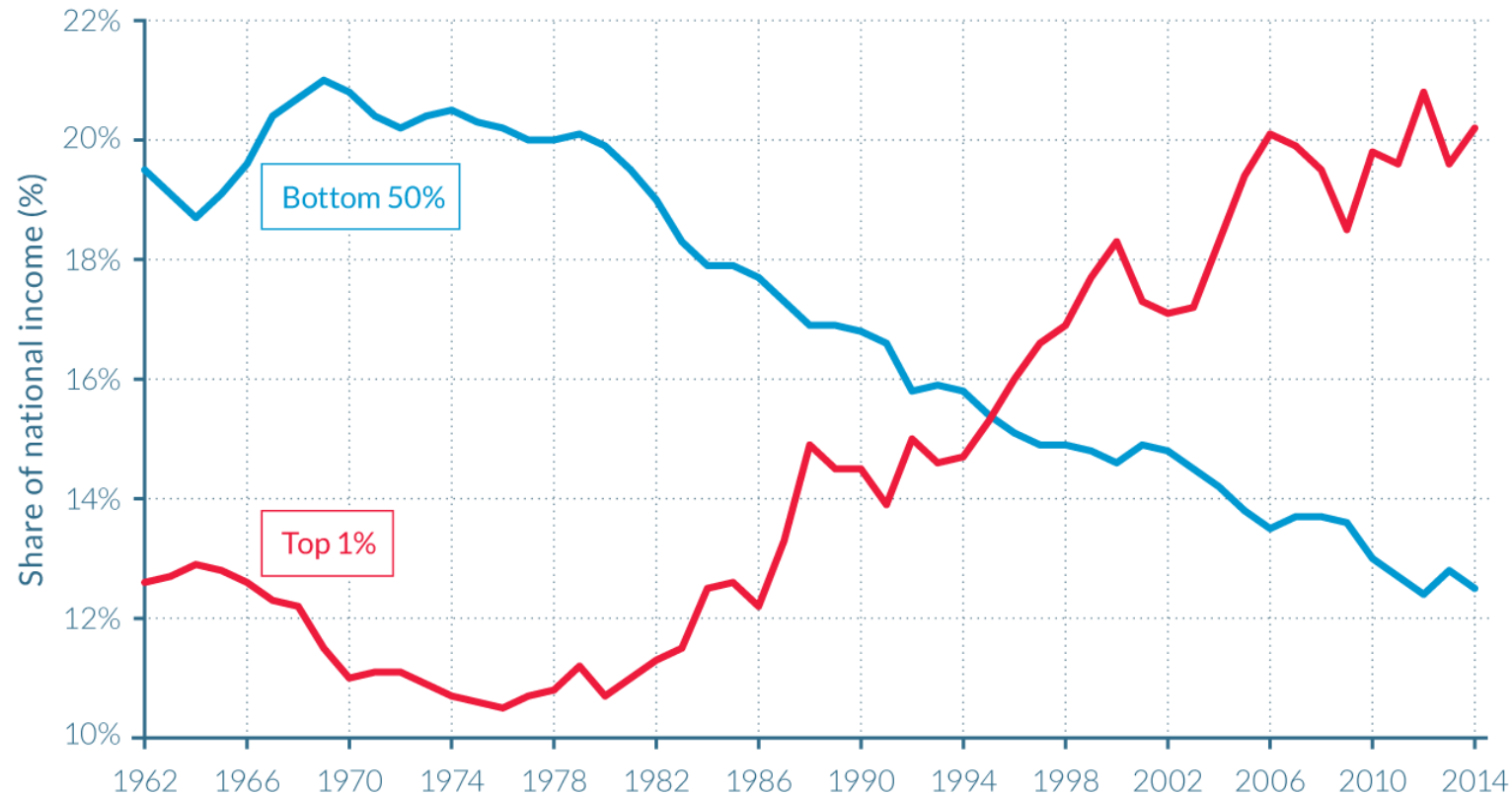
Distribuzione del reddito

- Il benessere sociale può essere massimizzato redistribuendo da individui ad alto reddito a individui a basso reddito
 - Questa redistribuzione non può essere ottenuta dal settore privato.
- Funzione redistributiva dello Stato attraverso la **tassazione**
 - trasferimenti monetari, programmi pubblici che comportano pagamenti in denaro a individui a basso reddito.
 - **Domanda fondamentale:** questi trasferimenti hanno un ruolo *costruttivo* o *distruttivo* nella vita di chi li riceve?

Misure di disuguaglianza

- **La disuguaglianza relativa:**
 - la quota del reddito nazionale di un paese ricevuta dai poveri rispetto a quella che va ai ricchi.
- **La deprivazione assoluta:**
 - raffronto tra il reddito dei poveri e una qualche misura di reddito “minimo accettabile”.
 - lo standard su cui si misura è la quota di popolazione sotto la linea di povertà.

Disuguaglianza relativa



Source: Piketty, Saez and Zucman (2018). See wir2018.wid.world/methodology.html for data series and notes.

In 2014, 13% of national income was received by the Bottom 50% in the US. Pre-tax national income is measured after the operation of pension and unemployment insurance systems (which cover the majority of cash transfers), but before direct income and wealth taxes.

La povertà in Italia

- Nel 2023 sono in condizione di **povertà assoluta*** poco più di 2,2 milioni di famiglie (8,4%) e quasi 5,7 milioni di individui (9,7%).

- La **povertà relativa**** è al 10,6%; le famiglie sotto la linea di povertà sono 2,8 milioni.

- * **Soglia di povertà assoluta:** redditi sotto la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta.
- ****Soglia di povertà relativa:** per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese (ovvero alla spesa pro-capite). Nel 2023: **1.210,89** euro per una famiglia di due componenti

POVERTÀ ASSOLUTA: I NUMERI CHIAVE

Anni 2022-2023 (a), stime in migliaia di unità e valori percentuali

PRINCIPALI INDICATORI	Ripartizione geografica										Italia	
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		2022	2023
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023		
Famiglie povere (valori assoluti)	531	585	408	413	342	360	630	572	276	287	2.187	2.217
Persone povere (valori assoluti)	1.295	1.423	1.003	990	874	918	1.780	1.609	722	754	5.674	5.694
Incidenza della povertà assoluta familiare (%)	7,2	8,0	7,9	7,9	6,4	6,7	11,2	10,2	9,8	10,2	8,3	8,4
Incidenza della povertà assoluta individuale (%)	8,2	9,1	8,8	8,6	7,5	7,9	13,3	12,0	11,3	11,9	9,7	9,7
Intensità della povertà assoluta familiare (%)	18,5	19,0	16,5	18,0	17,1	18,0	19,0	18,6	20,0	16,2	18,2	18,2

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da 0) tra il 2022 e il 2023 si veda il Prospetto 8 in allegato.

Le politiche di assistenza sociale

- I programmi assistenziali possono essere categoriali o *means-tested* ossia condizionati alla “prova dei mezzi”.
 - **Programmi di assistenza categoriale:** interventi assistenziali limitati a gruppi identificati da una particolare caratteristica demografica (es: madri single)
 - **Programmi di assistenza condizionati:** interventi assistenziali limitati solo dal livello reddituale o patrimoniale.
 - Es: condizionati ad un certo livello ISEE (in Italia)
- Possono essere in denaro o in natura (es: servizi sanitari, o alloggi)

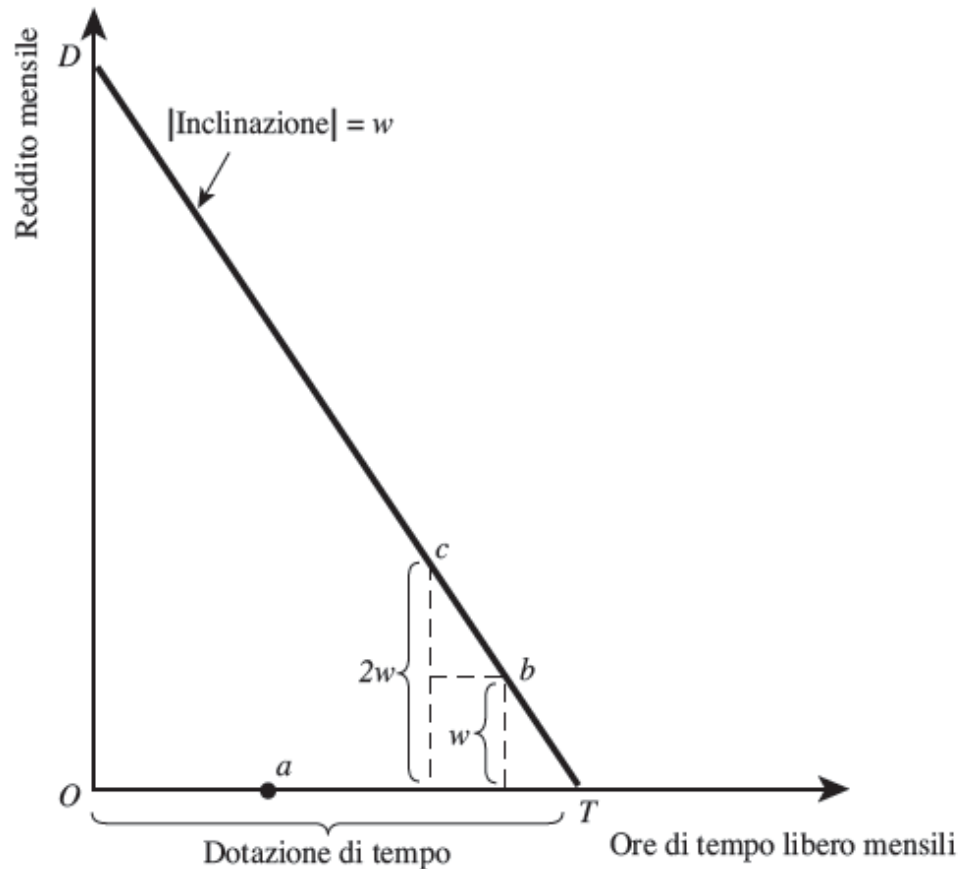
I programmi di assistenza in Italia

- Le aree a cui è destinata la spesa per l'assistenza sono principalmente tre:
 - Programmi di sostegno ai nuclei familiari.
 - Programmi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.
 - Programmi di tutela di soggetti con handicap.
- Interventi principali (e date):
 - 2018: **Reddito di Inclusione**, prevede un beneficio economico e un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa.
 - 2019: **Reddito di cittadinanza**, schema di reddito minimo garantito (sostituisce RdI)
 - 2024: **Assegno di Inclusione** (sostituisce RdC)

I rischi dell'assicurazione contro la povertà

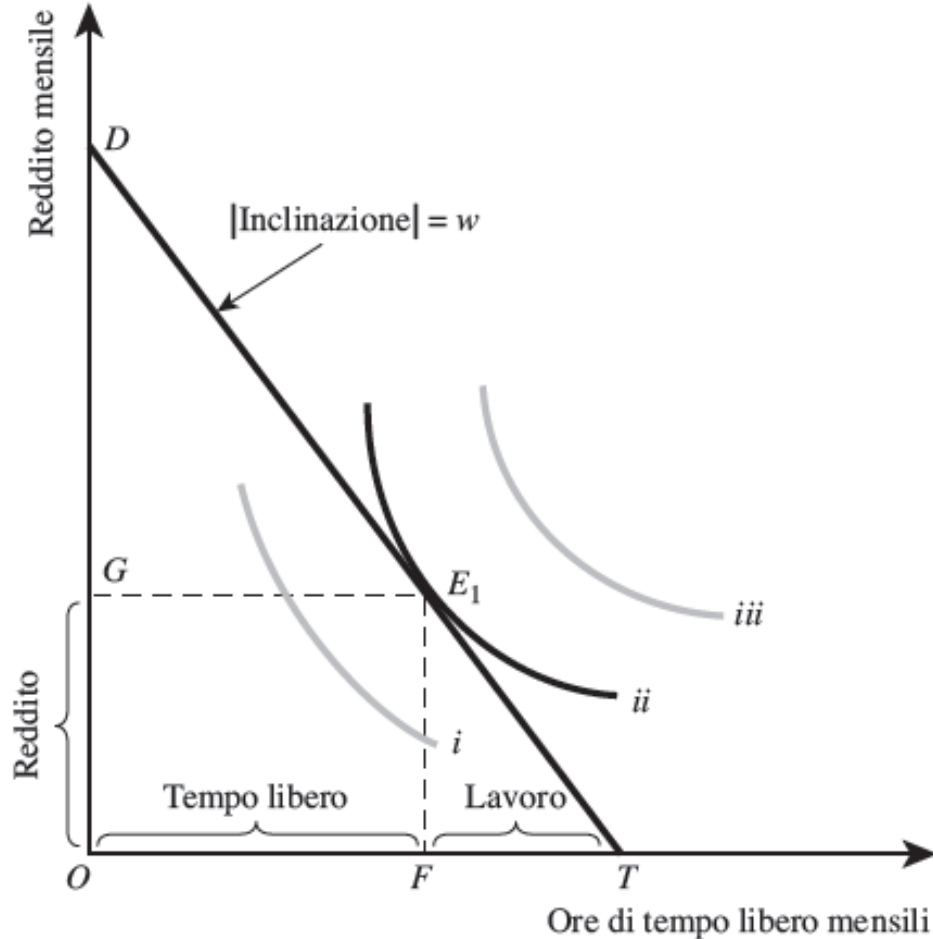
- Anche nel caso delle assicurazioni contro la povertà, uno dei costi è rappresentato dal rischio di *moral hazard*
 - L'assicurazione contro la povertà aumenta gli incentivi ad essere poveri pur di avere diritto ai trasferimenti (che sono condizionati al reddito)
- Le conseguenze sono:
 - Aumento dei costi dei programmi
 - Minore efficienza (sul mercato del lavoro)
 - Minore surplus sociale

I rischi dell'assicurazione contro la povertà



- Come i trasferimenti influenzano l'offerta di lavoro?
 - La dotazione di ore è limitata
 - Ore di lavoro=
 - tempo totale – ore tempo libero
 - La pendenza è pari al salario orario
 - Prezzo del tempo libero / remunerazione del lavoro

I rischi dell'assicurazione contro la povertà



- La scelta ottima è quella che massimizza l'utilità dato il VDB

I rischi dell'assicurazione contro la povertà

- Come cambia il VDB in presenza di un trasferimento di reddito?
- Dipende dal tasso di riduzione della prestazione, o aliquota di tassazione implicita:

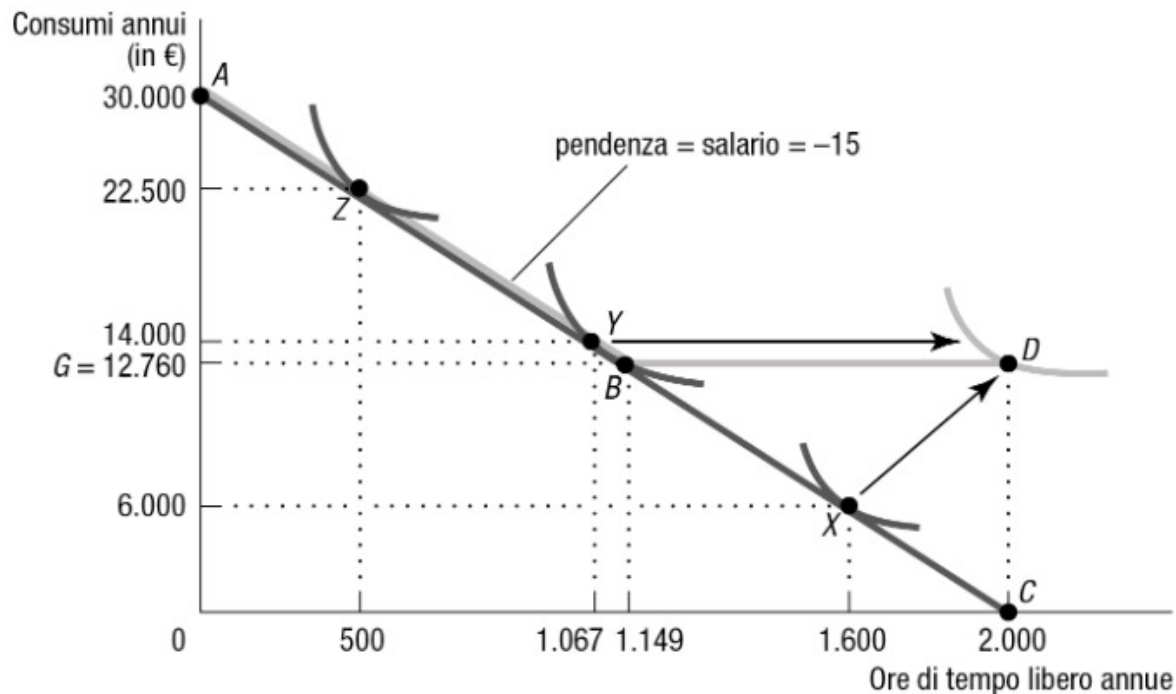
- Se i redditi individuali da lavoro aumentano, il trasferimento viene decurtato
- L'importo della prestazione sarà quindi

$$B = G - \tau \times S \times L$$

- Dove:
 - G è la prestazione minima garantita
 - τ è il tasso di riduzione della prestazione
 - S sono i salari
 - L sono le ore lavorate

Il moral hazard nei trasferimenti condizionati

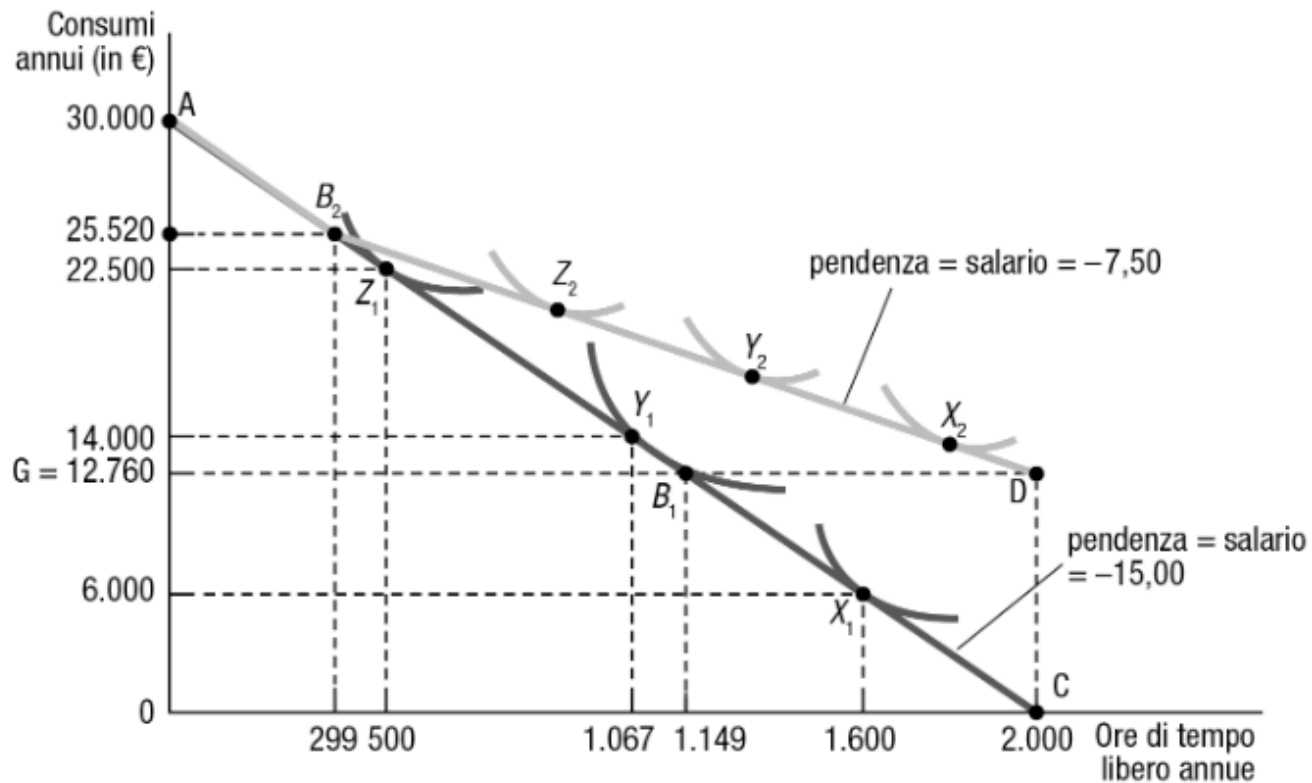
Figura 10.5 L'offerta di lavoro con tasso di riduzione della prestazione del 100 per cento



- Con un'aliquota implicita del 100%, ogni euro aggiuntivo derivante da un'ora di lavoro in più riduce il trasferimento di un euro
 - ... fino al punto (B) in cui il reddito si azzerava
- La scelta ottima dipende dalle preferenze
 - dal punto iniziale, in assenza di trasferimento

Il moral hazard nei trasferimenti condizionati

Figura 10.6 L'offerta di lavoro con tasso di riduzione della prestazione del 50 per cento



- Con un'aliquota implicita inferiore al 100%, si riduce il problema del *moral hazard*

L'azzardo morale in pratica

Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach

By RAFAEL LALIVE*

Lalive, Rafael. "Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach." *The American Economic Review*, vol. 97, no. 2, 2007, pp. 108–112. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/30034430.

L'azzardo morale in pratica

Una maggiore durata dei sussidi di disoccupazione può scoraggiare la ricerca di lavoro, e quindi portare a più lunghi periodi di disoccupazione?

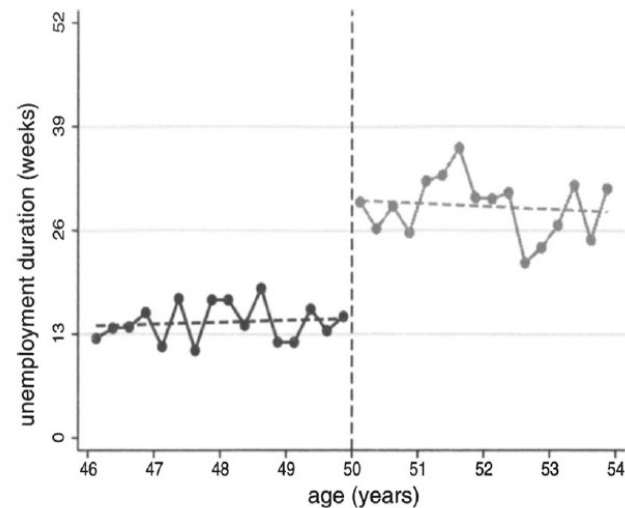
- Difficile identificare l'effetto del sussidio di disoccupazione semplicemente comparando chi lo riceve e chi non lo riceve
 - Si tratta di soggetti verosimilmente diversi (paese/età/educazione...)
- Sfrutta una caratteristica del sistema di assicurazione per la disoccupazione (*REPB*)
 - Gli individui che diventano disoccupati a 50 anni o più possono avere fino a **52** settimane di sussidi. In alcune regioni l'estensione arriva fino a **209** settimane di sussidi
 - ...contro le **39** per coloro i quali diventano disoccupati ad un'età < 50 anni

L'azzardo morale in pratica

110

AEA PAPERS AND PROCEEDINGS

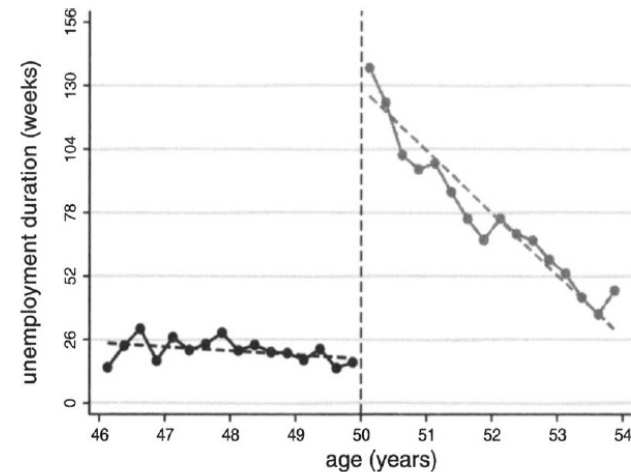
MAY 2007



Discontinuity at threshold = 14.798; with std. err. = 1.928.

FIGURE 1. THE EFFECT OF 170 WEEKS OF EXTENDED BENEFITS FOR MEN

Source: Own calculations, based on Austrian Social Security data.



Discontinuity at threshold = 109.645; with std. err. = 4.927.

FIGURE 2. THE EFFECT OF 170 WEEKS OF EXTENDED BENEFITS FOR WOMEN

Source: Own calculations, based on Austrian Social Security data.

L'azzardo morale in pratica

VOL. 97 NO. 2

UNEMPLOYMENT BENEFITS, DURATION, AND POST-UNEMPLOYMENT JOBS

111

TABLE 1—THE EFFECTS OF EXTENDED BENEFITS ON LABOR MARKET OUTCOMES

Benefits extended by (weeks) Sample	170 Men	170 Women	13 Men	13 Women
A. Unemployment duration (weeks)	14.798 (1.717)***	109.645 (6.088)***	−0.326 (0.973)	6.067 (2.314)**
B. Fraction leaving for job	−0.044 (0.013)***	−0.526 (0.041)***	−0.011 (0.007)	0.061 (0.038)
C. Duration until exit to job (weeks)	1.542 (0.471)***	2.924 (1.087)**	−0.585 (0.392)	2.935 (0.811)***
D. Change in log earnings	−0.000 (0.006)	0.010 (0.008)	−0.001 (0.008)	−0.020 (0.016)
Number of spells	9,734	5,659	17,572	7,063

Notes: Each row contains estimated effect of extended benefits. Age-cell cluster robust standard errors are in parentheses.

Source: Own calculations, based on Austrian Social Security data.

Il triangolo di ferro

- Se lo Stato *abbassa* **G** (garanzia di minima prestazione):
 - incoraggia l'offerta di lavoro e ridurrà i costi, ma minore redistribuzione dei redditi
- **Triangolo di ferro dei programmi distributivi:** non è possibile variare il tasso di riduzione della prestazione o la garanzia di minima prestazione in modo da riuscire **simultaneamente** a
 1. incoraggiare a lavorare
 2. redistribuire di più
 3. ridurre i costi

Il triangolo di ferro

- Tre approcci che potrebbero sfuggire al triangolo di ferro
 1. Trasferimenti assistenziali categoriali,
 2. Ricorrere ai “meccanismi dissuasivi “ (*Ordeal Mechanisms*).
 3. Incrementare le opzioni alternative.

1. Sistemi categoriali di trasferimenti

- Il *moral hazard* dipende dal fatto che siano le persone a determinare il proprio reddito
 - No moral hazard se fosse possibile legare le prestazioni alla **capacità di guadagno**
 - Necessario un meccanismo di targeting per distinguere tra: *i.* le decisioni sull'offerta di lavoro e *ii.* le effettive capacità di guadagno
- Come definire un meccanismo di targeting efficace
 - Targeting su caratteristiche **osservabili, ma non modificabili***
 - Concentrato su persone con bassa capacità di guadagno.

Sistemi categoriali di trasferimenti

- Un esempio di targeting: *le madri single*
 - (Storicamente) minore capacità di guadagno
 - Caratteristiche non modificabili?
- Questo approccio può aiutare a superare il problema del triangolo di ferro dei trasferimenti monetari
 - Si tratta di una soluzione parziale, soprattutto se si basa su un set limitato di caratteristiche osservabili

“Osservabili, non modificabili”

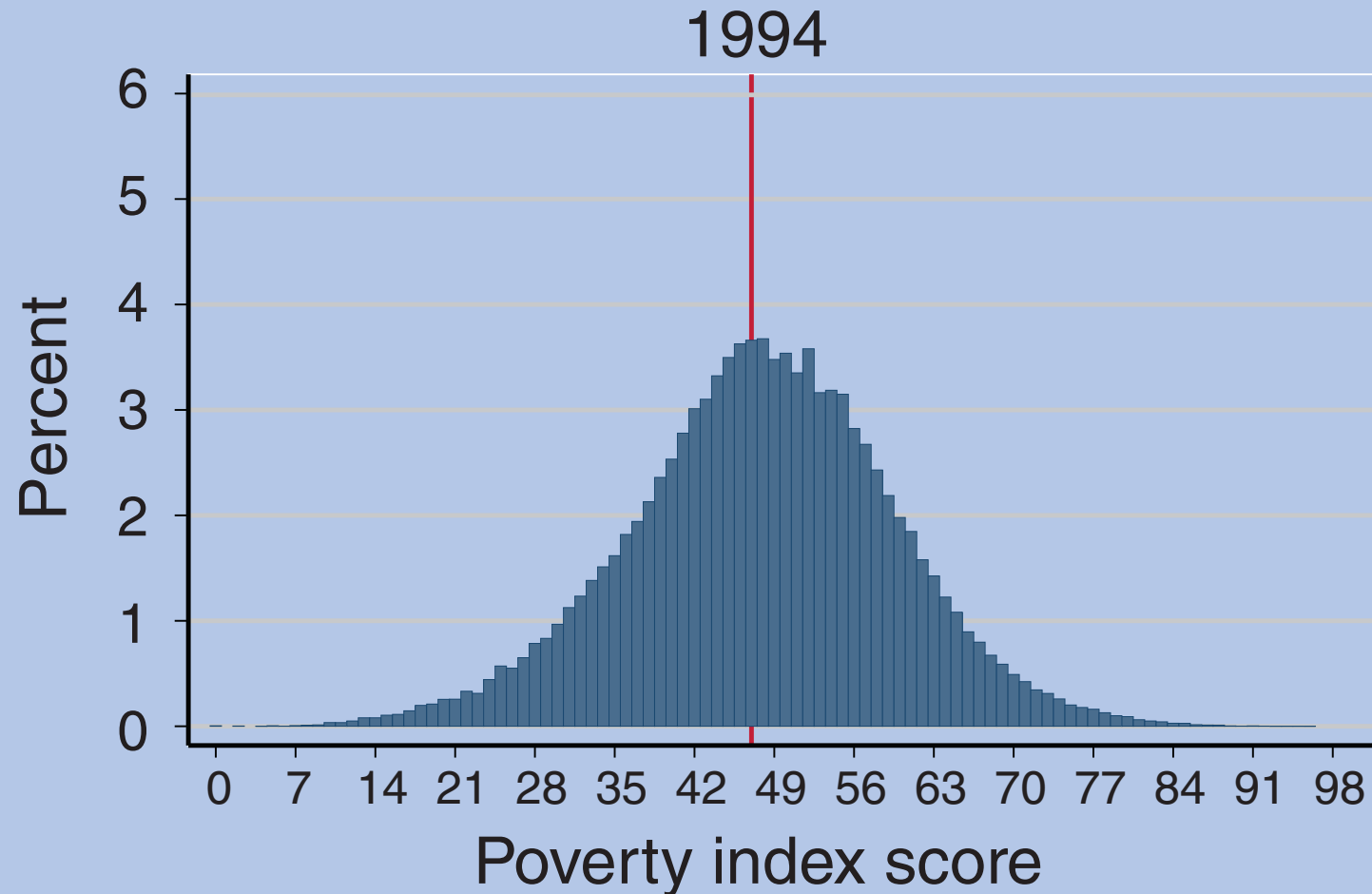
American Economic Journal: Economic Policy 3 (May 2011): 41–65
<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/pol.3.2.41>

Manipulation of Social Program Eligibility[†]

By ADRIANA CAMACHO AND EMILY CONOVER*

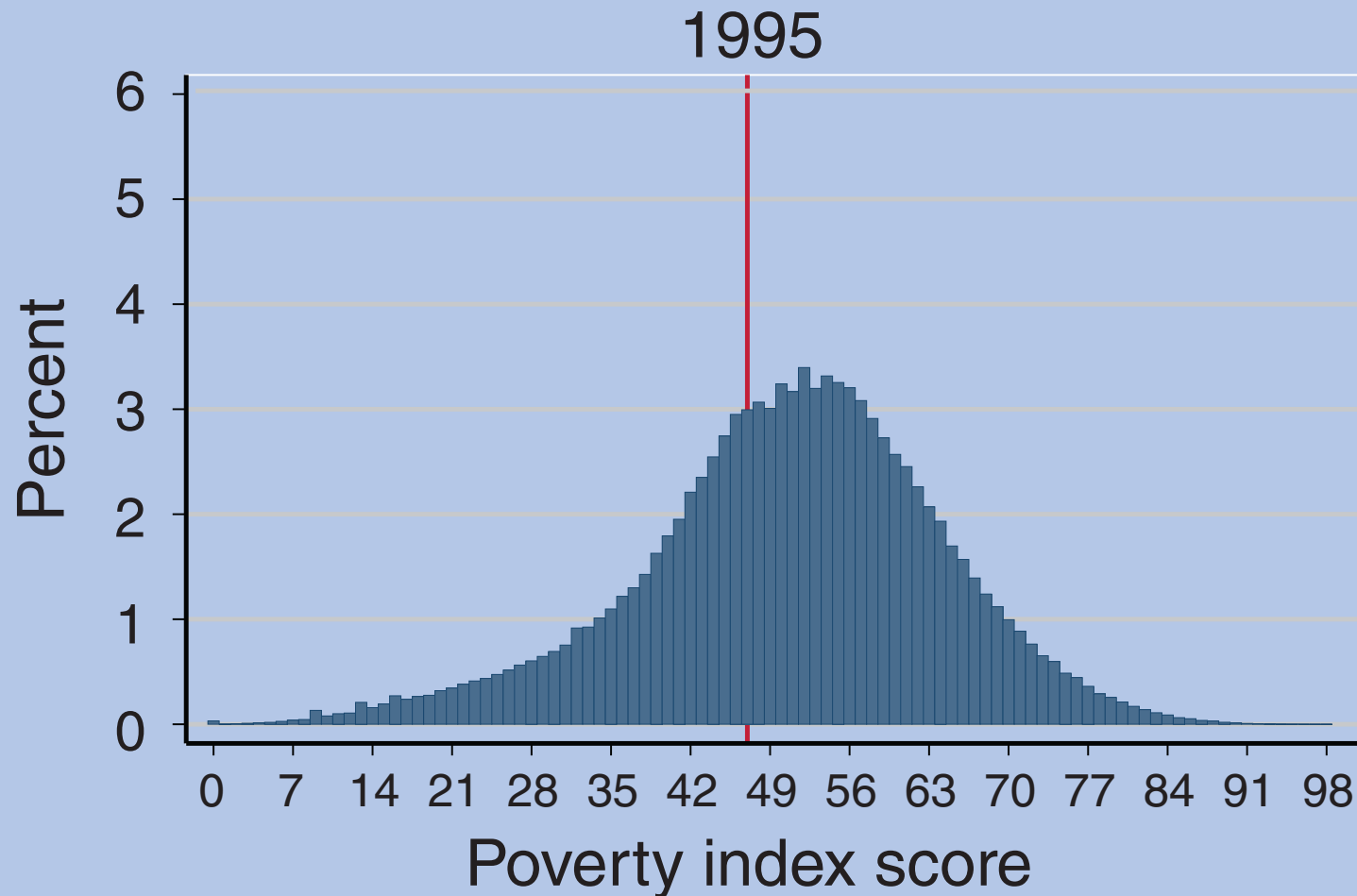
We document how manipulation of a targeting system for social welfare programs evolves over time. First, there was strategic behavior of some local politicians in the timing of the household interviews around local elections. Then, there was corrupt behavior with the sudden emergence of a sharp discontinuity in the score density, exactly at the eligibility threshold, which coincided with the release of the score algorithm to local officials. The discontinuity at the threshold is larger where mayoral elections are more competitive. While cultural forces are surely relevant for corruption, our results also highlight the importance of information and incentives. (JEL D72, I32, I38, O15, O17).

“Osservabili, non modificabili”



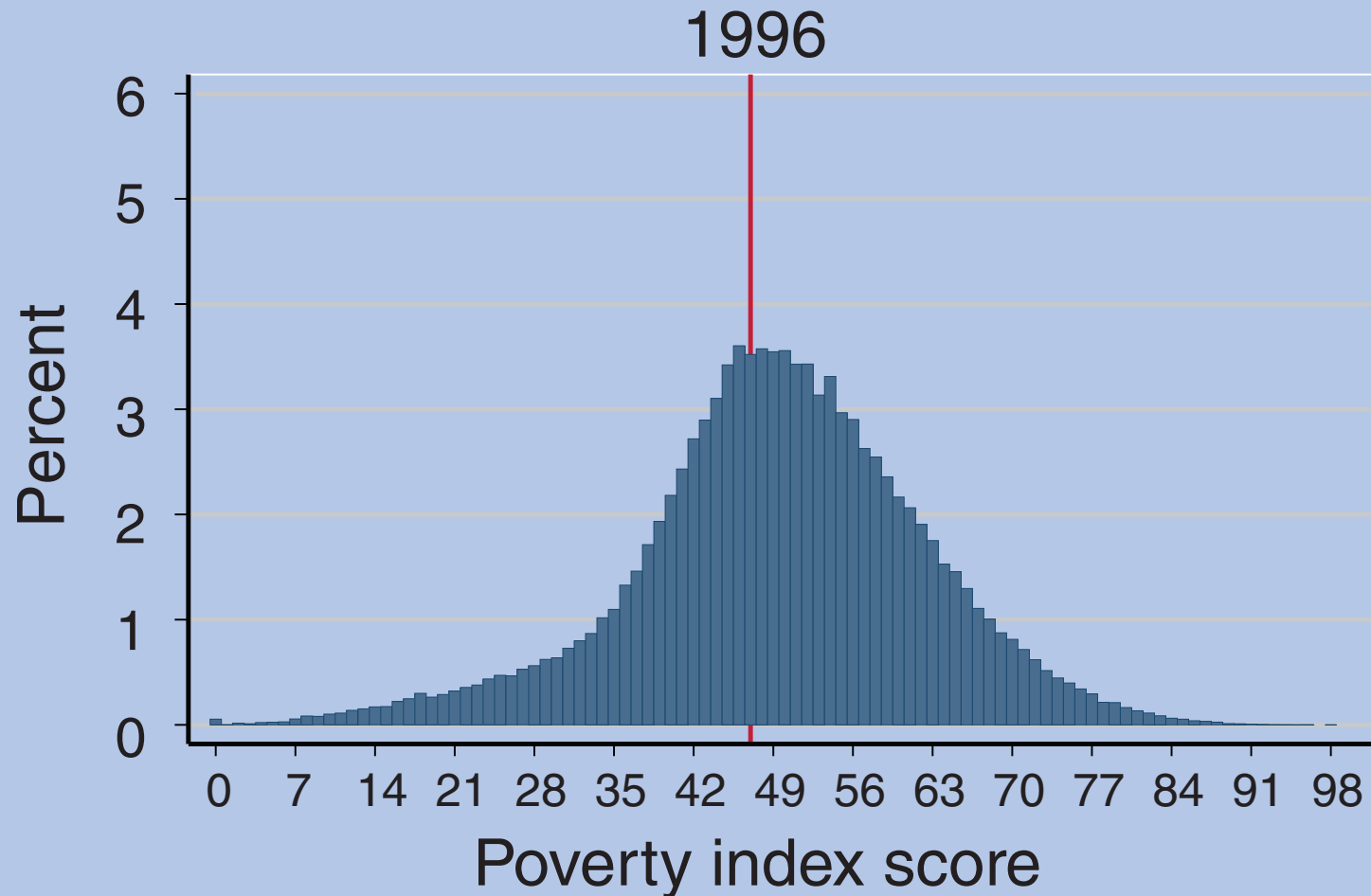
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997

“Osservabili, non modificabili”



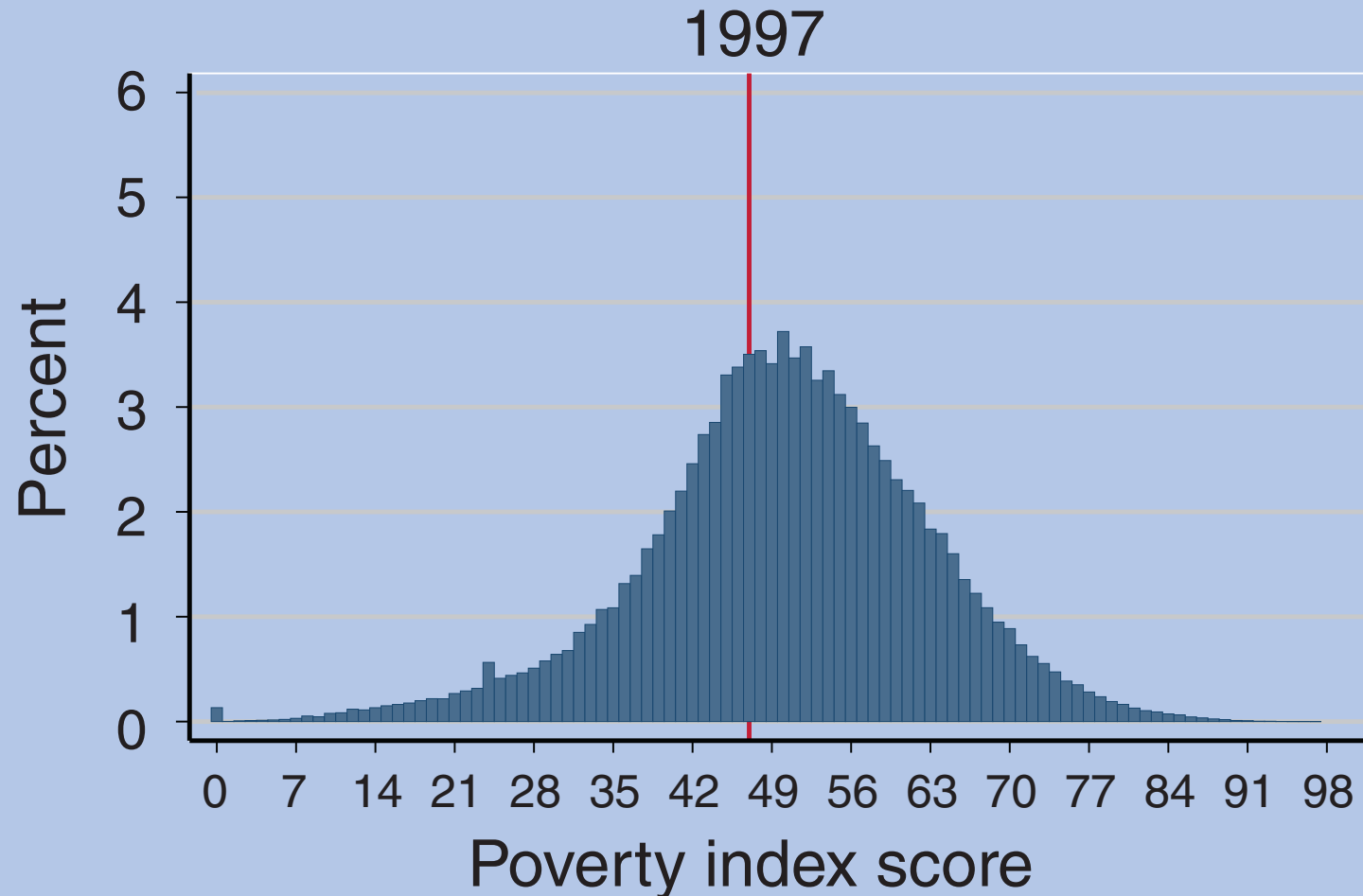
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- **La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997**

“Osservabili, non modificabili”



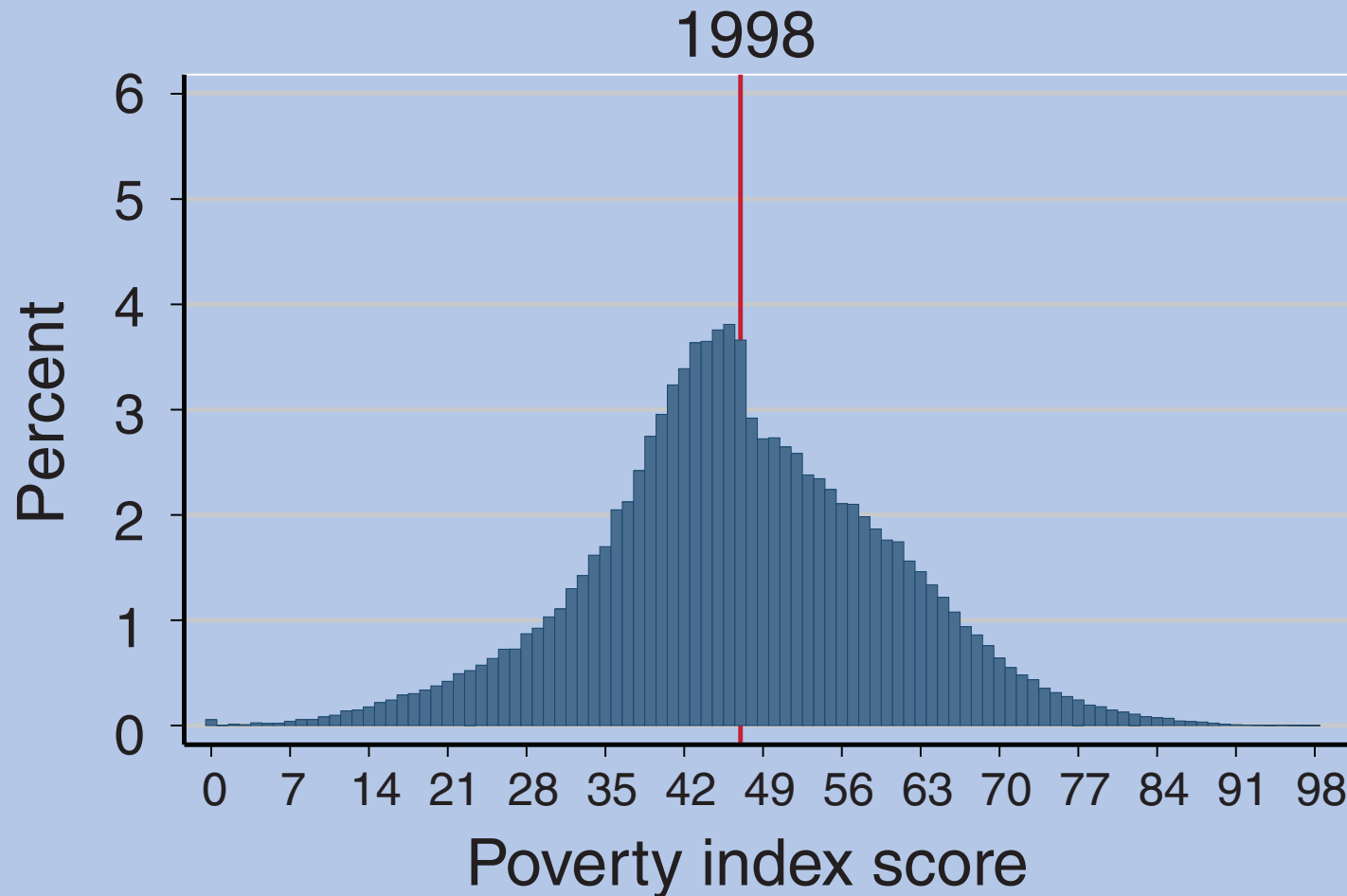
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997

“Osservabili, non modificabili”



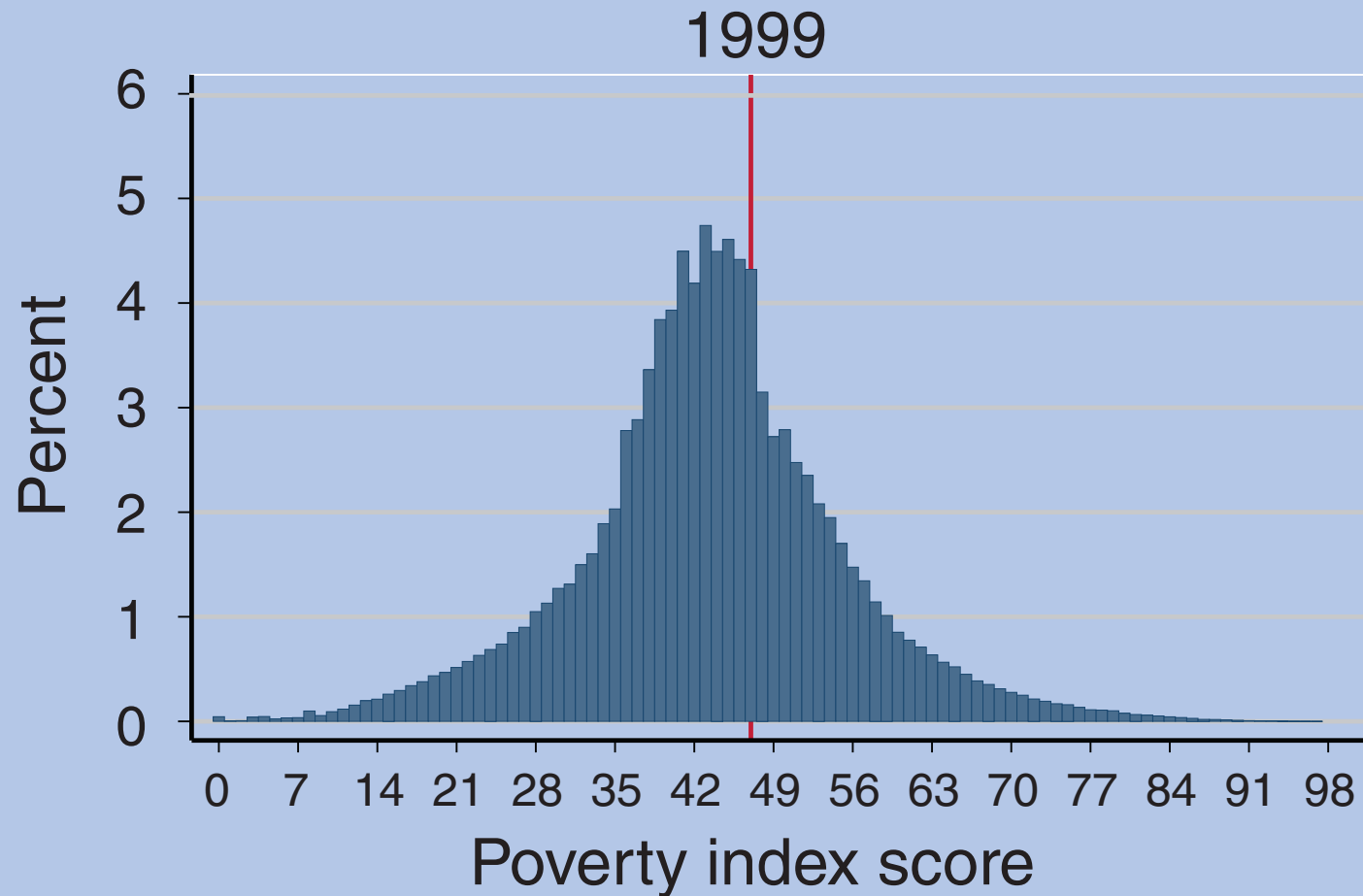
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- **La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997**

“Osservabili, non modificabili”



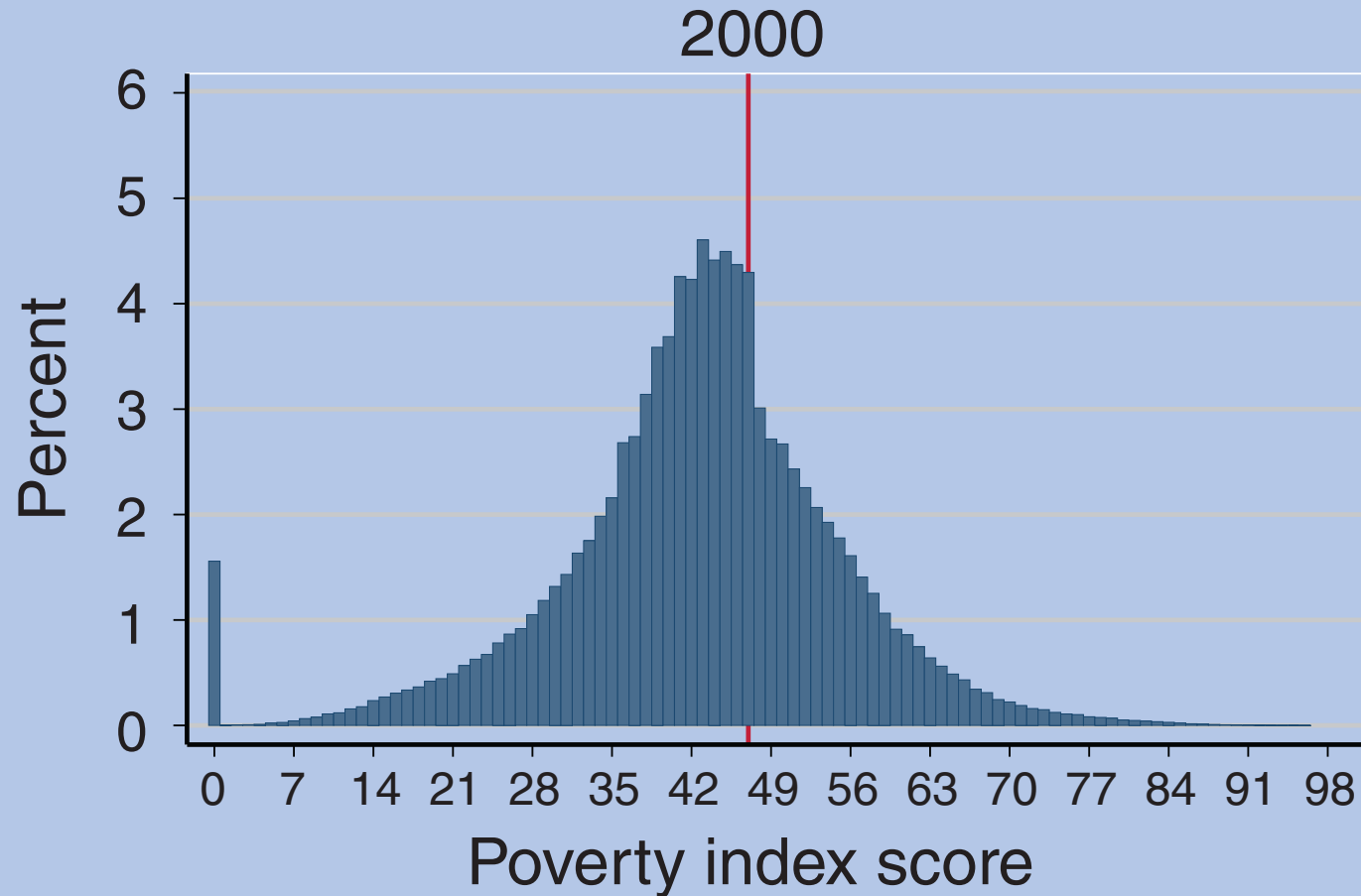
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997

“Osservabili, non modificabili”



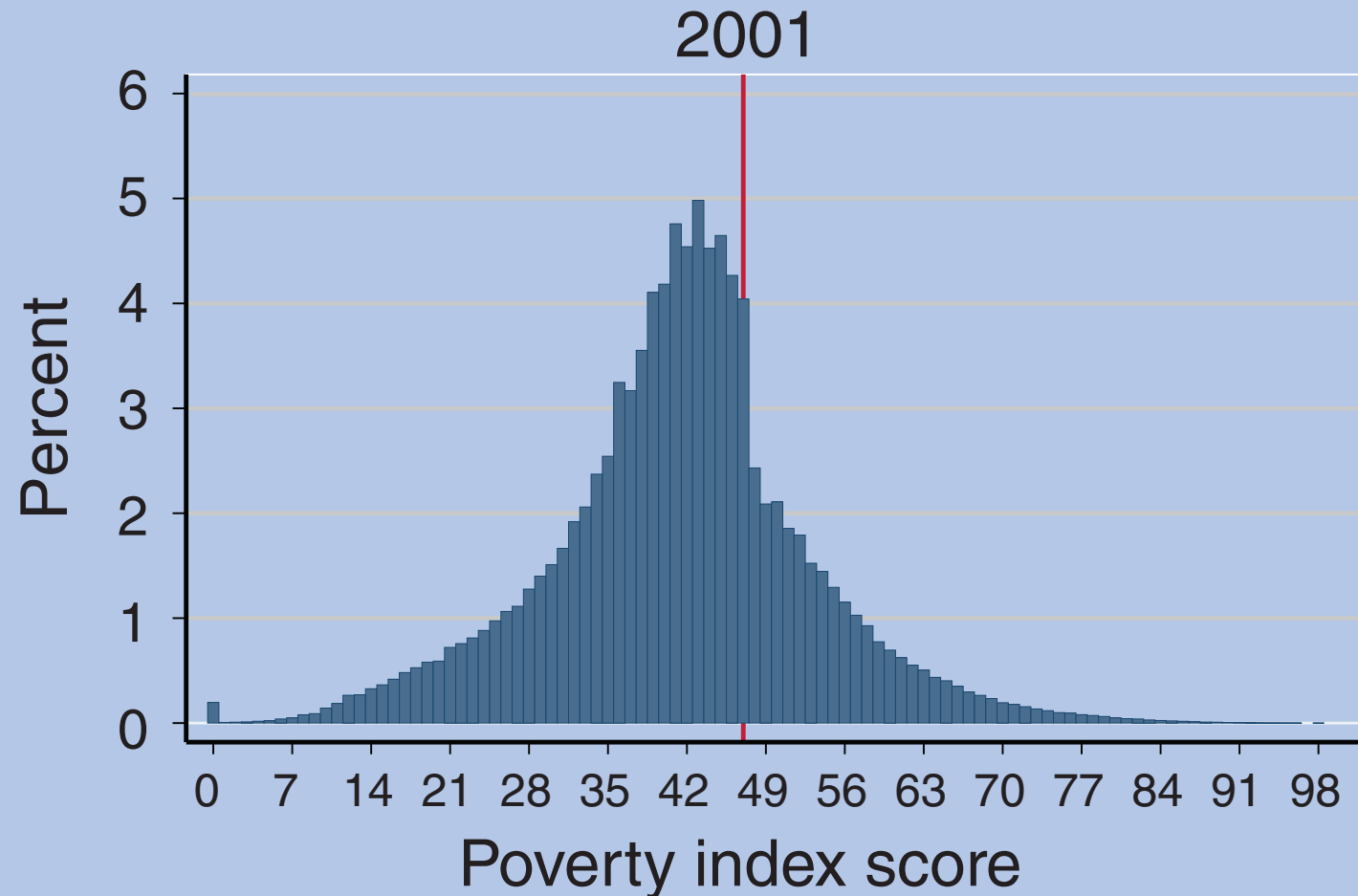
- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997

“Osservabili, non modificabili”



- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- **La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997**

“Osservabili, non modificabili”



- Definizione di una soglia di povertà per identificare i beneficiari di programmi di welfare
- **La soglia e il metodo di calcolo vengono rese pubbliche nel 1997**

2. Meccanismi dissuasivi

- *Ordeal mechanisms*: aspetti dei programmi assistenziali che li rendono poco attraenti, inducendo un'autoselezione dei beneficiari più bisognosi.
 - Es: vincolare i trasferimenti a obblighi di lavoro e formazione
 - Riducono comunque la disponibilità di tempo libero
 - Oppure, distribuzione di aiuti in natura anziché in denaro
- Il paradosso dei meccanismi dissuasivi:
 - Se lo Stato fornisce una prestazione che è poco attraente per i non bisognosi, ma dà una mano a chi ha veramente bisogno, il targeting sarà più efficiente.
 - Ciò che sembra peggiorare la situazione dei meno capaci in realtà la migliora

Un esempio di *ordeal mechanism*

- Immaginiamo che il governo voglia creare un sistema di mense per i più poveri, ed in particolare per quelli con basse capacità
 - Il problema è l'incapacità di discriminare tra individui che abbiano davvero capacità limitate e individui che hanno maggiori capacità ma sono più 'pigri'
- Due alternative:
 - assumere abbastanza lavoratori così da rendere le file per la mensa corte,
 - assumere pochi lavoratori così che ci sia sempre una fila più lunga.
 - Questa opzione possa sembrare inefficiente (implica che gli individui più bisognosi e più affamati debbano aspettare per mangiare), può aiutare a selezionare i veri bisognosi

Un esempio di ordeal mechanism

- Formalmente:
 - $U^l = 240S - W; U^h = 120S - 2W$
 - Una persona *high ability* ottiene minore utilità dal consumo dei pasti della mensa perché è meno affamata, e ha un costo maggiore dall'aspettare in fila (perché ha un costo opportunità più alto)
- Se il governo vuole massimizzare $SW = U^l + U^h$
 - Un sistema senza code (e due pasti disponibili) implica $SW=360$
 - Un sistema con 61 minuti di code implica $SW=419$
- In altri termini, i benefici di un *targeting* efficiente superano i costi (dell'attesa)

Altri esempi di meccanismi dissuasivi

CORRIERE DELLA SERA / CRONACHE



**Bonus bici, click day. Il racconto:
«Utenti in coda 285.711. Problemi al
sito, poi allo Spid, non si poteva
portare in detrazione?»**



«E' questa la vita migliore che ci promette la rivoluzione digitale?»



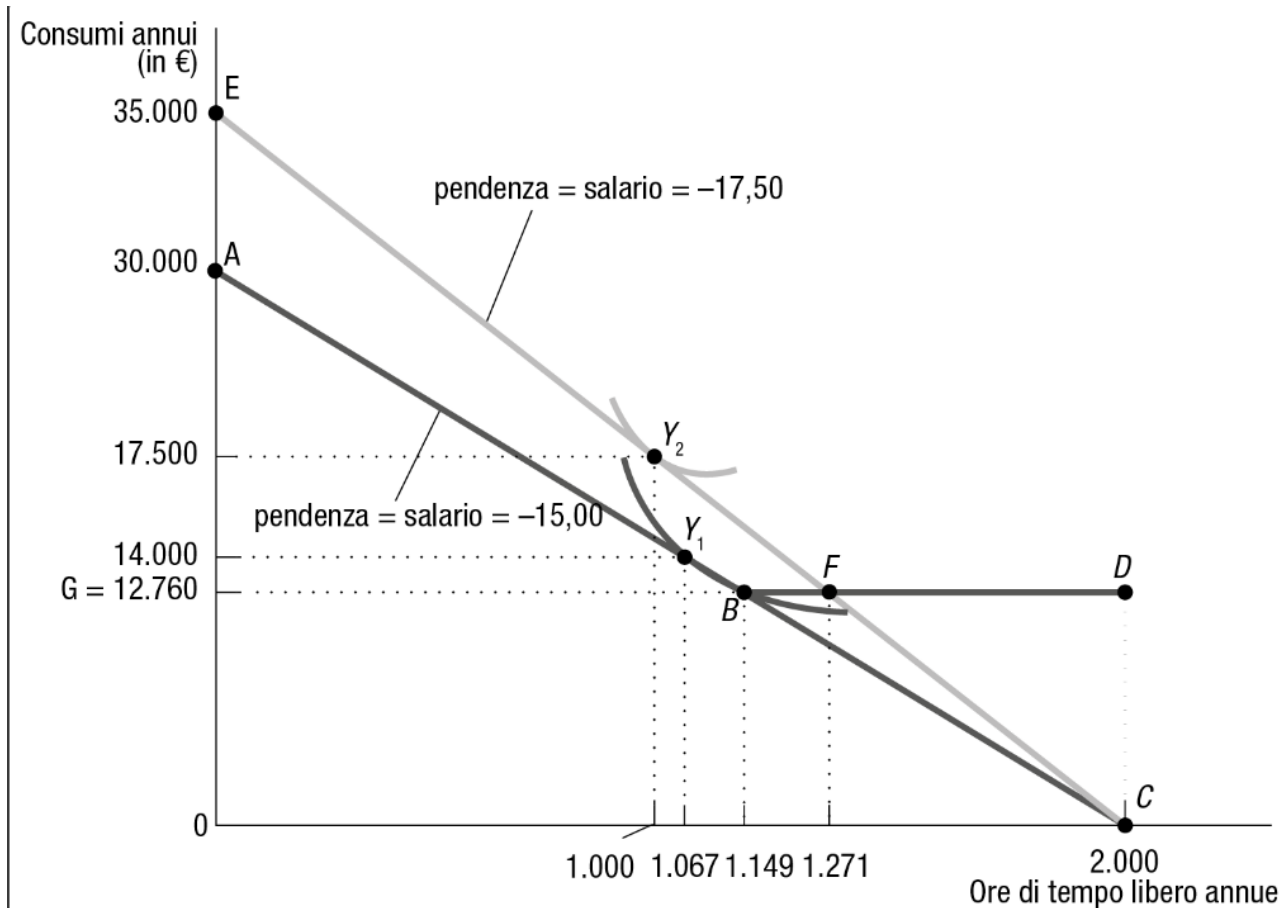
di Paolo Beltramin



Ampliare le opzioni alternative

- Aumentare le opzioni disponibili rende meno attraente per le persone bisognose restare a carico del welfare:
 - Formazione
 - Sussidi al mercato del lavoro
 - Assistenza all'infanzia
 - Assegni di mantenimento dei figli
 - Eliminazione del “**Welfare Lock**”

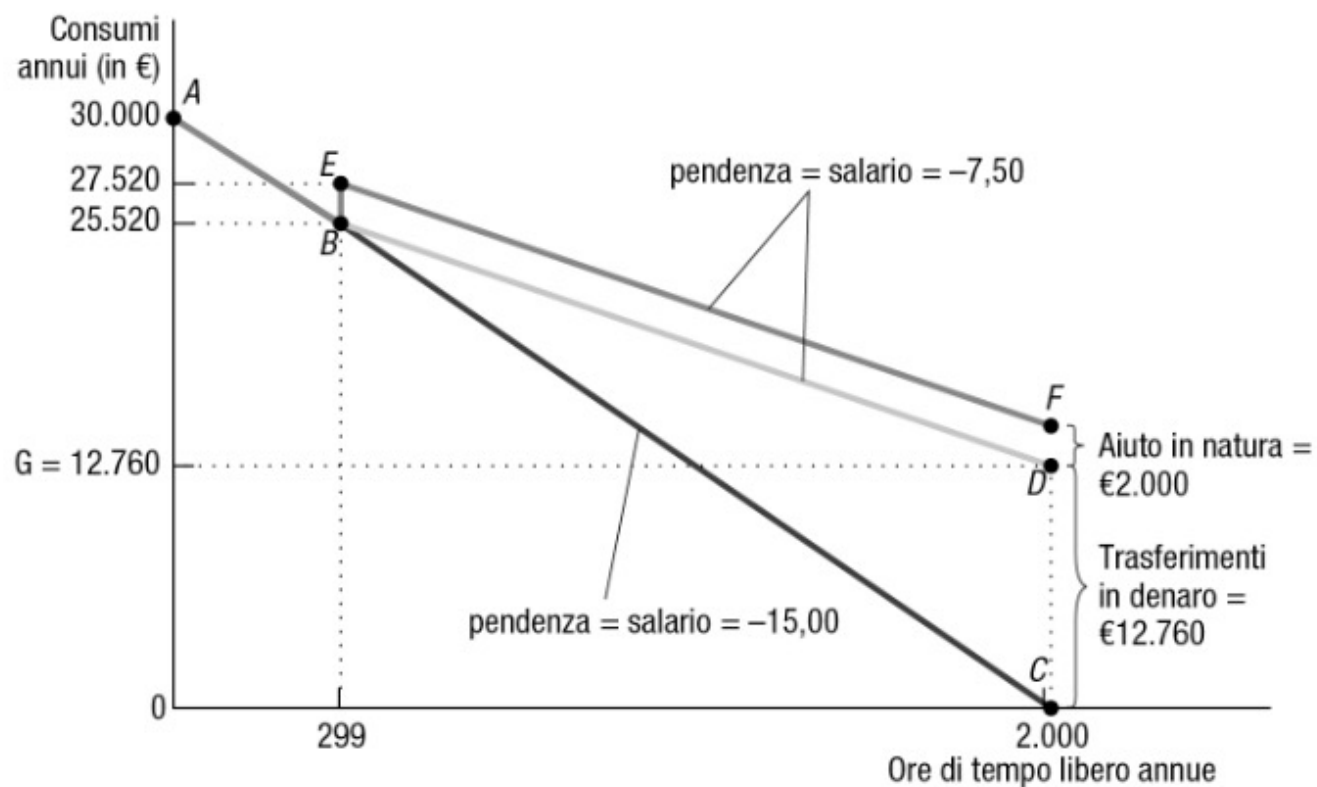
Ampliare le opzioni alternative



- Se i salari aumentano, l'offerta di lavoro aumenta anche in presenza di meccanismi di assistenza.
 - Sulla base delle preferenze, possiamo avere che $Y_2 \succ D \succ Y_1$
- I salari aumentano con:
 - Salario minimo
 - Formazione
 - Assistenza all'infanzia
 - Sussidi al lavoro
 - ...

Eliminare il welfare lock

Figura 10.8 Il legame tra aiuto in natura e assistenza in denaro



Se gli aiuti in natura (come l'assicurazione sanitaria) sono legati ai criteri per i trasferimenti monetari, uscire dal sistema di welfare (a sinistra del punto **B**) implica una perdita addizionale, e quindi un ulteriore disincentivo al lavoro

Sussidi al mercato del lavoro

Il *Self-Sufficiency Project* in Canada

- Esperimento randomizzato, su un gruppo di persone che riceveva trasferimenti condizionati da più di un anno:
 - gruppo di ‘trattamento’: per chi avesse trovato un lavoro entro un anno dall’uscita dal welfare, il programma avrebbe raddoppiato i salari per i successivi tre anni
 - gruppo di ‘controllo’: nessun sussidio
- Tasso di occupazione del gruppo di controllo: +12pp (tasso di uscita dal welfare simile)
- Benefici: ogni \$1 speso nel programma si è tradotto in un aumento di \$2 nel reddito di chi ha ricevuto i sussidi

Gli interventi a sostegno del reddito in Italia

Fonti:

- *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).*
- *Bovini, G., Dicarlo, E., & Tomasi, A. (2023). La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia (The Revision of Anti-poverty Measures in Italy). Bank of Italy Occasional Paper, (820).*

Disponibili qui:

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

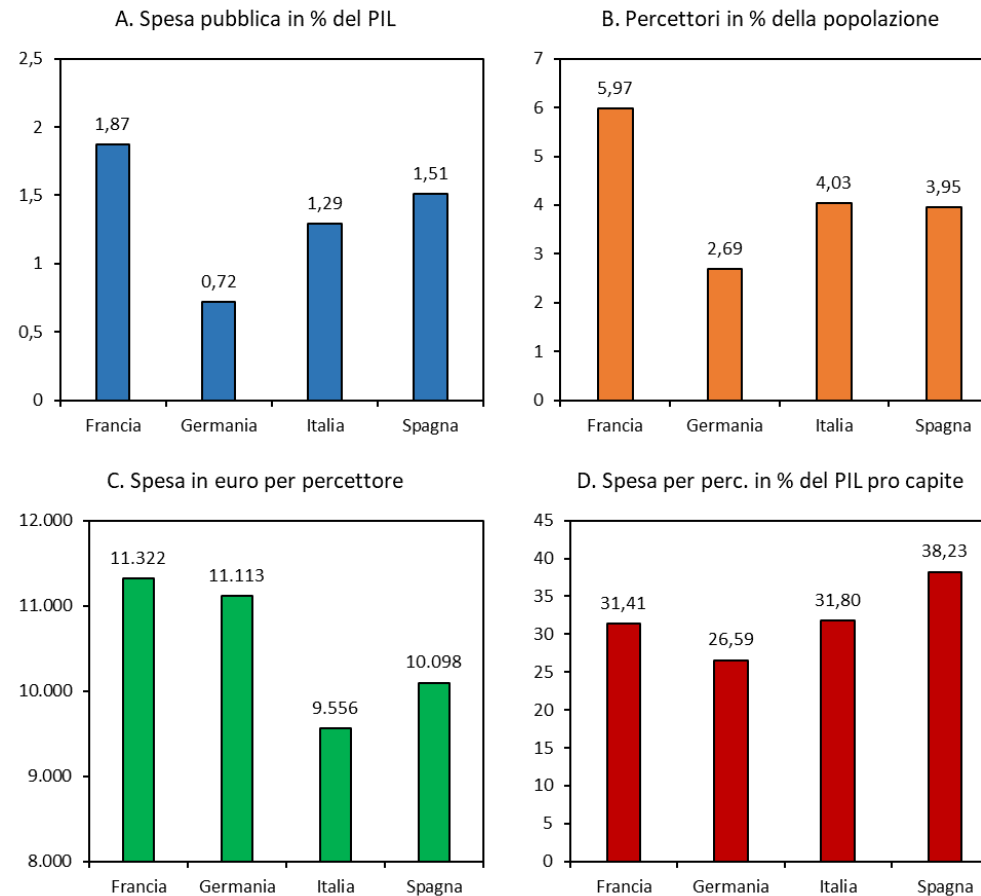
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0820/QEF_820_23.pdf

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 (AdI, 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:

- Se reddito percepito è inferiore a 1.352,19, l'importo è pari al 75% della retribuzione media mensile (ultimi 4 anni).
- Se superiore a 1.352,19, l'importo è pari al 75% di 1352,19 + il 25% della differenza tra la retribuzione media e 1352,19 suddetto importo.
- Riduzione del 3% al mese (*decalage*) 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.

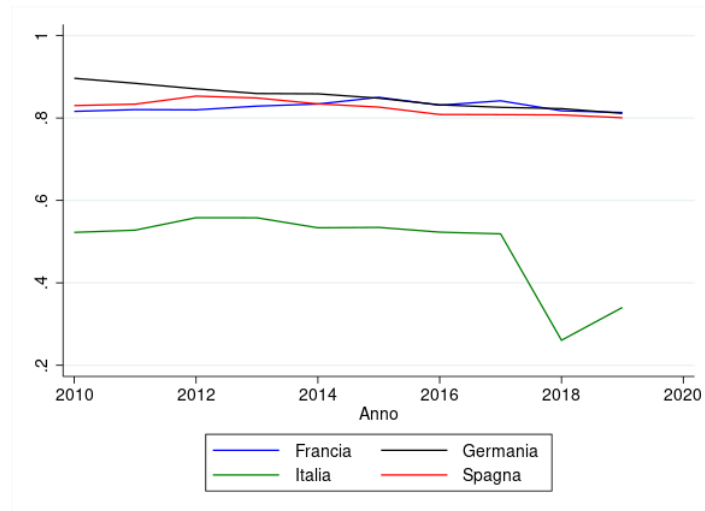
Le politiche attive in Italia

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)
 - struttura decentralizzata ostacola il rispetto della **condizionalità** collegato al diritto di godere dei sussidi

Politiche attive?

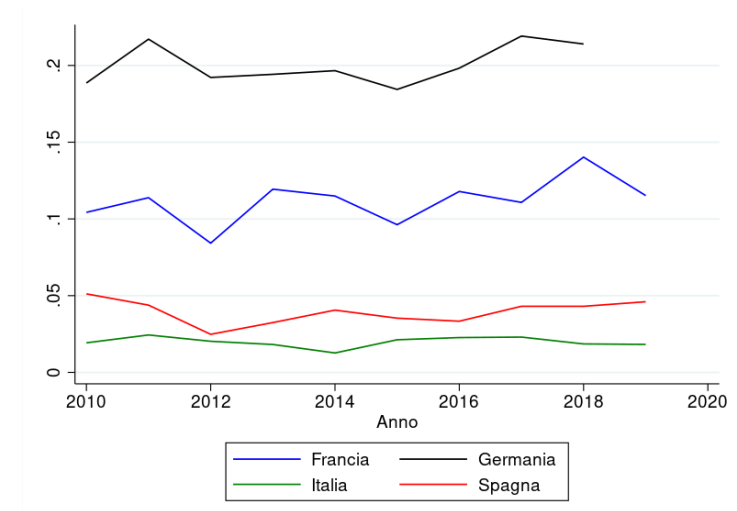
Figura 3 - Quota di lavoratori disoccupati registrati a un CPI in Francia, Germania, Italia e Spagna, 2010-2019



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

La spesa in politiche attive in Italia è del 0,27% (del PIL), molto più bassa del resto d'Europa. Al contrario, la spesa per gli incentivi alle assunzioni è molto più alta

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
- **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
 - Contributo addizionale soggetto a *experience rating*

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)

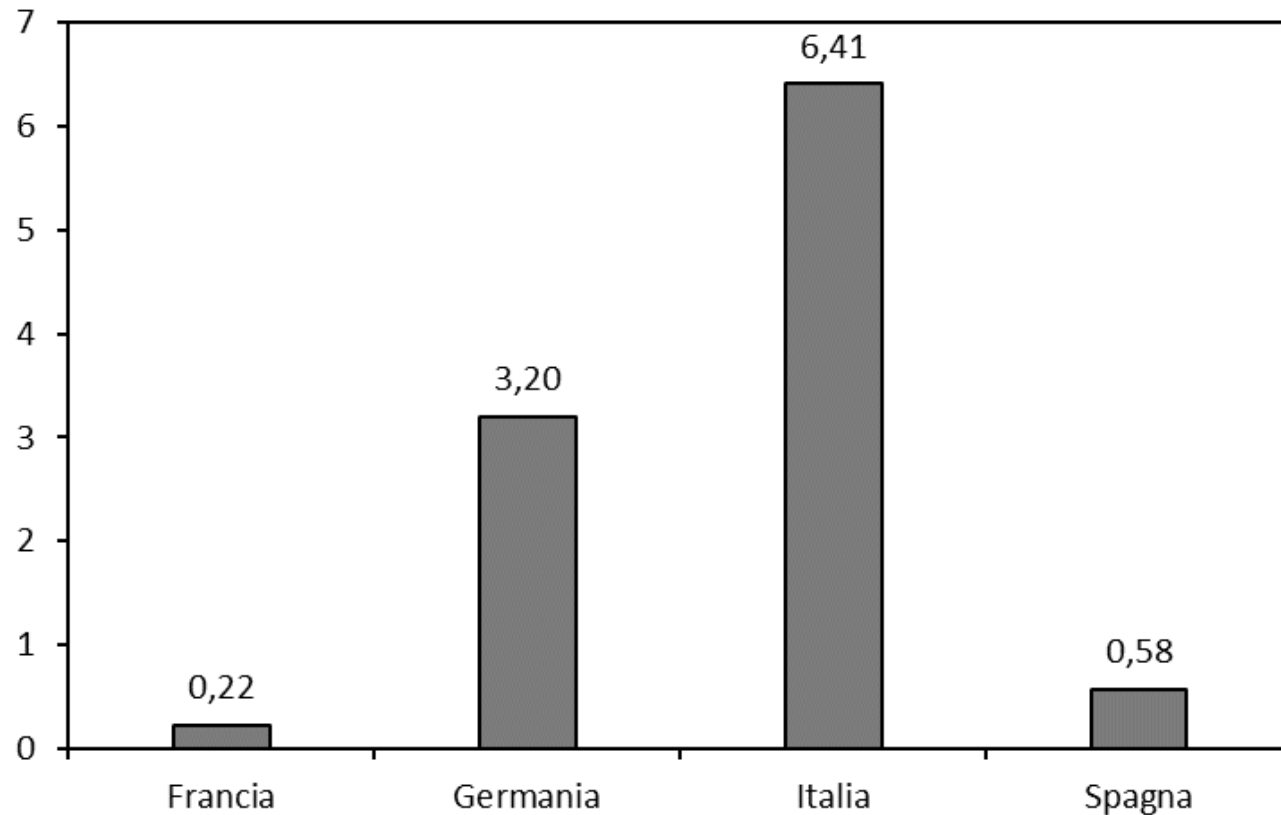
IMPORTO: (*Vedi CIGO*)

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



Fornire sussidi in costanza di rapporto di lavoro a imprese che hanno scarse possibilità di tornare alla piena attività economica è incoerente con il disegno originario dello strumento (ideato come risposta a shock temporanei) e potenzialmente inefficiente

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; 650 euro mensili (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>

Dal RdC all'AdI

- Come l'RdC, l'AdI è un'integrazione al reddito familiare (+ contributo a copertura del canone di locazione per le famiglie in affitto).
 - Sussidio fino a 6.000 euro annui per i nuclei formati da una sola persona, (valore maggiorato con coefficienti di equivalenza per quelli più numerosi)
- Requisiti anagrafici ed economici più stringenti rispetto a RdC
 - Combinazione **prova dei mezzi** (soglia dell'ISEE di 9360 euro & soglia del reddito familiare) e **categoriale** (necessaria la presenza nel nucleo di un componente minorenne o di età superiore a 59 anni, o disabile, o in programmi di cura e assistenza)

Dal RdC all'AdI

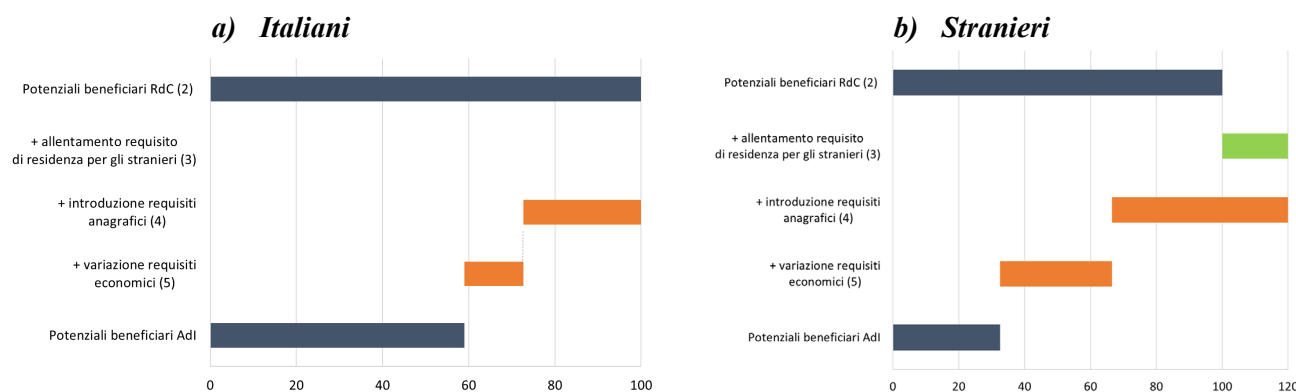
- Per adulti 18-59 anni:
 - Supporto per formazione e Lavoro (SFL) condizionata alla partecipazione a programmi formativi
 - Assegno di 350 euro mensili
 - Durata massima 12 mesi non rinnovabile
 - (Sempre in famiglie con ISEE <6000 euro)
- Doppio obiettivo di contrastare la povertà riducendo i comportamenti opportunistici...
- ... ma **il triangolo di ferro rimane**

	Reddito e pensione di cittadinanza (RdC e PdC)	Assegno di inclusione (AdI)	Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl)
Requisiti anagrafici			
Condizioni anagrafiche e stato di salute	Per l'RdC tutti i nuclei familiari che rispettano i requisiti di residenza ed economici. La PdC è rivolta ai nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni.	Solo i nuclei familiari che hanno un componente minorenni, o di età superiore a 59 anni, oppure disabile o inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione e soddisfano i requisiti di residenza ed economici.	Individui con età tra i 18 e 59 anni che non hanno diritto all'AdI che soddisfano i requisiti economici validi per l'AdI, e componenti dei nuclei che percepiscono l'AdI, che non siano calcolati nella scala di equivalenza e che non siano sottoposti agli obblighi della responsabilità genitoriale.
Residenza	- Cittadino italiano o di Paesi dell'UE oppure familiare di un cittadino italiano o dell'UE e titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; - essere residente in Italia da almeno dieci anni di cui gli ultimi due anni in modo continuativo.	- Cittadino italiano o di Paesi dell'UE oppure familiare di un cittadino italiano o dell'UE e titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; o del diritto di protezione internazionale - essere residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo; Tale requisito è esteso ai componenti del nucleo familiare che rientrano nel parametro della scala di equivalenza.	
Requisiti economici			
ISEE inferiore a	9.360 euro	9.360 euro	6.000 euro
Reddito inferiore a (Le soglie vanno moltiplicate per la scala di equivalenza)	- 9.360 euro se il nucleo vive in casa in locazione - 7.560 euro se Pensione di cittadinanza - 6.000 euro per tutti gli altri casi.	- 7.560 euro se il nucleo è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza - 6.000 euro per tutti gli altri casi.	
Scala di equivalenza	Primo adulto:1 Ogni altro maggiorenne: 0,4 Ogni altro minore: 0,2 Limite massimo: 2,1 (2,2 se vi è un disabile)	Primo adulto:1 Ogni altro componente disabile: 0,5 Ogni altro componente con età superiore a 59 anni: 0,4 Ogni altro componente con età tra i 18-59 anni con carichi di cura (per minori di 3 anni, oppure nuclei con tre o più minorenni o con persone disabili o non autosufficienti): 0,4 Ogni altro componente inserito in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione: 0,3 Minori: 0,15 per i primi due, 0,10 dal terzo in poi Limite massimo: 2,2 (2,3 se vi è un disabile)	Scala di equivalenza valida ai fini ISEE
Patrimonio mobiliare	Non superiore a 6.000 euro per un componente, incrementato di 2.000 euro con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e euro	per ogni componente (fino a un massimo di 10.000 euro) e alla presenza di più figli (1.000 euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza). 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza).	
Patrimonio immobiliare	Diverso dalla casa di abitazione, inferiore a 30.000 euro.	Diverso dalla casa di abitazione fino a un valore ai fini IMU massimo di 150.000 euro, inferiore a 30.000 euro.	
Caratteristiche dello strumento			
Durata	18 mesi, rinnovabili per altri 18 dopo un mese di sospensione	18 mesi, rinnovabili per altri 12 dopo un mese di sospensione.	12 mesi non rinnovabili e condizionatamente alla durata della partecipazione a programmi di formazione e progetti utili alla collettività.
Importo annuo	Integrazione al reddito familiare fino alla soglia di: - 6.000 euro in caso di Reddito di Cittadinanza; - 7.560 euro in caso di Pensione di Cittadinanza Le soglie vanno moltiplicate per la scala di equivalenza. Importo minimo pari a 480 euro mensili.	Integrazione al reddito familiare fino alla soglia di: - 7.560 euro se il nucleo è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, - 6.000 euro in tutti gli altri casi. Le soglie vanno moltiplicate per la scala di equivalenza. Importo minimo pari a 480 euro mensili.	Non si applica l'integrazione al reddito fino alla soglia equivalente. L'importo erogato è pari a 350 euro mensili.
Cumulabilità con Assegno unico e universale (AUU)	L'importo dell'AUU spettante viene decurtato della quota di RdC relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza.	Piena cumulabilità dell'AUU con la misura di contrasto alla povertà.	
Rimborso canone di locazione e rate del mutuo per abitazione di residenza	Contributo a copertura del canone di locazione, fino a un massimo di: - 1.800 per i nuclei PdC - 3.360 euro annui per i nuclei RdC Contributo a copertura della rata del mutuo fino a un massimo di 500 euro al mese.	Contributo a copertura del canone di locazione, fino a un massimo di: - 1.800 per i nuclei composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, - 3.360 euro annui per gli altri casi. Contributo a copertura della rata del mutuo non previsto.	Non previsto

Il triangolo di ferro in pratica

L'AdI individua una platea di potenziali beneficiari di 1,2 milioni di nuclei, 900.000 in meno rispetto all'RdC²² (figura 1).

Figura 1 – Nuclei potenzialmente beneficiari di RdC e di AdI e variazione della platea (1)



Fonte: Modello di microsimulazione BIMic.

Note: (1) Si ipotizza un tasso di adesione pieno. La platea di potenziali beneficiari delle misure potrebbe essere sottostimata per mancanza di informazioni relative alla condizione di disabilità o di partecipazione a programmi di cura e assistenza nell'IBF, utilizzata come base dati del modello BIMic. La stima non tiene conto dell'SFL. In questo esercizio si simula l'effetto di ogni requisito in maniera incrementale: dopo avere introdotto l'unico criterio che amplia la platea dei nuclei beneficiari, si considerano gli interventi che la restringono, a partire da quelli che interessano una platea più estesa sino a quelli che coinvolgono un numero di famiglie più contenuto. L'ordine delle simulazioni, che rileva ai fini della stima degli effetti dei singoli interventi (un nucleo potrebbe infatti essere escluso dall'AdI per mancanza di più di un requisito), non influisce sulla stima della variazione complessiva della platea. Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti. – (2) Include la Pensione di Cittadinanza. – (3) Per l'RdC il requisito è pari a 10 anni; per l'AdI sarà di 5. – (4) Presenza nel nucleo di minori o di anziani di età pari o superiore a 60 anni. – (5) Variazione della scala di equivalenza ed eliminazione dell'incremento della soglia reddituale per i nuclei affittuari previsto per l'RdC. L'altra variazione dei requisiti economici, ossia il vincolo sul valore ai fini dell'Imu dell'abitazione di residenza introdotto con l'AdI, non comporta modifiche nella platea di beneficiari.

La platea dei beneficiari si ridurrebbe tra le famiglie italiane del 40%, soprattutto a causa della variazione dei requisiti anagrafici

Il triangolo di ferro in pratica

Tavola 2 – Effetti delle misure sulla disuguaglianza e sulla povertà

	No Rdc/No AdI	Rdc	Adi	Differenza	Differenza
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)	(3)-(1)
<i>Povert� assoluta</i>					
Tasso di povert� assoluta (%) - PR	8,9	7,5	8,3	0,8	-0,6
Intensit� di povert� tra poveri (%) - CGR	22,6	14,5	19,0	4,5	-3,6
Intensit� di povert� tra la popolazione (%) - PGI	2,0	1,1	1,6	0,5	-0,4
<i>Povert� assoluta minorile</i>					
Tasso di povert� assoluta (%) - PR	16,3	14,5	15,0	0,6	-1,3
Intensit� di povert� tra poveri (%) - CGR	23,1	16,7	18,8	2,1	-4,3
Intensit� di povert� tra la popolazione (%) - PGI	3,8	2,4	2,8	0,4	-0,9
<i>Disuguaglianza</i>					
Indice di Gini (x 100) intera popolazione	35,8	35,0	35,3	0,4	-0,4

Fonte: Modello di microsimulazione BIMic.

Il tasso di povert  assoluta (*poverty rate* - PR), l'intensit  della povert  tra poveri misurata dal *consumption gap ratio* (CGR) e l'intensit  della povert  tra la popolazione dal *poverty gap index* (PGI) corrispondono rispettivamente a P0 (*headcount ratio*), I (*income gap ratio*) e P1 (una normalizzazione di I) in Foster et al. (1984), e vengono qui calcolati sui livelli di consumo invece che sul reddito, utilizzando le soglie di povert  assoluta definite dall'Istat in conformit  da quanto gi  fatto in Curci et al. (2020).