

Per un atterraggio morbido

Tito Boeri, Orietta Dessy, Pietro Garibaldi,
Paola Monti e Michele Pellizzari

(Marzo 2007)

Preparato per il convegno della Fondazione Rodolfo De Benedetti
"I Vantaggi dell'Italia", Roma 22 marzo 2007

In onore di Riccardo Faini

Executive Summary

Italy is slowly changing its industrial specialization. Despite some benefits of the structural change are now visible, notably through a mild recovery of international market shares, the transition toward the new advantages of Italy is intrinsically and unsustainably slow. The report argues that specific policies should be put in place to reduce the social costs of the adjustment. These costs are twofold: on the one hand, there is segregation of young workers in secondary labour markets with little training and poor career prospects (the most recent estimates suggest that there are as many as 3 million of such workers in Italy), low social security contributions and insufficient unemployment insurance; on the other hand, unemployed elder workers find it particularly difficult to re-enter the labour market and many of them are not covered by unemployment insurance.

The report proposes a set of policy reforms linked to the entry into and the exit from the Italian labour market. The *leitmotiv* of our proposals is the introduction of a set of standard minimum levels of protection, from a minimum income scheme to a uniform contributory rate for every adult worker.

If implemented, the reforms may ensure Italy a soft-landing to the new product specialization. On the one hand, these policies ease workers' transitions from low productivity to high productivity sectors. On the other hand, they ensure a smooth and stable long term horizon in the labour market for the younger cohorts, those endowed with better human capital and thus more adaptable to a changing specialization. The last key ingredient of our proposals is a safety net of last resort for those workers who do not "make it" throughout the transition.

Specifically, we propose to reallocate through the entire unemployment pool the protection schemes and the associated resources currently granted only to selected workers in selected sectors. Protection against unemployment risk is also obtained by reducing the dualism between regular workers and workers hired under non standard labour contracts. In details, we propose i) a new open end contract that ensures a path toward employment stability for new entrants, ii) a minimum wage iii) social security contributions uniform across workers.

The report discusses in some detail the specific problems associated with the introduction of a minimum guaranteed income scheme in Italy, a country characterized by widespread informal activity, inefficient public administration and persistent regional differences in labour market performance. The report estimates the costs of the proposal, adjusting regional differences in the cost of living using a purposely build index based on the price of a "cup of coffee".

Not all the proposals of this report are costless. In our benchmark case, the guaranteed minimum income should cost approximately 5 billions of euros. Italy currently spends about 500-600 millions of euros for the various social assistance programmes administered at the local level. Hence, the net cost of the minimum income could go down to about 4.5 billions. The current system of unemployment protection includes a variety of non-

contributory schemes that are financed through general taxation for over 1 billion of euros. A serious reorganisation of unemployment insurance should free these resources for social assistance. There remain over 3 billions of euros that could be financed by improving the targeting of the non-contributory pension schemes (*pensioni sociali* and *integrazioni al minimo*) many of which benefit households well above the poverty line.

Our analysis – confirmed by the statistics on the 2004 tax declarations that have been recently published – also indicates that the introduction of a guaranteed minimum income requires efficient controls on the incomes and wealth of beneficiaries. We also propose the introduction of incentive schemes to encourage local administrations to move in this direction, for example, by adjusting the transfers from the central government for the activation programmes to the quality and efficiency of the controls.

Executive Summary

L'Italia sta cambiando lentamente la sua specializzazione e organizzazione produttiva. Nonostante si inizino ad avvertire i benefici dell'aggiustamento, in termini di decelerazione della perdita di quote di mercato, si tratta di un processo inevitabilmente lungo. Per accompagnarlo e possibilmente accelerarlo è importante adottare politiche volte a ridurre i costi sociali dell'aggiustamento che, come documentato in questo rapporto, sono principalmente di due tipi: i) la segregazione di molti giovani in un mercato del lavoro duale che offre scarse opportunità di carriera e formazione oltre che bassa copertura contro il rischio di disoccupazione (stimiamo che in Italia ci siano circa 3 milioni di lavoratori duali), e ii) le difficoltà di reinserimento nel mercato dei lavoratori con più di 50 anni rimasti senza lavoro.

In questo rapporto formuliamo alcune proposte volte ad affrontare i problemi presenti nel processo di entrata ed uscita nel nostro mercato del lavoro. La filosofia comune degli interventi prospettati è quella di costruire tutele minime, anziché introdurre nuove misure selettive, come gli oneri figurativi per alcuni lavoratori duali. Si tratta di costruire uno "zoccolo" di protezione, basato su regole uguali per tutti, in grado di impedire che coloro che non riusciranno a partecipare ai cambiamenti in atto cadano fra le crepe, o piuttosto fra le evidenti falle, di quel sistema di protezione sociale fortemente selettivo e diseguale che si è storicamente affermato nel nostro paese.

In concreto, il rapporto evidenzia le politiche che possono ridurre i costi sociali del cambiamento di specializzazione e di organizzazione produttiva in atto nel nostro paese, contribuendo, da una parte, a una sua accelerazione e, dall'altra, ad un atterraggio morbido ai nuovi vantaggi competitivi. Si tratta di avere un sistema generalizzato di assicurazione contro la disoccupazione che favorisca lo spostamento dei lavoratori da settori, occupazioni e imprese che sono in declino e che hanno basse prospettive di crescita alla luce della nuova divisione internazionale del lavoro a settori e occupazioni in espansione e un sistema di assistenza di ultima istanza per i disoccupati di lungo periodo. Altrettanto importanti per un atterraggio morbido sono quelle misure che facilitano un ingresso al contempo più stabile e più rapido nel mercato del lavoro alle coorti più giovani, dotate di un più alto livello di istruzione e quindi meglio in grado di adattarsi al cambiamento e di contribuire al rafforzamento della nostra specializzazione in quei settori tecnologicamente avanzati dove possiamo meglio reggere la competizione internazionale.

Gli ingredienti fondamentali di un atterraggio morbido sono quindi rappresentati: i) da una riforma dei sussidi di disoccupazione che spalmi le generose tutele oggi esistenti per pochi su di una platea più vasta di beneficiari, ii) dall'introduzione di una rete di protezione sociale di ultima istanza per chi non dovesse farcela nella transizione verso la nuova specializzazione produttiva e iii) da misure volte a ridurre il dualismo del nostro mercato del lavoro, quali un nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato che garantisca un orizzonte e un sentiero di lungo periodo ai nuovi entrati e un salario minimo.

Il rapporto affronta i problemi specifici che l'introduzione di un sistema di assistenza sociale di base, quale un reddito minimo garantito potrebbe incontrare in un paese come l'Italia, caratterizzato da una ridente economia sommersa, da una amministrazione pubblica altamente inefficiente e da forti differenze regionali nei livelli di reddito e nelle

condizioni del mercato del lavoro. Corrediamo queste proposte con delle stime dei loro costi, in grado anche di tenere conto dei differenziali interregionali nel costo della vita, misurati...sulla base di una tazzina di caffè.

Non tutte le riforme proposte in questo rapporto sono a costo zero. Nell'ipotesi di base, il reddito minimo garantito potrebbe costare circa 5 miliardi di euro. Oggi spendiamo circa 500-600 milioni di euro per assistenza sociale gestita dai Comuni e dalle Regioni. Quindi il costo aggiuntivo di un RMG potrebbe ridursi fino a 4,4 miliardi. Inoltre, l'attuale sistema di ammortizzatori sociali assorbe più di un miliardo dalla fiscalità generale. Queste risorse potrebbero essere recuperate per l'assistenza sociale di base, separando nettamente le prestazioni assicurative da quelle assistenziali. Resterebbero da finanziare più di 3 miliardi che potrebbero essere recuperati migliorando il targeting delle pensioni sociali e delle integrazioni al minimo, che hanno oggi proprietà distributive largamente insoddisfacenti.

Come evidenziato dalle nostre elaborazioni – ma anche dai dati recentemente diffusi sulle dichiarazioni dei redditi 2004 – l'introduzione di un Reddito Minimo Garantito richiede necessariamente di migliorare l'efficienza dei controlli amministrativi sui redditi e i patrimoni dei beneficiari. Per incentivare gli enti locali a operare in questa direzione, proponiamo di condizionare i trasferimenti statali per i programmi di attivazione alla qualità e all'efficacia dei controlli.

INDICE

Introduzione	7
1. Uscite senza paracadute, entrate senza prospettiva.....	10
1.1 L'insostenibile lentezza del cambiamento strutturale.....	10
1.2. Le uscite senza paracadute.....	14
1.3. Le entrate senza prospettiva	16
2 Le nostre proposte.....	21
2.1. Il riordino dei sussidi di disoccupazione	21
2.2. Il reddito minimo garantito	22
2.3. Un percorso verso la stabilità	24
2.4. Una stima dei costi delle nostre proposte	26
3. Problemi legati all'introduzione di un RMG in Italia	33
3.1. Alcune lezioni dall'esperimento del RMI	35
3.2. L'RMI a Rovigo: efficacia dei programmi e generosità del sussidio.....	36
3.3 L'RMI a Foggia: l'effetto dei controlli amministrativi.....	40
3.4. L'uso dell'indicatore ISEE per l'accesso ai programmi assistenziali	42
Conclusioni: costruire i minimi.....	45
APPENDICE	47
Riferimenti bibliografici	55

Introduzione

Il nostro paese sta vivendo un importante processo di ristrutturazione della sua base produttiva e specializzazione internazionale. E' un cambiamento dettato dalle pressioni competitive non più attenuate, come negli anni '80 e agli inizi degli anni '90, da svalutazioni competitive della lira. E' un cambiamento, tuttavia, che procede molto lentamente, di cui si comincia ad avere qualche nitida traccia solo oggi. Dalla velocità con cui questo processo verrà portato a termine, dalla profondità della strutturazione (che non è solo intersettoriale, ma anche tra imprese di diverse dimensioni e tra attività di produzione e assemblaggio e commercializzazione di prodotti), dipende il potenziale di crescita del nostro paese. Per interrompere il declino, per tornare a crescere in modo duraturo, occorre valorizzare i nuovi vantaggi competitivi del nostro paese.

Questa inevitabile ristrutturazione dell'economia italiana può comportare costi sociali non indifferenti, con molte imprese spinte a ridurre gli organici se non ad uscire dal mercato. Si tratta, in molti casi, di imprese di medio-piccole dimensioni, i cui lavoratori sono spesso privi di coperture contro il rischio di licenziamento, dato che il nostro sistema di protezione sociale è fortemente sbilanciato a favore dei lavoratori della grande impresa. Anche se molti altri posti di lavoro vengono e verranno creati, è molto probabile che qualcuno non ce la faccia a passare da un posto di lavoro all'altro. E anche chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro dovrà farsi spazio e trovare una collocazione adeguata nel processo produttivo, cosa che sembra avvenire sempre meno spesso in un mercato del lavoro dualistico, caratterizzato dalla compresenza di alcuni posti fortemente tutelati dai regimi di protezione dell'impiego e di posizioni contrattuali su cui si concentrano tutte le esigenze di flessibilità e mobilità esterna delle imprese.

L'obiettivo di questo rapporto è mettere in luce le politiche che possono ridurre i costi sociali del cambiamento di specializzazione e di organizzazione produttiva in atto nel nostro paese, contribuendo, da una parte, a una sua accelerazione e, dall'altra, ad un atterraggio morbido ai nuovi vantaggi competitivi. Si tratta di politiche che favoriscano lo spostamento dei lavoratori da settori, occupazioni e imprese che sono in declino e che hanno basse prospettive di crescita alla luce della nuova divisione internazionale del lavoro a settori e occupazioni in espansione. Altrettanto importanti per un atterraggio morbido sono quelle misure che facilitano un ingresso al contempo più stabile e più rapido nel mercato del lavoro alle coorti più giovani, dotate di un più alto livello di istruzione e quindi meglio in grado di adattarsi al cambiamento e di contribuire al rafforzamento della nostra specializzazione in quei settori tecnologicamente avanzati dove possiamo meglio reggere la competizione internazionale. L'ingrediente fondamentale di un atterraggio morbido è comunque rappresentato dall'introduzione nel nostro paese di una rete di protezione sociale di ultima istanza per chi non dovesse farcela in questa transizione.

Sono questi gli assi lungo i quali il nostro studio prende posizione. Lo fa formulando alcune proposte operative, nel senso di essere non solo rispettose del vincolo di bilancio e di evidenti vincoli di fattibilità politica (tra cui il rispetto di quel simbolo che è oggi rappresentato dall'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori), ma anche capaci di tenere

conto dei vincoli di natura amministrativa che hanno spesso ostruito il cammino di riforme di questo tipo nel nostro paese.

Il rapporto si articola in tre parti.

Nella *prima parte*, si mettono in luce le principali caratteristiche del processo di ricollocazione di lavoro in atto, studiando le caratteristiche delle transizioni intersettoriali (dall'industria ai servizi e all'interno di questi due grandi comparti) e dei cambiamenti in atto nella struttura dell'occupazione per livello di istruzione, tipologia contrattuale e qualifica. Successivamente ci si concentra sulla criticità nel processo di *uscita* da posizioni lavorative che non sono più rispondenti ai nuovi vantaggi competitivi del nostro paese. Mostriamo che il grado di copertura dei sussidi di disoccupazione, già molto basso per gli standard internazionali, si è ulteriormente ridotto e che la durata della disoccupazione per chi ha più di 50 anni non è stata intaccata dalle riforme del mercato del lavoro di questi anni. Ci concentriamo poi sui processi in *entrata* nel mercato del lavoro. In particolare, analizziamo le riforme del mercato del lavoro necessarie a creare un contesto di mercato in cui i nuovi entranti abbiano una prospettiva e un sentiero di lungo periodo all'interno del mercato. Oggi è difficile entrare nel mercato del lavoro formale per giovani in cerca del loro primo impiego e per le donne dopo la maternità o lunghi periodi passati a lavorare a casa. Ma è difficile rientrare anche per chi è costretto a uscirne dopo i 50 anni di età in una vita lavorativa destinata comunque a diventare più lunga. Le riforme del mercato del lavoro che si sono succedute in questi anni hanno certamente reso più facile il primo ingresso nel mercato, come dimostrato dal calo strutturale della disoccupazione giovanile (circa 6 punti percentuali nel periodo 1998-2005). Ma queste riforme hanno creato un canale parallelo, una specie di mercato del lavoro secondario. E il passaggio dal mercato del lavoro secondario a quello primario è terribilmente incerto, senza sentieri e percorsi stabiliti, mentre la formazione sul posto di lavoro è molto più limitata che nel mercato del lavoro primario.

Nella *seconda parte*, sviluppiamo dunque una serie di proposte volte a ridurre i costi sociali della disoccupazione, spalmando le tutele oggi offerte a pochi su di una platea più vasta di beneficiari ed introducendo una rete di protezione sociale di ultima istanza. Si protegge contro il rischio di disoccupazione anche riducendo il dualismo del nostro mercato del lavoro. In questa parte del rapporto dunque formuliamo anche proposte che possano affrontare congiuntamente i problemi in ingresso. In particolare, proponiamo di introdurre un nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato che garantisca un orizzonte e un sentiero di lungo periodo ai nuovi entrati e un salario minimo. Corrediamo queste proposte con delle stime dei loro costi, in grado anche di tenere conto dei differenziali interregionali nel costo della vita, misurati...sulla base di una tazzina di caffè.

Nella *terza parte* del rapporto si affrontano i problemi specifici che l'introduzione di un sistema di assistenza sociale di base, quale un reddito minimo garantito potrebbe incontrare in un paese come l'Italia, caratterizzato da una ridente economia sommersa, da una amministrazione pubblica altamente inefficiente e da forti differenze regionali nei livelli di reddito e nelle condizioni del mercato del lavoro. Per questo cerchiamo di mettere in luce le lezioni che si possono trarre dall'esperienza dei comuni che hanno partecipato alla "sperimentazione" del reddito minimo di inserimento, sulla base di un lavoro di raccolta dati in un Comune del Nord (Rovigo) e uno del Sud (Foggia). Affrontiamo, in particolare, il nodo dell'efficacia delle politiche di attivazione nel promuovere il reinserimento dei

beneficiari nel mercato del lavoro e dei controlli amministrativi sui beneficiari volti a scoraggiare l'abuso del reddito minimo garantito. Da ultimo, grazie alla disponibilità di una recentissima indagine su un campione di famiglie friulane riusciamo ad ottenere indicazioni riguardo alle potenzialità dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) come strumento per la selezione dei beneficiari.

1. Uscite senza paracadute, entrate senza prospettiva

L'economia italiana sta lentamente cambiando specializzazione produttiva. Questo cambiamento è destinato a modificare profondamente la composizione dell'occupazione per attività, dimensione di impresa e qualifica. Sono aggiustamenti socialmente costosi. Anche per questo trovano non poche resistenze sulla loro strada. Dalla profondità e rapidità del cambiamento dipendono le sorti della nostra economia, la sua capacità di tornare a crescere per lungo tempo a tassi superiori al 2 per cento, ma anche quelle di migliaia di lavoratori e delle loro famiglie. Per le politiche a sostegno della crescita si fondano su di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali.

In questa prima parte del rapporto offriamo una ricognizione delle variazioni in corso nella struttura dell'occupazione per settore, tipologia contrattuale, età e qualifica e un'analisi dei flussi in entrata ed uscita dal mercato del lavoro. Vogliamo in questo modo identificare potenziali aree critiche già emerse o che potrebbero emergere in questo processo di riorganizzazione dell'economia italiana. Sulla base di questa ricognizione delle criticità in entrata ed uscita formuleremo poi le nostre proposte.

1.1 L'insostenibile lentezza del cambiamento strutturale

Sta davvero cambiando la specializzazione produttiva del nostro paese e la distribuzione dell'occupazione fra settori? Apparentemente non molto e non più che in passato. La Figura 1 mostra l'andamento nel corso del tempo di un comune indice del cambiamento nella struttura produttiva di un paese, l'Excess Job Reallocation (che misura il turnover di posti di lavoro in eccesso di quello dovuto alle variazioni nell'occupazione aggregata)¹, in Italia, in Francia e in Germania dopo l'unificazione. I dati provengono dalla banca dati STAN dell'Ocse che copre 70 settori del manifatturiero e che ha il vantaggio di essere comparabile fra paesi. Il messaggio è chiaro: non c'è stata negli ultimi anni un'accelerazione del cambiamento strutturale. Semmai si avverte una lieve riduzione di questo processo. Mentre la Germania si contraddistingue in quasi tutti gli anni per cambiamenti strutturali più profondi dei nostri e di quelli della Francia. Risultati molto simili si ottengono guardando ad un'altra misura del cambiamento strutturale, l'indice di Lilien² (Figura A.1).

¹ Definendo come e_{ijt} il numero di occupati nel paese i , settore j e anno t , l'Excess Job Reallocation è dato $JT-(POS-NEG)$ dove

$$JT_{it} = POS_{it} + NEG_{it}$$

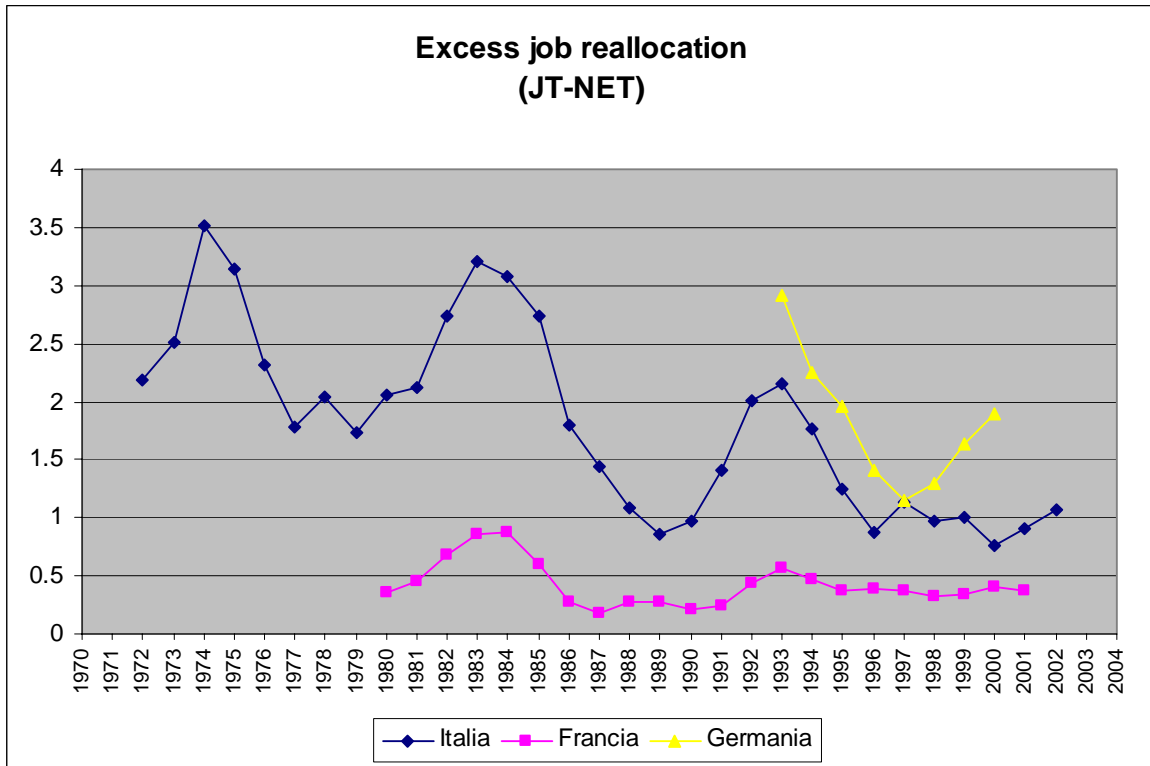
$$POS_{it} = \sum_{j \in E_i^+} \left(\frac{e_{ijt}}{E_{it}} \right) g_{ijt}$$

$$NEG_{it} = \sum_{j \in E_i^-} \left(\frac{e_{ijt}}{E_{it}} \right) |g_{ijt}|$$

² Si veda l'Appendice. L'indice di Lilien è ottenuto come segue:

$$JR_{it} = \left[\sum_{j=1}^n \frac{e_{ijt}}{E_{it}} (g_{ijt} - g_{it})^2 \right]^{\frac{1}{2}}$$

Figura 1 – Excess job reallocation



Note: medie mobili su tre anni

JT-NET: JT corrisponde alla somma ponderata dei tassi di crescita dell'occupazione nei 70 settori della banca dati STAN. NET corrisponde alla differenza tra POS (misura della creazione lorda di posti di lavoro) e NEG (misura della distruzione lorda di posti di lavoro).

Fonte: Banca dati STAN, OCSE.

Viene anche spesso considerata sorprendente la tenuta della nostra produzione e occupazione nei settori tradizionali, nonostante i cambiamenti intervenuti nella divisione internazionale del lavoro, che assegnano vantaggi in questi settori ai paesi emergenti (Giovannetti e Quinterni, 2007).

Tuttavia, a guardare più a fondo, con lenti più grandi, non solo il cambiamento strutturale si vede, ma anche sembra procedere proprio in una direzione coerente con l'evoluzione dei vantaggi comparati del nostro paese. Per accorgersene bisogna utilizzare dati ad una classificazione settoriale più fine (3 cifre ATECO), come quelli forniti dagli archivi INPS sull'occupazione dipendente nel settore privato. Il vantaggio di utilizzare dati di fonte amministrativa è che mantengono rappresentatività anche a questo livello di disaggregazione. Inoltre, sono meno soggetti all'onda lunga della grande sanatoria degli immigrati del 2001, che sembra avere alterato in modo significativo le Rilevazioni sulle Forze Lavoro (RFL, che utilizzano come base di campionamento la popolazione residente, dunque "regolare").

La Tabella A.1 in appendice elenca i settori che hanno subito più forti contrazioni o espansioni dell'occupazione nel periodo 1998-2004, l'ultimo anno coperto dai dati a nostra disposizione. In particolare, i settori indicati sono quelli caratterizzati da tassi di variazione nei 6 anni superiori (inferiori) alla media più (meno) una deviazione standard. Tra i settori in più forte crescita occupazionale troviamo, oltre ai trasporti e all'edilizia, molte attività di

commercializzazione di beni tradizionali di cui calano invece fortemente gli addetti alla produzione.

La Tabella 1 permette di meglio valutare questo cambiamento intervenuto nella struttura dell'occupazione tra produzione e commercializzazione dei prodotti tradizionali, permettendo in alcuni casi anche di valutarne l'effetto netto sulla creazione e distruzione di posti di lavoro. Va notato che non sempre c'è una corrispondenza perfetta fra le classificazioni settoriali nella produzione e nella commercializzazione. Ma i dati aggregati tra i settori tradizionali e quelli avanzati sono sufficientemente comparabili. Come si vede dalla tabella, nell'ambito di settori tradizionali, quali il tessile, l'abbigliamento e le calzature, in cui si concentrano le nostre esportazioni³ le attività di produzione hanno subito contrazioni occupazionali consistenti (attorno a 100.000 posti di lavoro in meno) mentre è cresciuta più fortemente, sia in valore assoluto che in rapporto al numero iniziale di addetti, l'occupazione nel commercio all'ingrosso. Anche tra i settori avanzati notiamo una forte crescita dell'occupazione nelle attività di commercializzazione. Ma in questo caso (ad eccezione della sola industria degli autoveicoli), l'occupazione cresce anche nelle attività di produzione.

Tabella 1 – Cambiamenti nell'occupazione (produzione e commercializzazione)

Come cambia la produzione e commercializzazione in settori tradizionali e avanzati		
	Variazione* (‘000)	Variazione (%)
SETTORI TRADIZIONALI		
Tessile	-37.4	-17.4
Abbigliamento	-66.2	-17.4
Calzature	-25.5	-19.1
Industrie del legno e del mobile in legno	27.2	10.2
TOTALE PRODUZIONE	-102.0	
Comm. ingrosso tessili, abbigliamento, calzature, art. cuoio e pelli	8.4	23.2
Comm. Minuto alimentari, abbigliamento, arredamento, farmacie	155.9	40.5
Commercio all'ingrosso di legname, di materiale da costruzione e di articoli per installazione	16.4	46.8
Commercio all'ingrosso di prodotti tessili, abbigliamento, di calzature e articoli in cuoio e pelli	39.2	37.3
TOTALE COMMERCIALIZZAZIONE	220.0	
SETTORI AVANZATI		
Autoveicoli	-27.4	-16.7
Macchine per ufficio	40.9	28.1
Macchine elettriche	8.6	2.8
Macchine per en. Meccanica	40.8	10.9
Costruzione di apparecchi elettrodomestici	4.4	9.6
TOTALE PRODUZIONE	67.3	
Comm. ingrosso macchine, attrezzature e veicoli	22.1	49.2
Comm. Minuto veicoli, natanti, carburanti, libri e articoli vari	148.1	41.4
Commercio all'ingrosso di macchine, attrezzature e veicoli	22.0	49.2
Commercio all'ingrosso di mobili, elettrodomestici, apparecchi radio-televisivi, casalinghi e ferramenta	19.1	53.1
TOTALE COMMERCIALIZZAZIONE	211.1	

*i numeri presentati sono stime sulla base di un campione 1:90 dall'Archivio INPS

³ L'indice di Salassa per il tessile è 0.33, quello delle calzature 0.58, cuoio 0.60 contro il -0.20 degli autoveicoli.

L'impressione è che si stia assistendo ad uno spostamento di lavoro nell'ambito della stessa filiera produttiva dalla manifattura alla commercializzazione dei prodotti, con un saldo netto generalmente positivo. Questo sarebbe coerente con un processo di delocalizzazione delle attività di produzione in paesi a più basso costo del lavoro e con il rafforzamento in Italia delle attività di assemblaggio e commercializzazione dei prodotti. Questo contribuirebbe anche a spiegare perché una ripresa dell'export si sia registrata recentemente anche nei settori tradizionali (Barba Navaretti et al., 2007).

Come a suo tempo segnalato da Riccardo Faini e André Sapir (2005), il nostro paese dovrebbe anche cambiare la propria specializzazione produttiva spostandosi verso settori a più alto utilizzo di capitale umano. Purtroppo gli archivi INPS non forniscono informazioni sul livello di istruzione dei contribuenti. Tuttavia la banca dati STAN ci viene nuovamente in aiuto. Questa infatti fornisce la quota di addetti alla Ricerca e Sviluppo sul totale degli occupati nei diversi settori⁴. Possiamo così raggruppare, come nella tabella 2, i settori 3 digit ATECO sulla base della loro intensità di personale impiegato in attività di ricerca e sviluppo. In particolare definiamo tre gruppi con lo stesso numero di settori, rispettivamente a bassa, media e alta intensità di addetti R&D.

Osserviamo la crescita occupazionale percentualmente più forte nei settori a media intensità di attività di Ricerca e Sviluppo, quella più forte in assoluto nei settori a basso R&D mentre è debole la crescita, sia in termini percentuali che assoluti, nei settori con alto utilizzo di capitale umano. In questi ultimi si assiste ad una sostituzione di lavoro manuale con lavoro impiegatizio, cosa che non avviene altrove dove entrambe le tipologie di lavoro sono in aumento. Si noti, infine, che ovunque, ma in maniera più marcata nei settori ad alto utilizzo di R&D, un contributo molto importante alla crescita occupazionale viene offerto dai contratti a tempo determinato. Nel caso dei settori ad alta intensità di R&D, in particolare, il contributo è superiore al 100%, dato il calo nel numero di addetti con contratti permanenti registrato in questi settori.

Tabella 2 – Variazioni nella struttura dell'occupazione per intensità di capitale umano (1988-2004)

Intensità R&D	Bassa	Media	Alta	Totale
Variazione occupazione*	1165680	836100	51840	2053620
<i>(variazione %)</i>	<i>17.8</i>	<i>26.2</i>	<i>3.6</i>	<i>47.7</i>
Variazione temporanei*	691650	439110	87210	1217970
<i>var temp/var totale (%)</i>	<i>59.3</i>	<i>52.5</i>	<i>168.2</i>	<i>59.3</i>
Variazione impiegati*	331650	299880	72540	704070
<i>var impiegati /var totale (%)</i>	<i>28.4</i>	<i>35.9</i>	<i>139.9</i>	<i>34.2</i>
Variazione operai	688050	512910	-31230	1169730
<i>var operai/var totale (%)</i>	<i>59.0</i>	<i>61.3</i>	<i>-60.2</i>	<i>56.9</i>

*i numeri presentati sono stime sulla base del campione 1:90 INPS

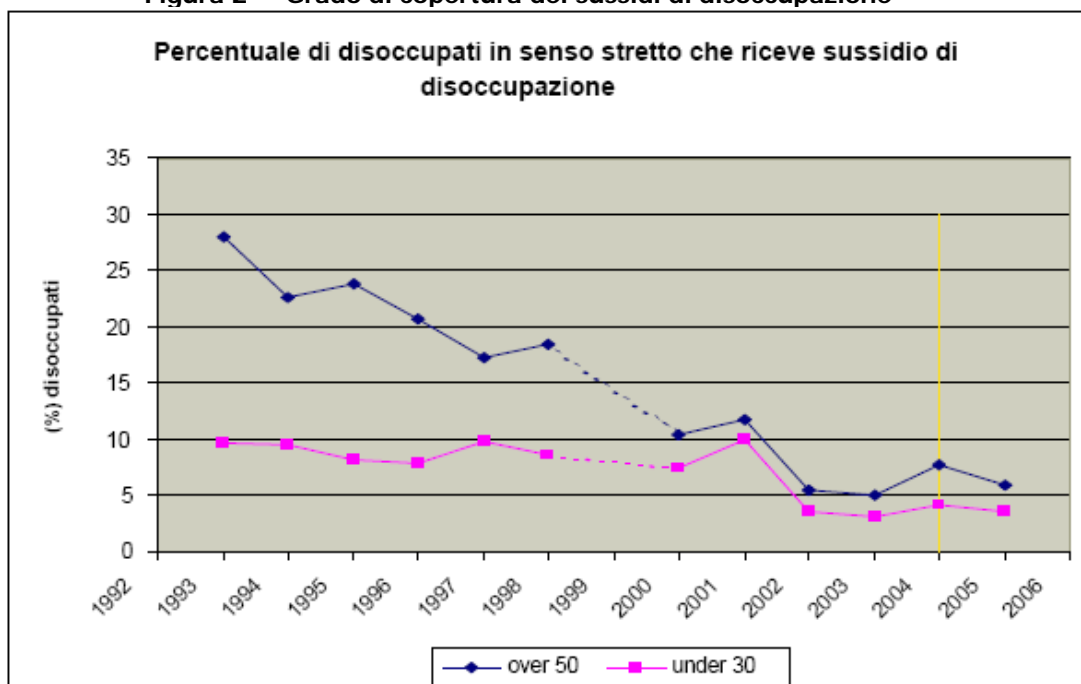
⁴ Nella banca dati STAN i settori sono classificati secondo la classificazione ISIC3, molto vicina ad un livello ATECO 3 digit. I settori nei dati INPS sono stati opportunamente riclassificati a partire dalla classificazione ATECO 81 a 3 digit che converte gli originali Codici Statistico Contributivi disponibili nell'archivio.

L'impressione è che il cambiamento di specializzazione produttiva stia perciò avvenendo, seguendo l'evoluzione dei nostri vantaggi comparati, con uno spostamento di manodopera dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti e con un incremento del peso occupazionale dei settori a media, se non alta, intensità di capitale umano. Tuttavia questo cambiamento avviene abbastanza lentamente. Forse perché si scontra con vincoli nella dotazione di capitale umano, come spesso lamentato dai direttori del personale intervistati nell'ambito delle indagini Excelsior, il che contribuirebbe a spiegare anche la lenta crescita nei settori ad alta intensità di R&D. Un altro vincolo che si frappone all'accelerazione del cambiamento strutturale è rappresentato dai costi sociali dell'aggiustamento. Il dibattito apertosi negli ultimi 3 anni sul cosiddetto impoverimento degli italiani è sintomatico di un disagio profondo legato alla condizione di disoccupazione. Come discusso in Boeri e Brandolini (2004), il forte peggioramento nelle percezioni degli italiani riguardo alla loro situazione economica avvertito dopo il 1996 è strettamente intrecciato alla condizione di disoccupazione, un evento vissuto in modo molto più drammatico che negli altri paesi dell'Unione Europea.

1.2. Le uscite senza paracadute

In ogni processo di cambiamento strutturale molti posti di lavoro vengono creati, ma anche molti posti vengono distrutti. Anche quando il saldo netto è positivo, è inevitabile che alcuni lavoratori espulsi dai comparti in declino non riescano a trovare ricollocazione nelle imprese, nei settori e nelle mansioni in espansione. Dotarsi di adeguate coperture assicurative e assistenziali per questi lavoratori è importante non solo per ragioni di equità, ma anche per prevenire che i costi sociali della disoccupazione portino all'introduzione di misure di protezione delle industrie e imprese in declino, frenando così il processo di aggiustamento.

Figura 2 – Grado di copertura dei sussidi di disoccupazione



Note: la linea tratteggiata indica un'interruzione nella rilevazione, la linea verticale indica il passaggio alla "rilevazione continua".

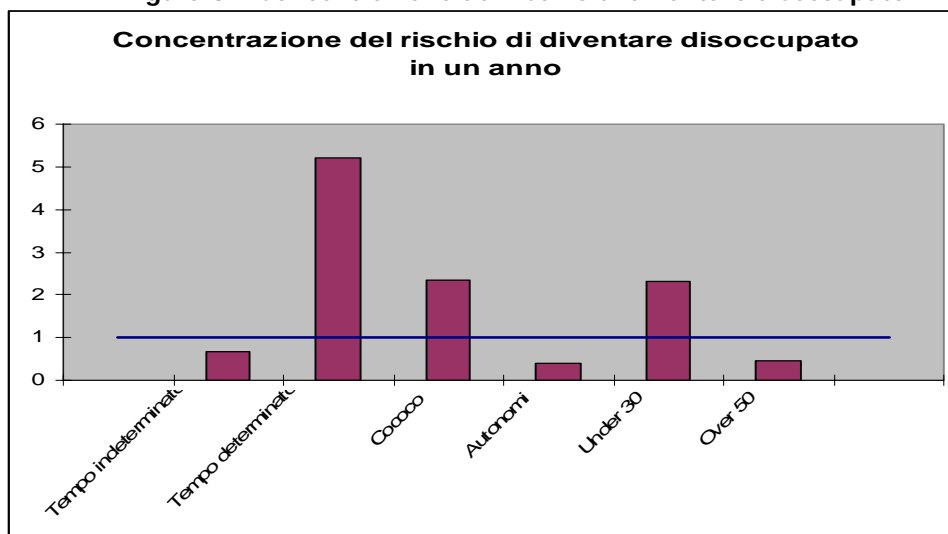
Fonte: ISTAT, Indagini sulle Forze di Lavoro, vari anni.

Il mercato del lavoro italiano ha registrato in questi anni una straordinaria riduzione del tasso di disoccupazione passato dal 12 per cento del 1997 al 7 per cento dell'ultima rilevazione sulle forze di lavoro.

Ma non sembra essere migliorato in questo periodo il grado di copertura offerto contro il rischio di disoccupazione nel nostro paese. Al contrario, la percentuale di disoccupati in senso stretto che riceve un sussidio di disoccupazione, già molto bassa per gli standard internazionali, si è ridotta fortemente sia per i giovani che per gli anziani (Figura 2). Oggi solo poco più del 5% dei disoccupati percepisce una qualche forma di sussidio. In Francia e Germania questa percentuale (rilevata anche in quel caso in base alle RFL) è, rispettivamente, del 70 e dell'80 per cento.

La bassa copertura dei giovani trova spiegazione nella concentrazione del rischio di disoccupazione sui lavoratori con contratti a tempo determinato, parasubordinato o lavoro interinale, divenuti in questi anni, come vedremo in seguito, il canale di ingresso principale del mercato del lavoro. In effetti, come documenta la Figura 3, tratta dalle informazioni retrospettive offerte dalle RFL, il rischio relativo di diventare disoccupati è 5 volte più alto per i lavoratori con contratti temporanei che per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato. Il fatto che sia più probabile perdere il lavoro con contratti temporanei che con contratti fortemente protetti dal rischio di licenziamento non sorprende, ma l'ampiezza delle differenze nel rischio di disoccupazione è degna di nota. I lavoratori temporanei sono a tutti gli effetti *lavoratori duali*, soggetti ad un diverso rischio di mercato degli altri. E data la bassa anzianità contributiva o lo statuto di lavoratore autonomo (nel caso dei parasubordinati), chi perde il lavoro non ha diritto a ricevere sussidi di disoccupazione oppure li riceve solo per periodi molto brevi. Tra l'altro, si è ampliato il divario fra i salari medi e i salari di ingresso (Rosolia e Torrini, 2005) il che riduce la possibilità di trovare assicurazioni alternative contro il rischio di mercato.

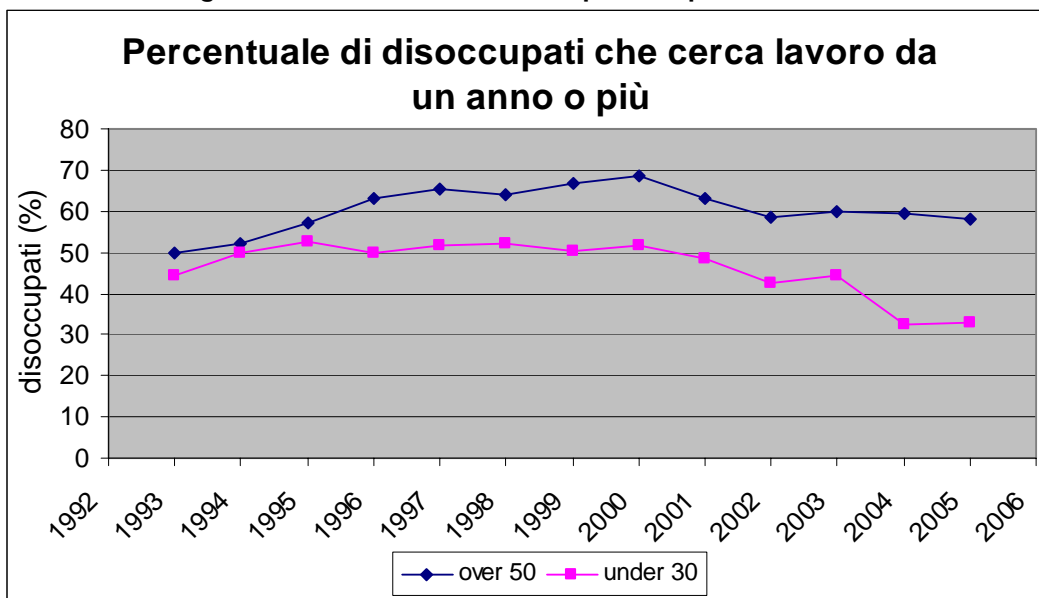
Figura 3 – Concentrazione del rischio di diventare disoccupato



Fonte: Forze di lavoro, ISTAT.

La bassa copertura dei sussidi di disoccupazione per i lavoratori con più di 50 anni è invece il portato della lunga durata della disoccupazione a queste età. Quasi il 60 per cento di chi è disoccupato e ha più di 50 anni rimane disoccupato per più di un anno (Figura 4), il 45% per più di due anni. Mentre si è ridotta la durata della disoccupazione per i giovani, che entrano con contratti temporanei, quella degli over 50 è aumentata. Il divario in quanto a durata della disoccupazione fra i due gruppi di età si è così accentuato: oggi chi perde il lavoro dopo i 50 anni rimane mediamente disoccupato da due a tre volte più a lungo di chi lo perde sotto i 30 anni.

Figura 4 – Durata della disoccupazione per classi di età



Fonte: Forze di lavoro, ISTAT.

1.3. Le entrate senza prospettiva

Come si è visto, i lavoratori duali entrano nel mercato del lavoro con un'alta probabilità di perdere il lavoro e senza coperture assicurative adeguate.

Chi sono e quanti sono i lavoratori duali?

Coerentemente con i dati mostrati in precedenza, riteniamo di poter definire come lavoratori duali tutti gli occupati del mercato del lavoro che non sono regolati da un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Escludiamo dunque da questa definizione i lavoratori sommersi che non vengono rivelati dalle statistiche. Non consideriamo neanche altre dimensioni importanti al di là della durata e della protezione del rapporto di lavoro, quali la retribuzione. Del crescente sconto retributivo pagato da questi lavoratori terremo conto nelle nostre proposte. In sede di contabilità meglio soffermarsi sulla quantità, più che sulla qualità, di lavori temporanei⁵.

⁵ Boeri Garibaldi (2006) discutono le stime di questi lavoratori nel mercato del lavoro italiano.

Proviamo allora a fornire una stima del numero di a) lavoratori dipendenti a termine; b) collaboratori – *coordinati e continuativi, a progetto, occasionali, oppure a partita iva* – che presentano forti indizi di subordinazione. Per avere un quadro definito della dimensione del mercato secondario è necessario utilizzare in modo integrato le RFL dell'ISTAT, la Rilevazione PLUS dell'Isfol, e gli archivi amministrativi INPS.

La più consistente di queste dimensioni è costituita dai lavoratori dipendenti a termine, che nel terzo trimestre 2006 la RFL stima complessivamente in 2.249.000 unità, pari al 9.8 per cento degli occupati. Si noti che in questo aggregato sono inclusi i dipendenti a tempo determinato, i CFL (contratti formazione-lavoro), gli apprendisti (vecchia e nuova forma), i lavoratori interinali, i CIL (contratti inserimento lavorativo) e le più recenti forme contrattuali introdotte dalla Legge 30 (lavoro ripartito, lavoro a chiamata) oltre agli stage, tirocini e pratiche professionali retribuite

La seconda dimensione riguarda la misura delle collaborazioni coordinate e continuative e/o a progetto. Una prima indicazione ci viene dalla fonte INPS, di natura amministrativa, la quale indica il numero di contribuenti della Gestione Separata nel corso del 2005 in 1.475.111. Solo una parte di questi individui sono lavoratori duali. Per identificarli, si usa spesso limitarsi a quei lavoratori che non dispongono di altri redditi, eliminando pertanto pensionati, lavoratori di collaborazione a redditi multipli, i professionisti e gli amministratori di società. La stima che si raggiunge è di circa 800.000 unità⁶.

Le fonti campionarie danno invece stime inferiori ma tra loro molto vicine: 381.000 collaboratori la RFL, 407.000 PLUS⁷. Secondo la RFL, i collaboratori sono *i soggetti per i quali la collaborazione rappresenta lo "status" esclusivo e l'elemento fondante della condizione lavorativa, i cosiddetti collaboratori puri*⁸. Il campione PLUS, invece, presenta un'analisi delle condizioni dell'attività lavorativa dei collaboratori e li classifica a secondo del "grado di autonomia"

I motivi della discrepanza tra il dato amministrativo e quelli campionari si spiegano essenzialmente attraverso il differente riferimento temporale dei due tipi di fonti. La stima dell'INPS è basata sul numero di persone che, nel corso di un anno, hanno contribuito alla Gestione Separata. La RFL e PLUS fotografano invece la condizione occupazionale in un dato istante. Ne consegue che la fonte INPS fornisce una sovrastima dell'area dei collaboratori, mentre RFL e PLUS forniscono una stima più precisa.

Un terzo elemento di dualità è costituito dalle prestazioni d'opera occasionale. Questo aggregato è complessivamente stimato da PLUS in circa 200.000 unità, sebbene il numero di coloro che presentino più di 3 caratteri di subordinazione sia pari a 60.000 unità. La RFL ne stima un numero non molto distante, pari nel terzo trimestre 2006 a 82.000 unità.

Una componente del mercato duale si trova anche all'interno dei lavoratori autonomi, ossia i titolari di partita IVA in condizioni di subordinazione. L'unica fonte disponibile in tal senso è la survey PLUS, dalla quale si può stimare il numero di autonomi duali sulla base di vari quesiti. Somministrando ai lavoratori autonomi titolari di partite IVA quesiti relativi a vari

⁶ Ibid.

⁷ La rilevazione PLUS dalla quale sono desunte le stime qui riportate è stata condotta tra febbraio e aprile 2005.

⁸ Cfr. M. Albisinni, F. Pintaldi (a cura di), *Collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione sulle forze di lavoro. I, II, III e IV trimestre 2004*, ISTAT, Statistiche in breve, marzo 2005.

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20050321_01

“indizi” di subordinazione, in maniera analoga a quanto fatto per i collaboratori, si ottiene una stima di 365.000 persone che presentano più di 3 fattori di subordinazione.

Complessivamente l’area del mercato secondario così individuata coinvolge 3.079.000 individui, con un’incidenza sul totale dell’occupazione pari al 13.4 per cento (Tabella 3).

Tabella 3 – La contabilità dei lavoratori duali

Forma contrattuale	N. di lavoratori	
	Valori assoluti	Incidenza %
Dipendenti a termine involontari	2.249.000	9.8
Collaboratori coordinati e continuativi e/o a progetto	394.000	1.7
Collaboratori occasionali	71.000	0.3
Autonomi con partite IVA	365.000	1.6
Totale lavoratori duali	3.079.000	13.4

Elaborazione su Mandrone Massarelli (2007)

Al di là della misurazione e rilevazione quantitativa dei lavoratori duali, il fenomeno quantitativamente più rivelante è rappresentato dall’importanza che il mercato secondario riveste durante l’entrata di nuovi lavoratori nel mercato del lavoro.

Come già visto in precedenza (Tabella 2) i lavoratori temporanei hanno contribuito al 60% della crescita occupazionale *netta* nel periodo 1998-2004. Ma gli archivi INPS permettono anche di stimare la quota di lavoratori duali sulle assunzioni (Tabella 4). Considerando tutti i lavoratori sotto i 39 anni che per la prima volta compaiono negli archivi INPS, si evince che almeno il 60 per cento delle nuove posizioni aperte nel periodo 1995-2002 sono ascrivibili al mercato duale (Berton e Pacelli, 2007). La percentuale sale al 65 per cento se si considerano le donne. Ovviamente la stima dipende dalle classificazioni di alcune posizioni nel mercato duale. La categoria degli apprendisti, che rappresenta comunque il 20 per cento delle nuove posizioni, potrebbe anche essere considerata diversamente, ma ciò nonostante appare evidente che il mercato secondario è // canale di entrata per antonomasia nel mercato del lavoro. Più del 60 per cento delle nuove posizioni lavorative sono rappresentate da posizioni secondarie.

Tabella 4 – Entrata nel mercato del lavoro per lavoratori sotto i 39 anni

	Donne	Uomini	Totale
Standard a Tempo Indeterminato			
Termine ¹	32.32	31.99	32.09
Collaboratore ²	42.66	39.73	41.08
Professionisti ³	10.35	5.81	7.86
	14.72	22.46	18.9
	100	100	100

Note: Entrate come prima iscrizione all’archivio INPS

1. include CLF apprendistato, Stagionale e Interinale

2. Collaboratori Coordinati e Continuativi

3. Lavoratori Autonomi e Amministratori di società

Fonte: Berton e Pacelli (2007) e elaborazione su base dati Whip

Che il mercato duale rappresenti il porto di entrata nel mercato del lavoro è un fatto fisiologico, di cui aveva probabilmente tenuto conto il legislatore. Più problematica è, invece, la transizione da una fascia di mercato a un’altra. Utilizzando le inchieste delle

forze lavoro, si può stimare la probabilità di transitare dal lavoro temporaneo o a progetto verso un lavoro a tempo indeterminato (Tabella 5). Condizionatamente ad avere un posto di lavoro a tempo determinato, la probabilità di transitare verso un posto a tempo indeterminato nei successivi dodici mesi è pari al 10 per cento, mentre la probabilità di rimanere nel mercato duale è pari circa al 70 per cento (sommando alla persistenza anche la transizione verso il lavoro a progetto). La persistenza nel duale è ancora maggiore quando si considerano i lavoratori a progetto.

Tabella 5 – Matrici di transizione del mercato del lavoro (anni 2004 e 2005)

Senza distinzione di classi di età

Condizione	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Cococo e prestazione occasionale	Libero professionista e in proprio	Inattivi	Disoccupati	Totale
Tempo indeterminato	94.27	1.12	0.11	0.76	2.46	1.30	100
Tempo determinato	11.36	69.31	1.39	1.48	8.30	8.17	100
Co.co.co e prestazione occasionale	5.12	4.36	77.72	2.69	6.16	3.98	100
Libero professionista e in proprio	0.74	0.46	0.13	96.07	1.95	0.66	100
Inattivi	0.38	0.38	0.12	0.38	98.32	0.44	100
Disoccupati	11.96	11.03	1.62	3.39	38.89	33.13	100
Totale	42.13	7.44	1.45	12.55	29.86	6.57	100

Età compresa tra 16 e 35 anni

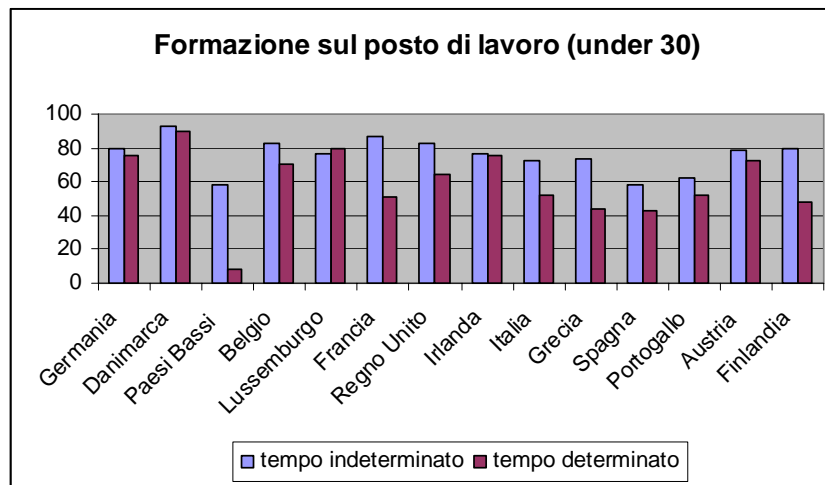
Condizione	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Cococo e prestazione occasionale	Libero professionista e in proprio	Inattivi	Disoccupati	Totale
Tempo indeterminato	93.43	1.57	0.14	1.01	2.26	1.61	100
Tempo determinato	11.94	68.59	1.47	1.57	8.01	8.44	100
Cococo e prestazione occasionale	5.91	5.10	75.46	2.73	6.21	4.62	100
Libero professionista e in proprio	1.00	0.74	0.19	95.86	1.46	0.76	100
Inattivi	5.62	6.09	0.52	0.74	80.81	6.24	100
Disoccupati	12.18	11.62	1.76	3.19	37.74	33.54	100
Totale	49.92	11.82	2.13	12.02	13.66	10.46	100

Fonte: Forze di Lavoro, ISTAT.

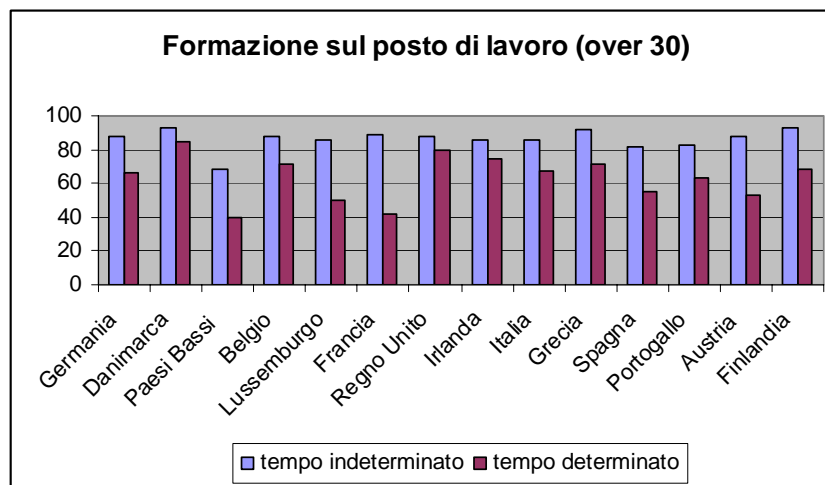
L'instabilità sul mercato dei giovani lavoratori duali pone problemi non solo di equità, ma anche di efficienza. Una dimensione importante del dualismo è infatti quella legata alla formazione professionale. I lavoratori che ricevono maggior formazione professionale tendono a essere maggiormente sicuri (OECD, 2006. Bassanini 2004). E la formazione professionale ha un effetto molto importante sulla sicurezza del lavoro (o percezione di sicurezza), addirittura superiore a quello derivante dall'educazione formale.

Per valutare l'effetto del mercato duale sulla formazione professionale abbiamo utilizzato i dati dello European Community Household Panel, dove esiste una domanda specifica sulla formazione professionale organizzata e pagata dal datore di lavoro (*"Was the vocational education paid for or organized by the employer?"*). Il nostro interesse primario è sulla differenze, in termini di incidenza della formazione professionale, tra lavoratori del settore primario e del settore secondario, dove questi ultimi sono identificati come lavoratori temporanei. Il risultato fondamentale è descritto nelle Figure 5a e 5b. Primo, in ciascuno dei 12 paesi riportati, la probabilità che un lavoratore sotto i 30 anni occupato con un contratto a tempo indeterminato riceva formazione professionale è in media superiore di 10 punti rispetto a quella di un lavoratore con contratto a tempo determinato. Nel caso dell'Italia, in particolare, la differenza sale a circa 15 punti percentuali. Inoltre, come ci si aspetta, la probabilità di ricevere formazione professionale aumenta con l'età. Tuttavia, la differenza tra temporaneo e permanente rimane significativa sia al di sotto che al di sopra dei 30 anni.

Figura 5a– Partecipazione alla formazione sul posto di lavoro per i lavoratori con meno di 30 anni



5b. con più di 30 anni



2 Le nostre proposte

Alla luce dei rilievi precedenti, ci sentiamo di proporre tre insiemi di misure volte a offrire copertura contro il rischio di disoccupazione ai lavoratori investiti dal processo di riorganizzazione dell'economia italiana.

1. L'ampliamento del grado di copertura e il riordino del nostro complesso sistema di sussidi di disoccupazione.
2. L'istituzione di una rete assistenziale di base, con l'introduzione in Italia di un reddito minimo garantito.
3. La ridefinizione dei processi di entrata nel mercato del lavoro per ridurre l'instabilità di percorsi di ingresso che riguardano una frazione consistente dei giovani.

2.1. Il riordino dei sussidi di disoccupazione

Riguardo al primo aspetto, pochi sono i beneficiari in Italia del circuito Cassa Integrazione Straordinaria, Liste di Mobilità che offre trasferimenti relativamente generosi per lunghe durate, fino a divenire un vero e proprio "schema ponte" verso il pre-pensionamento. Tutti coloro che non sono occupati nell'industria (e nelle grandi unità commerciali e turistiche) possono, al più, accedere ai "sussidi di disoccupazione ordinari", che rimpiazzano una quota relativamente bassa del reddito da lavoro (il cosiddetto "tasso di rimpiazzo" è pari al 30-40 per cento del salario precedente, a seconda che si provenga da impiego part-time o full-time, a fronte di una media dell'Unione Europea del 60-70%) per un periodo di 6 mesi (laddove 6 disoccupati su 10 cercano un nuovo impiego per più di un anno)⁹. A differenza degli altri paesi dell'Unione Europea, non esiste uno schema di assistenza per i disoccupati di lungo periodo. Non deve perciò sorprendere la bassa copertura dei sussidi di disoccupazione precedentemente documentata.

La razionalizzazione del sistema di **sussidi di disoccupazione** richiede la definizione di un *unico* sistema di base, accessibile da parte di tutti i lavoratori dipendenti che perdono il posto di lavoro, indipendente dalle dimensioni dell'impresa o dal settore in cui operano. Si tratta di uno schema di tipo *assicurativo*, circoscritto ai lavoratori con precedente esperienza lavorativa e tale da garantire prestazioni rapportate al montante contributivo (dunque al salario precedente) e al periodo contributivo. Questa impostazione può avere un effetto positivo sull'offerta di lavoro: indagini campionarie (Boeri, Boersch-Supan, Tabelloni, 2003) documentano che, a parità di altre condizioni, il salario di riserva dei non-occupati si riduce del 5% quando l'impiego prospettato è coperto da assicurazioni contributive contro il rischio di disoccupazione.

Questo sistema dovrebbe sostituire tutti gli strumenti attualmente esistenti che forniscono sostegno al reddito dei disoccupati (quali la Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, le liste di mobilità e i sussidi ordinari di disoccupazione), che potranno

⁹ I lavoratori agricoli stagionali sono tra i maggiori fruitori dei sussidi ordinari, in virtù anche di controlli limitati dei requisiti di accesso.

comunque continuare ad essere erogati nell'ambito di schemi assicurativi a contribuzione volontaria, auto-finanziati dalle imprese e dai lavoratori (o dalle rispettive organizzazioni) a livello di categoria o di regione. In questo senso possono trovare spazio anche schemi sponsorizzati da organizzazioni di categoria, come nella positiva esperienza delle casse degli artigiani.

Si tratterebbe di una rivoluzione copernicana perché rovescerebbe l'impianto selettivo dei nostri ammortizzatori sociali, oggi molto generosi per molto pochi, fornendo una tutela di base definita sulla base di regole comuni per tutte. L'altro aspetto selettivo del nostro attuale di sistemi di protezione sociale è rappresentato dalla pratica delle leggi ad-hoc di fronte ad ogni caso di (grande) esubero aziendale. La pratica della legge ad-hoc, della mobilità lunga è, tra l'altro, una forma indiretta di aiuto di stato, gravemente lesiva della concorrenza. Ponendo fine a queste pratiche, il nuovo sistema di sussidi di disoccupazione riuscirebbe anche ad essere auto-finanziato da imprese e lavoratori, con allocazioni obbligatorie a fondi extra-budget per rendere il meccanismo di finanziamento più trasparente.

Si noti che questa proposta si distingue profondamente dalle filosofia di chi oggi vuole ridurre ulteriormente il contenuto assicurativo dei sussidi di disoccupazione tramite il pagamento di oneri figurativi per i lavoratori temporanei. Sarebbe la strada intrapresa nel caso dei sussidi di disoccupazione dei lavoratori agricoli che di fatto si configurano come un sussidio salariale dato che il numero di beneficiari in alcuni anni supera quello dei lavoratori del settore.

Nei dettagli, il sussidio di base comune dovrebbe prevedere un periodo contributivo minimo (ad esempio 60 giornate, dunque meno che negli attuali trattamenti a requisiti ridotti) e poi garantire prestazioni con durate crescenti nel periodo contributivo senza alcuna interruzione. Al contrario della pratica attuale di arrestare i sussidi di disoccupazione a requisiti ridotti a 156 giornate -- per cui ogni giornata lavorata in più riduca l'indennizzo (Sestito, 2007) -- nel nuovo sistema ogni giorno lavorato in più dovrebbe allungare la copertura dei sussidi di disoccupazione. Questo almeno fino ad un massimo di due anni raggiungibile dopo diversi anni di contribuzione.

Il livello dei sussidi potrebbe essere fissato ad un livello vicino a quello oggi concesso negli altri paesi della UE e decrescente nel tempo. Ad esempio, i sussidi potrebbero garantire il 65% del salario precedente nei primi sei mesi, scendere al 55% dal sesto al diciottesimo mese e poi garantire negli ultimi sei mesi di eventuale fruizione un sussidio piatto, fissato al di sopra del livello del reddito minimo garantito (vedi sotto) per un individuo. Queste erogazioni dovrebbero accompagnarsi alle misure di attivazione previste anche in combinazione con la concessione di un reddito minimo garantito.

2.2. Il reddito minimo garantito

Uno strumento molto più efficace degli oneri figurativi per contrastare la povertà tra i lavoratori con carriere discontinue e in grado di offrire protezione anche ai disoccupati di lungo periodo, ai poveri senza lavoro, è rappresentato da un **Reddito minimo garantito** (RMG). Questo è uno schema oggi esistente, pur in forme diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea a 15 (e in diversi nuovi Stati membri). Si tratta di un programma

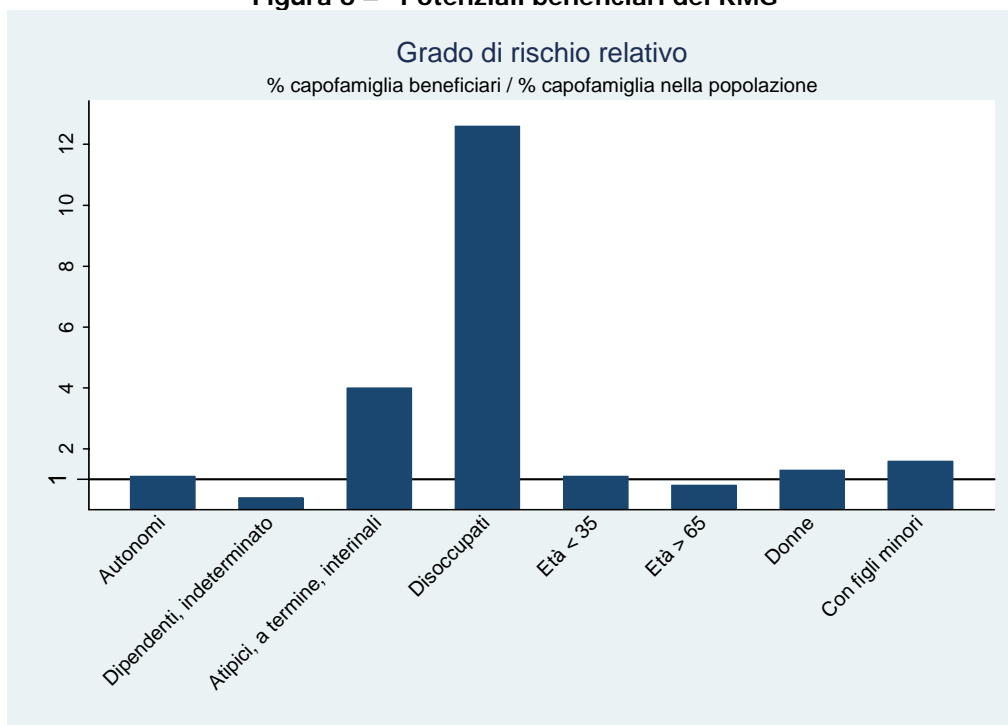
universale e selettivo al tempo stesso, nel senso di essere basato su regole uguali per tutti (non limitato ad alcune categorie di lavoratori come nella tradizione italiana), che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi fa domanda. Il Reddito minimo garantito dovrebbe sostituire e riordinare molti schemi preesistenti, integrandoli più strettamente fra di loro in modo da ridurre sprechi ed evitare che la compresenza di tanti strumenti diversi crei "trappole della povertà" (aliquote marginali di imposta effettive molto alte perché accettando un lavoro si perde il sussidio, si veda OECD 1994).

In particolare, il RMG dovrebbe prevedere maggiorazioni per i figli a carico (in base sia all'età, sia al numero), i familiari disabili e le famiglie monogenitore. Dovrebbe, inoltre, sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché tutte le prestazioni di indennità civile (assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento), l'attuale assistenza sociale e i programmi per i disabili a carattere non contributivo. Sono tutti programmi con obiettivi meritevoli, ma sviluppati in modo non coordinato. Andrebbero perciò riunificati all'interno del RMG, prevedendo maggiorazioni per ciascuna tipologia di beneficiari; in questo modo, le maggiorazioni per invalidi, soggetti non deambulanti e soggetti non autosufficienti sarebbero condizionate alla prova dei mezzi. I test patrimoniali per i soggetti invalidi dovrebbero, comunque, essere meno stringenti che nel caso degli altri soggetti.

Il RMG dovrebbe essere progettato in modo tale da non scoraggiare il lavoro part-time e il lavoro occasionale, le principali fonti di impiego per una quota consistente di potenziali beneficiari. Per questo motivo, il RMG dovrebbe contemplare una generosa franchigia sui guadagni, di importo fisso, e una ritenuta piuttosto bassa, dell'ordine del 60 per cento. Si dovrebbero, inoltre, prevedere misure di "reintegrazione" e di "attivazione" (aiuti nella ricerca di un impiego e sanzioni, in termini di riduzione del sussidio, a chi non collabora), con una chiara differenziazione fra i giovani e i disoccupati di lungo periodo.

Il ruolo fondamentale di un programma come il RMG oggi in Italia è ben illustrato dalla Figura 6. Questa riporta l'incidenza relativa di famiglie con diverse caratteristiche tra i potenziali beneficiari di un RMG fissato a 400 euro per un single, secondo le simulazioni di cui alla parte terza di questo rapporto. Come si può notare, nella popolazione dei potenziali beneficiari la percentuale di nuclei nei quali il capofamiglia è occupato con contratti cosiddetti atipici è superiore di oltre 4 volte all'incidenza di questo tipo di famiglie nell'intera popolazione. Lo stesso valore sale a oltre 12 volte per i nuclei con capofamiglia disoccupato. Infine, anche le famiglie guidate da donne e con figli minori sono presenti in modo più che proporzionale rispetto al loro peso nella popolazione tra i beneficiari di un ipotetico RMG. Si tratta, in altre parole, di tipologie familiari che per un motivo o per l'altro oggi non hanno accesso ad altre forme di sostegno del reddito, ma sono anche quelle che, come abbiamo visto in precedenza, sono maggiormente coinvolte nei processi di riorganizzazione produttiva in corso.

Figura 6 – Potenziali beneficiari del RMG



2.3. Un percorso verso la stabilità

Il terzo tipo di misure riguarda la fase di ingresso nel mercato del lavoro. L'obiettivo di queste misure deve essere duplice. Da una parte, è necessario mantenere la flessibilità delle imprese ad assumere lavoratori. Dall'altra, occorre garantire ai nuovi lavoratori in entrata un percorso di lungo periodo nel mercato del lavoro.

Riteniamo che sia possibile garantire alle imprese la flessibilità in entrata e ai lavoratori un percorso ben definito verso la stabilità. Le riforme del mercato del lavoro di questi anni hanno indubbiamente reso più facile il primo ingresso nel mercato. Ma come abbiamo documentato nelle precedenti sezioni, hanno creato un canale parallelo, una specie di mercato del lavoro secondario. E il passaggio dal mercato del lavoro secondario a quello primario è terribilmente incerto, senza sentieri e percorsi stabili.

Inoltre, ci sono problemi di sostenibilità: in assenza di correttivi, ce ne accorgeremo fra venti-trenta anni quando le prime generazioni di lavoratori temporanei arriveranno all'età di pensionamento con contributi insufficienti ad alimentare una pensione superiore ai minimi sociali. Nel nuovo regime previdenziale, i contributi pagati dai co.co.co, uniti a salari di ingresso che sono spesso al di sotto della soglia di povertà (secondo i dati di Banca d'Italia, quasi il 10 per cento di lavoratori atipici riceve meno di 4 euro all'ora) e a frequenti periodi di disoccupazione non coperti da assicurazioni-ammortizzatori sociali e contribuzioni figurative, sono insufficienti a garantire una pensione adeguata. Bisogna allora definire un percorso che funzioni indipendentemente dall'età, non solo per entrare,

ma anche per rientrare nel mercato del lavoro. Non deve comportare salti nel vuoto, né costi per lo Stato. Il percorso di ingresso deve valere per tutti ed essere sempre aperto.

Le nostre proposte dovrebbero essere attuate simultaneamente perché fanno parte dello stesso disegno, volto ad assicurare un ingresso sostenibile nel mercato del lavoro.

Il sentiero a tappe verso la stabilità. Il canale principale di entrata nel mercato del lavoro deve prevedere un sentiero di lungo periodo per i lavoratori, e, al tempo stesso, permettere alle imprese un'assunzione "flessibile". Nella nostra proposta, il sentiero ha tre fasi: la prova, l'inserimento e la stabilità. Chi viene assunto con un contratto a tempo indeterminato, è soggetto a un periodo di prova di sei mesi, come oggi avviene già per alcune categorie. Serve a non scoraggiare il datore di lavoro che vuole essere garantito circa le qualità del lavoratore. Successivamente, dal sesto mese al terzo anno dopo l'assunzione, il lavoratore è coinvolto in un periodo di inserimento in cui viene tutelato dall'articolo 18 per quanto riguarda il licenziamento disciplinare e discriminatorio e dalla protezione indennitaria (da due a sei mesi di salario) nel caso di licenziamento economico. È questo il periodo in cui datore di lavoro e lavoratore investono in capitale umano specifico all'azienda. Al termine del terzo anno, la cosiddetta tutela reale (reintegra) viene estesa anche ai licenziamenti economici. A questo punto per l'azienda, che ha già investito nel capitale umano del lavoratore, sarebbe comunque molto costoso interrompere il rapporto di lavoro. Quindi, questa forte protezione dell'impiego non è tale da dissuadere il datore di lavoro dall'assumere il lavoratore. Al contempo, riteniamo che la durata massima del contratto a tempo determinato (Ctd) debba essere ridotta a due anni, mentre si dovrebbero aumentare i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione versati da chi assume con Ctd, per coprire i costi, altrimenti scaricati sulla collettività, legati al pagamento di sussidi di disoccupazione agli ex-dipendenti il cui contratto non sia stato rinnovato alla scadenza. Un'impresa che trasforma un contratto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato non potrà comunque fruire del periodo di prova. Insomma, i contratti temporanei devono essere utilizzati soltanto per prestazioni lavorative veramente a termine, mentre il periodo di prova lungo permetterà alle imprese di decidere con maggior flessibilità l'assunzione a tempo indeterminato.

Salario minimo. Coprirebbe i lavoratori oggi lasciati fuori dalla contrattazione. Rimediando a una situazione in cui i datori di lavoro hanno un potere di mercato eccessivo, potrebbe finire per creare più occupazione. Come mostrato dall'esperienza dei paesi latino-americani, non è affatto ovvio che crei lavoro nero. Potrebbe avvenire esattamente il contrario. Il salario minimo, soprattutto se integrato con incentivi all'occupazione (o sussidi a salari bassi), può non far aumentare il lavoro sommerso. Ed in ogni caso, tende ad aumentare le retribuzioni del sommerso, come si evince dalla letteratura sull'effetto "faro" del salario minimo (Lemos, 2003)

Più precisamente, proponiamo un salario unico nazionale con aggiustamenti automatici per: i) lavoratori con età fra i 16 e i 18 anni; ii) maggiori di 18 e minori di 24 anni e iii) aggiustato al costo della vita a livello di macro-regioni¹⁰.

La Tabella 6 riporta la percentuale di lavoratori che ricevono un salario inferiore ad un dato livello, differenziati per tipo di contratto e per macro regione. Sulla base di queste

¹⁰ L'ISTAT produrrà a breve indici dei prezzi con disaggregazione regionale.

informazioni appare ragionevole ipotizzare un livello di salario minimo pari a 5 euro, che equivalgono a circa 826 euro al mese ovvero il 40% della retribuzione lorda mediana, come in Canada. Per il suo aggiornamento, si potrebbe costituire una commissione sui bassi salari incaricata di valutare l'adeguatezza del salario minimo al variare della distribuzione salariale nazionale.

Tabella 6. Percentuale di Lavoratori con Salario Lordo inferiore a un dato valore

Salario orario (€)	Tipici	Atipici	Nord	Sud	Totale
<1	0.038	0.341		0.182	0.054
<1.5	0.113	0.341		0.365	0.125
<2	0.264	1.024	0.145	0.729	0.303
<2.5	0.414	2.389	0.181	1.276	0.517
<3	0.640	3.413	0.290	2.005	0.785
<3.5	1.111	4.778	0.435	3.159	1.303
<4	1.676	6.826	0.580	4.557	1.945
<4.5	2.146	12.287	0.761	6.258	2.677
<5	2.730	15.700	1.341	7.533	3.408

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia

Nella sua applicazione, un ruolo importante dovrebbe essere affidato agli ispettorati del lavoro ed ad un'adeguata assistenza di base fornita in diverse lingue, in modo da favorire la sua applicazione ai lavoratori immigrati.

2.4. Una stima dei costi delle nostre proposte

Le misure di razionalizzazione dei sussidi di disoccupazione sarebbero a costo zero per le casse dello stato per due ordini di motivi. Il primo è che si tratta eminentemente di prestazioni di tipo assicurativo-contributivo. Il secondo è che la creazione di un nuovo schema con un più ampio grado di copertura dovrebbe accompagnarsi alla sostituzione degli schemi selettivi attualmente esistenti (Cassa Integrazione Straordinaria, Liste di Mobilità, Sussidi per Lavoratori Agricoli ed Edili), ad eccezione della sola Cassa Integrazione Ordinaria che ha funzioni di supporto a temporanee riduzioni di orario.

Anche le misure sui processi di entrata sono a costo zero. Il sentiero di lungo periodo verso la stabilità è un contratto di lavoro che non richiede alcun onere per l'erario. L'aumento dei contributi previdenziali dei lavoratori del mercato secondario genera un aumento di entrate nel breve periodo, a cui seguirà tuttavia un aumento di prestazioni previdenziali di lungo periodo. E' quindi neutrale in ottica intertemporale

Per quanto riguarda il RMG, le politiche di attivazione dei beneficiari e serrati controlli amministrativi come quelli discussi nella parte terza del rapporto possono ridurre il rischio di abuso di strumenti universalistici e selettivi come un reddito minimo garantito. Ipotizzando che le amministrazioni locali abbiano gli strumenti (e la volontà politica) di attuare questi controlli e di proporre politiche di reinserimento, è possibile stimare i costi derivanti dall'introduzione di un Reddito Minimo Garantito (RMG) in Italia con un certo grado di precisione sulla base di informazioni sulle condizioni reddituali effettive delle

famiglie italiane, ipotizzando che vi sia un livello contenuto di abuso del sussidio da parte di famiglie che hanno redditi più alti di quelli stabiliti per accedere al trasferimento (per un esercizio di simulazione simile a quello presentato qui su scala europea si veda De Giorgi e Pellizzari 2006).

Sotto queste ipotesi è probabile che la stima dei costi ottenuta da questa simulazione sia molto prudente, ovvero che i costi effettivi possano essere sensibilmente più bassi. È noto, infatti, che programmi di questo tipo sono caratterizzati solitamente da bassi tassi di take-up, esistono cioè moltissime famiglie che avrebbero le caratteristiche reddituali per richiedere il sussidio ma che non presentano domanda. Molti autori si sono occupati di analizzare questo problema identificando varie forme di imperfezione informativa e di stigma sociale tra le cause principali (Hernanz, Malherbet e Pellizzari 2004, Moffit 1983, Riphahn 2001, Yaniv 1997).

Il reddito minimo garantito di cui valutiamo qui i costi è definito come un programma universale, basato cioè su regole uguali per tutti e destinato ad innalzare il reddito di *tutte* le famiglie portandolo ad una soglia minima prestabilita (top-up scheme). Non si tratta, in altre parole, di un sussidio a cifra fissa, ma di *un'integrazione economica* volta a completare il reddito familiare laddove tale reddito risulti inferiore al minimo stabilito per accedere al programma. L'erogazione del RMG è condizionata al superamento di un'accurata prova dei mezzi volta a verificare le condizioni di eleggibilità.

Stabilire la soglia di accesso al programma è ovviamente una scelta fondamentale per determinare il costo complessivo del programma ed il numero di persone che potrebbero fruirne. Nelle nostre simulazioni, la soglia prescelta è "graduata" in base a due criteri: la composizione del nucleo familiare e la diversità nel costo della vita tra le diverse regioni italiane.

Per quanto riguarda il primo criterio, l'ammontare del sussidio da noi ipotizzato cambia in modo significativo a seconda del numero di componenti della famiglia. Per operare questo aggiustamento ci affidiamo ad una scala di equivalenza comunemente utilizzata dall'OCSE¹¹, che stabilisce una soglia minima per i nuclei familiari composti da un solo individuo e incrementa progressivamente tale soglia moltiplicandola per dei coefficienti basati sul numero di adulti e bambini minori di 14 anni presenti in famiglia. Ad esempio, se applichiamo la scala di equivalenza ad una soglia di 400 Euro per un individuo che vive da solo, tale soglia diventa di 600 Euro per una coppia di adulti e di 840 Euro per una famiglia composta da due adulti e due bambini.

Il secondo criterio da noi adottato è invece finalizzato a meglio adattare la soglia per l'accesso al programma di RMG alle condizioni socio-economiche dell'area in cui risiede il beneficiario. Si tratta di un problema molto importante in un paese, come l'Italia, con differenze regionali molto marcate sia nel reddito pro capite che nelle condizioni del mercato del lavoro. In particolare, cerchiamo di tenere conto del fatto che in Italia il costo della vita è considerevolmente diverso tra le regioni del paese. Per questo motivo, ci è sembrato corretto, oltre che utile, cercare di adattare la soglia di accesso al RMG in modo tale da tenere conto di queste differenze. Si tratterebbe, in altre parole, di stabilire le

¹¹ La scala di equivalenza OCSE che utilizziamo per queste stime assegna valore 1 al capofamiglia, 0.5 ad ogni altro adulto e 0.3 ad ogni minore nel nucleo familiare.

soglie in termini di parità di potere d'acquisto, indicizzandole al costo della vita nelle diverse regioni.

Il problema è che fino ad oggi in Italia non esiste un indice del costo della vita a livello regionale, che permetta questo genere di aggiustamenti. La Commissione sulla Revisione degli Indici dei Prezzi che ha recentemente concluso i suoi lavori presso l'ISTAT, ha proposto di pubblicare questi indici e, ci risulta che l'ISTAT abbia intenzione di renderli pubblici a breve. Ma, allo stato attuale, gli indici non sono disponibili. Nelle nostre stime abbiamo perciò cercato di sopperire a tale mancanza, "aggiustando" i calcoli in base al prezzo di un bene standardizzato e di comune utilizzo nel nostro paese – il prezzo di una tazzina di caffè espresso consumata al bar – usufruendo dei dati dell'Osservatorio Prezzi e Tariffe sui prezzi medi prevalenti rilevati nei capoluoghi di regione italiani (vedi Tabella A.5 in appendice).

Si tratta ovviamente di una procedura di indicizzazione piuttosto rozza e che tuttavia ha dei precedenti illustri. *The Economist*, il prestigioso settimanale economico inglese, produce annualmente un confronto sui livelli dei prezzi tra paesi sulla base del prezzo del BigMac, il panino della catena McDonalds¹². L'idea sottostante consiste nel confrontare lo stesso identico bene venduto in paesi diversi e il BigMac è il prodotto ideale: è esattamente identico in tutti i paesi, dagli Stati Uniti alla Cina, e in tutte le sue caratteristiche, da quelle fisiche (la McDonald si vanta di avere attuato una serie di procedure finalizzate a garantire che i suoi panini siano identici in ogni parte del mondo) a quelle ambientali (i ristoranti della catena sono simili in ogni particolare così come le divise dei dipendenti che sono anche istruiti per comportarsi secondo norme omogenee).

Sfortunatamente il nostro caffè espresso al bar non è un bene omogeneo quanto il BigMac (soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche ambientali dei locali nei quali viene consumato) ma garantisce probabilmente un buon *benchmark* per il confronto del livello dei prezzi tra regioni. Ci sembra l'unica soluzione possibile sulla base delle informazioni oggi disponibili ed è comunque sufficiente a valutare quanto l'applicazione di un indicatore che tenga conto delle differenze nel costo della vita possa influire sulle proiezioni di costo totale nel caso di una politica come quella del RMG.

La Tabella 7 sintetizza i risultati delle proiezioni di costo da noi calcolate, applicando tutti i criteri sopra accennati ai dati più recenti dell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane della Banca d'Italia¹³. Si è scelto di stimare i costi per tre diversi livelli di generosità del sussidio e per quattro diverse definizioni di reddito. Come si può chiaramente osservare, i costi complessivi del RMG variano significativamente a seconda del livello della soglia, delle tipologie di reddito e dell'aggiustamento o meno per il costo della vita a livello locale.

¹² Si veda il sito <http://www.economist.com/markets/Bigmac/Index.cfm>

¹³ I dati si riferiscono ai redditi 2004.

Tabella 7 - Stima dei costi del RMG (milioni di Euro), per definizione di reddito¹

Soglia	<i>Correzione soglia</i>	<i>Def. 1</i>	<i>Def. 2</i>	<i>Def. 3</i>
RMG 300	corretta per dimensione nucleo	1,529	2,911	3,056
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>2.0%</i>	<i>3.4%</i>	<i>3.6%</i>
	corretta dimensione nucleo e PPA "espresso" ²	1,300	2,586	2,708
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>1.7%</i>	<i>3.2%</i>	<i>3.4%</i>
RMG 400	corretta per dimensione nucleo	3,018	5,513	5,967
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>3.3%</i>	<i>5.9%</i>	<i>6.6%</i>
	corretta dimensione nucleo e PPA "espresso" ²	2,492	4,764	5,153
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>2.9%</i>	<i>5.6%</i>	<i>6.1%</i>
RMG 500	corretta per dimensione nucleo	5,641	9,993	11,064
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>5.9%</i>	<i>10.8%</i>	<i>12.1%</i>
	corretta dimensione nucleo e PPA "espresso" ²	4,667	8,508	9,396
	<i>% famiglie beneficiarie</i>	<i>5.5%</i>	<i>9.8%</i>	<i>10.9%</i>

Note: ¹ PPA "espresso": parità dei poteri d'acquisto ottenuta tramite il confronto tra il prezzo dell'espresso consumato al bar nei vari Capoluoghi di Regione in Italia.

² Definizioni di reddito:

Reddito1 = Reddito disponibile netto – integrazioni non monetarie – arretrati – borse di studio – assegni alimentari e regali

Reddito 2 = Reddito 1 – affitti imputati (ad eccezione degli immobili utilizzati per attività di lavoro indipendente)

Reddito 3 = Reddito 2 con correzione reddito da lavoro dipendente (95%) e reddito da lavoro autonomo (85%)

Fonte dati: Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane 2004.

Partendo da quest'ultimo aspetto, la tabella documenta come la correzione per il costo della vita possa contribuire a ridurre fortemente i costi del RMG. Ad esempio, nel caso di un RMG con soglia a 400 euro, l'aggiustamento per il costo della vita permetterebbe di ridurre i costi annuali di questo strumento di circa mezzo miliardo di Euro, portandolo da circa 3 miliardi a 2,5 miliardi di Euro. Ciò non deve sorprendere, se si considera che i potenziali beneficiari del RMG risiedono soprattutto nelle regioni meridionali, nelle quali il costo della vita è inferiore alla media nazionale. Per questo motivo, applicare nel Mezzogiorno una soglia ridotta in virtù del minore costo della vita, consentirebbe – oltre ad una maggiore equità nelle condizioni di accesso al sussidio – consistenti risparmi a livello nazionale.

L'adozione di diverse definizioni di reddito incide anch'essa fortemente sui costi del RMG. La differenza più significativa si registra includendo nella definizione di reddito la spesa per l'affitto (nella Tabella 7, passaggio da Def.1 a Def.2. di reddito). Tale scelta genera un deciso incremento del numero di potenziali beneficiari e, conseguentemente, un elevato aumento di costi. Ad esempio, nell'ipotesi di RMG con soglia a 400 Euro, le famiglie beneficiarie passano dal 3 al 6 per cento del totale delle famiglie italiane e i costi lievitano da 3 miliardi a 5,5 miliardi di Euro. Tale dato conferma come la maggior parte delle famiglie povere non ha case di proprietà ed è dunque in affitto.

Infine, è bene spendere alcune considerazioni riguardanti la quarta definizione di reddito da noi adottata. Si tratta fondamentalmente di una definizione di reddito dettata da criteri di "realismo". Infatti, in un paese come l'Italia, dove l'evasione fiscale è un fenomeno ampiamente diffuso, è quantomeno rischioso valutare i costi di una politica assistenziale basata sulla prova dei mezzi senza ammettere che una fetta importante dei redditi da lavoro delle famiglie tenderà probabilmente a sfuggire alla rilevazione. Per questo motivo, abbiamo introdotto un'ulteriore definizione di reddito, ipotizzando di riuscire ad accertare solo l'85% dei redditi di lavoratori autonomi e solo il 95% di quelli dei dipendenti. Il risultato di tale simulazione ci restituisce il livello di costi più alto da noi stimato.

Un RMG stabilito a un livello superiore a quello del RMI (400 Euro per un single nel 2004, ovvero circa 415 a prezzi 2006) costerebbe dunque fino a 6 miliardi di euro. E' una cifra consistente, pari a poco più di un terzo di punto di pil.

Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che in Italia sono già presenti una molteplicità di programmi di sostegno al reddito destinati a particolari categorie di persone. Si pensi, ad esempio, ai sussidi di disoccupazione, all'indennità di mobilità e agli aiuti economici erogati dai Comuni. Ci è sembrato interessante valutare il costo dell'introduzione del RMG paragonandolo a quanto già oggi si spende in Italia per servizi quali assistenza sociale e gli aiuti per l'alloggio, che hanno finalità simile ma proprietà di targeting (equità verticale) ben peggiori.

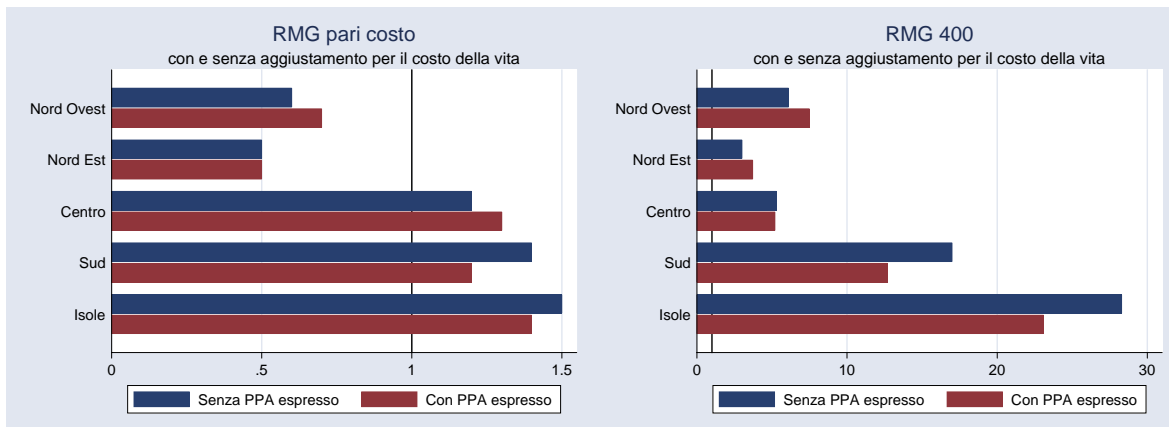
I dati sui servizi sociali sono ricavati dall'European Community Household Panel (ECHP). Secondo tale fonte, la spesa per assistenza sociale e aiuti per l'alloggio si aggirava nel 2004 attorno a 535 milioni di Euro in Italia (per maggiori dettagli, si veda la Tabella A.4 in appendice)¹⁴.

Nella Figura 7 introduciamo due diverse ipotesi di Reddito Minimo Garantito. Nella prima, il RMG è introdotto a parità di costi per lo stato: le risorse già impiegate per assistenza e alloggio vengono ridistribuite in modo tale da fornire un reddito minimo secondo i criteri da noi descritti, ma senza ulteriori aggravii di spesa per lo stato. Nella seconda ipotesi, invece, vengono stimati i costi dell'introduzione di un RMG con una soglia di 400 Euro, confrontandoli poi con gli attuali livelli di spesa sociale.

Nell'ipotesi di parità di costi, è evidente come la redistribuzione delle risorse veda alcune regioni "perdenti" ed altre "vincenti". Nel grafico a sinistra (Figura 7) la linea verticale in corrispondenza del valore 1 funge da spartiacque tra i due gruppi: le regioni che rimangono a sinistra della linea vedono la propria spesa sociale dimezzarsi, quelle a destra beneficiano invece di consistenti incrementi. Si assiste, infatti, ad uno spostamento di risorse dalle regioni del Centro-Nord verso quelle del Mezzogiorno. Infine, è bene notare come l'ipotesi di parità di costi comporti una soglia di accesso al programma estremamente ridotta: 182 Euro secondo la prima definizione di reddito, appena 93 Euro in base alla seconda (quella che include anche le spese per affitto).

¹⁴ I dati utilizzati sono relativi all'ultimo anno in cui l'indagine ECHP è stata svolta, il 2001. Il dato relativo al 2004 è stato ricavato moltiplicando i valori del 2001 per il tasso di crescita della spesa sociale in Italia (pensioni escluse) tra il 2001 e il 2004 e adeguando il valore risultante al livello dei prezzi del 2004.

Figura 7 – Spesa per RMG come frazione dell'attuale spesa per assistenza sociale e aiuti per l'alloggio (nell'ipotesi di identica spesa complessiva e di RMG con soglia 400)



L'ipotesi di un RMG più generoso, con soglia pari 400 Euro, presenta uno scenario ben diverso. In tutte le regioni d'Italia, la spesa attuale risulta insufficiente a coprire i costi del RMG. Tuttavia, mentre nelle regioni del Centro-Nord tale spesa andrebbe duplicata (nel caso della Definizione 1 di reddito), nelle regioni del Sud Italia e nelle Isole tale spesa dovrebbe essere incrementata rispettivamente di 8 e 13 volte rispetto al livello attuale!

Insomma, la spesa totale per un RMG al livello da noi ipotizzato è decisamente superiore a quanto oggi si spende in Italia per assistenza sociale e aiuti per l'alloggio.

Si tratta di un costo eccessivo? Le statistiche provenienti da altri paesi, nei quali politiche come il RMG sono presenti da tempo, ci suggeriscono che non è così. Il problema è che oggi – ma non solo da oggi – in Italia la spesa sociale è fortemente sbilanciata verso le pensioni e di conseguenza si spende poco, pochissimo per assistenza sociale non pensionistica. D'altra parte, una più attenta analisi di quanto oggi si spende in Italia per ammortizzatori sociali può fornirci un quadro parzialmente diverso da quello fino a qui ipotizzato. Secondo i dati forniti dall'INPS per il triennio 2003-2005, la spesa complessiva per ammortizzatori sociali ammonta in Italia a 8,9 miliardi di Euro. In questa voce sono inclusi la Cassa Integrazione, le indennità di mobilità, le indennità di disoccupazione, gli assegni straordinari per la cassa integrazione, i pensionamenti anticipati e i lavori socialmente utili. Di questi 8,9 miliardi, 7,8 miliardi sono stati finanziati con criterio "assicurativo" dai contributi pagati dai lavoratori, mentre 1,1 miliardi sono stati coperti dalla fiscalità generale. Ora, se ipotizziamo di finanziare unicamente con metodo contributivo le prestazioni sociali sopra elencate, è possibile impiegare 1,1 miliardi di Euro provenienti dalla fiscalità generale per finanziare l'introduzione di un Reddito Minimo Garantito. A tale cifra, andrebbe ad aggiungersi quanto già si spende per assistenza sociale e aiuti per l'alloggio (costo che abbiamo stimato vicino ai 535 milioni di Euro), oltre alla miriade di misure di sostegno al reddito – più o meno straordinarie – che molti comuni italiani hanno introdotto in via autonoma nel corso degli anni. Si potrebbe arrivare così a coprire con risorse esistenti circa 2 miliardi di euro.

Se nell'ipotesi più realistica di un RMG di 400 euro il costo si aggira intorno ai 5 miliardi, rimarrebbero poco più di 3 miliardi di euro da finanziare. Queste risorse si potrebbero reperire da una seria riorganizzazione della spesa pensionistica di natura assistenziale

(principalmente pensioni sociali e integrazioni al minimo). Baldini, Bosi e Tosi (2000) stimano che nel 1999 solo circa la metà dei beneficiari di pensioni sociali e integrazioni al minimo avessero effettivamente redditi (pre-trasferimenti) al di sotto della soglia di povertà. Questo implica che circa il 23% della spesa per queste voci era in eccesso rispetto a quanto necessario per integrare i redditi dei beneficiari poveri. Supponendo che questa inefficienza distributiva si sia mantenuta dal 2000 al 2004 (e non abbiamo motivo di pensare che si sia ridotta), una seria riorganizzazione della spesa pensionistica delle sole pensioni sociali e integrazioni al minimo potrebbe liberare ulteriori 1,3 miliardi di euro.

3. Problemi legati all'introduzione di un RMG in Italia

Un'obiezione consueta che viene posta all'introduzione di uno schema come l'RMG è che il nostro paese non avrebbe un'amministrazione in grado di erogare i trasferimenti dopo aver messo in atto meccanismi adeguati di accertamento dei redditi, tali da evitare frodi su vasta scala. E' un'obiezione che merita di essere presa seriamente in considerazione, anche se stranamente non viene mai mossa a molti altri programmi che hanno finalità redistributive, ma che operano redistribuzioni perversive (Boeri e Perotti, 2002). Il sospetto è che queste obiezioni al RMG servano principalmente per coprire la scarsa attenzione dedicata alle categorie meno rappresentate nel processo politico, segnatamente le persone senza lavoro e i figli. Non bisogna dimenticare che schemi di reddito minimo garantito sono oggi presenti in paesi con un livello di reddito pro-capite molto più basso di quello del nostro Mezzogiorno e con tassi di economia sommersa superiori ai nostri. Si pensi ai Nuovi Stati Membri dell'Unione Europea e ai paesi dell'America Latina.

In questa parte del rapporto, ci occupiamo di questi problemi applicativi della nostra proposta, cercando di trarre lezioni dalle esperienze di schemi analoghi sin qui varate nel nostro paese.

Introdurre un reddito minimo garantito in Italia non è un'operazione semplice. Nella sua forma più tradizionale, questo programma dovrebbe essere destinato a tutte le famiglie che si trovino in condizioni di povertà. Dovrebbe quindi avere un carattere universalistico proprio perchè interverrebbe in tutte quelle situazioni in cui non possono intervenire altri programmi o laddove questi interventi non fossero sufficienti a risolvere la situazione di bisogno. Questo implica che l'ammissione al RMG sia sottoposta ad una cosiddetta "prova dei mezzi", ovvero un test amministrativo delle risorse economiche e patrimoniali a disposizione della famiglia che presenta la domanda.

In un paese con una pubblica amministrazione spesso poco efficiente e con elevata incidenza di evasione fiscale e lavoro sommerso, la prova dei mezzi sembra essere difficile da realizzare. Si teme, in altre parole, che introducendo un RMG ci si possa trovare ad affrontare un alto numero di domande delle quali sarebbe molto difficile verificare la veridicità. Recentemente in Italia è stato fatto un importante passo avanti su questo fronte con l'istituzione dell'ISEE - Indicatore della Situazione Economica Equivalente - ovvero un indicatore della ricchezza effettiva delle famiglie, un "riccometro", che comprende sia elementi reddituali che patrimoniali e che tiene conto sia della numerosità del nucleo familiare che della presenza di disabili o invalidi in famiglia¹⁵. La tabella A.3 in appendice fornisce i dettagli relativi alla costruzione dell'indicatore ISEE.

¹⁵ L'ISEE, Indicatore della Situazione Economica Equivalente, è stato introdotto per la prima volta nel 1997 (articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n.449), e poi successivamente modificato nel 1998 e 2000 (Decreto Legislativo n. 109 del 31 marzo 1998 e n. 130 del 3 maggio 2000), al fine di introdurre criteri omogenei per la valutazione delle condizioni economiche delle famiglie. Si basa su autodichiarazione e le autorità possono effettuare controlli amministrativi sui dati riportati dai richiedenti. Serve per accedere a innumerevoli servizi e trasferimenti forniti dalle amministrazioni pubbliche (sussidi economici, assistenza, servizi sociali comunali, asili, etc.) e comprende sia elementi reddituali che patrimoniali e tiene conto della numerosità familiare e della presenza di minori e disabili.

Questo indicatore viene regolarmente utilizzato da moltissime amministrazioni locali per gestire l'accesso a numerosi servizi, dagli asili comunali ai servizi sociali. Tuttavia, rimangono molte perplessità sull'efficacia di questo strumento nel determinare l'effettiva ricchezza delle famiglie, poiché basato principalmente sull'autocertificazione.

Oltre a queste importanti preoccupazioni circa la platea di potenziali beneficiari e i rischi di abuso, vi sono altri problemi legati agli incentivi a reintegrarsi nel mercato del lavoro da parte di chi, pur legittimamente, beneficia dei trasferimenti dello stato. Così come tutti i programmi di sostegno al reddito di chi non lavora, anche il RMG comporta dei disincentivi al recupero della capacità di autosostentamento dei beneficiari e può creare delle cosiddette trappole della disoccupazione e della povertà. Per questo motivo, sarebbe necessario – ed è questa la soluzione adottata nei paesi che già hanno attivato un programma di questo tipo – affiancare il semplice sussidio monetario a programmi di reinserimento lavorativo-sociale, finalizzati a consentire ai beneficiari di recuperare rapidamente e stabilmente le proprie capacità reddituali ad un livello adeguato.

Nelle pagine che seguono affronteremo questi ed altri problemi relativi alle regole d'accesso, ai controlli e alle politiche d'attivazione da accompagnare all'introduzione di un RMG in Italia. Lo faremo cercando anche di trarre lezioni dalla cosiddetta "sperimentazione" del Reddito Minimo d'Inserimento (RMI) in Italia, uno schema universale e selettivo di assistenza ai poveri introdotto nel 1998 in 39 Comuni italiani e affiancato da programmi di reinserimento lavorativo e sociale. Questa esperienza si concluse nel 2001 con la decisione del neo-insediato Governo Berlusconi di abbandonare il RMI per sostituirlo con un altro programma, il *Reddito di Ultima Istanza*, che non ha mai visto la luce.

Purtroppo, la parola sperimentazione sembra avere in Italia un significato del tutto particolare. Il RMI non è stato introdotto con quelle accortezze che permettono davvero di valutare un esperimento di politica economica/sociale permettendo poi di migliorarne l'efficacia quando introdotto su scala generalizzata. In particolare, non c'è stata una raccolta accurata di dati individuali sui beneficiari, non sono stati definiti e monitorati i cosiddetti gruppi di controllo formati da persone mediamente con le stesse caratteristiche dei beneficiari del RMI, ma esclusi dal trasferimento, e i cui esiti occupazionali e reddituali avrebbero potuto essere comparati a quelli dei beneficiari del RMI. Di conseguenza, la sperimentazione è stata in gran parte un'occasione persa per valutare i costi e i benefici derivanti dall'introduzione di un RMG in Italia. L'estensione del RMI a nuovi Comuni, decisa nel 1999, fu poi un metodo per distribuire le poche risorse disponibili a Comuni scelti sulla base di criteri che nulla avevano a che fare con l'idea della sperimentazione. Tuttavia, in questi anni siamo riusciti a raccogliere dati individuali provenienti da alcuni dei Comuni coinvolti in quella sperimentazione che ci permettono ora di compiere a posteriori alcune inferenze circa i problemi attuativi menzionati in precedenza. Inutile sottolineare come l'adozione di un metodo sperimentale fin da subito avrebbe permesso di compiere già da tempo inferenze molto più approfondite, con ovvi vantaggi sul piano della definizione delle politiche sociali in Italia.

Cominceremo dall'utilizzare i dati raccolti presso le amministrazioni di due comuni (Rovigo e Foggia) che hanno partecipato alla prima sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento per trarre indicazioni sulle due problematiche illustrate in precedenza. In

particolare, dall'esperienza di Rovigo vedremo come programmi di reinserimento attivo efficienti sono in grado di ridurre notevolmente se non annullare i disincentivi generati da sussidi anche generosi. La sperimentazione di Foggia fornisce, invece, indicazioni interessanti riguardo alla prova dei mezzi e ai controlli amministrativi. Successivamente utilizzeremo un'indagine campionaria relativa alla Regione Friuli Venezia Giulia, combinata con i dati amministrativi degli archivi ISEE dell'INPS, per descrivere quali sono i redditi maggiormente difficili da rilevare in sede di prova dei mezzi.

3.1. Alcune lezioni dall'esperimento del RMI

Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) è stato introdotto in via sperimentale nel nostro paese con la Legge Finanziaria per il 1999 sulla base delle indicazioni del rapporto della Commissione Onori, istituita dal primo Governo Prodi all'avvio della legislatura. Si trattava di un reddito minimo garantito il cui accesso era subordinato ad una prova dei mezzi. L'entrata nel programma era inoltre subordinata alla partecipazione a progetti di reinserimento sociale e/o lavorativo finalizzati a superare la situazione di non-autosufficienza economica.

Prima di questo esperimento non esisteva in Italia (e non esiste tuttora, dopo l'abbandono del RMI) un programma di sostegno al reddito di ultima istanza e di natura assistenziale, ovvero finanziato attraverso la fiscalità generale. La cosa più simile ad un RMG era ed è la pensione sociale, che svolge essenzialmente il ruolo di reddito minimo ma solo per la popolazione più di 65 anni e ha una modesta capacità di raggiungere persone in stato di bisogno (proprietà di targeting insoddisfacenti), trovandosi solo il 50% dei beneficiari delle pensioni sociali al di sotto della linea di povertà (Baldini, Bosi e Tosi, 2000).

Molte amministrazioni locali, principalmente comunali, strette tra la mancanza di un programma nazionale di contrasto della povertà e l'esigenza di dare risposta alle istanze locali, hanno nel corso degli anni attivato dei loro programmi di reddito minimo o minimo vitale. Mancano informazioni attendibili al riguardo ma si calcola che oltre il 60% dei comuni italiani offra una qualche tipo di sostegno economico, in forma continuativa o una tantum, ai cittadini più poveri. Questa frammentazione territoriale genera forti disparità di trattamento tra cittadini in condizioni economiche simili che risiedono in aree diverse del paese. Il Reddito Minimo d'Inserimento, pur delegando ai comuni l'attuazione del progetto, imponeva a tutti i Comuni standard minimi di assistenza.

L'esperimento iniziò nel 1999 e coinvolse inizialmente 39 comuni per poi essere esteso nel 2001 ad altri 267 Comuni. Tuttavia, il disegno della sperimentazione fu tale da renderla pressoché inutile a fini conoscitivi. La scelta dei Comuni partecipanti non fu finalizzata a rappresentare la totalità della popolazione e del territorio del paese. I primi 39 Comuni furono selezionati sulla base dell'incidenza della povertà, con qualche accorgimento aggiuntivo per rappresentare sia il Nord che il Sud del paese. I successivi 267 vennero individuati sulla base della loro appartenenza ad un'area coinvolta in un Patto Territoriale, cui partecipavano già i Comuni coinvolti nella prima fase. Nulla di più lontano da un disegno sperimentale.

Inoltre, sia nella prima che nella seconda fase, non fu contemplata in alcun modo la creazione di gruppi di controllo, tali da permettere un'identificazione degli effetti del RMI. In assenza di informazioni su Comuni e individui con le stesse caratteristiche di quelli in cui veniva erogato il RMI, ma privi di questi trasferimenti, non è infatti possibile isolare gli effetti della misura assistenziale, separandoli da altri fattori comuni a diverse aree del paese (ad esempio il miglioramento della congiuntura o delle condizioni del mercato del lavoro). Anche qualora si fosse notato una riduzione nei tassi di povertà nei Comuni in cui l'RMI era stato erogato, non sarebbe perciò stato possibile attribuire questo miglioramento all'RMI.

Infine, nemmeno nei Comuni in cui l'RMI veniva erogato vennero raccolte informazioni dettagliate sui beneficiari del RMI. La valutazione del progetto fu affidata ad un gruppo di istituti indipendenti che non ebbero la possibilità di accedere a dati statistici adeguati in quanto dai comuni arrivarono solamente informazioni aggregate sul numero di beneficiari, il numero di programmi attivati, etc. Infine, la data prevista per la pubblicazione del rapporto coincise con l'insediamento del nuovo governo nel 2001 e, data l'intenzione di del nuovo esecutivo di non dare seguito all'esperimento, il rapporto non venne mai reso pubblico (IRS, Fondazione Cancan, CLES 2001).

L'ultimo atto della storia del RMI è infatti il "Libro Bianco sul Welfare" del 2003 (Boeri e Perotti, 2003) che ne sancì l'abbandono a favore di un cosiddetto "Reddito di Ultima Istanza" la cui definizione e implementazione non è mai avvenuta.

Non volendoci rassegnare all'idea che la sperimentazione del RMI fosse stata inutile, ci siamo adoperati – con l'aiuto di un gruppo di brillanti e volenterosi studenti dell'Università Bocconi¹⁶ – nel raccogliere personalmente i dati individuali sui beneficiari del RMI in alcuni comuni.

In questo paragrafo presenteremo alcune elaborazioni sui dati dei comuni di Rovigo e di Foggia. Come si vedrà, il grande sforzo di raccolta dei dati ci permette di evidenziare alcuni risultati importanti, ma dal nostro lavoro emerge anche la frustrazione per le tante questioni che si sarebbero potute affrontare e risolvere se si avesse avuto la lungimiranza di disegnare la sperimentazione del RMI in modo più accurato.

3.2. L'RMI a Rovigo: efficacia dei programmi e generosità del sussidio

Il caso di Rovigo è interessante per due ragioni principali. In primo luogo, i servizi sociali del Comune erogavano già precedentemente all'introduzione del RMI una forma di assistenza economica ed avevano legami e contatti ben avviati con una rete di realtà sociali in grado di fornire i programmi di reinserimento. La seconda ragione è che al termine della sperimentazione del RMI il comune ha introdotto, finanziandolo con risorse regionali, un nuovo programma, denominato Reddito di Ultima Istanza (RUI) e ideato come una sperimentazione locale, del tutto indipendente dalle indicazioni del Libro Bianco sul Welfare.

¹⁶ Simona Baldi, Daniele Bernardinelli, Rosanna Spallone.

Grazie alla disponibilità dell'amministrazione comunale siamo qui in grado di presentare alcune elaborazioni sui dati individuali dei beneficiari sia del RMI che del RUI¹⁷.

Il RUI rodigino si caratterizza principalmente per un sussidio meno generoso (soprattutto in termini di durata) rispetto al RMI. Il RMI erogava nel 2003 - suo ultimo anno di applicazione¹⁸ - un sussidio massimo pari € 278.89 (548.104 lire) per un single, incrementato secondo una scala di equivalenza per la numerosità familiare.

Il RUI viene introdotto nel 2004 (il primo ingresso nel programma avviene il 14 luglio 2004) con due diverse modalità. La prima categoria di beneficiari (definito RUI di sostegno) si riferisce a persone "in grave situazione di disagio", per le quali non sia prevedibile il reinserimento lavorativo economico e l'autonomia economica. Si tratta in sostanza di invalidi e persone affette da gravi handicap o persone soggette a forte emarginazione sociale (la valutazione di questi casi è affidata all'assistente sociale). A questi individui viene erogato un sussidio massimo di €300 mensili per un singolo, incrementati del 50% per un secondo membro del nucleo familiare e di ulteriori €100 per ogni ulteriore componente il nucleo. La durata massima del RUI è di 6 mesi, rinnovabili (in principio senza vincoli sul numero di rinnovi). La seconda modalità di RUI riguarda, invece, le persone "in situazione di disagio socio-economico e di difficoltà temporanea nell'accesso ad una occupazione", ovvero persone per le quali è prevedibile un recupero della capacità di auto-sostentamento. In questa seconda definizione, quella maggiormente paragonabile al RMI, il RUI paga €350 mensili per un single, incrementato di €100 per ogni componente aggiuntivo¹⁹. Il sussidio può essere erogato per un massimo di 6 mesi ed è rinnovabile una sola volta.

Rimane da notare, infine, che i criteri reddituali per l'accesso al RUI sono più stringenti di quelli precedentemente applicati per il RMI. Nel caso del RMI, infatti, il reddito equivalente familiare non doveva superare la soglia massima del sussidio (quindi, €278.89 mensili ovvero circa €3.500 annui rivalutati al 2004) mentre per accedere al RUI era necessario un reddito ISEE (una misura un po' diversa del reddito equivalente) non superiore a €5.000.

La Tabella 8 descrive le caratteristiche dei diversi programmi e i valori rilevati dai dati individuali dei beneficiari²⁰ (in corsivo). I dati relativi al RUI si riferiscono agli anni 2004 e 2005. Informazioni più dettagliate sono riportate in appendice nella tabella A.2.

Come si nota dalla tabella, i trasferimenti monetari sono più generosi nel RMI che nelle due versioni del RUI mentre la durata media della permanenza nel programma è notevolmente ridotta nel RUI, soprattutto in quello finalizzato al reinserimento lavorativo.

Per quanto riguarda i programmi di reinserimento, le informazioni disponibili sono limitate e piuttosto vaghe. Dai dati ufficiali non è possibile sapere quanto sia stato speso per l'attivazione e la gestione di questi progetti. Sembra, tuttavia, che l'investimento in queste attività sia stato molto più contenuto per il RUI che per il RMI, che veniva finanziato a livello centrale. In particolare il progetto originario del RUI destinava soli €20.000 annui per il finanziamento dei programmi di reinserimento. Inoltre, dai dati individuali sappiamo

¹⁷ Tutti i dati utilizzati in questo rapporto sono stati trattati in forma anonima e in scrupolosa osservanza del "Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici"

¹⁸ La sperimentazione si concluse ufficialmente nel 2001 ma, con successive proroghe, i comuni hanno potuto continuare a seguire i soggetti già in carico al programma fino al 2003 (e con qualche pagamento effettuato ancora nel 2004).

¹⁹ Esistono inoltre per entrambe le modalità ulteriori integrazioni in caso di handicap e/o presenza di minori.

²⁰ Per dati individuali intendiamo sempre il nucleo familiare di beneficiari.

che nel caso del RMI i beneficiari non coinvolti in alcun progetto di reinserimento sono stati meno del 3% mentre per il RUI la percentuale dei non partecipanti a programmi di reinserimento è il doppio di questa, per l'esattezza pari al 6.5%. Inoltre per alcuni beneficiari del RUI i programmi di reinserimento hanno denominazioni davvero poco significative, ad esempio "obbligo di pagamento bollette" oppure "verifica della situazione sanitaria". Legittimo il sospetto che non si tratti di veri e propri schemi di attivazione e reinserimento lavorativo.

Tabella 8 – Caratteristiche del RMI e del RUI a Rovigo

	RMI 2001-2003	RUI inserimento	RUI sostegno
Erogazioni monetarie			
Media	<i>390.8</i>	<i>351.6</i>	<i>291.4</i>
Durata del sussidio			
Ufficiale	Illimitata	max 6 mesi, rinnovabile	max 6 mesi, rinnovabile (una sola volta)
Rilevata			
media	<i>22.8</i>	<i>3.3</i>	<i>10.2</i>
min	<i>0.8</i>	<i>0.3</i>	<i>9.3</i>
max	<i>57.5</i>	<i>12.1</i>	<i>11.1</i>

Il confronto tra i due programmi è interessante perché consente di valutare i possibili effetti di variazioni nella generosità di un reddito minimo garantito. Il RMI, è uno schema più generoso nei trasferimenti monetari (sia per ammontare che per durata) ma associato a programmi di reinserimento più articolati. Il RUI offre trasferimenti meno generosi a fronte di un investimento sui programmi di reinserimento molto più limitati.

Il confronto fra RUI e RMI permette perciò di analizzare quello che spesso è percepito come il trade-off più complicato di qualsiasi programma di sostegno del reddito. Si vorrebbero offrire sussidi generosi (compatibilmente con le disponibilità di bilancio) per contrastare le situazioni di disagio economico. Tuttavia, trasferimenti monetari consistenti rischiano di disincentivare il recupero dell'autonomia economica da parte dei beneficiari. Esiste una letteratura molto vasta sull'argomento (i cui contributi più interessanti vengono proprio da programmi sperimentali), dalla quale risulta che misure di attivazione efficienti possono facilmente contrastare eventuali disincentivi al superamento della condizione di bisogno (Ashenfelter 2005, Card 2005, Meyer 1995 e Van Ours 2006, OECD 2003).

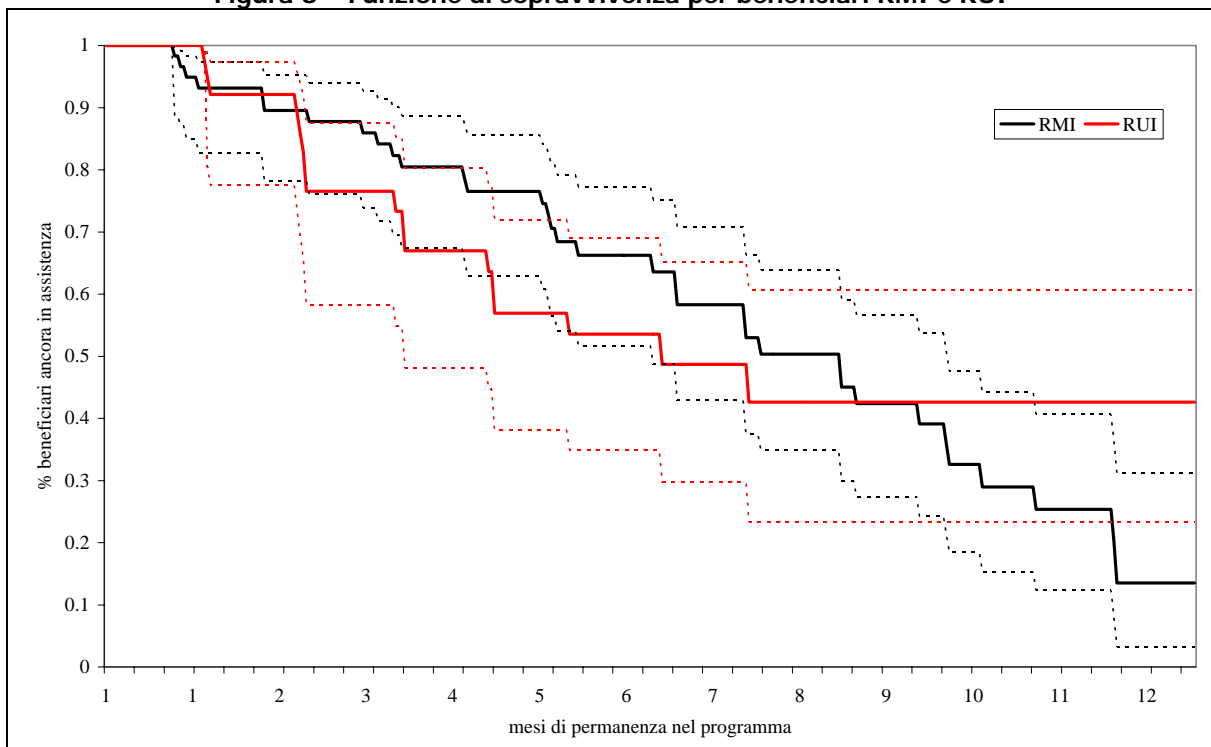
Nella Figura 8 si confrontano i tassi di sopravvivenza nel programma (ovvero la percentuale di beneficiari che sono ancora in trattamento per diverse durate di ricezione del sussidio) per i beneficiari del RMI e del RUI. Naturalmente questo esercizio sottende l'ipotesi che i destinatari dei due programmi siano effettivamente confrontabili, così come le condizioni di mercato del lavoro all'interno del quale si muovono. Proprio a questo scopo sarebbe servita la creazione di gruppi di controllo sperimentali. Qui stiamo sostanzialmente utilizzando i beneficiari del RUI come gruppo di controllo per il RMI.

La figura A.3 in appendice mostra l'andamento di alcuni indicatori del mercato del lavoro rodigino nel periodo di implementazione del RMI e del RUI e segnala che non ci sono state variazioni particolarmente significative.

Per garantire maggior comparabilità tra i due gruppi abbiamo selezionato solo i beneficiari del RMI nel secondo biennio di sperimentazione (ovvero quelli entrati nel programma a partire da gennaio 2001) e considerato un periodo di permanenza nel programma non superiore a 12 mesi (il periodo massimo di permanenza nel RUI). Inoltre, poiché molti beneficiari del RUI (circa il 50%) erano persone che ancora ricevevano il RMI al momento del passaggio tra i due programmi, abbiamo ulteriormente ristretto l'analisi escludendo queste osservazioni. Infine, per concentrarci esclusivamente sugli effettivi casi di successo, abbiamo ri-codificato come uscita dal programma solo quei casi in cui i beneficiari lasciano il programma per motivi economici, ovvero perché il loro reddito superava la soglia di accesso.

In appendice la stessa analisi è ripetuta, e confermata, anche per definizioni meno restrittive del gruppo di beneficiari.

Figura 8 – Funzione di sopravvivenza per beneficiari RMI e RUI



Il grafico evidenzia come la funzione di sopravvivenza (ovvero la percentuale di beneficiari ancora in assistenza) sia sostanzialmente indistinguibile per i due programmi (le linee tratteggiate delimitano intervalli di confidenza del 95%). Per i primi tre mesi sembra che i tassi di uscita siano più elevati per il RMI mentre, in seguito, le uscite aumentano soprattutto per il RUI, anche se queste differenze non sono mai statisticamente significative.

E' importante notare, inoltre, che queste stime non tengono conto dei possibili effetti comportamentali. Se è vero che i programmi di sostegno del reddito generano disincentivi alla ricerca di un nuovo impiego e che tali disincentivi aumentano all'aumentare della generosità del sussidio – sia in termini monetari che di durata – è plausibile che in questo confronto i beneficiari del RUI stiano esercitando sforzi maggiori per uscire dalla condizione di bisogno. In altre parole, se riuscissimo a controllare questi effetti comportamentali e confrontare beneficiari di RMI e RUI che si attivano per recuperare l'autosufficienza economica con la stessa intensità, le due funzioni di sopravvivenza risulterebbero ancora più simili. Purtroppo, i dati a nostra disposizione non ci consentono di fare di più. Un altro aspetto sul quale una sperimentazione ben disegnata avrebbe permesso di risultati migliori.

3.3 L'RMI a Foggia: l'effetto dei controlli amministrativi

Il caso di Foggia è interessante soprattutto perché è possibile investigare gli effetti di controlli amministrativi sulle condizioni di accesso al sussidio. A Foggia, infatti, vi sono stati controlli piuttosto rigorosi, soprattutto se messi in relazione a quelli attuati in altri Comuni del Mezzogiorno.

Ciò è accaduto perché l'amministrazione locale ha inizialmente preso alla lettera la norma (contenuta nel decreto istitutivo il RMI) che escludeva dall'accesso al RMI chiunque avesse una casa di proprietà. Questa restrizione ha portato al non accoglimento di circa una domanda su cinque, per la precisione 710 domande sulle 3693 presentate a Foggia.

Molte famiglie cui era stato negato l'accesso al RMI in virtù di questa norma, per l'esattezza 169 famiglie, hanno in seguito fatto ricorso al TAR per chiedere l'accesso al sussidio. Non poche di queste famiglie, più di due su tre (123 su 169), si sono poi viste riconoscere dal tribunale amministrativo il diritto a ricevere il sussidio inizialmente negato in virtù del fatto che avevano una casa di proprietà.

Queste vicende hanno spinto l'amministrazione locale a dedicare crescente attenzione ai controlli amministrativi dei requisiti di accesso al sussidio su tutti i beneficiari, con un difficile sforzo di coordinamento tra diversi uffici (Guardia di Finanza, ufficio tecnico erariale, etc.).

I controlli amministrativi sono stati effettuati dal 2000 in poi, a partire dai nuclei di beneficiari più "sospetti" secondo la valutazione discrezionale dell'amministrazione. A seguito di questi controlli, molti nuclei hanno deciso di rinunciare immediatamente al RMI o di non rinnovare la loro richiesta l'anno successivo (per ricevere il RMI occorreva rinnovare l'istanza ogni 12 mesi).

La Figura 9 mostra la percentuale di famiglie che ha rinunciato al RMI o deciso di non rinnovare l'istanza alla scadenza nei vari anni in cui queste informazioni sono disponibili. Nel 2000 (quindi prima dell'attuazione dei controlli) le rinunce volontarie o i mancati rinnovi riguardano circa il 4% dei beneficiari, nel 2001 questi salgono al 6%, per

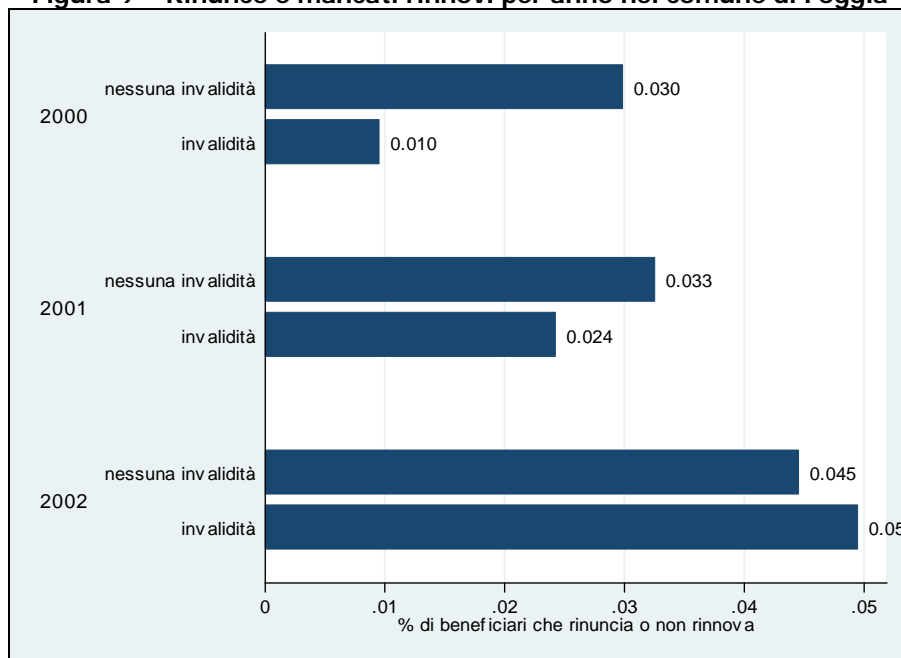
raggiungere il 10% nel 2002, ultimo anno per cui sono disponibili dati sulle rinunce volontarie al sussidio²¹.

Come si evince dal grafico, gli incrementi maggiori nelle rinunce/mancati rinnovi si sono avuti tra i nuclei che avevano dichiarato una qualche forma di invalidità per qualche componente. Non sembrano esserci, invece, differenze significative nei tassi di rinuncia/non-rinnovo per quanto riguarda altre variabili "sospette" quali, ad esempio, la proprietà di una casa o il lavoro autonomo.

Uno dei controlli che si è rivelato maggiormente efficace nel dissuadere famiglie di "falsi positivi" dal rinnovare la domanda per il RMI è rappresentato dalla richiesta, rivolta a chi si dichiarava disoccupato, di partecipare ai progetti che si tenevano in orario di lavoro. Organizzare i progetti di reinserimento durante l'orario di lavoro e richiedere una partecipazione obbligatoria da parte dei beneficiari disoccupati e in grado di lavorare sembra un meccanismo efficace e poco costoso (in termini amministrativi) per contrastare abusi del RMI da parte di persone con un reddito non dichiarato, perché legato a prestazioni nell'ambito dell'economia sommerso.

E' probabile che uno degli elementi che garantisce efficacia ai controlli amministrativi riguardi anche le interazioni tra vari programmi assistenziali (Pellizzari 2006). Molti beneficiari di programmi di assistenza sociale ricevono in realtà più di un sussidio (per esempio, un assegno di invalidità e un sostegno economico per ragioni di reddito). In caso di falsa dichiarazione un controllo su uno solo di questi programmi può essere molto efficace nel rilevare situazioni di abuso anche sugli altri. Di conseguenza, beneficiari che ricevono più sussidi grazie a dichiarazioni false saranno particolarmente disincentivati a presentare domanda per quei programmi che sono credibilmente sottoposti a verifiche amministrative.

Figura 9 – Rinunce e mancati rinnovi per anno nel comune di Foggia



²¹ I beneficiari che escono dal programma per superamento della condizione di bisogno sono generalmente registrati come uscite per motivi di reddito (ovvero perché il reddito familiare supera la soglia di accesso al programma).

3.4. L'uso dell'indicatore ISEE per l'accesso ai programmi assistenziali

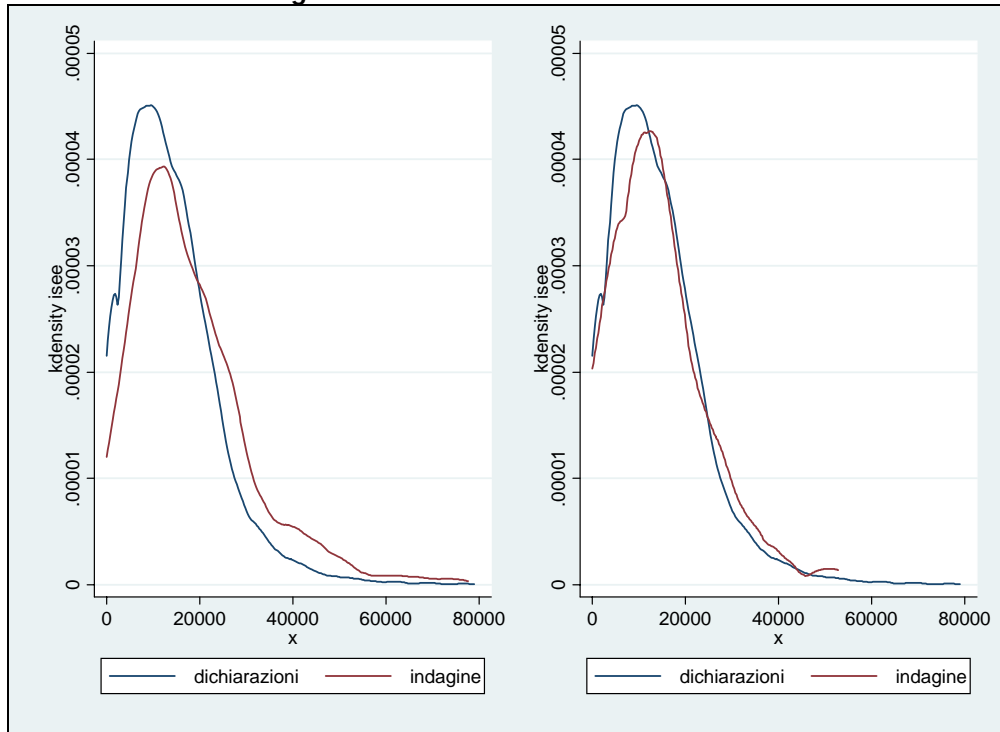
In questi mesi, la regione Friuli Venezia Giulia sta preparando l'introduzione a livello regionale di un Reddito Minimo Garantito. A questo fine, è stata commissionata ad una società di rilevazione un'indagine conoscitiva sulle condizioni di vita delle famiglie residenti nella regione, contenente indicazioni estremamente dettagliate sul patrimonio e i redditi dei nuclei famigliari campionati. L'indagine è stata svolta nel periodo tra ottobre 2006 e febbraio 2007. Il campione di famiglie intervistate è stato costruito in base a due criteri: circa 600 famiglie sono state scelte in modo casuale dalla popolazione totale delle famiglie friulane; le restanti 400 famiglie, invece, sono state estratte dall'archivio di tutte le dichiarazioni ISEE di valore inferiore a 5000 euro presentate nel corso del 2005. I dati di questa indagine consentono di ricostruire per ciascuna famiglia inclusa nei due campioni il valore ISEE corrispondente.

Nel primo riquadro a sinistra della Figura 10 possiamo così confrontare la distribuzione del valore ISEE ricavata dal campione casuale della nostra indagine con la distribuzione del valore ISEE ricavata da un campione delle dichiarazioni ISEE effettivamente compilate dai cittadini del Friuli Venezia Giulia nel corso del 2006, il cui dato è stato reso disponibile dall'INPS. Come si nota dalla figura, la distribuzione ricavata dall'indagine è spostata a destra rispetto a quella ricavata dalle effettive dichiarazioni, a testimonianza del fatto che il valore ISEE derivante dai dati dell'indagine è superiore a quello delle dichiarazioni "reali" lungo tutto l'arco della distribuzione. La media dell'ISEE ricostruito dall'indagine è circa il 30% più elevata della media registrata negli archivi ISEE del Friuli Venezia Giulia. Queste differenze sono dovute principalmente al fatto che molti dei servizi per i quali è necessario presentare la dichiarazione ISEE sono destinati a famiglie a basso reddito, ed è dunque plausibile che tra i dichiaranti siano mediamente più rappresentati i nuclei famigliari con redditi bassi²². E' plausibile, inoltre, che i dati ricavati dall'indagine campionaria, seppur soggetti a varie forme di errore di misura, siano in grado di rilevare una parte già consistente dei redditi e del patrimonio delle famiglie. In sede di dichiarazione ISEE – che ricordiamo si basa esclusivamente su autodichiarazioni – alcune famiglie potrebbero, infatti, aver riportato valori inferiori per alcune categorie di reddito e/o patrimonio proprio per rientrare nei criteri per accedere ai servizi erogati dall'amministrazione pubblica.

Una parziale conferma di questo sospetto emerge dal quadrante destro della Figura 10. In questo grafico confrontiamo, infatti, le distribuzioni del valore ISEE di due gruppi di famiglie potenzialmente molto simili: quelle che, secondo la nostra indagine campionaria, già risultano ricevere trasferimenti o servizi dall'amministrazione pubblica – e che quindi hanno plausibilmente presentato una dichiarazione ISEE - e quelle che nel corso del 2006 hanno effettivamente compilato una dichiarazione ISEE per accedere a tali servizi o trasferimenti.

²² Anche se non mancano servizi come gli asili comunali per i quali è comunque necessario presentare la dichiarazione ISEE ma ai quali fanno tradizionalmente domanda anche famiglie con redditi medio-alti

Figura 10 – Distribuzioni del valore ISEE

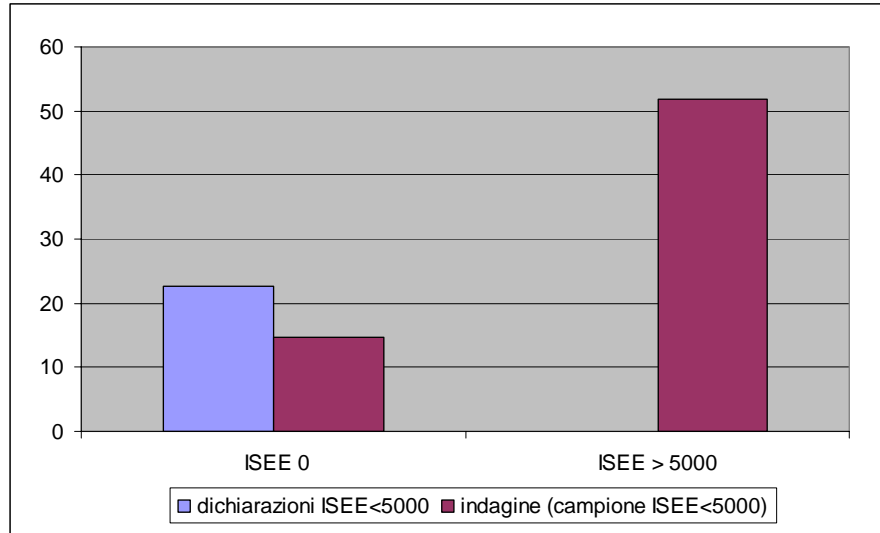


E' interessante notare come la discrepanza tra le due distribuzioni si concentri, in questo caso, in corrispondenza dei valori ISEE tra 3.000 e 15.000 Euro. Nelle altre zone della distribuzione le due curve sono quasi coincidenti (a dimostrazione anche della bontà del processo di imputazione). La soglia per l'accesso a molti dei trasferimenti e dei servizi offerti gratuitamente o a tariffe ridotte dall'amministrazione pubblica si situa proprio nell'intervallo tra questi valori²³. E' dunque plausibile che la maggiore concentrazione di valori ISEE in questo intervallo sia dovuta a famiglie con valori ISEE reali superiori a questa fascia, che hanno però dichiarato redditi o patrimonio inferiori a quelli reali.

Un'ulteriore conferma del rischio di frodi in sede di dichiarazione della situazione economica familiare ci giunge dall'analisi del campione dell'indagine ricavato dalla popolazione delle famiglie con valore ISEE al di sotto di 5.000 Euro. Anche per queste famiglie abbiamo ricalcolato il valore ISEE in base alle informazioni ricavate dalle interviste. Il risultato è sorprendente. Il numero di nuclei familiari con ISEE pari a zero decresce, secondo la nostra imputazione, dal 23 al 15 per cento. Inoltre – dato ben più preoccupante – più del 50% di tali nuclei risultano avere in realtà, secondo la nostra ricostruzione, un ISEE superiore a 5.000 Euro, benché si trovino nel campione analizzato proprio perché, in base ai dati in possesso dell'INPS, tali famiglie hanno un ISEE inferiore a tale soglia.

²³ Per citare alcuni esempi, la soglia regionale del Friuli Venezia Giulia per accedere all'edilizia agevolata varia da un indicatore ISEE pari a 7.500 a 25.000 euro, a seconda delle caratteristiche familiari. Sempre a livello di regione, la soglia per l'accesso ai mutui agevolati si situa in corrispondenza di valori ISEE compresi tra 8.500 e 10.000 Euro. Nel comune di Trieste, infine, la retta dell'asilo a tariffa ridotta viene concessa a nuclei familiari con ISEE non superiore a 7.500 Euro.

Figura 11 - ISEE < 5.000 Euro: dichiarazioni e risultati indagine



Ci sembra quindi di poter concludere che, se da un lato lo strumento dell'ISEE sembra essere generalmente in grado di rilevare l'effettiva situazione economica delle famiglie – come testimoniato dalla sovrapposizione delle distribuzioni nel quadrante destro della Figura 10 su quasi tutto il supporto – dall'altro sembra molto importante concentrare i controlli proprio su quelle dichiarazioni che presentano valori intorno alle soglie di accesso alle prestazioni. Chi ha realmente un ISEE molto basso non ha incentivo a dichiarare il falso, così come chi si trova nella parte più alta della distribuzione. Gli incentivi maggiori a comportamenti irregolari si hanno naturalmente laddove piccoli scostamenti dalla reale condizione economica della famiglia possono fare la differenza.

Naturalmente i controlli amministrativi sui redditi e i patrimoni dei richiedenti sono costosi, complicati e spesso poco popolari. Le amministrazioni locali potrebbero quindi non avere gli incentivi giusti a muoversi nella direzione di maggiori e migliori controlli. Sappiamo di casi in cui i controlli sono iniziati solo dopo anni di permanenza nel programma e di situazioni in cui essi sono stati impediti dalle difficoltà di collegare le informazioni tra gli archivi di diverse amministrazioni (Guardia di Finanza, uffici erariali ma anche ENEL e altri fornitori di servizi nei casi in cui l'ISEE è stato integrato da indicatori di consumo). Sarebbe quindi utile condizionare i trasferimenti dello Stato finalizzati alla realizzazione dei programmi di attivazione (non è pensabile applicare lo stesso meccanismo alle risorse necessarie per finanziare i pagamenti di RMG che deve caratterizzarsi come un diritto universale) alla qualità e all'efficacia dei controlli. Indicatori relativamente semplici in questa direzione potrebbero essere ricavati sulla base della capacità delle amministrazioni locali di collegare archivi di diverse fonti (guardia di finanza, catasto, etc.) e sul numero di controlli effettuati per numero di beneficiari (o per numero di domande presentate).

Conclusioni: costruire i minimi

Il nostro paese sta cambiando lentamente la sua specializzazione e organizzazione produttiva. Si avvertono già dei benefici di questi aggiustamenti in termini di decelerazione della perdita di quote di mercato. Ma il processo è ancora di una lentezza insostenibile. Per accelerarlo è importante ridurre i costi sociali dell'aggiustamento che, come documentato in questo rapporto, sono principalmente di due tipi: i) la segregazione di molti giovani in un mercato del lavoro duale che offre scarse opportunità di carriera e bassa copertura contro il rischio di disoccupazione, e ii) le difficoltà di reinserimento nel mercato dei lavoratori over 50 rimasti senza lavoro.

In questo rapporto abbiamo formulato alcune proposte volte ad affrontare i problemi relativi al processo di entrata ed uscita nel nostro mercato del lavoro. La filosofia comune degli interventi prospettati è quella di costruire tutele minime, uno zoccolo di protezione di base. Serve ad impedire che coloro che non riescono a partecipare ai cambiamenti in atto cadano fra le crepe, meglio fra le falle sempre più evidenti, del sistema di protezione sociale selettivo storicamente edificato nel nostro paese.

Sarebbe un grave errore intervenire sulle criticità evidenziate da questo rapporto nelle fasi di entrata ed uscita dal mercato del lavoro, con strumenti una volta di più selettivi e ad hoc. Siamo il paese dove si fa una legge ad hoc ogni qual volta c'è una grande crisi aziendale. Affrontare ora i problemi del dualismo dei giovani con misure tampone, come il pagamento di oneri figurativi durante fasi di disoccupazione per alcuni di questi lavoratori, non farebbe altro che creare un nuovo statuto speciale. Dopo i sussidi di disoccupazione dei lavoratori agricoli avremmo i contributi figurativi dei lavoratori a progetto, soggetti agli stessi abusi e inamovibili.

Ci vuole invece il coraggio di pensare, di progettare interventi che ambiscano ad essere universali, nel senso di essere basati su regole uguali per tutti. Perché questi interventi siano fiscalmente sostenibili bisogna selezionare i beneficiari. Ma anche nella selezione i criteri devono essere uguali e applicabili a tutti. Tutte le proposte sviluppate in questo rapporto hanno carattere di universalità, nel senso di contemplare criteri di accesso comuni per tutti, indipendentemente dall'età, regione o categoria lavorativa.

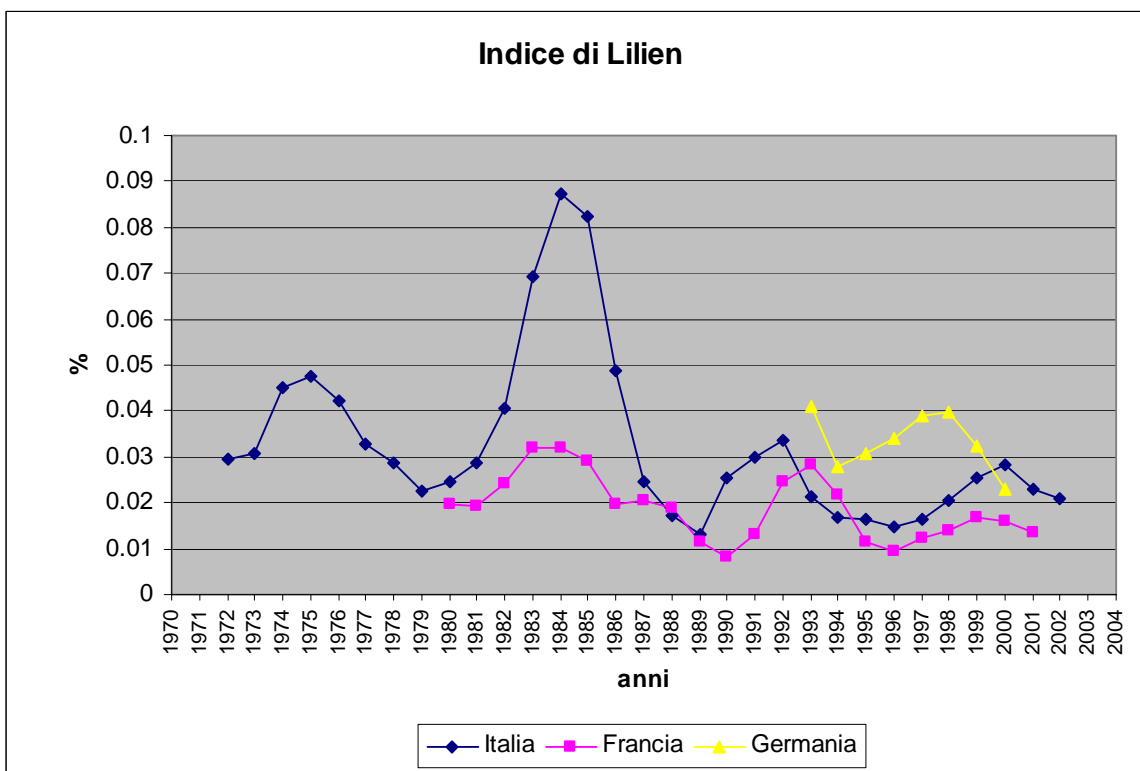
Cerchiamo anche di rimuovere, ove possibile, difformità di trattamento insite in certe regole, apparentemente comuni. Ad esempio, riteniamo che nel definire le condizioni di accesso al RMG, la proprietà di un'abitazione con un valore "ragionevole" dovrebbe essere esclusa dalla verifica del patrimonio. Questo non solo per la scarsa liquidità dell'investimento in abitazioni, ma anche perché la casa di proprietà può essere valutata esclusivamente in base al valore catastale che, come è ben noto, è molto erratico: ciò causerebbe una notevole disuguaglianza orizzontale fra individui residenti in regioni diverse, o anche nella stessa area. Formuliamo anche un indice rudimentale, la tazzina di caffè, per tenere conto delle differenze nel potere d'acquisto tra diverse regioni. Nell'attesa che l'ISTAT produca i promessi indici regionali del costo della vita.

Non tutte le riforme proposte in questo rapporto sono a costo zero. Nell'ipotesi di base, il reddito minimo garantito potrebbe costare circa 5 miliardi. Oggi spendiamo circa 500-600 milioni di euro per assistenza sociale gestita dai Comuni e dalle Regioni. Quindi il costo aggiuntivo di un RMG potrebbe ridursi fino a 4,4 miliardi. Inoltre, l'attuale sistema di ammortizzatori sociali assorbe più di un miliardo dalla fiscalità generale. Queste risorse potrebbero essere recuperate per l'assistenza sociale di base, separando nettamente le prestazioni assicurative da quelle assistenziali. I restanti 3 miliardi potrebbero essere recuperati migliorando il targeting delle pensioni sociali e delle integrazioni al minimo, che hanno oggi proprietà distributive largamente insoddisfacenti.

Ci sono costi anche nelle politiche di attivazione e nell'amministrazione del RMG e del nuovo sistema di sussidi di disoccupazione. Questi costi potrebbero essere coperti dalla spesa attualmente destinata alle politiche attive del lavoro, che superano il mezzo punto di PIL e che finanziano programmi di dubbia efficacia nel promuovere la reintegrazione nel mercato del lavoro e operano spesso redistribuzioni perverse creando asimmetrie di trattamento persistenti come i cosiddetti lavori socialmente utili.

APPENDICE

Figura A.1 – Indice di Lilien



Note: medie mobili su tre anni.

Fonte: Banca dati STAN, OCSE. Aggregazione ISC3 a 31 settori.

Figura A.2 - Funzioni di sopravvivenza per diverse definizioni di beneficiari RMI e RUI

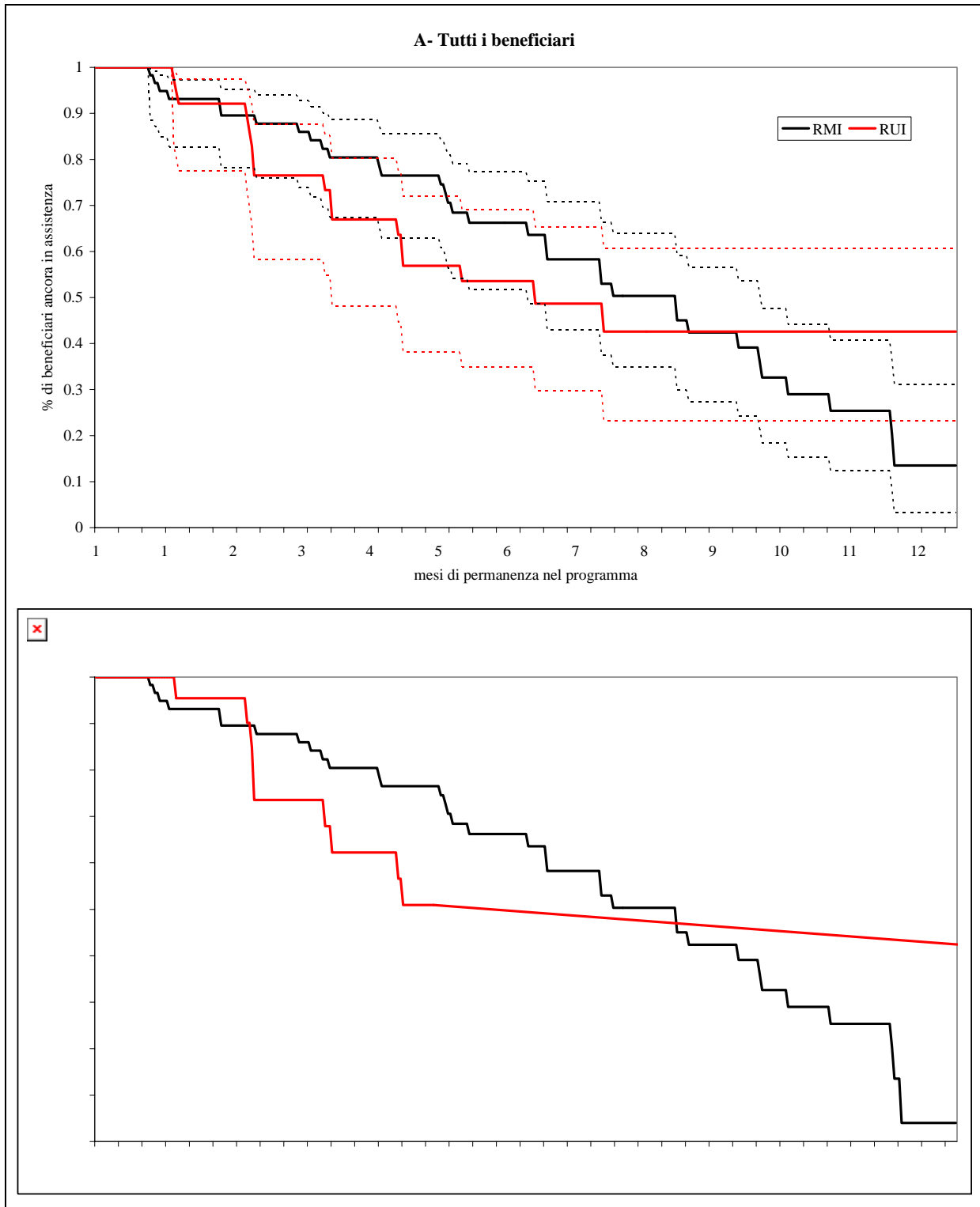


Figura A.3 – Indicatori di mercato del Lavoro

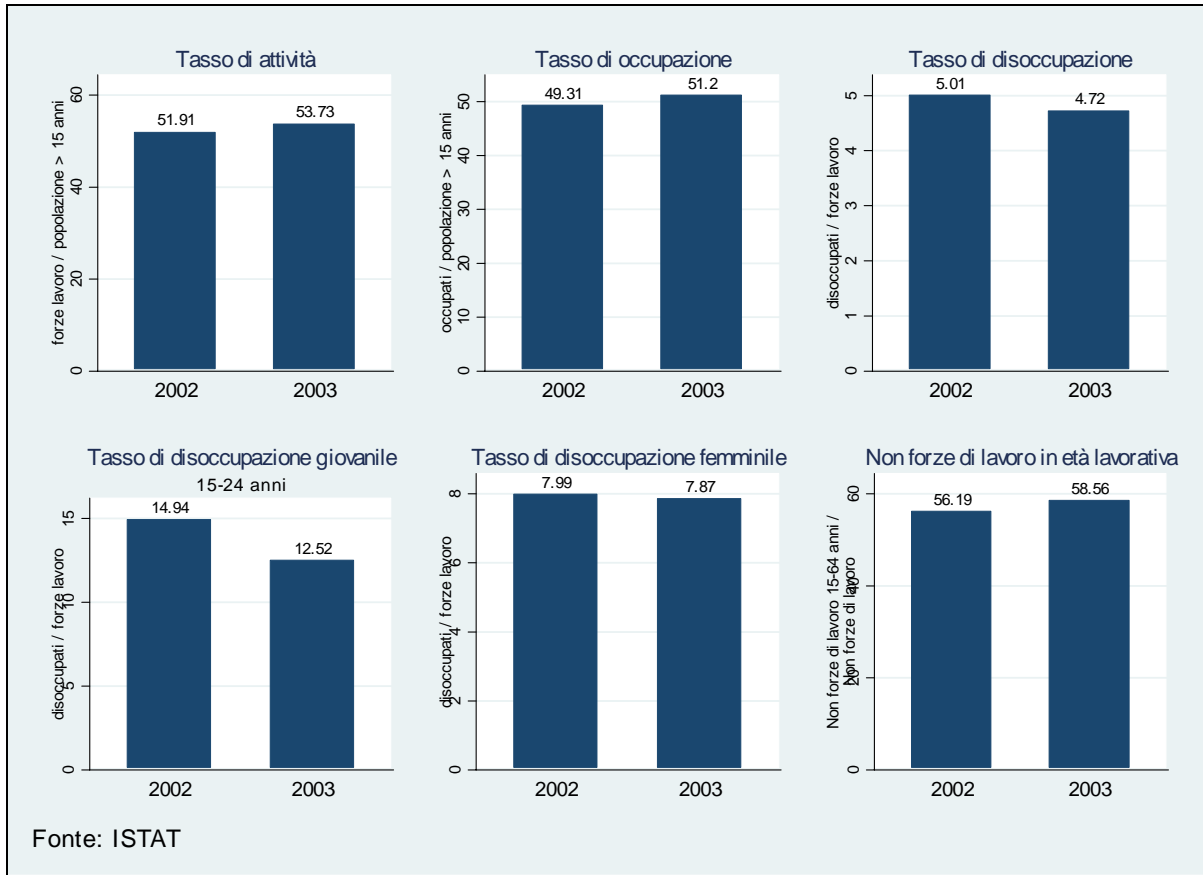


Tabella A.1 – Settori in forte crescita e decrescita

SETTORI IN FORTE CRESCITA	Variazione occupazione *	Variazione occupazione (%)
Attività di finiture dell'edilizia	74790	147.34
Produzione e distribuzione di altri tipi di energia	1080	133.33
Ausiliari finanziari e delle assicurazioni, affari immobiliari, servizi prestati alle imprese	759960	101.38
Industria della raccolta depurazione e distribuzione d'acqua	11520	80.00
Servizi ricreativi ed altri servizi culturali	54090	60.95
Servizi ricreativi non altrove classificati	5040	57.14
Commercio all'ingrosso di mobili, elettrodomestici, apparecchi radio-televisivi, casalinghi e ferramenta	19080	53.13
Pubblici esercizi ed esercizi alberghieri	293220	52.19
Attività connesse ai trasporti	25470	51.36
Commercio all'ingrosso di macchine, attrezzature e veicoli	21960	49.19
Istruzione	120690	47.67
Commercio all'ingrosso di legname, di materiale da costruzione e di articoli per installazione	16380	46.79
Commercio all'ingrosso di altri prodotti non alimentari	36990	46.76
Trasporti aerei	3600	44.44
Costruzioni edili, restauro e manutenzione di fabbricati	235080	43.86
Servizi personali non altrove classificati	1800	43.48
Industria della canapa, del lino, del ramiè e delle fibre dure	1350	42.86
Commercio al minuto di veicoli, natanti, carburanti, libri ed articoli vari	148140	41.37
Commercio al minuto di prodotti alimentari, di articoli di abbigliamento, di arredamento e per la casa; farmacie	155880	40.50
Sanità e servizi veterinari	76590	39.02
Industria delle paste alimentari	7740	38.22
Commercio all'ingrosso di prodotti alimentari, bevande e tabacco	39150	37.28
SETTORI IN FORTE DECRESCITA	Variazione occupazione *	Variazione occupazione (%)
Industria della produzione di fibre artificiali e sintetiche	-15930	-99.44
Produzione e distribuzione di energia elettrica	-1080	-92.31
Industria del tabacco	-9540	-75.18
Estrazione di petrolio	-720	-53.33
Industria dell'estrazione e agglomerazione di combustibili solidi	-450	-50.00
Foreste	-3330	-42.53
Costruzione e montaggio di autoveicoli e costruzione dei relativi motori	-1260	-37.84
Industria della maglia, maglieria e calze	-360	-36.36
Confezione su misura di vestiario e biancheria; modisterie	-347940	-35.77
Produzione ed estrazione di sale	-540	-35.29
Organi costituzionali, amministrazione statale e locale	-10980	-34.37
Costruzione di orologi e loro pezzi staccati	-31950	-34.20
Industria della birra e del malto	-30870	-33.93
Industria della produzione e raffinazione dello zucchero	-450	-31.25
Riparazioni di calzature e articoli in cuoio	-270	-30.00
Estrazione ricerche e preparazione di minerali metalliferi non ferrosi	-990	-29.73
Attività di trasformazione svolte in forma associata	-900	-29.41
Industria dei prodotti amidacei	-26910	-27.79
Altre istituzioni monetarie	-1890	-27.27

*i numeri presentati sono stime sulla base del campione 1:90 INPS

Tabella A.2 – Caratteristiche descrittive dei beneficiari di RMI e RUI

	RMI				RUI			
Date di ingresso e uscita dal programma								
	Min		max		min		max	
Data ingresso nel programma	13-gen-99		10-gen-03		14-lug-04		28-nov-05	
Data uscita dal programma	01-apr-99		02-apr-04		31-ago-04		31-dic-05	
Caratteristiche del nucleo familiare								
	media	dev.std.	min	max	media	dev.std.	Min	max
Dimensione della famiglia	2.06	(1.19)	1	7	1.68	(1.00)	1	5
Età capofamiglia	43.93	(12.91)	-	-	48.05	(9.86)	26	64
Capofamiglia donna	1.56	(0.50)	-	-	1.29	(0.46)	1	2
Titolo di studio								
Nessun titolo	3.42	-	-	-	0	-	-	-
Licenza elementare	34.25	-	-	-	33.96	-	-	-
Licenza media	49.09	-	-	-	54.72	-	-	-
Diploma	10.27	-	-	-	9.43	-	-	-
Laurea	2.97	-	-	-	1.89	-	-	-
Mesi di assistenza	22.81	(15.26)	0.8	57.5	121.73	(92.92)	8.0	369.0
Sussidio (a prezzi 2004)	359.12	(195.66)	0.00	1139.05	331.89	(111.04)	74.38	654.00

Tabella A.3 – Il calcolo dell'indicatore ISEE

L'ISEE, l'**Indicatore di Situazione Economica Equivalente**, introdotto per la prima volta nel 1997, è uno strumento nato per valutare con criteri omogenei le condizioni economiche delle famiglie. L'indicatore tiene conto della numerosità e della composizione familiare (presenza di minori e disabili, genitori che lavorano) e comprende sia elementi reddituali che patrimoniali. La dichiarazione ISEE si basa sull'autocertificazione della propria condizione economica, sulla quale le autorità possono effettuare controlli. Il calcolo dell'ISEE si esegue secondo la seguente formula:

- $ISR = \text{reddito complessivo} + \text{rendimento patrimonio mobiliare}^1 - \text{canone affitto}$
- $ISP = (\text{patrimonio mobiliare} - \text{franchigia}) + (\text{patrimonio immobiliare residenza principale} - \max\{\text{franchigia}; \text{debito residuo}\}) + (\text{patrimonio immobiliare esclusa residenza} - \text{debito residuo})$
- $ISE = ISR + 20\% ISP$
- $ISEE = ISE / \text{coefficiente derivato dalla scala di equivalenza}$

Scala di equivalenza:

- Numero Componenti - Parametro: 1 - 1,00 | 2 - 1,57 | 3 - 2,04 | 4 - 2,46 | 5 - 2,85
- Maggiorazioni - Parametro: Per ogni ulteriore componente - 0,35 | Presenza nel nucleo di figli minori con un solo genitore - 0,20 | Per ogni componente con handicap psicofisico permanente di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o invalidità superiore al 66% - 0,50 | Presenza di figli minori e entrambi i genitori svolgono attività di lavoro o di impresa - 0,20

¹⁾ determinato applicando il tasso di rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare complessivo del nucleo familiare

Tabella A.4 – Spesa per assistenza sociale e aiuti all'alloggio: confronto con due ipotesi di RMG

Macroarea	<i>Assistenza sociale e alloggio nel 2004*</i> <i>milioni di Euro</i>	RMG pari costo				RMG soglia 400			
		<i>Reddito Def. 1 (Soglia 182)</i>		<i>Reddito Def. 2 (Soglia 93)</i>		<i>Reddito Def. 1</i>		<i>Reddito Def. 2</i>	
		<i>milioni di Euro</i>	<i>diviso spesa sociale</i>	<i>milioni di Euro</i>	<i>diviso spesa sociale</i>	<i>milioni di Euro</i>	<i>diviso spesa sociale</i>	<i>milioni di Euro</i>	<i>diviso spesa sociale</i>
Nord Ovest	70	35	0.5	48	0.7	180	2.6	526	7.5
Nord Est	146	66	0.5	80	0.5	206	1.4	534	3.7
Centro	114	85	0.7	144	1.3	214	1.9	592	5.2
Sud	155	214	1.4	193	1.2	1,253	8.1	1,956	12.7
Isole	50	135	2.7	71	1.4	638	12.7	1,157	23.1
Totale	535	537	1	535	1	2,492	4.7	4,764	8.9

Nota: * Proiezione di spesa per assistenza sociale e sussidi per l'alloggio ricavata dai dati ECHP 2001. La spesa corrente per assistenza sociale del 2001 è stata moltiplicata per il tasso di crescita della spesa sociale in Italia (pensioni escluse) tra 2001 e 2004.

Tabella A.5 - Prezzo medio del caffè consumato al bar nei capoluoghi di regione italiani

Regione	Capoluogo	Prezzo medio espresso al bar
Abruzzo	L'Aquila*	0.71
Basilicata	Potenza	0.7
Calabria	Catanzaro**	0.62
Campania	Napoli	0.7
Emilia Romagna	Bologna	0.9
Friuli Venezia Giulia	Trieste	0.81
Lazio	Roma	0.73
Liguria	Genova	0.79
Lombardia	Milano	0.82
Marche	Ancona	0.8
Molise	Campobasso	0.71
Piemonte	Torino	0.86
Puglia	Bari	0.64
Sardegna	Cagliari	0.71
Sicilia	Palermo	0.71
Toscana	Firenze	0.82
Trentino Alto Adige	Trento	0.86
Umbria	Perugia	0.76
Valle D'Aosta	Aosta	0.87
Veneto	Venezia	0.81
<i>Italia - prezzo medio pesato</i>		<i>0.77</i>

Nota: * Dato assente. Sostituito con il valore di Campobasso (Molise).

** Il valore per Catanzaro è assente. Dato relativo a Reggio Calabria.

Fonte: Osservatorio Prezzi e Tariffe, Beni e servizi di largo consumo (2006).

Tabella A.6 – Soglie RMG 400, per tipologia familiare

<i>Macroarea</i>	<i>Regione</i>	<i>Famiglia 1 solo individuo</i>	<i>Due adulti</i>	<i>Due adulti + due figli (< 14 anni)</i>
Nord Ovest	Piemonte	447	670	939
	Valle D'Aosta	452	678	950
	Lombardia	426	639	895
	Liguria	411	616	862
Nord Est	Trentino Alto Adige	447	670	939
	Veneto	421	631	884
	Friuli Venezia Giulia	421	631	884
	Emilia Romagna	466	698	978
Centro	Toscana	426	639	895
	Umbria	395	592	829
	Marche	416	624	873
	Lazio	379	569	797
Sud	Abruzzo	369	553	775
	Molise	369	553	775
	Campania	364	546	764
	Puglia	333	499	698
	Basilicata	364	546	764
	Calabria	322	483	677
Isole	Sicilia	369	553	775
	Sardegna	369	553	775
<i>Italia</i>		<i>409</i>	<i>611</i>	<i>835</i>

Riferimenti bibliografici

Ashenfelter, O., Ashmore, D. and Deschênes, O. (2005), "Do unemployment insurance recipients actively seek work? Evidence from randomized trials in four U.S. States", *Journal of Econometrics*, vol.125, issue 1-2, pages 53-75

Albisinni, M., F. Pintaldi (a cura di), Collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione sulle forze di lavoro. I, II, III e IV trimestre 2004, Istat, Statistiche in breve, marzo 2005.

Baldini M., P. Bosi e S. Toso (2000), "Targeting Welfare in Italy: Old Problems and Perspectives of Reforms", CAPP Materiali di Discussione n. 337.

Barba-Navaretti G., M. Bugamelli, R. Faini, F. Schivardi e A. Tucci (2007), "Le imprese e la specializzazione produttiva dell'Italia. Dal macrodeclino alla microcrescita?" Mimeo.

Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola e E. Leuven (2006), "Workplace training in Europe", in P. Garibaldi and E. Wasmer (Ed.), *Education and Training in Europe*, Oxford University Press.

Berton, F. e L. Pacelli, (2007) "L'economia delle nuove forme di lavoro" (2007), in "Le nuove forme di lavoro in Italia e in Piemonte: nuove opportunit  o discriminazione?", Rapporto della ricerca commissionata dalla Fondazione CRT a CeRP, LABORatorio R. Revelli e URGE.

Boeri T., A. Boersch-Supan e G. Tabellini (2002), "Pension Reforms and the Opinions of European Citizens", *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 92(2), 396-401.

Boeri, T. e Perotti, R. (2002) *Meno pensioni, pi  welfare*, Il Mulino, Bologna.

Boeri, T. e Perotti, R. (2003) *Un libro molto bianco, anzi equivoco*, www.lavoce.info

Boeri, T. and Brandolini, A. (2004), "The Age of Discontent: Italian Households at the Beginning of the Decade", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, n.3/4.

Boeri, T. e Garibaldi, P. (2006), *Shadow Sorting*, in NBER Seminars in Macroeconomics, edito da Jacob Frenkel e Chris Pissarides Cambridge, Mass: MIT Press

Boeri, T. e Garibaldi, P. (2007) "Two Tier Reforms of Employment Protection Legislation. A Honeymoon Effect?" forthcoming, *Economic Journal*

Brunello, G. Garibaldi P. e Wasmer, E. (2007) *Education and Training in Europe*, Oxford University Press

Card, D. and Robins, P. K. (2005), "How important are 'entry effects' in financial incentive programs for welfare recipients? Experimental evidence from the Self-Sufficiency Project", *Journal of Econometrics*, vol. 125, pp. 113-139.

De Giorgi, G e Pellizzari M. (2006), "Welfare Migration in Europe and the Costs of a Harmonised Social Assistance", *IZA Discussion Paper* n. 2094.

Faini, R. e A. Sapir (2005), "Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana", in T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisauro e C. Scarpa, "Oltre il declino", Il Mulino.

Giovannetti, G. e Quinteri, B. (2007), Globalizzazione, specializzazione produttiva e mercato del lavoro, paper presentato a convegno Fondazione Masi, Roma 14 marzo 2007.

Hernanz, Virginia, Franck Malherbet and Michele Pellizzari. (2004). "Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence." *Social, Employment and Migration Working Papers n. 17. OECD: Paris.*

IRS, Fondazione E. Zancan e CLES (2001). Valutazione della Sperimentazione dell'Istituto del Reddito Minimo d'Inserimento.

Lemos, S. (2004), "The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brasil", *IZA Discussion Paper* n.1089.

Mandrone, M. e Massarelli N. (2007), "Ma quanti sono i lavoratori precari in Italia?", mimeo

Meyer, B. D. (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiment", *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, No. 1, pp. 91-131

Moffit R. (1983), "An Economic Model of Welfare Stigma", *American Economic Review*, vol. 73(5), 1023-1035.

OECD (1994), "The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies", Paris.

OECD (2003), "Benefits and Employment, Friend or Foe? Interactions Between Passive and Active Social Programmes", *OECD Employment Outlook*, 171-235, Paris.

OECD (2006), *OECD Employment Outlook*, Paris.

Pellizzari, M. (2006), "Unemployment Duration and the Interactions between Unemployment Insurance and Social Assistance", *Labour Economics*, vol 13(6), 773-798

Riphahn R. T. (2001), "Rational Poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits", *Review of Income and Wealth*, vol. 47(3), 379-398.

Rosolia, A. e Torrini, R. (2005), "Il divario generazionale", Temi di discussione, Banca d'Italia, giugno 2005.

Sestito, P. (2007) Globalizzazione e sistema di welfare, paper presentato a convegno Fondazione Masi, Roma 14 marzo 2007.

Van Ours, J. C. and Vodopivec, M. (2006), "How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment", *Journal of Labour Economics*, vol. 24, no.2

Yaniv G. (1997), "Welfare fraud and welfare stigma", *Journal of Economic Psychology*, vol. 18, 435-451.