

POLICY BRIEF #2016/02

Mercato del lavoro e politiche sociali in Italia: le sfide e i cambiamenti

A otto anni dal concludersi della crisi, l'Italia deve fare i conti e affrontare una molteplicità di sfide economiche e sociali. Ad aggravare la situazione una struttura demografica sfavorevole e grandi disparità tra il Nord e il Sud del Paese.

Recentemente sono state introdotte riforme di lotta alla povertà e sostegno all'inclusione sociale che promettono bene. Tuttavia rimane ancora molto da fare sulla strada della stabilità sociale e una prosperità condivisa da tutti.

Executive Summary

La Grande Recessione ha colpito l'Italia in un momento di debolezza strutturale protratta, caratterizzata da due decenni di crescita stagnante della produttività e da un tasso del debito pubblico elevato rispetto al PIL. Quasi dieci anni dopo, l'Italia non ha risolto i suoi due problemi principali ed ha bisogno di elaborare risposte

immediate. Nel 2015 si sono visti i primi segnali di ripresa, ma il miglioramento è rimasto al di sotto della media degli altri Stati membri dell'Unione Europea. Questo è quanto si evince dal Social Justice Index, un indice che misura lo stato della giustizia sociale nei 28 Paesi della UE, secondo il quale l'Italia risulta al 25esimo posto.

La dimensione più preoccupante tra quelle prese in analisi dal Social Justice Index, è quello sulla giustizia intergenerazionale, in cui l'Italia si attesta al 27esimo posto. Uno degli obiettivi principali delle politiche, per un Paese caratterizzato dal tasso di anziani dipendenti dalle altre generazioni più elevato nella

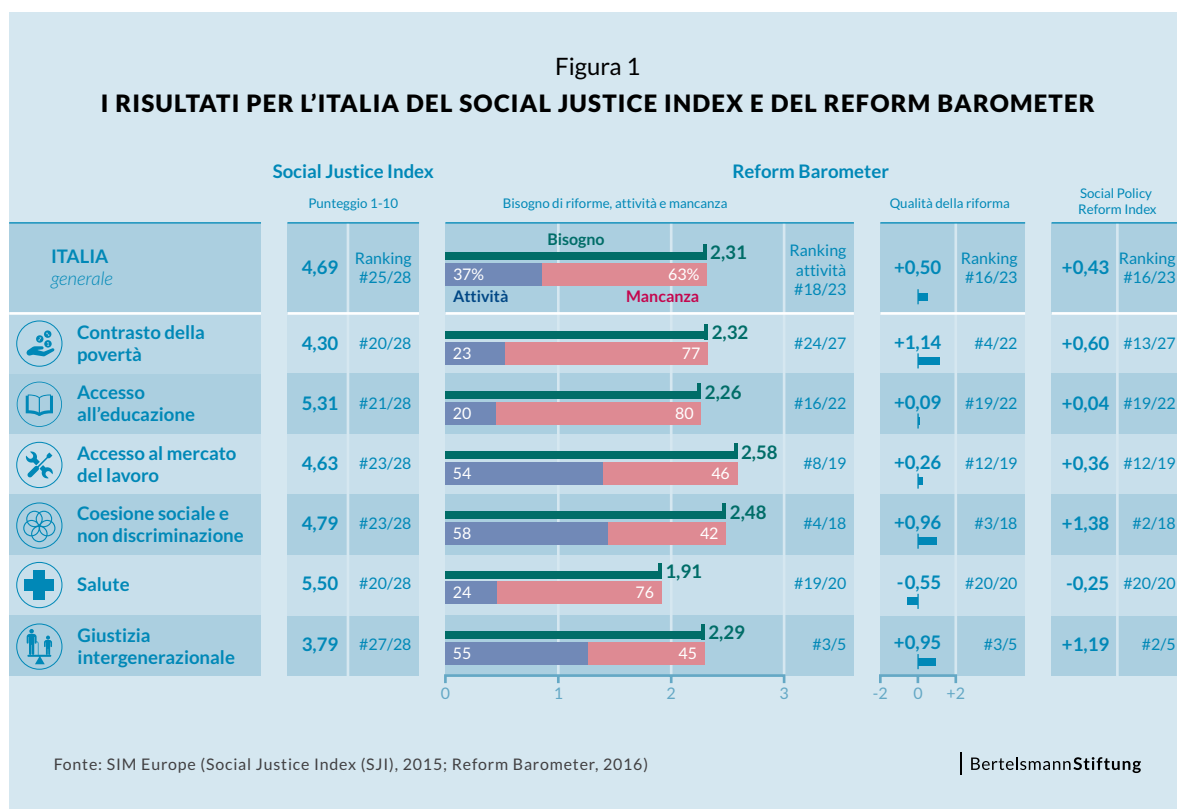
Giuseppe Ciccarone | Giancarlo Dente | Simone Rosini
Fondazione Giacomo Brodolini

UE, dovrebbe essere una maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle persone in età lavorativa. Gli sforzi fatti e i risultati raggiunti sono un primo passo, ma non sono ancora sufficienti e molto rimane da fare.

Nell'ultimo anno si sono registrati piccoli miglioramenti, rispetto a una situazione come quella del 2014 in cui gli indici occupazionali hanno raggiunto tra i livelli più bassi dall'inizio della recessione. Negli ultimi anni l'Italia si è ritrovata in una crisi multipla: quella del sistema finanziario e bancario, quella del mercato del lavoro e dell'emergenza legata ai profughi. Non stupisce che il sistema politico abbia fatto fatica a fronteggiare una situazione così complessa: il governo in carica, insediato dal febbraio del 2014, è il più duraturo dal 2011 e la ripresa, seppure modesta, ha dato all'Italia un certo margine per affrontare le sue debolezze più importanti.

Nel 2016, l'Italia ha introdotto misure di unemployment assistance e social assistance per contenere la povertà. Le istituzioni europee, dopo averne lungamente caldeggiato l'introduzione, hanno accolto queste misure con un certo sollievo. Tuttavia, è presto per poter formulare un giudizio sull'efficacia.

Traendo vantaggio da condizioni macroeconomiche più favorevoli, l'Italia dovrebbe agire in una prospettiva di lungo termine e mettere le basi per una crescita futura sostenibile. Una maggiore enfasi sull'accesso al mercato del lavoro avrà conseguenze positive sul tasso di povertà e sul sistema pensionistico; ma per rilanciare la produttività del mercato del lavoro servono anche maggiori investimenti nel settore della ricerca e dello sviluppo, una riforma della pressione fiscale e un'istruzione più innovativa.



1. Introduzione

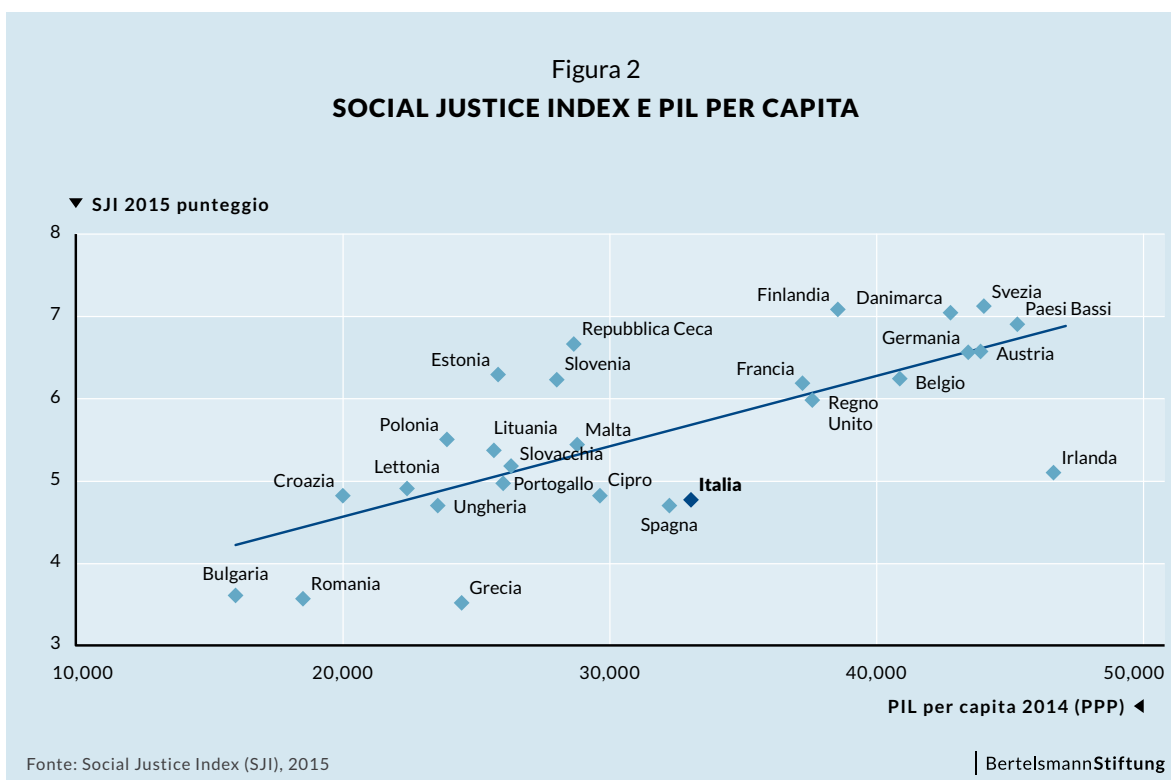
A causa della sua sovrapposizione con un quadro macroeconomico debole, la crisi finanziaria ha colpito in modo particolarmente duro l'Italia propagandosi velocemente a livello sia economico che sociale, richiedendo una risposta tempestiva. Le limitate risorse a disposizione sono state utilizzate soprattutto per le politiche occupazionali e a sostegno del reddito (la cosiddetta "cassa integrazione in deroga")¹ e per i crediti di imposta, ma l'instabilità politica non ha aiutato lo sviluppo di strategie di medio termine: dal 2008 si sono avvicendati quattro diversi governi (Berlusconi, Monti, Letta e Renzi) e altrettanti ministri del lavoro (Sacconi, Fornero, Giovannini e Poletti).

Leggendo il rapporto 2015 sul Social Justice Index si scopre che:

"la performance italiana nell'ambito della giustizia sociale mostra un leggero miglioramento rispetto al punteggio

di 4,60 misurato nel 2014. I risultati cambiano a seconda della dimensione analizzata, ma l'Italia si trova sempre tra i dieci peggiori performer europei. I risultati peggiori si registrano rispetto alla giustizia intergenerazionale, dove l'Italia si posiziona penultima, ma il paese si piazza al 23esimo posto anche per quel riguarda "l'accesso al mercato del lavoro" e per la "coesione sociale e non discriminazione". Inoltre, anche in un altro specifico sub-indice, che misura le opportunità per bambini e giovani, il paese si attesta al 23esimo posto, con un punteggio di 4,44."

Nel complesso, l'Italia si posiziona al 25esimo posto, davanti a Bulgaria, Romania e Grecia. Se si guarda alla relazione tra il PIL pro capite e il Social Justice Index, comparando l'Italia con gli altri paesi europei dovrebbe registrare un punteggio maggiore dato il suo livello di PIL pro capite.²



1 Un fondo di garanzia salariale eccezionale che è stato esteso a soggetti precedentemente esclusi dalla Cassa Integrazione Guadagni, lo strumento usato in precedenza Introdotto nel 1947, rappresentava uno degli strumenti tradizionali del complesso sistema italiano di sussidi alla disoccupazione.

2 Schraad-Tischler, D., Social Justice in EU – Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015.

Rispetto al 2008, l'Italia ha perso metà punto, con un calo dal 5,17 al 4,69. Dei 19 paesi che erano già inclusi nell'indagine del 2008³, soltanto tre hanno avuto dei cali maggiori in termini assoluti: Grecia, Spagna e Irlanda. Va sottolineato che l'Indice evidenzia un incremento nel 2014. L'aumento è piccolo in termini assoluti, uno 0,09, ma potrebbe diventare un punto di partenza per la ripresa.

L'Italia è al 23esimo posto nell'accesso al mercato del lavoro, al 26esimo per il tasso di occupazione (55,7%, davanti solo a Croazia e Grecia) e al 16esimo per il tasso di occupazione tra i più anziani (46,2%). Ottiene risultati migliori nel tasso di disoccupazione tra i lavoratori meno qualificati (17%), posizionandosi al 13esimo posto, tuttavia, questo dato dal 2008 è raddoppiato. Il tasso di disoccupazione segue un andamento simile passando dal 6,8% al 12,9%, con la disoccupazione di lungo termine arrivata al 7,8% da un iniziale 3,1%. Questo dato peggiora se si considera che dall'inizio della crisi la forza lavoro è aumentata^{4,5}.

Così come negli altri paesi dell'Europa del Sud, la situazione in Italia è particolarmente difficile per i giovani. Il tasso di disoccupazione giovanile è più che raddoppiato passando dal 21,2% del 2008 al 42,7% del 2015 e le opportunità che l'Italia (non) offre ai giovani la posizionano al 23esimo posto nella classifica "Opportunità per bambini e giovani". Anche qui, va registrata un'inversione di tendenza: se infatti nel periodo 2008 - 2015 è negativa, nell'ultimo anno c'è stato un lieve miglioramento⁶. I NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione) nella fascia 20 - 24 anni sono il 32%, il numero più alto d'Europa (seguito dalla Grecia, il secondo peggior dato europeo)⁷. L'Italia si allinea con i paesi dell'Europa meridionale anche per i risultati riguardanti la giustizia

intergenerazionale posizionandosi in fondo alla classifica europea. Le politiche di sostegno alla famiglia sono di gran lunga al di sotto del livello europeo (l'Italia è all'ultimo posto) e oltre all'indennità di maternità, c'è molto poco. I tagli ai trasferimenti finanziari verso gli enti locali che gestiscono gran parte dei servizi di welfare hanno peggiorato la situazione. In questo contesto la famiglia si riconferma come la principale fonte di welfare per la società italiana.

L'Italia ottiene risultati migliori in materia di prevenzione della povertà e dell'esclusione sociale posizionandosi al 19esimo posto e, per le politiche specificamente dedicate a bambini e anziani, al 18esimo. Risulta a rischio di povertà ed esclusione sociale il 28,1% della popolazione italiana e l'11,5% versa in condizioni di grave indigenza materiale⁸. Un dato tra i più alti in Europa (23esimo⁹ posto) che va sottolineato è quello che riguarda i lavoratori poveri, un fenomeno che è cambiato in modo strutturale: nel 2008, la povertà tra i lavoratori era associata ad una minore intensità di lavoro; nel 2014, le probabilità di essere lavoratori poveri sono correlate per lo più a una bassa retribuzione oraria, specialmente per i lavoratori più giovani e per quelli con contratti atipici non soggetti alla contrattazione collettiva¹⁰ (le retribuzioni concordate collettivamente coprono la metà dei lavoratori¹¹).

Per quanto riguarda le pari opportunità tra uomini e donne, l'Italia ha fatto dei progressi, ma rimane ancora in penultima posizione, migliore solo della Grecia. La partecipazione femminile al mercato del lavoro è cresciuta costantemente dal 39,9% del 1998 al 50,6% del 2015 (dati Eurostat), ma rimane pur sempre ben al di sotto della media europea del 64,3%. Un segnale incoraggiante arriva, dopo le ultime

3 Il Social Justice Index fornisce una classificazione completa di tutti e 28 gli Stati membri solo a partire dal 2014. Inizialmente, i seguenti paesi non erano stati presi in considerazione: Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Romania, Slovenia.

4 Ciò è accaduto perché la forza lavoro è aumentata per contrastare eventuali licenziamenti all'interno della famiglia.

5 <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/LFACTTMAITQ647N>

6 Schraad-Tischler, D., Social Justice in the EU - Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015..

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini 2016.

11 <http://www.wageindicator.org/main/salary/minimum-wage/italy>.

elezioni nazionali, dalla partecipazione delle donne in politica: l'Italia è decima tra i 28 Stati membri per la presenza delle donne in Parlamento, e si spera che questo abbia ricadute più ampie sulla società italiana.

Le disuguaglianze italiane sono fonte di preoccupazione: il coefficiente di Gini posiziona il Paese al 20esimo

posto tra i 28 Stati membri. Il bisogno continuo di ridurre il debito pubblico, ora al 132,1% del PIL, non lascia spazio a politiche redistributive. L'alto indice di dipendenza degli anziani¹² e una struttura demografica che vede una delle più alte proporzioni di anziani in Europa¹³ aumenta ulteriormente il livello di difficoltà che devono affrontare i policy maker.

2. Sfide

Le quattro sfide principali per il mercato del lavoro italiano e, più in generale, per le politiche di inclusione sociale, sono:

1. aumentare in modo significativo i livelli occupazionali, specialmente per le donne e per i più giovani;
2. ridurre le disuguaglianze di reddito e proteggere le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, specialmente i bambini e i giovani;
3. aumentare l'uguaglianza intergenerazionale, prendendo in considerazione le difficili condizioni macroeconomiche e la struttura demografica sfavorevole;
4. ridurre le disparità regionali tra il Nord e il Sud d'Italia.

Un mercato del lavoro efficiente con alti tassi occupazionali

Secondo il Social Justice Index (SJI) il punteggio relativo all'accesso al mercato del lavoro è solo di 4,63, che rappresenta una cattiva performance nella maggior parte degli indicatori che comprendono questa dimensione. Nel 2015, solo il 55,7% della popolazione tra i 15 e i 64 anni era impiegata, il 10% al di sotto

della media UE, davanti solo alla Grecia e alla Croazia.¹⁴ Particolarmente preoccupante è il fatto che i livelli occupazionali italiani siano di gran lunga al di sotto della media, già da prima della crisi. Il tasso di disoccupazione di lungo periodo è più che raddoppiato dal 2008 al 2015, passando da 3,1% a 7,8%.¹⁵ Eppure, come già detto, l'Italia mostra il più alto indice di dipendenza degli anziani in UE e dunque è uno dei paesi che trarrebbero più benefici da un mercato del lavoro efficiente e con alte opportunità occupazionali.

Per raggiungere livelli occupazionali più alti, le politiche di inclusione lavorativa andrebbero rivolte a soggetti specifici oltre che svantaggiati, soggetti che sono di facile identificazione. Per esempio, la situazione delle donne nel mercato del lavoro è notevolmente migliorata negli ultimi 15 anni ma rimane significativamente al di sotto della media europea (-13,7 punti percentuali).¹⁶ Questo risultato è frutto di condizionamenti culturali che in Italia (e in generale nei paesi del Sud d'Europa) delegano il lavoro domestico e di cura di anziani, bambini e malati alle donne. L'inadeguatezza dell'offerta e della qualità dei servizi pubblici di welfare (e in particolar modo la mancanza di un sistema diffuso di servizi per la prima infanzia)

12 L'indice di dipendenza degli anziani è l'indice dei dipendenti più anziani (persone con più di 64 anni) rispetto alla popolazione in età lavorativa (coloro nella fascia d'età 15-64). I dati mostrano la proporzione dei dipendenti su una popolazione di 100 persone in età lavorativa.

13 Schraad-Tischler, D., Social Justice in the EU – Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Fonte Eurostat.

rappresenta un ulteriore ostacolo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro¹⁷ e aumenta le possibilità che le donne cadano o rimangano in povertà. I genitori soli con figli a carico costituiscono un'altra categoria particolarmente esposta al rischio di povertà, a causa di un tasso di partecipazione più basso della media (con una ulteriore riduzione durante la crisi in controtendenza rispetto a un generale aumento della forza lavoro): il risultato è che nel 2014 erano a rischio di povertà il 32,9% dei genitori soli con figli a carico, due terzi in più della media nazionale del 19,9%.¹⁸

Nel 2015, l'Italia è tra i primi paesi in Europa per spesa in politiche del mercato del lavoro (compresi i meccanismi di ricerca del lavoro, la formazione, gli incentivi alle startup e i benefici per i disoccupati)^{19,20}, ma una delle difficoltà che affronta è come spendere in modo più efficiente, specialmente in misure di attivazione mirate per i gruppi svantaggiati.

Un altro tema importante, strettamente connesso a quest'ultimo, riguarda l'effetto delle prestazioni sociali nel contrasto alla povertà. La tabella sottostante riporta la percentuale di persone al di sotto dei 16 anni

a rischio di povertà prima e dopo l'introduzione delle prestazioni sociali²¹ registrando un'efficacia crescente nel periodo tra il 2008 e il 2014. Il loro impatto è, infatti, aumentato da 6,8 punti percentuali nel 2008 a 8,1 punti percentuali nel 2014. Una prospettiva più ampia, che includa i dati degli altri Stati membri della UE, suggerisce che fosse la situazione del 2008 a essere critica più che quella del 2014 a essere rosea. Nel 2014, solo le prestazioni sociali di Grecia e Romania hanno avuto un effetto minore di quelle italiane, e risultati di pari entità si vedono in Polonia, Bulgaria e Portogallo.²²

Ridurre le disuguaglianze di reddito e proteggere la popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale, specialmente i bambini e i giovani

Le debolezze strutturali rappresentano una minaccia per la coesione sociale. L'Italia ha un alto livello di disuguaglianza di reddito, come misurato dal coefficiente di Gini che corrispondeva nel 2012 a 0,327, secondo l'OCSE.²³ La percentuale di bambini e giovani a rischio di povertà o di esclusione sociale (32%) eccede chiaramente la percentuale di persone anziane (65 anni

Tabella 1. percentuale di popolazione sotto i 16 anni a rischio di povertà prima e dopo l'introduzione delle prestazioni sociali (comprese le pensioni, gli indennizzi per i figli, indennizzi per l'istruzione e i sussidi per la malattia, e altre indennità).

| Anno | Prima delle prestazioni sociali | Dopo le prestazioni sociali |
|------|---------------------------------|-----------------------------|
| 2008 | 3,8 | 24,0 |
| 2009 | 31,5 | 23,7 |
| 2010 | 32,7 | 24,7 |
| 2011 | 32,7 | 25,6 |
| 2012 | 33,5 | 26,1 |
| 2013 | 33,5 | 24,9 |
| 2014 | 33,1 | 25,0 |

Fonte: Eurostat

17 Del Boca, D., M. Locatelli e D. Vuri, Child Care Choices by Italian Households, IZA Discussion Paper, N. 983, 2004.

18 Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini, 2016.

19 European Commission, Analytical Web Note 1/2015, EU Labour Market Policies: how active are we and how do we respond to unemployment?, 2015.

20 OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>.

21 Una lista di 50 diversi macrogruppi riportata da EU-SILC, include le pensioni, gli indennizzi familiari, gli indennizzi per i figli, gli indennizzi per l'istruzione e i sussidi sanitari.

22 Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini 2016. OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

23 <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

e più) a rischio (20,8%). Un bambino che cresce in un ambiente povero e/o in una situazione di esclusione sociale ha un rischio elevato di continuare a vivere in tale stato, rimanendo intrappolato in un circolo vizioso intergenerazionale²⁴. L'Italia è di 4,3 punti percentuali al di sotto della media UE di ragazzi sotto i 16 anni a rischio di povertà, con risultati migliori solo rispetto a Romania, Bulgaria, Spagna, Portogallo e Grecia. Gli strumenti principali del welfare italiano sono trasferimenti in natura, ma un impegno maggiore, in termini sia di risorse allocate che di efficacia, è all'ordine del giorno.²⁵

Abbiamo già menzionato che il tasso dei NEET del paese nella fascia 20-24 anni nel 2014 è di gran lunga il più alto tra gli Stati membri dell'UE: il 32% dei giovani.²⁶ I NEET corrono un rischio di povertà più alto della media, mostrano una mancanza di impegno e partecipazione sociale (e quindi un rischio maggiore di esclusione) e per la società rappresentano un costo elevato, quantificabile in circa 2,5% del PIL italiano.²⁷

Un'altra categoria a rischio di povertà ed esclusione sono i lavoratori poveri, rimasti intrappolati dalla crisi in una condizione di svantaggio. L'Italia si posiziona al 23esimo posto su 28 in Europa per il tasso di povertà dei lavoratori che, come già spiegato, è dovuta più ai bassi salari, che all'orario di lavoro ridotto^{28, 29}.

Una sottocategoria che è stata colpita in modo particolare da questo fenomeno è quella dei falsi autonomi, un gruppo che dal 2000 è in continua crescita.^{30, 31} Il lavoro coordinato è una tipologia di rapporto di lavoro

che permette al lavoratore di prestare la propria opera in un arco temporale determinato e sotto la direzione del cliente. Per essere considerato coordinato, il rapporto lavorativo non può implicare un potere del cliente sull'organizzazione del lavoro, inclusi il tempo, l'orario e il luogo di lavoro. Se il lavoratore non è libero di organizzarsi, parliamo di falsi lavoratori autonomi, in quanto soggetti alle stesse disposizioni dei lavoratori subordinati.³² La rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro permette di identificare i falsi autonomi in quanto agli intervistati viene chiesto di specificare se: i) gli viene richiesto di lavorare nella sede del loro datore/cliente; ii) possono o non possono decidere autonomamente il loro orario di lavoro; iii) lavorano per un singolo datore di lavoro/cliente. Nel 2014, su 242.000 lavoratori coordinati, 108.700 (44,9%) mostrano tutti e tre gli indicatori della subordinazione, mentre 4.890 (2%) soddisfano solo i primi due indicatori, perciò hanno due o più clienti, ma comunque gli viene richiesto dal loro cliente principale di lavorare in sede e di osservare obbligatoriamente l'orario di lavoro stabilito. Dei 130.000 lavoratori con contratti di lavoro autonomo occasionali, 69.300 soddisfano tutte e tre le condizioni simili alla subordinazione (53,3%) e 78.460 (60,3%) le prime due.

Le minoranze etniche (l'8,33% della popolazione totale)³³ rappresentano un altro gruppo a rischio di povertà ed esclusione sociale; hanno un tasso di partecipazione al mercato del lavoro che è di 7,8 punti percentuali più alto rispetto alla media nazionale e il rischio di diventare poveri è più che raddoppiato rispetto alla media nazionale.³⁴

24 "Piattaforma contro la povertà, La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale", 2011. Disponibile su: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7003&langId=it.

25 Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini 2016.

26 Schraad-Tischler, D., Social Justice in the EU - Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015.

27 Eurofound, NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, 2012.

28 È importante ricordare che l'Italia non prevede un salario minimo legale.

29 Come per gli altri indicatori, la povertà dei lavoratori colpisce di più i giovani lavoratori e mostra un alta variabilità regionale: il Trentino Alto Adige, con i migliori risultati, ha un tasso di lavoratori poveri del 4,5%, sei volte in meno della Calabria, con i risultati peggiori. Si veda: Fondazione Giacomo Brodolini, "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini, 2016. It is important to remember that Italy does not have a statutory minimum wage.

30 European Parliament, Social protection rights of economically dependent self-employed workers, Directorate General for Internal Policies, 2013.

31 Eurofound, Italy: Self-Employed workers, 2009.

32 Questa regola non si applica ai casi seguenti: nel caso di eccezioni regolate dai contratti collettivi nazionali; in relazione alle professioni intellettuali per cui è richiesta l'iscrizione a specifici registri; se l'attività lavorativa è realizzata da membri di consigli di amministrazione o di organi di controllo di imprese; se l'attività lavorativa è realizzata per organizzazioni sportive ricreative. Source: ISTAT.

33 Fonte: ISTAT.

34 Quaderno, "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini, 2016.

In questo scenario, secondo il Social Justice Index della Fondazione Bertelsmann, le politiche di inclusione italiane ottengono solo 4 punti su 10 e le funzioni redistributive del sistema fiscale “hanno ampiamente smesso di funzionare”, essendo “state ridotte dall’aumento delle aliquote fiscali e dall’erosione dei sussidi e delle detrazioni dovute all’inflazione”.³⁵ Non sorprende che uno sforzo redistributivo maggiore sia stato richiesto da molte ONG.³⁶

Aumentare la giustizia intergenerazionale

L’Italia è il penultimo paese dell’indice rispetto alla giustizia intergenerazionale, dopo c’è solo la Grecia. È dagli anni Ottanta³⁷ che l’Italia ha un tasso di disoccupazione giovanile più alto della media, ma la crisi ha prodotto un peggioramento e la frammentazione del mercato del lavoro che protegge soprattutto chi è già dentro, così come la debolezza dei meccanismi di transizione scuola-lavoro³⁸ hanno esacerbato la situazione.

A peggiorare le cose, il fatto che l’Italia sia uno dei paesi demograficamente più “anziani” della UE e con uno dei debiti pubblici più alti rispetto al PIL (132,1%). Quindi la pressione fiscale per i giovani d’oggi e per le generazioni future è notevole. Dopo il lancio del programma Garanzia Giovani, la legge di stabilità italiana del 2016 ha promosso l’avvicinamento intergenerazionale del personale attraverso misure volontarie, prevedendo un meccanismo di uscita progressiva che promuova il trasferimento di conoscenze dai lavoratori più anziani a quelli più giovani. È ancora troppo presto per giudicare l’effetto di tale misura, ma i sindacati hanno già contestato la quantità di risorse allocate. In passato proposte simili hanno avuto effetti limitati perché i lavoratori più anziani si sarebbero ritrovati con meno tempo lavorativo e minore salario.³⁹

Stagnazione produttiva

È dall’inizio degli anni Novanta, quando nuove tecnologie hanno dato un forte impulso alla possibilità

di produrre in altre parti del mondo, che l’Italia ha iniziato la stagnazione economica. Molti esperti e decision maker considerarono il disallineamento tra produttività e salari una ragione di fondo per la stagnazione e vennero introdotte diverse misure per promuovere la diffusione di accordi contrattuali a livello di impresa e territoriale, secondo l’accordo quadro tra le parti sociali firmato nel 2009 (ma non dalla CGIL, la più grande confederazione sindacale). L’idea di base era quella di favorire la crescita della produttività attraverso gli incentivi fiscali ai salari con una contrattazione di secondo livello. Questo approccio non fu aiutato dalla grande presenza di piccole e medie imprese che rappresentano la gran parte del sistema industriale italiano. La dimensione delle imprese italiane, infatti, è cambiata molto poco mantenendo una dimensione media al di sotto dei quattro dipendenti, contribuendo ai bassi tassi di crescita della produttività. Inoltre, l’introduzione di una serie di leggi per promuovere la flessibilità del lavoro ha comportato un crollo del prezzo del lavoro, messo ai margini rispetto al capitale, spingendo queste piccole imprese, caratterizzate da una distanza molto breve tra i proprietari delle imprese e i loro manager e da una bassa propensione al rischio, a rimanere in settori con poco valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro poco qualificato. Questo ha portato ad avere scarsi investimenti in innovazione e un ritardo nella riorganizzazione dei posti di lavoro con effetti negativi anche sulla produttività di capitale e lavoro. Dato questo quadro di contesto, andrebbero promossi investimenti in innovazione e nella crescita del capitale umano oltre ad aumentare le risorse in R&S (solo 1,3% del PIL contro l’obiettivo della Strategia Europa 2020 del 3%)⁴⁰ e andrebbero promosse anche una serie di politiche che diano impulso alla produttività e non escludano la possibilità di modifiche al sistema di contrattazione salariale.

La disparità regionale tra Nord e Sud d’Italia

Nord e Sud d’Italia hanno da sempre risultati radicalmente diversi: secoli trascorsi sotto governi e sistemi politici diversi hanno portato alla creazione

³⁵ Cotta, M., R. Maruhn, C. Colino, SGI 2015 Italy report, 2015. Source: Eurostat.

³⁶ Si veda: Caritas, Poverty and Inequalities on the Rise, 2015.

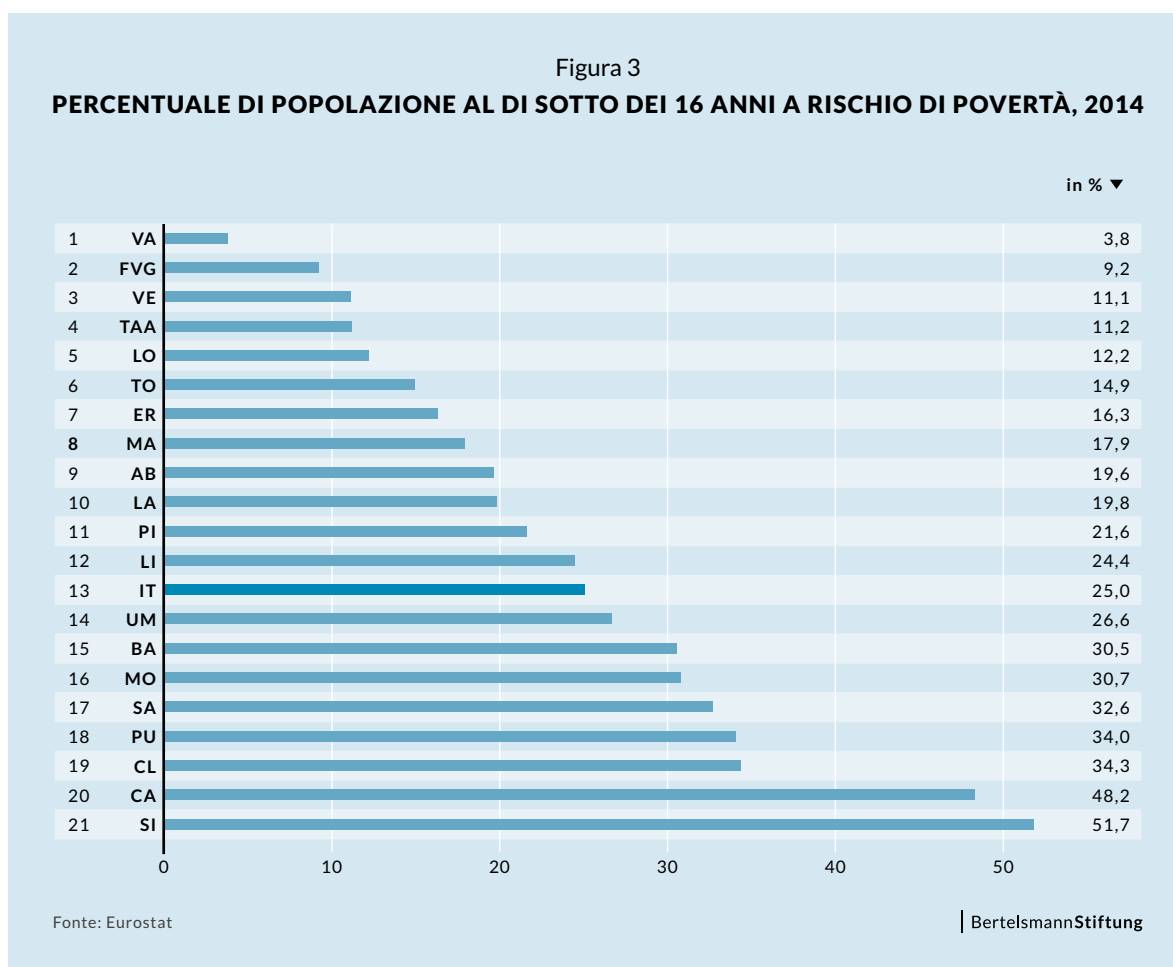
³⁷ Fonte: Eurostat. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/16_rd_target_02.pdf

³⁸ J. Dolado, “No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe”, 2015.

³⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market/italy-new-solidarity-contracts-boost-inter-generational-staff-turnover>.

di uno stato unitario con livelli diversi di PIL, occupazione e sviluppo fin dalla sua costituzione. Eppure, è dopo la Seconda Guerra Mondiale che la forbice aumenta velocemente, nonostante gli importanti investimenti destinati al Sud erogati attraverso la Cassa del Mezzogiorno. Questa agenzia, attiva dal 1951 al 1992, ha fornito fondi su ampia scala (in tutto 140 miliardi di euro)⁴¹ anche quando è stato messo fortemente in discussione che se ne

facesse debito uso. Poco dopo la chiusura della Cassa del Mezzogiorno c'è stata una convergenza economica ma, sfortunatamente per il Paese, era al ribasso e avvicinava le regioni del Nord a quelle del Sud e non viceversa.⁴² Questo divario regionale è trasversale a tutti i gruppi e gli indicatori statistici. Il grafico di seguito illustra il grado di disparità regionale attraverso le diverse percentuali di popolazione sotto i sedici anni a rischio di povertà nel 2014.



Nota: La barra scura è la media italiana e la sigla identifica la regione; dall'alto al basso: VA = Valle d'Aosta; FVG = Friuli - Venezia Giulia; VE = Veneto; TAA = Trentino - Alto Adige; Lo = Lombardia; To = Toscana; ER = Emilia-Romagna; MA = Marche; AB = Abruzzo; LA = Lazio; PI = Piemonte; LI = Liguria; UM = Umbria; BA = Basilicata; MO = Molise; SA = Sardegna; PU = Puglia; CL = Calabria; CA = Campania; SI = Sicilia.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/16_rd_target_02.pdf.

⁴¹ Stella, G. A., "Lo Spreco", Dalai, 1999.

⁴² Felice, E., "Perché il Sud è rimasto indietro", Il Mulino, 2014.

3. (Re)azioni del Governo

Pur impiegando circa il 24% del PIL in spesa sociale (spendono di più solo Danimarca, Svezia e Finlandia), l'Italia ottiene risultati nella capacità di fornire assistenza sociale al 20% della popolazione più povera paragonabili a Grecia e Spagna. Per questo motivo la Banca Mondiale ha recentemente definito il welfare state italiano "interrotto".⁴³ Questo dato mette in luce una gestione discutibile delle risorse nel proteggere i membri più vulnerabili della società italiana. Superare l'inadeguatezza della protezione sociale dovrebbe essere una delle priorità per i policy maker, anche dall'Europa arrivano indicazioni in questo senso come testimoniano le Raccomandazioni 2015 per l'Italia:

*"L'Italia ha registrato uno degli aumenti più elevati dei tassi di povertà e di esclusione sociale nell'Unione, con ripercussioni soprattutto sui minori. I regimi di assistenza sociale continuano ad essere frammentati ed inefficaci nell'affrontare questo problema, con conseguenti inefficienze sostanziali sotto il profilo dei costi."*⁴⁴

Nel 2015, l'Italia era uno dei due paesi europei, insieme alla Grecia, sprovvisti di unemployment assistance e social assistance.^{45, 46} Dal 2016, sono stati avviati una serie di programmi per contrastare questa mancanza.

In seguito a una Raccomandazione europea del 1992, l'Italia è stata tra i primi paesi a cercare di introdurre nel 1997 un regime minimo di reddito (il cosiddetto "Reddito Minimo di Inserimento", da qui in avanti RMI). Il regime fu testato inizialmente in 39 comuni

(diventati 306 dopo il 2000) ed era stato ideato per fronteggiare sia la povertà che l'esclusione sociale. Il RMI ha due parti: una che si concentra sui trasferimenti di denaro e l'altra sulle politiche attive (e sociali) del mercato del lavoro. Nel 2001, dopo la tornata elettorale che ha portato un cambiamento radicale nello scenario politico italiano, il RMI ha smesso di essere una priorità e fu abolito nel 2002. Le Regioni cofinanziarono la parte finale del programma fino al suo termine nella metà del 2003. Il RMI avrebbe dovuto essere sostituito con un "Reddito di ultima istanza" ma la legge che lo introduceva rimase senza attuazione e il progetto non venne mai realizzato.⁴⁷

Con la crisi del 2008, la Commissione europea⁴⁸ ricordava agli Stati membri l'importanza delle politiche a sostegno del reddito e in una Raccomandazione spiegava: "L'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti."⁴⁹ In questa Raccomandazione c'è la prima formulazione di una strategia di inclusione attiva ed integrata che dovrebbe essere complementare all'approccio della flexicurity. La strategia si fonda su tre pilastri principali: sostegno adeguato al reddito, mercato del lavoro inclusivo e accesso a servizi di qualità.

Dal 2008, spinti dalle pressioni interne ed europee, i governi italiani hanno deciso di affrontare in maniera attiva e a tutto tondo il problema della povertà.

⁴³ World Bank, EU Regular Economic Report 2 – Sustaining Recovery, Improving Living Standards, Fall 2015, 2015.

⁴⁴ Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia.

⁴⁵ Esser, I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme, O. Sjöberg, Unemployment Benefits in EU Member States, Report for European Commission. D-G Employment, Social Affairs & Inclusion. Brussels: European Commission, 2013.

⁴⁶ Assistenza alla disoccupazione e assistenza sociale non sono su base contributiva, a meno che non si tratti di sussidi di disoccupazione.

⁴⁷ Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini, 2016

⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008H0867>, EC recommendation 2008/867/CE

⁴⁹ Ibid.

La prima misura approvata fu la Carta acquisti ordinaria un sostegno di 40 euro mensili per le spese relative agli alimenti, alla salute e alle bollette della elettricità e del gas. Può arrivare fino a 50 euro per le famiglie che usano il GPL o il riscaldamento a gas. La misura non include politiche attive del mercato del lavoro e il gruppo di riferimento è duplice: anziani sopra i 65 anni, con un reddito annuale al di sotto di 6788,61€ (9051,48€ se al di sopra dei 70 anni), e le famiglie con bambini fino a 3 anni e un ISEE⁵⁰ inferiore a 6788,61€. Dal 2016, il fondo stanziato è di 250 milioni di euro.⁵¹

Un'altra misura, introdotta nel secondo semestre del 2013 dall'articolo 60 del decreto legge 5/2012 è la Social card sperimentale, "sperimentale" perché è stata introdotta inizialmente in 12 città con più di 250mila abitanti.⁵² Il finanziamento era di 50 milioni di euro e i soldi potevano essere spesi in cibo e beni di prima necessità dai beneficiari: famiglie con almeno una persona minorenni, nessun membro in età lavorativa occupato, un ISEE inferiore ai 3000€ e patrimonio immobiliare inferiore a 8000€. La Social card sperimentale non fornisce soltanto sostegno al reddito, ma anche politiche di attivazione che coinvolgono sia i beneficiari che gli amministratori delle politiche sociali a livello comunale. Con la legge 208/2015, la Social card sperimentale è stata estesa a tutto il territorio nazionale con il nome di Sostegno per l'inclusione attiva (da qui in avanti SIA), il budget per il 2016 è di 750 milioni di euro per le misure a sostegno del reddito, mentre alle politiche attive è stato destinato l'80%⁵³ del PON. Dal 2017 in poi, il finanziamento annuale dovrebbe raggiungere il miliardo di euro. Il SIA non è un regime di reddito minimo per i cittadini italiani, una proposta che ha assunto maggiore rilevanza negli ultimi anni, ma piuttosto un sussidio per i poveri assegnato in base alla situazione economica. Il SIA è uno strumento diretto di sostegno al reddito che rappresenta un

primo passo verso un approccio olistico che comprende una serie di misure di attivazione specifiche per i diversi gruppi di beneficiari.

L'ammontare mensile del SIA è di 80€ per ogni membro della famiglia, con un limite massimo di 400€ a famiglia. I criteri di ammissibilità sono i seguenti:

- essere cittadino europeo;
- aver vissuto in Italia almeno gli ultimi 2 anni;
- avere un ISEE inferiore a 3.000€;
- non aver beneficiato del SIA negli ultimi 6 mesi;
- avere un membro della famiglia minore o disabile o una donna incinta;
- essere disponibile a lavorare, senza il diritto di poter rifiutare un'offerta di lavoro;
- essere beneficiario di sussidi non superiori ai 600€ al mese, ottenuti a qualsiasi titolo (900€ per le famiglie con disabili);
- non aver posseduto negli ultimi 12 mesi un autoveicolo con una cilindrata maggiore di 1300, o una motocicletta con una cilindrata maggiore di 250, immatricolata negli ultimi 3 anni;
- raggiungere la soglia di 35 su 90 di uno specifico indicatore multidimensionale (che prende in considerazione la situazione economica, quella lavorativa e le persone a carico).⁵⁴

L'utilizzo di un indicatore multidimensionale è particolarmente interessante perché permette di tracciare un confronto tra i potenziali beneficiari del SIA e di indirizzare le risorse verso le situazioni familiari più difficili. Il SIA si basa sulla partecipazione attiva sia delle autorità locali che dei beneficiari del programma che sottoscrivono un Patto per l'inclusione attiva. I servizi di welfare locale dovrebbero aiutare i membri della società più emarginati cercando di offrire un

⁵⁰ Acronimo di Indicatore della Situazione Economica Equivalente. Questo indicatore prende in considerazione il reddito delle famiglie, alcuni beni, il numero dei componenti familiari e altri possibili svantaggi come le disabilità.

⁵¹ Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini, 2016

⁵² Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. The project has not started so far in Rome.

⁵³ Il PON Inclusione, il programma operativo nazionale destinato all'inclusione ha un budget di 1,2 miliardi per il periodo 2014-2020. È finanziato dal Fondo Sociale Europeo ed intende ridurre il numero di persone che vivono in situazione economica svantaggiata a 2,2 milioni. Ciò dovrebbe avvenire attraverso la creazione di un modello per le politiche di prevenzione della povertà, sotto forma di "adeguamenti strutturali, progetti pilota, modelli innovativi di intervento sociale e integrazione delle persone in povertà o a rischio di esclusione sociale". L'obiettivo principale del PON è sostenere l'inclusione attiva in Italia attraverso uno strumento di supporto al reddito universale, che non dipenda da caratteristiche familiari o personali.

⁵⁴ Quaderno "Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione dei Fondi strutturali", Fondazione G. Brodolini, 2016.

percorso personalizzato di inclusione sociale, mentre i beneficiari dovrebbero rispettare le seguenti regole: rimanere in contatto con i vari servizi da cui vengono seguiti; frequentare i moduli di formazione; dimostrare il proprio impegno; e cercare attivamente un lavoro.

Il SIA è un programma che si distacca significativamente dagli standard italiani, partendo dal fatto che è il primo programma anti povertà di ampio respiro.

Un altro programma particolarmente rilevante per gli standard italiani, pensato per contrastare la povertà, è il sussidio di disoccupazione chiamato Assegno di disoccupazione o ASDI. Come i classici regimi assistenziali per la disoccupazione, l'ASDI non è finanziato dai contributi dei lavoratori ma piuttosto attraverso l'ordinaria tassazione raccolta a livello centrale. L'obiettivo è quello di fornire un reddito per un arco temporale ampio che consenta a chi si trova in uno stato di disoccupazione di trovare un'opportunità lavorativa (possibilmente una in linea con le sue competenze e conoscenze), e così facendo ridurre il rischio di povertà.⁵⁵

Il Fondo di aiuti europei agli indigenti – FEAD – è il programma quadro europeo per aiutare i cittadini europei più indigenti attraverso forme di assistenza non economica. L'obiettivo del programma è di avere 20 milioni di poveri in meno in Europa entro il 2020, di questi 20 milioni circa un decimo dovrebbero essere italiani. Il FEAD sostituisce il vecchio Programma di aiuti alimentari ai meno abbienti che redistribuiva eccedenze agricole, giudicato non in linea con gli accordi comunitari. Il budget per l'Italia è di 790 milioni di euro per il periodo 2014-2020, il finanziamento più consistente tra gli Stati membri coinvolti.

Le misure del FEAD sono così distribuite:

- distribuzione di alimenti per un totale di 480 milioni di euro;
- distribuzione di materiale scolastico (es. libri e penne) a ragazzi appartenenti a famiglie in serie

difficoltà economiche, per un totale di 150 milioni di euro;

- servizio di mensa scolastica per i segmenti della società con più forte disagio sociale ed economico, per un totale di 77 milioni di euro;
- azioni mirate per i senza tetto, per un totale di 50 milioni di euro.⁵⁶

Secondo il Reform Barometer della Fondazione Bertelsmann,⁵⁷ le persone a cui è stato chiesto di rispondere al questionario su povertà ed esclusione sociale erano a conoscenza di politiche anti povertà del passato, alcune anche convertite in legge e perfino attuate; ma, hanno anche evidenziato come fossero sempre sotto-finanziate o semplicemente non finanziate. Si pensi per esempio al RMI, di cui si è parlato inizialmente, e lo stesso discorso si applica alle dimensioni della coesione sociale e dell'antidiscriminazione. Quindi, pur essendo troppo presto per poter valutare le recenti misure, bisogna dire che queste sono state accolte con favore e che la percezione degli intervistati è che queste riforme vadano nella direzione di un welfare migliore.

Questo si può osservare anche dal barometro delle riforme (Reform Barometer) disaggregato per dimensioni (vedi figura 1): in quella riguardante il contrasto alla povertà, l'attività (nel senso di intensità dello sforzo riformatore) è percepita come ben inferiore alla media, anche se ne è apprezzata la qualità che si classifica quarta tra i 28 paesi europei. Per quel che riguarda la dimensione della coesione sociale e della non discriminazione, l'Italia si attesta quarta come livello di attività e terza come qualità. Infine, riguardo all'accesso al mercato del lavoro, si classifica sesta come attività e dodicesima per qualità.⁵⁸

Complessivamente l'Italia è sedicesima (su ventitré paesi coinvolti nella rilevazione) nell'indice di riforma delle politiche sociali, e raggiunge un notevole secondo posto nell'ambito della coesione sociale.

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Il barometro delle riforme europee (European Reform Barometer) 2016 del SIM (Social Inclusion Monitor), è basato su un'indagine di esperti a livello europeo nel marzo 2016 su sei dimensioni sociali principali. Si chiede ai partecipanti di esprimersi riguardo al bisogno di riforme in questi sei ambiti, il livello di attività riformatrice, e la sua qualità. Il report di valutazione sarà pubblicato nell'autunno 2016.

⁵⁸ L'indice di riforma della social policy (Social Policy Reform Index) si calcola a partire dalle risposte collezionate nell'indagine ad esperti del barometro sociale. Riflette sia l'attività del processo riformatore (rispondendo alla domanda: "in quale misura il governo si è occupato delle questioni rilevanti?"), che la qualità delle riforme ("in questo caso la domanda era: "gli effetti delle riforme introdotte vanno nella giusta direzione?").

4. Confronto con gli altri paesi UE

C'è una classificazione nella quale l'Italia occupa una posizione migliore rispetto a gran parte degli altri paesi europei. L'Italia è, infatti, quarta in Europa nella valutazione dell'impatto del background socio-economico sulle prestazioni scolastiche degli studenti, ma in questo caso bisogna sottolineare due importanti limiti: nel suo complesso la dimensione di "accesso all'educazione" non presenta un risultato straordinario (21esima posizione su 28 Stati membri) e il trend recente è negativo (l'Italia conduceva l'UE nel 2008 ma, sia la performance relativa che quella assoluta sono peggiorate, con un indice che passa da un eccellente 2.2 ad un buono ma non notevole 3.0⁵⁹).

La Grecia, invitata dalla Commissione ad adottare una strategia anti povertà più ampia, con degli obiettivi ambiziosi⁶⁰, potrebbe prendere l'Italia come modello di una buona transizione sociale, dato lo sforzo impressionante fatto negli ultimi mesi per costruire un sistema di unemployment assistance e una social assistance affrontando nel contempo una situazione macroeconomica complessa. Anche se l'Italia non ha ancora completato il processo, le misure messe in campo (le citate Carta acquisti ordinaria, Social card sperimentale, Sostegno per l'inclusione attiva, Assegno di disoccupazione e Fondo di aiuti europei agli indigenti) vanno nella giusta direzione. La richiesta che la Commissione fa invece all'Italia, con una crescente insistenza, è quella di sviluppare un regime di reddito minimo.^{61, 62} Richiesta che viene argomentata spiegando quanto sarebbe economicamente vantaggioso.

Per l'Italia è cruciale imparare dagli altri Stati membri come affrontare il tema della giustizia intergenerazionale che rappresenta oggi la più grande sfida per il

Paese. Si potrebbero prendere a modello gli stati nordici e baltici, ma la struttura demografica è molto diversa e alcune peculiarità come essere il quarto paese più anziano d'Europa, il basso tasso di natalità, la migrazione crescente dei più giovani verso i paesi della UE, aggravano ulteriormente la situazione italiana. Serve un cambiamento rapido e maggiori opportunità lavorative, e un'attenzione particolare al coinvolgimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Nel 2012, l'Italia ha speso quasi il 24% del suo PIL in protezione sociale, solo un punto percentuale in meno di Svezia e Finlandia, e almeno tanto quanto Austria, Paesi Bassi e Francia,⁶³ eppure c'è una scarsa protezione delle fasce sociali più deboli, specialmente se si parla di risorse. Il Paese concentra le sue risorse più sulla protezione degli anziani e delle famiglie che su quella dei disabili e sui sussidi per gli alloggi. Si possono introdurre misure specifiche, per esempio un regime di reddito minimo garantito soggetto a particolari condizioni economiche basato sul modello austriaco (una politica socialmente auspicabile e attuabile considerate le risorse allocate⁶⁴), ma, in generale, una semplificazione dell'intero sistema di welfare dovrebbe già assicurare maggiore equità e protezione per coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro.

Il contrasto alla povertà non è l'unico problema che l'Italia deve affrontare, ci sono anche altre problematiche sociali ed occupazionali che rivestono una grande importanza. Come affermato nel paragrafo dedicato alle sfide, efficacia ed efficienza sono motivo di preoccupazione per l'intero complesso delle Politiche attive del lavoro. L'Italia tende ad essere proattiva nella legislazione del mercato del lavoro e

59 Schraad-Tischler, D., Social Justice in the EU – Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015.

60 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_greece_en.pdf.

61 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_italy_en.pdf.

62 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_italy_en.pdf.

63 World Bank, EU Regular Economic Report 2 – Sustaining Recovery, Improving Living Standards, Fall, 2015.

64 Ministry of Social Affairs and Consumer Protection, Austrian Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008–2010, Vienna, September 2008.

tale Politiche attive del lavoro seguono questa logica. Nel periodo 2010–2013, infatti, mentre la media di riforme delle Politiche attive del lavoro era di 14 l'anno, in Italia era quasi il doppio: 24 cambiamenti legislativi^{65,66}. Nonostante tutto questo movimento legislativo, il budget destinato alle Politiche attive del lavoro espresso in percentuale del PIL è molto contenuto. Mentre la media UE di spesa del PIL in Politiche attive del lavoro è superiore allo 0,6%⁶⁷, l'Italia spende meno dello 0,4%. Dividendo questa cifra in sottocategorie, l'Italia ha una spesa sopra la media per gli incentivi occupazionali. La spesa in formazione e in creazione di "direct job" è invece al di sotto della media. Soprattutto, l'Italia resta indietro in materia di incentivi a startup, servizi per l'impegno e programmi occupazionali per soggetti con disabilità. Le politiche del lavoro dovrebbero andare sempre di più nella direzione di un'assistenza personalizzata per gruppi specifici, come per esempio i giovani (una delle forme più efficaci di Politiche attive del lavoro)⁶⁸ e, data la mancanza di dati sull'impatto delle politiche, va incoraggiata la valutazione, a partire da Garanzia Giovani. Potrebbero funzionare meglio anche le Politiche del lavoro sostenute da un budget in linea con la media UE, come il sostegno al reddito e all'assunzione,⁶⁹ mentre in materia di proposta formativa l'Italia ha molto da imparare da Germania, Danimarca, Finlandia e Austria.

L'Italia dovrebbe anche modernizzare i Servizi Pubblici per l'Impiego che hanno dimostrato di essere inefficienti e bisognosi di una ristrutturazione organizzativa. Per farlo si possono prendere come esempio le recenti riforme messe in atto da Paesi Bassi, Gran Bretagna ed Estonia per migliorare i servizi per l'impiego basate su un adeguamento delle strutture esistenti e rafforzando il vincolo tra sussidi e servizi all'occupazione.⁷⁰

⁷¹ Buoni risultati sono stati ottenuti anche grazie all'informatizzazione e ad un uso opportuno dell'esternalizzazione.⁷²

L'Italia è quinta in Europa per la pressione fiscale sul lavoro, e questa è una delle cause che ostacolano la crescita.⁷³ Un tipo di cambiamento sulle imposte come quello adottato dal Belgio nel 2016 potrebbe liberare risorse per le aziende e le piccole e medie imprese permettendogli di investire di più in tecnologie e forza lavoro.⁷⁴ Bisogna sottolineare come la pressione fiscale non sia l'unico indicatore della limitata capacità del paese di attirare investimenti.

Con 1120 giorni, l'Italia è il terzo paese in cui ci vuole più tempo⁷⁵ per far rispettare forzatamente i termini di un contratto commerciale. Il Lussemburgo è buon caso studio per una riforma del sistema legale: è il paese con i migliori risultati sia per il numero di giorni necessari per far rispettare un contratto (321) che per investimenti esteri diretti ricevuti (un altro tema in cui ci sono grandi margini di miglioramento). La Francia potrebbe, invece, essere un buon riferimento per una riforma che accorci i processi giudiziari, dato che l'Italia ha il numero più alto di violazioni del "tempo ragionevole di esecuzione di un processo" stabilito dalla Convenzione europea dei diritti umani (articolo 6).⁷⁶

Questi sono alcuni dei fattori per cui l'Italia è solo 22esima nella classificazione europea per la facilità di fare impresa e 45esima nel mondo.⁷⁷ Nella UE sono Danimarca e Svezia a essere dei riferimenti della UE in questa categoria e dovrebbero essere presi a modello per il pagamento delle tasse e la ricezione del credito, mentre la Gran Bretagna e la Lituania rappresentano buoni esempi su come avviare una impresa e registrare una proprietà.

⁶⁵ European Commission, Labour Market and Wage Developments in Europe, 2015.

⁶⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>.

⁶⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>.

⁶⁸ <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/04/Regina-Konle-Seidl-Active-Labour-Market-Policies-Bruegel-Presentation.pdf>.

⁶⁹ <http://ftp.iza.org/pp84.pdf>.

⁷⁰ <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/04/Dan-Finn-Active-Labour-Market-Policies-Bruegel-Presentation.pdf>.

⁷¹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/25_almp_and_employment_services.pdf.

⁷² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/25_almp_and_employment_services.pdf.

⁷³ Data la complessità delle strutture di tassazione e di sussidi, prendiamo in considerazione un singolo lavoratore medio. I dati sono estrapolati dal database degli indicatori sulle tasse e i sussidi della Direzione Generale Affari Economici e Finanziari, disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tax_benefits_indicators/index_en.htm.

⁷⁴ Si noti che il Belgio è uno dei quattro stati europei al avere la pressione fiscale più alta rispetto a quella italiana.

⁷⁵ <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/enforcing-contracts>.

5. Conclusioni

L'Italia è entrata nella Grande Recessione con una crescita lenta, una produttività stagnante, parametri macroeconomici in declino e l'assenza di un sistema coerente e omnicomprensivo di unemployment e social assistance. Con i governi presi dal bisogno di rispondere velocemente a un crescente rischio di default, sono state escluse le politiche fiscali d'espansione e fatto un grande sforzo legislativo nel tentativo di contrastare la crisi economica. Dal 2008 al 2013, gli Stati membri della UE hanno infatti prodotto in media 73 interventi legislativi in L'Italia è entrata nella Grande Recessione con una crescita lenta, una produttività stagnante, parametri macroeconomici in declino e l'assenza di un sistema coerente e omnicomprensivo di unemployment e social assistance. Con i governi presi dal bisogno di rispondere velocemente a un crescente rischio di default, sono state escluse le politiche fiscali d'espansione e fatto un grande sforzo legislativo nel tentativo di contrastare la crisi economica. Dal 2008 al 2013, gli Stati membri della UE hanno infatti prodotto in media 73 interventi legislativi in materia di lavoro⁷⁸, l'Italia ne ha registrati addirittura 120.⁷⁹ Questa intensa produzione non è stata tuttavia accompagnata dalla costituzione di sistemi di valutazione delle politiche efficaci.

- Per effetto di un miglioramento generale della situazione a livello globale e alla flessibilità di bilancio concessa a livello europeo, l'Italia ha potuto ideare politiche di maggiore respiro e iniziato a dare forma a un sistema di unemployment e social assistance. Questo passo fondamentale è andato nella giusta direzione, ma c'è ancora molta strada da fare e il percorso è pieno di sfide. Questi sono gli ostacoli che sembrano più importanti:

- Per ridurre la mancata corrispondenza tra domanda di lavoro e offerta di competenze e abbattere il tasso di NEET più alto tra i 28 Stati membri, c'è bisogno di un'azione più incisiva a cominciare dal migliorare il sistema di formazione professionale e dell'intero sistema di istruzione.
- Dato l'alto tasso di dipendenza degli anziani in UE, occorre aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e la sostenibilità di medio termine del welfare state. Per farlo, donne, disoccupati di lungo termine e giovani devono entrare nel mercato del lavoro. Anche se, dagli anni Ottanta, la partecipazione femminile è aumentata di gran lunga, l'Italia rimane ancora dietro gli Stati membri. Per coinvolgere di più le donne nel mercato del lavoro bisogna creare da una parte un sistema moderno europeo di cura degli anziani e dei bambini, dall'altra promuovere azioni per bilanciare tra uomini e donne i lavori domestici e la cura della famiglia. Pure la disoccupazione di lungo termine deve essere contrastata (l'Italia è al 23esimo posto in Europa^{80, 81}) e questo implica un rischio maggiore di povertà e di esclusione sociale. Molti giovani hanno lasciato il Paese durante la crisi, aiutando nell'immediato le loro famiglie ma riducendo la futura competitività dell'Italia, per questo vanno create condizioni favorevoli per il loro rientro.
- Direttamente legato a quanto detto sopra, c'è la necessità di ridurre ulteriormente la pressione fiscale, spostando la tassazione su altri elementi così da non ostacolare la crescita, l'occupazione e la competitività internazionale. Occorre ridurre le barriere alle imprese, specialmente nel mercato dei beni, e fare altrettanto con la burocrazia per piccole e medie imprese e startup.

76 Lanau, S., G. Esposito, S. Pompe, "Judicial System Reform in Italy - A Key to Growth", IMF working Paper, 2014.

77 <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

78 Il numero sale a 75 escludendo la Croazia le cui riforme sono considerate solo a partire dal 2012.

79 <https://webgate.ec.europa.eu/labref/public/>.

80 D. Schraad-Tischler, Social Justice in the EU - Index Report 2015 Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, 2015.

81 Dopo Grecia, Spagna, Croazia, Slovacchia e Portogallo nel 2015, secondo Eurostat.

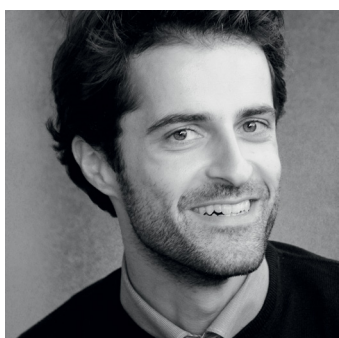
- Non si può promuovere la crescita della produttività senza riallineare la spesa interna su Ricerca e Sviluppo (l'indicatore è a 1,26) alla media EU (2,01) e senza fornire sostegno agli investimenti innovativi e ai talenti manageriali.⁸²
- Per ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, bisogna creare un solido ed efficace sistema di valutazione delle politiche, a partire dai nuovi regimi di unemployment e social assistance.
- L'ampia disparità tra il Nord e il Sud d'Italia deve essere affrontata una volta per tutte, cercando di creare una convergenza al rialzo.
- Dopo cinque anni di tagli alla spesa pubblica, la maggiore crescita economica permette di introdurre e sviluppare meglio riforme a lungo attese. Ciò deve andare di pari passo con l'obiettivo indispensabile della riduzione progressiva del deficit futuro e del debito pubblico rispetto al PIL.

⁸² [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D,_2003%E2%80%9313_\(%25_of_GDP\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Gross_domestic_expenditure_on_R%26D,_2003%E2%80%9313_(%25_of_GDP)_YB15.png).

6. Informazione sugli autori



Giuseppe Ciccarone è un economista, Presidente della Fondazione Giacomo Brodolini e Preside della Facoltà di Economia e professore ordinario di Politica Economica all'Università La Sapienza di Roma. Dal 2000 è il corrispondente italiano dell'Osservatorio Europeo sull'Occupazione della Commissione Europea (EEPO). Il Prof. Ciccarone ha conseguito il suo dottorato presso l'Università di Cambridge. Nella sua carriera si è occupato di economia del lavoro, politiche economiche, teoria della public utility e l'economia monetaria. Attualmente i suoi interessi di ricerca si concentrano su economia teorica e applicata al mercato del lavoro, politiche attive del mercato del lavoro, disegno e valutazione delle politiche economiche, e le implicazioni economiche sulla povertà e la disuguaglianza.



Giancarlo Dente è Coordinatore presso la Fondazione Giacomo Brodolini ed esperto nel campo delle politiche dell'occupazione e sociali, valutazione dei Fondi strutturali, analisi delle politiche pubbliche, governance, sviluppo economico e educazione e formazione professionale. E' coinvolto nei servizi di valutazione di diversi programmi operativi regionali in Italia (Fondo sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale) e in attività di ricerche sul mercato del lavoro per istituzioni italiane e europee. Gestisce anche diversi contratti quadro relativi a servizi di valutazione e analisi di impatto nell'area delle politiche dell'occupazione e sociali per la Commissione europea e il Parlamento europeo.



Simone Rosini si è laureato nel 2012 in scienze economiche con il programma binazionale dell'Università di Torino e dell'Università UPEC di Parigi. Qui ha sviluppato un profondo interesse in economia del lavoro, che ha potuto approfondire durante il suo stage alla Commissione Europea (presso il direttorato Generale per il l'impiego, le politiche sociali e l'inclusione), e lo European Policy Centre. Attualmente è Policy Analyst in politiche sociali e del lavoro presso la Fondazione Giacomo Brodolini.

SIM EUROPE

Il Social Inclusion Monitor (SIM) Europa è un nuovo strumento europeo di indirizzo delle politiche sociali composto di due parti. Il Social Justice Index (indice di giustizia sociale) che misura il livello di giustizia sociale nei 28 paesi membri sulla base di dati statistici e di una valutazione prodotta un gruppo di esperti scelti. Il Reform Barometer (barometro delle riforme) che valuta il bisogno di riforme, le misure e la loro qualità nell'ambito delle politiche sociali e si basa sulle risposte a un'indagine da parte di circa 1000 esperti da tutta Europa. Entrambi gli strumenti vengono aggiornati su base annuale.

www.social-inclusion-monitor.eu

COLOPHON

© 2016
Bertelsmann Stiftung

ISSN: 2509-3452

Copertina:
Lucid. Berlin

Redattore:
David Gow

Design:
Lucid. Berlin

Indirizzo | Contatto

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Germania

Dr. Jan Arpe
jan.arpe@bertelsmann-stiftung.de
Telefono +49 5241 81 81157

Dr. Thorsten Hellmann
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefono +49 5241 81 81236

Dr. Daniel Schraad-Tischler
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de
Telefono +49 5241 81 81240

www.social-inclusion-monitor.eu

www.bertelsmann-stiftung.de