



SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 3, 2019

Come finanziare la protezione sociale? Le sfide per un welfare inclusivo e sostenibile

Marcello Natili, Università degli Studi di Milano

Matteo Jessoula, Università degli Studi di Milano

Michele Raitano, Università di Roma "La Sapienza"

Emmanuele Pavolini, Università degli Studi di Macerata

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'**Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS)** nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Marcello Natili

Dottore di ricerca in Studi Politici. Attualmente è assegnista post-doc presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sull'analisi comparativa dei modelli di welfare, con attenzione specifica al tema dell'inclusione sociale, delle politiche contro la povertà e del reddito minimo.

Matteo Jessoula

Professore Associato di Scienze Politiche presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, coordina con Paolo Graziano l'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS).

Michele Raitano

Professore Associato di Politica Economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della "Sapienza", Università di Roma, dove insegna Welfare Economics and Inequality.

Emmanuele Pavolini

Professore Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali dell'Università degli Studi di Macerata.



MARCELLO NATILI, MATTEO JESSOULA, MICHELE RAITANO,
EMMANUELE PAVOLINI



Come finanziare la protezione sociale? Le sfide per un welfare inclusivo e sostenibile

Sommario

Questo contributo mira a fornire un'analisi approfondita dei livelli di spesa e delle trasformazioni in atto per quanto concerne le fonti di finanziamento del sistema di protezione sociale italiano, allo scopo di formulare una serie di considerazioni sullo stato di salute di quest'ultimo.

L'analisi poggia sull'utilizzo di una serie di indicatori più ampia di quella che normalmente viene utilizzata. In effetti, l'analisi della spesa sociale in percentuale del PIL – l'indicatore più spesso utilizzato nelle analisi di questo tipo – viene completata da alcuni indicatori alternativi: la spesa sociale 'lorda' invece di quella 'netta'; la spesa sociale in termini assoluti rispetto a quella in percentuale del PIL; la spesa pro-capite rispetto a quella in percentuale del PIL.

L'utilizzo di questi indicatori consente di affermare, in primo luogo, che nel periodo 2005-16, in termini reali la spesa sociale è aumentata solo debolmente a livello comparato: osserviamo in effetti una crescita media annua pari all'1,2% rispetto al +1,9% nell'UE-28. Analizzando l'evoluzione della spesa sociale netta in percentuale del PIL, inoltre, emerge come la crescita sia dovuta soprattutto alla rilevante contrazione del PIL a seguito della crisi, prima economica poi fiscale, tra il 2008 e il 2014, più che a un aumento dei livelli di spesa in termini assoluti. In secondo luogo, emerge come l'Italia non sia, a livello comparato, un 'big spender': non si collochi, cioè, tra i paesi europei che destinano maggiori risorse alle politiche sociali. Al contrario, l'analisi comparata evidenzia l'esistenza di un problema di bassa spesa pro capite per diverse funzioni: sanità, famiglia e figli, in parte disoccupazione, politiche per la casa e assistenza sociale anche se, per quanto riguarda quest'ultima funzione, l'introduzione del Reddito di Inclusione nel 2018 e del Reddito di Cittadinanza nel 2019 dovrebbero aver avvicinato l'Italia al resto dei paesi europei.

Per quanto concerne il finanziamento del sistema di welfare italiano, il rapporto evidenzia come la - limitata, in termini reali - crescita della spesa sociale tra il 2005 e il 2016 sia stata accompagnata da una sostanziale ricomposizione delle entrate. In particolare, la fiscalità generale alla fine del periodo in considerazione ha assunto un peso lievemente più rilevante rispetto ai contributi sociali. Si tratta del terzo elemento significativo che emerge dal presente rapporto, la crescita di rilevanza – in Italia in maniera maggiore che nel resto dei paesi europei - delle entrate di natura fiscale rispetto ai contributi sociali.

Tuttavia, ciò che caratterizza il caso italiano è che questa tendenza non è il risultato di un esplicito piano di riforma volto a modificare la struttura di finanziamento del welfare state. Al contrario, si tratta principalmente di "effetti di composizione", dovuti a trasformazioni nel mercato del lavoro e, in particolare, a una maggiore rilevanza di tipologie contrattuali meno soggette (o non soggette affatto) a contribuzione sociale. Un esempio utile per spiegare tale



evoluzione è la minore diffusione del lavoro dipendente a fronte della crescita del lavoro autonomo, solitamente soggetto ad aliquote contributive inferiori a quelle versate dai dipendenti e dai datori di lavoro.

Assieme a una diversa composizione della forza lavoro, contribuisce inoltre a tale tendenza la recente espansione di alcuni settori di welfare tradizionalmente meno sviluppati in Italia rispetto agli altri paesi – come le politiche contro la povertà e i trasferimenti familiari – finanziati prevalentemente tramite fiscalità generale.

Per quanto concerne le modalità di finanziamento del sistema di welfare, il rapporto sottolinea inoltre l'importanza di osservare con attenzione le dinamiche concernenti il cosiddetto welfare fiscale/occupazionale, un'area di policy sovente trascurata nella valutazione dei meccanismi di finanziamento delle politiche sociali in Italia.

Infine, il rapporto riflette sull'impatto di alcune sfide emergenti – rapido invecchiamento demografico, trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, digitalizzazione e robotizzazione – sull'attuale sistema di finanziamento della protezione sociale in Italia. In effetti, tali trasformazioni rischiano di metter sotto pressione il sistema di welfare ancor più che in altri paesi europei, in ragione delle persistenti difficoltà economiche, della debole performance del mercato del lavoro e dell'inefficienza del sistema fiscale. Tali fattori costituiranno nei prossimi anni una sfida sia per la sostenibilità che per l'adeguatezza del welfare state italiano: tale sfida richiede soluzioni innovative ed efficaci, tra le quali maggiore spazio dovrebbe avere una riflessione su un sistema più efficiente per affrontare l'evasione fiscale - che potrebbe espandere significativamente la base imponibile in un paese con elevati tassi di evasione fiscale come l'Italia - e un graduale spostamento della tassazione dal lavoro al capitale.

In tale contesto, le recenti riforme volte ad aumentare il ricorso a forme di welfare fiscale, sostituendo di fatto parte della spesa sociale diretta con detrazioni 'fiscali', non appaiono una scelta ottimale in termini di equità, in quanto – come dimostrato da un'ampia letteratura di taglio comparativo – i beneficiari tendono a concentrarsi nella parte medio-alta della distribuzione del reddito. Queste considerazioni evidenziano come l'apparente stabilità del sistema di finanziamento della protezione sociale potrebbe essere presto messa a dura prova: è perciò della massima importanza una riflessione e una discussione più attente sulle trasformazioni gradualmente, ma rilevanti, del funzionamento del sistema di welfare italiano.



1. La spesa per la protezione sociale e il suo finanziamento in Italia.

Livelli attuali e cambiamenti rispetto al passato

In questo rapporto, per ricostruire efficacemente l'ammontare complessivo, l'evoluzione e la composizione della spesa sociale pubblica e delle entrate necessarie per finanziarla, forniamo in primo luogo alcune informazioni dettagliate rispetto a un aspetto che può apparire banale, ma è al contrario essenziale, ovvero il livello di spesa per la protezione sociale in Italia. In seguito, ci concentreremo sulle trasformazioni avvenute nel periodo tra il 2005 e il 2016, e formuleremo alcune considerazioni in merito ai fattori che le hanno causate.

Per quanto concerne il *welfare effort* – ovvero il livello della spesa sociale – l'indicatore più utilizzato è la spesa sociale lorda in percentuale del PIL. Osservando *esclusivamente* l'evoluzione di tale indice (Tabella 1), due indicazioni sembrano emergere. In primo luogo, l'Italia appare tra i *big spender*, ovvero tra i paesi europei che investono più risorse per la protezione sociale: nel 2016, la spesa è stata del 29,7%, rispetto al 28,2% dell'UE-28, collocando l'Italia al sesto posto tra i Paesi con la spesa sociale più elevata dell'Unione Europea. In secondo luogo, la spesa per la protezione sociale appare in forte crescita nel periodo tra il 2005 e il 2016: questa infatti costituiva il 25,3% del PIL nel 2005, a fronte di una media nell'UE-28 pari al 26%, mentre nel 2016 raggiunge il 29,7% (28,2% nell'EU-28). In Europa, solamente Finlandia (+6,4 punti percentuali) e Grecia (+6,2 p.p.) hanno avuto una crescita maggiore rispetto l'Italia (4,4 p.p.).

Tabella 1. Spesa lorda per la protezione sociale UE-28 e Italia, anni 2005-2016

	Percentuale del PIL			Milioni di euro a prezzi costanti (index number, 2005=100)		
	2005	2016	differenza 2016-2005 (p.p.)	2005	2016	Media cambiamento annuale 2005-2016 (%)
UE-28	26,0	28,2	2,2	100,0	122,6	1,9
IT	25,3	29,7	4,4	100,0	114,2	1,2

Fonte: NCT ESSPROS Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016)



Tuttavia, prendendo in considerazione anche altri indicatori – come la spesa lorda in milioni di euro a prezzi costanti, la spesa netta in percentuale del PIL, oppure la spesa per abitante sia a prezzi costanti che a parità di potere d'acquisto (secondo l'espressione utilizzata da Eurostat, in *Power Purchasing Standard*, PPS) – l'andamento della spesa sociale italiana assume tratti ben diversi e l'immagine dell'Italia come *big spender* tende a svanire.

Analizziamo più nel dettaglio questi indicatori. Per quanto concerne la spesa lorda per la protezione sociale in termini reali (Tabella 1), la spesa sociale in Italia cresce a un ritmo nettamente inferiore (+1,2% in media annua) rispetto alla media dei paesi UE-28 (+1,9%). Ancora più evidente il cambiamento di prospettiva se passiamo dalla spesa lorda alla spesa netta per la protezione sociale in percentuale del PIL. Così facendo, l'Italia cessa di essere un *big spender*: nel 2015, la spesa netta in rapporto al PIL è infatti stata pari al 26,2% in Italia e al 26,1% nell'UE-28 (Tabella 2). Questo perché l'Italia è tra i Paesi in cui è maggiore il divario maggiore tra spesa sociale lorda e netta: la differenza è di 3,7 punti percentuali in Italia, contro i 2,2 p.p. in media nell'UE-28 (Tabella 2). Solo Paesi Bassi e Danimarca presentano un divario maggiore - ma soltanto in Italia questa differenza è in forte espansione, poiché nel 2007 era ancora pari a 2,7 p.p.

Osservando la spesa sociale netta si può quindi affermare che i più elevati livelli di spesa sul PIL in Italia sono principalmente legati alla distinzione lordo-netto: mentre la spesa lorda è ben al di sopra della media UE-28, l'Italia presenta cifre in linea con la media europea per quanto riguarda la spesa netta, e diversi paesi come Francia, Finlandia, Belgio, Danimarca, , Regno Unito, Austria e Germania nel 2015 hanno una spesa netta più elevata rispetto all'Italia. Tale dato diviene particolarmente rilevante alla luce di un altro fattore: nell'ultimo decennio, nessuno di questi paesi ha conosciuto una crisi economica paragonabile alla recessione italiana. Come si sottolinea in seguito, questo dato ha implicazioni rilevanti sull'andamento della spesa sociale poiché contribuisce a far diminuire 'il denominatore' - ovvero il PIL - e parallelamente aumentare il 'numeratore' a causa della crescita della domanda di protezione sociale - in particolare per sussidi di disoccupazione e/o prestazioni di assistenza sociale. In altri termini, in tale contesto macroeconomico la spesa sociale italiana avrebbe dovuto crescere automaticamente in maniera maggiore rispetto ai paesi sopra elencati.



Tabella 2. Spesa 'netta' e 'lorda' per la protezione sociale in percentuale del PIL, UE-28 e Italia, anni selezionati.

	Spesa lorda			Spesa netta			Differenza tra netto e lordo (p.p)		
	2007	2010	2015	2007	2010	2015	2007	2010	2015
UE-28	25,2	28,6	28,3	23,5	26,5	26,1	-1,7	-2,1	-2,2
Italia	26,7	28,9	29,9	24,0	25,8	26,2	-2,7	-3,0	-3,7

Fonte: NCT ESSPROS Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016)

Tornando alla differenziazione tra netto e lordo, un fattore da sottolineare è che, in Italia, non sono state introdotte modifiche rilevanti nella tassazione delle prestazioni sociali dal 2005 nonostante, come si accennava in precedenza, la differenza tra spesa lorda e spesa netta, in percentuale del PIL, sia passata da 2,7 a 3,7 punti percentuali dal 2007 al 2015 (Tabella 2). In effetti, i trasferimenti sociali in denaro (pensioni e indennità di disoccupazione) sono tassati in base al regime ordinario progressivo dell'IRPEF, i cui scaglioni e aliquote sono cambiati solo leggermente in Italia nell'ultimo decennio. Al contrario, le prestazioni di assistenza sociale (ad esempio, pensioni minime e reddito minimo) non sono generalmente soggette ad IRPEF in quanto i beneficiari non superano la *no tax area*. Secondo i dati ESSPROS, le aliquote fiscali effettive sulla spesa per la protezione sociale sono aumentate in Italia dal 9,8% al 12,1% nel periodo 2007-2015. Tuttavia, poiché non sono state introdotte modifiche rilevanti nell'IRPEF, tale aumento è dovuto principalmente a una diversa composizione delle prestazioni tra le varie tipologie di trasferimenti e a una diversa distribuzione dell'importo delle prestazioni (ad esempio, un aumento delle disuguaglianze nelle prestazioni pensionistiche può aumentare l'aliquota fiscale media quando i pensionati con redditi elevati sono soggetti ad aliquote fiscali più elevate).

Utilizzando un altro indicatore, ovvero la spesa pro capite – sia in euro a prezzi costanti che a 'parità di potere d'acquisto' (PPS, Tabella 3) –, l'Italia si conferma non essere, a livello comparato, tra i paesi europei che destinano maggiori risorse alle politiche sociali. In effetti, nel 2016, se si considera la spesa a parità di potere d'acquisto (PPS) l'Italia ha speso per ogni abitante il 10,5% in meno rispetto la media dell'UE-15 – un dato che sale al 14,4% se si utilizza come indicatore la spesa pro-capite espressa in euro 'a prezzi costanti'. Inoltre, tra il 2005-2016,



il divario nella spesa pro-capite per la protezione sociale tra Italia e UE-15 è aumentato significativamente, crescendo rispettivamente dell'8,7% in PPS e del 9,8% in euro 'a prezzi costanti'.

Tabella 3. Spesa pro-capite per la protezione sociale, UE-28 UE-15 e Italia, anni 2005-2016

	Euro per abitante (prezzi costanti al 2010)			PPS per abitante		
	2005	2016	% di differenza	2005	2016	% di differenza
UE-28	n.d.	7.657,4	n.d.	n.d.	8.232,0	n.d.
UE-15	7.780,1	9.065,5	16,5%	6.996,8	9.097,0	30,0%
Italia	7.103,3	7.756,9	9,2%	6.308,7	8.137,6	29,0%

Fonte: Eurostat online database, indicatore "spr_exp_sum"

Passando da un'analisi della spesa aggregata alle sue principali componenti – ovvero a un'analisi 'per funzione' – notiamo come la spesa per la protezione sociale in Italia sia ancora prevalentemente concentrata nel settore delle pensioni (Ferrera, 1996, Ferrera et al., 2012) e, in particolare, delle pensioni di "vecchiaia" che, nonostante una recente leggera diminuzione, rappresentano ancora il 48,7% della spesa totale nel 2016 (era il 51,3% nel 2005 e il 49,7% nel 2010; vedi Tabella 4). Ancora una volta, se si osserva la spesa lorda in percentuale del PIL notiamo una crescita complessiva della spesa pensionistica. Tuttavia, quando calcolata in euro per abitante o in percentuale della spesa totale, la spesa per la funzione vecchiaia non è aumentata nel periodo 2005-2016 (Tabella 4), e ciò è dovuto – soprattutto - alle severe misure volte al contenimento dei costi introdotte con le tre riforme pensionistiche del 2009, 2010 e 2011 (si veda a riguardo il numero monografico curato da Jessoula e Raitano, 2015).

Analogamente, la spesa sanitaria è aumentata solo dello 0,1% dal 2005, quando era pari al 6,5% del PIL, al 2016 (6,6%) - mentre nello stesso periodo in media nell'UE-15 la spesa per questa funzione è cresciuta dal 7,3% all'8,2% (Tabella 4). Oltretutto, il peso relativo della spesa sanitaria sul totale della spesa sociale totale è diminuito dal 26,7% nel 2005 al 23,1% nel 2016 - collocando l'Italia tra i paesi europei con una quota più bassa di spesa sociale destinata alla sanità, molto lontana dalla media UE-28 (29,5% nel 2016). Il divario con l'UE-15 diviene ancor più evidente se utilizziamo come indicatore la spesa per abitante (Tabella 4): in euro reali pro-capite, la forbice tra media della spesa UE-15 e spesa in Italia cresce dal 15% del 2005 al 33,3% del 2016.

Tabella 4. Ripartizione per funzione della spesa lorda per la protezione sociale, UE-28, UE-15 e Italia, anni 2005-2016

	2005			2016		
	Malattia/ Sanità	Vecchiaia	Altro	Malattia / Sanità	Vecchiaia	Altro
In % del PIL						
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	8,0	10,9	9,2
UE-15	7,3	9,8	9,4	8,2	11,1	9,7
IT	6,5	12,5	6,3	6,6	13,9	9,2
In % della spesa sociale complessiva						
UE-28	28,7	38,6	32,7	29,5	40,1	30,4
UE-15	27,7	37,0	35,3	28,5	38,4	33,1
IT	26,7	51,3	22,0	23,1	48,7	28,3
Euro a prezzi costanti = 2010						
UE-28	n.d.	n.d.	n.d.	2.174,9	2.961,3	2.240,9
UE-15	2.152,8	2.880,0	2.448,2	2.583,4	3.478,5	2.664,0
IT	1.830,8	3.509,8	1.505,6	1.723,6	3.635,0	2.112,9

Fonte: NCT ESSPROS Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016) ed Eurostat online database indicatore "spr_exp_sum"

Non dovuto alla crescita della spesa pensionistica – e tanto meno di quella sanitaria - l'aumento della spesa sociale lorda e in percentuale del PIL, cui si accennava in precedenza, è dovuto all'espansione, relativa, di settori tradizionalmente sottosviluppati del welfare state italiano, come la spesa per minori e famiglia e per la funzione disoccupazione. La quota del PIL dedicata a funzioni diverse da salute e vecchiaia è infatti aumentata di 2,9 punti percentuali (Tabella 4) e,



in particolare, la quota della spesa totale per la protezione sociale destinata a 'famiglia e minori' è cresciuta dal 3,9% del 2005 al 6,2% nel 2016 (Tabella 5). Ancor più rilevante l'aumento della spesa per la funzione 'disoccupazione' che cresce dal 1,9% del 2005 al 6,1% nel 2016 (Tabella 5; si vedano le sezioni successive per comprendere i motivi di tale crescita).

Tabella 5. *Ripartizione della spesa lorda per funzione diversa da 'vecchiaia' e 'malattia' (% della spesa totale) UE-28, UE-15 e Italia, anni 2005-2016*

	Disabilità	Superstiti	Famiglia	Disoccupazione	Abitazione	Esclusione Sociale
2005						
UE-28	8,0	6,7	8,4	5,8	2,0	1,8
UE-15	7,9	6,6	8,4	5,9	2,1	1,8
IT	5,6	9,9	3,9	1,9	0,0	0,6
2016						
UE-28	7,4	5,5	8,7	4,6	2,0	2,2
UE-15	7,4	5,4	8,6	4,8	2,1	2,2
IT	5,8	9,1	6,2	6,1	0,1	0,9

Fonte: NCT ESSPROS *Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016)*

Come possiamo spiegare tale evoluzione? Nei paragrafi che seguono, vengono presi in considerazione quattro potenziali fattori esplicativi che influenzano, da un lato, la quantità di risorse disponibili per la spesa sociale, dall'altro il numero di individui che necessitano prestazioni sociali: a) i fattori economici, legati allo stadio di sviluppo di un paese e all'evoluzione del PIL; b) quelli socio-demografici, in gran parte legati all'invecchiamento della popolazione; c) i fattori socio-economici, legati ai cambiamenti del mercato del lavoro, che influenzano anche le condizioni socio-economiche di una popolazione; d) fattori istituzionali, legati ai cambiamenti delle norme che regolano il funzionamento dei sistemi di protezione sociale. Vediamoli più nel dettaglio.



Fattori economici

Il primo fattore da prendere in considerazione per interpretare correttamente l'evoluzione della spesa sociale (lorda) - e in particolare l'aumento della quota di risorse destinate alle prestazioni sociali tra il 2005 e il 2016 (cfr. Tabella 1) - è l'andamento dell'economia. La crisi economica, e successivamente quella del debito sovrano, hanno avuto un forte impatto sull'economia italiana - che già dalla metà degli anni '90 presentava debolezze evidenti sul piano comparato - determinando tra il 2008 e il 2014 una grave e prolungata recessione. Se in termini reali nell'UE-28 il PIL è cresciuto in media dell'1,2% annuo tra il 2005 e il 2016, in Italia ha subito, invece, una contrazione dello 0,3% annuo. In totale, nel periodo 2005-2016, il PIL dell'UE-28 è aumentato del 12,9%, mentre il PIL italiano è diminuito del 3,4% (Tabella 6). Questa tendenza è importante se si considera, come accennavamo nei precedenti paragrafi, che la 'dimensione' di un sistema di protezione sociale è normalmente espressa in termini di spesa in percentuale del PIL, che costituisce perciò il 'denominatore' del rapporto: la bassa crescita del PIL porta, dunque, a 'vedere' un aumento superiore alla media della spesa lorda di protezione sociale sul PIL, mentre la spesa in termini reali aumenta meno della media UE (tabella 1 sopra).

Tabella 6. *Evoluzione del PIL in termini reali, UE-28 e Italia, anni 2005 – 2016*

	UE-28	Italia
Valore 2016 (Index number; 2015=100)	112,9	96,6
Crescita media annua del PIL in termini reali 2005-2016	+1,2%	-0,3%

Fonte: Eurostat online database, indicatore "nama_10_gdp"

Fattori socio-demografici

L'Italia ha una struttura anagrafica caratterizzata da un'elevata percentuale della popolazione di età compresa tra i 65 e i 75 anni (Tabella 7). Il 22% delle persone residenti in Italia aveva almeno 65 anni nel 2016 (19,2% nell'UE-28) e l'11,3% aveva almeno 75 anni (9,2% nell'UE-28). Inoltre, nel periodo 2005-2016, l'aumento della popolazione di oltre 75 anni è stato più forte in Italia rispetto all'UE-28 (+31,3% e +27,7%, rispettivamente). L'invecchiamento della popolazione non solo esercita una pressione sui regimi pensionistici, ma anche sull'assistenza sanitaria e sulla tutela delle persone con disabilità o con esigenze di assistenza di lunga durata, data la concentrazione



di tali bisogni nelle fasi avanzate del ciclo di vita. L'Italia è perciò maggiormente soggetta a questo tipo di bisogni, e la distanza tra l'Italia e l'UE-28 è aumentata o è rimasta relativamente costante nel tempo.

Nel periodo in esame, tale robusto motore demografico della spesa sociale è stato di fatto neutralizzato da un rigoroso e continuo impegno per il contenimento dei costi sia nel campo delle pensioni - soprattutto attraverso un forte aumento dell'età pensionabile, che è stato automaticamente legato anche ai cambiamenti della speranza di vita (Jessoula, 2017a; Jessoula e Raitano, 2017) - che dell'assistenza sanitaria (Jessoula et al., 2018).

Tabella 7. *Invecchiamento delle società europee: l'Italia in prospettiva comparata*

		UE-28	Italia
Quota di popolazione di 65 anni o più sulla popolazione totale (%)	2005	16,6%	19,5%
	2016	19,2%	22,0%
Quota di popolazione di 75 anni o più sulla popolazione totale (%)	2005	7,4%	9,0%
	2016	9,2%	11,3%
Numero di persone di 65 anni o più	Variazione 2005 - 2016 (%)	+19,3%	+18,3%
Numero di persone di 75 anni o più	Variazione 2005 - 2016 (%)	+27,7%	+31,3%

Fonte: Eurostat online database, indicatore "demo_pjanbroad"

Trasformazioni socio-economiche

Un terzo fattore che contribuisce a spiegare l'evoluzione della spesa sociale è l'andamento del mercato del lavoro, che può condurre ad un aumento, o ad una diminuzione, delle persone che richiedono prestazioni sociali. A questo proposito, la prolungata stagnazione economica che ha colpito l'economia italiana nel 2008-2014 ha contribuito a un aumento della disoccupazione maggiore, in media, che nel resto dell'Unione Europea. Come illustrato nella Tabella 8, nel 2005 il tasso di disoccupazione in Italia era del 7,7%, ben al di sotto del livello dell'UE-28 (9,0%). Dieci anni dopo, questo è calato nell'UE-28 all'8,6%, mentre in Italia è salito all'11,7%. Questi dati sono



ancor più impressionanti se guardiamo ai numeri assoluti: il numero totale dei disoccupati nell'UE-28 è leggermente diminuito tra il 2005 e il 2016 (-0,1%), mentre è aumentato del 60,5% in Italia. In altri termini, nel 2016 i disoccupati in Italia sono 1 milione e 100mila in più rispetto al 2005. Tale aumento, insieme a due importanti riforme del sistema dei sussidi di disoccupazione di cui parleremo in seguito, ha contribuito in maniera significativa alla crescita della spesa per la funzione 'disoccupazione'.

Tabella 8. Tasso di disoccupazione nelle società europee: l'Italia in prospettiva comparata

		UE-28	Italia
Tasso di disoccupazione	2005	9,0	7,7
	2016	8,6	11,7
Numero di disoccupati	Variazione 2005-2016 (%)	-0,1%	60,5%

Fonte: Eurostat online database, indicatore "une_rt_a"

Tabella 9. Persone a rischio povertà o esclusione sociale (AROPE): l'Italia in prospettiva comparata

	2005	2010	2016
Valori assoluti (in migliaia)			
UE-28		117.907	118.040
Italia	14.891	14.891	18.137
% della popolazione totale			
UE-28	:	23,8	23,5
Italia	25,6	25,0	30,0

Fonte: Eurostat online database, indicatore "ilc_peps01"

Oltre ad aver avuto effetti negativi sul mercato del lavoro, la perdurante stagnazione economica ha aumentato significativamente il numero di individui a rischio povertà ed esclusione sociale,



ovvero il numero dei potenziali beneficiari delle prestazioni di assistenza sociale (Tabella 9). L'indicatore europeo AROPE (*At-Risk-Of-Poverty-or-social-Exclusion*) mostra come il rischio povertà o esclusione sociale sia significativamente più elevato in Italia che nel resto d'Europa: nel 2016, l'incidenza del rischio povertà era il 30% in Italia contro il 23,5% nell'UE-28. Questo è anche dovuto al fatto che se, in media, nel resto d'Europa il numero di individui esposti alla povertà o al rischio di esclusione sociale rimane piuttosto costante nel periodo 2010-2016 (+0,1%), in Italia aumenta considerevolmente (+21,8%). Tale dinamica è favorita dall'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo, introdotto in maniera strutturale ed uniforme sull'intero territorio nazionale soltanto nel 2018 – il Reddito di Inclusione, poi sostituito dal Reddito di Cittadinanza nel maggio 2019 (Raitano et al., 2019). Allo stesso tempo, l'assenza di un vero e proprio schema di contrasto alla povertà fa sì che, nonostante una crescita significativa della povertà relativa (e assoluta), la spesa per la funzione 'esclusione sociale' dal 2005 (0,6%) al 2016 (0,9%) conosca un aumento limitato.

Fattori istituzionali

In aggiunta ai fattori sopra indicati, contribuiscono a spiegare le tendenze di spesa e di finanziamento descritte nei paragrafi precedenti anche una serie di riforme introdotte nel periodo 2005-2016. Da un lato, come si è detto, l'Italia ha introdotto riforme volte al contenimento dei costi sia nel settore pensionistico che in quello sanitario. D'altra parte, sono stati fatti maggiori investimenti in settori tradizionalmente comparativamente poco sviluppati come le prestazioni di contrasto alla disoccupazione, famiglia e minori e - solo in parte fino al 2016 - contrasto alla povertà.

Per quanto riguarda quest'ultima dimensione 'espansiva', dal 2005 tre riforme principali (2007, 2012, 2015) e alcuni interventi emergenziali nel periodo 2009-11, hanno ristrutturato significativamente il sistema di mantenimento del reddito per i disoccupati, rendendolo più inclusivo e generoso. A tal riguardo, la copertura è stata estesa a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, e ad alcune categorie di lavoratori autonomi, e oltre ad essere stati allentati i requisiti di anzianità per accedere a tali prestazioni, queste ultime garantiscono maggiore copertura sia perché il tasso di sostituzione dell'indennità di disoccupazione cresce dal 50% al 75% sia perché la durata viene estesa. Tuttavia, in contemporanea, sono stati aboliti alcuni schemi molto generosi - come l'Indennità di Mobilità e la Cassa Integrazione Guadagni 'in deroga' - dedicati ad alcune specifiche categorie di lavoratori - in particolare, i lavoratori delle grandi imprese manifatturiere -, mentre altri schemi (la Cassa Integrazione Guadagni 'straordinaria') sono stati significativamente 'razionalizzati'. Tale traiettoria espansiva - legata



anche al drammatico aumento del numero di individui con un legame debole con il mercato del lavoro – è catturata sia dalla crescita della spesa per la disoccupazione in percentuale del PIL, che passa dall'essere ben al di sotto della media europea nel 2005 (0.5% IT vs 1.5% UE-15) a valori superiori la media nel 2016 (1.7% IT vs 1.3% UE-15), sia dal notevole aumento della spesa per abitante che, valutata in termini reali in euro, passa da 132 a 456 euro dal 2005 al 2016, mentre nello stesso periodo diminuisce da 443 a 420 euro in media nell'UE-15.

Una tendenza analoga, anche se meno marcata, caratterizza anche le politiche per la famiglia e i minori (Natili e Jessoula, 2018). Tra il 2005 e il 2016, la spesa italiana in percentuale del PIL aumenta dall'1% all'1,8%; nello stesso periodo, la spesa cresce dal 2,1% al 2,4% nell'UE-15. In maniera analoga, la spesa pro capite in termini reali aumenta in Italia del 72,2% (da 269 a 463 euro), a fronte di una crescita nello stesso periodo del 19,2% nell'UE-15. Tra le riforme espansionistiche degne di nota in questo settore, nel maggio 2014 il governo Renzi ha introdotto un'agevolazione fiscale mensile pari a 80 euro per i lavoratori a basso reddito, con l'obiettivo di incrementare il reddito netto dei dipendenti attraverso una deduzione permanente dell'IRPEF (Raitano et al., 2019). La legge di stabilità del 2014 ha inoltre introdotto un nuovo assegno di 80 euro al mese per tutti i neonati (o adottati fino all'età di tre anni). Originariamente prevista in via sperimentale tra il 2015 e il 2017, la legge di stabilità per il 2018 (L. 205/2017) ha stabilito che tale premio sarà prorogato anche per i neonati e i minori adottati nel 2018, con le stesse regole per quanto riguarda l'importo e la prova dei mezzi. Coerentemente, essendo questi programmi solitamente di natura assistenziale, la quota di spesa sociale sottoposta a prova dei mezzi in percentuale della spesa totale è cresciuta, in Italia, dal 5,7% all'8% tra il 2005 e il 2016: nello stesso periodo, in Europa, l'incidenza della spesa per prestazioni sottoposte a prova dei mezzi è passata in media dal 10,3% al 12,1%.

A questo risultato ha contribuito anche l'espansione dei programmi contro la povertà. In particolare, nel 2013 il Governo Monti ha introdotto in via sperimentale la cosiddetta Carta Acquisti, successivamente rinominata Supporto all'Inclusione Attiva (SIA) e finanziata con maggiori risorse rispetto quanto originalmente previsto. Di conseguenza, la spesa italiana nel campo dell'esclusione sociale, pur rimanendo comparativamente molto bassa, aumenta leggermente, passando da 43 a 68 euro per abitante nel periodo 2005-2016. Da sottolineare come, nel 2016, la spesa pro capite dell'UE 28 fosse significativamente superiore al caso italiano, pari a 161 euro. Con le seguenti leggi di stabilità del 2016, 2018 e 2019 la strategia italiana contro la povertà è andata ulteriormente consolidandosi, ed è stato introdotto su base strutturale un vero e proprio schema di reddito minimo, denominato Reddito di Inclusione (Natili, 2019; Raitano et al., 2018) sostituito, a partire del maggio 2019, dal Reddito di Cittadinanza.



2. Composizione ed evoluzione nel tempo delle fonti di finanziamento del sistema di protezione sociale italiano

Nel 2005, i contributi sociali giocavano un ruolo preponderante nel garantire le entrate necessarie al finanziamento della protezione sociale in Italia¹, finanziando il 56,2% della spesa totale – un dato lievemente inferiore alla media europea (58,7%). Nel decennio successivo, l'Italia ha fatto affidamento principalmente alla fiscalità generale per finanziare la – limitata, come abbiamo visto - espansione della spesa per la protezione sociale. Di conseguenza, nel 2016, il finanziamento della protezione sociale è quasi equamente ripartito tra i contributi sociali - che rappresentano il 49,5% del finanziamento totale - e fiscalità generale - il 50,5% (Tabella 10). Sebbene tale tendenza a diminuire il peso dei contributi sociali sia comune a tutti i paesi europei, questa è particolarmente evidente in Italia: nel nostro paese tra il 2005 e il 2006 si riduce di 6,7 punti percentuali, a fronte di un calo medio nello stesso periodo nel resto dell'Europa a 28 pari a 4,2 punti percentuali.

Focalizzando la nostra attenzione sui contributi sociali, la fonte più importante sono i contributi dei datori di lavoro che rappresentano il 70,3% del totale, mentre minore è la partecipazione di lavoratori dipendenti (16,8%) e autonomi (12,9%). Trascurabile il contributo dei beneficiari delle prestazioni sociali (0,1%). Da sottolineare che, nel 2016, la quota dei contributi sociali versati dai datori di lavoro è inferiore a quella del 2005 (- 1,6 punti percentuali), mentre aumenta il contributo dei lavoratori autonomi (+ 2,2 p.p.). La quota si mantiene invece abbastanza costante per i lavoratori dipendenti (16,2% nel 2005). Da un punto di vista comparato, in Italia i lavoratori autonomi costituiscono una fonte di finanziamento particolarmente rilevante per lo Stato sociale, anche a causa della più ampia diffusione di questa tipologia di lavoro rispetto alla media dell'UE-28: secondo Eurostat, nel 2016 i lavoratori autonomi rappresentavano il 21,5% degli occupati in Italia a fronte di una media del 14% nel resto dei paesi dell'UE-28.

¹ La presenza di fonti di finanziamento diverse dipende dalla "natura mista" dello stato sociale italiano, di natura occupazionale 'bismarckiana' per quanto concerne gli schemi di mantenimento del reddito (principalmente pensioni, ma anche i sussidi di disoccupazione) ed universalistica per quanto riguarda il sistema sanitario (Ferrera 1996).

Tabella 10. *Finanziamento della spesa lorda per la protezione sociale per fonte (% del finanziamento totale)*

	Datori di lavoro	Dipendenti	Lavoratori Autonomi	Beneficiari prestazioni sociali	Contributo dello Stato	Altre entrate	Totale contrib. sociali	Totale fiscalità generale
	2005							
UE-28	38,5	16,1	2,4	1,7	37,8	3,5	58,7	41,3
IT	41,0	9,1	6,0	0,1	41,7	2,1	56,2	43,8
	2016							
UE-28	34,9	15,2	2,4	2,1	40,4	5,1	54,5	45,5
IT	34,8	8,3	6,4	0,1	48,4	2,1	49,5	50,5

Fonte: NCT ESSPROS Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016)

Come si accennava in precedenza, tale mix dipende dalle diverse regole di finanziamento che regolano ciascuna componente del welfare state italiano (sanità, pensioni, disoccupazione, assistenza, etc.). Di regola, le assicurazioni sociali sono finanziate principalmente attraverso i contributi sociali, mentre le prestazioni in natura tendono ad essere finanziate dalla fiscalità generale. L'importanza mutevole, in termini relativi, di diverse prestazioni, contribuisce a spiegare i livelli e l'evoluzione delle varie fonti di finanziamento della spesa per la protezione sociale. Per fornire alcuni esempi, una riforma volta ad aumentare la spesa per i servizi sociali oppure l'introduzione di una misura di sostegno al reddito sottoposta a prova dei mezzi e finanziata tramite la fiscalità generale, riduce il ruolo svolto dai contributi sociali, anche se le regole di finanziamento delle assicurazioni sociali rimangono le stesse.

Tuttavia, al di là di una differente composizione della spesa per le varie funzioni sociali, vi sono altri fattori, tra loro correlati, che contribuiscono a spiegare il cambiamento – e/o la continuità – nella modalità di finanziamento dei sistemi di protezione sociale (cfr. Tabelle 4-5 nella Sezione 1).



Tali fattori, per quanto riguarda il caso italiano, sono:

- a) Modifiche delle aliquote contributive e del ruolo della fiscalità generale nell'ambito di ciascuna funzione di welfare² e/o esenzione dal pagamento dei contributi sociali per alcune categorie di lavoratori o datori di lavoro, che vengono quindi sostituiti da entrate generali³.
- b) Riforme che modificano le condizioni di accesso alle prestazioni assicurative, che sono più spesso finanziate attraverso i contributi sociali - ad esempio, estendendo la copertura pensionistica anche a categorie di lavoratori precedentemente escluse.
- c) Riforme che estendono l'accesso a determinate prestazioni anche a persone non aventi diritto in base al loro livello contributivo - ad esempio, l'aumento della pensione minima o l'estensione della copertura del sussidio di disoccupazione anche a persone non iscritte ad alcun regime, come ad esempio avviene con la cosiddetta Cassa Integrazione Guadagni 'in deroga'.
- d) Riforme che creano, oppure rendono più generosi, programmi assistenziali sottoposti a prova dei mezzi, generalmente finanziati dalle entrate generali.
- e) Riforme volte ad un maggior investimento nei servizi, di regola finanziati attraverso le imposte.
- f) Cambiamenti nella composizione della forza lavoro, dato che diversi tipi di lavoratori sono soggetti a diverse aliquote contributive - ad esempio, il passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo, dove quest'ultimo è solitamente soggetto ad aliquote inferiori a quelle pagate dai dipendenti e dai datori di lavoro.

Pertanto, per andare oltre il quadro generale relativo al peso attribuito a ciascuna fonte di finanziamento, in quanto segue valuteremo attentamente il ruolo svolto da ciascuno dei suddetti in relazione a tutte le funzioni che caratterizzano i sistemi di welfare.

Vecchiaia e superstiti

La tabella 11 mostra come la quota della spesa pensionistica finanziata dai contributi sociali si è ridotta di 6,4 punti percentuali dal 2005 al 2015. Questo ha fatto sì che oggi la quota della spesa pensionistica finanziata dai contributi sociali sia la stessa in Italia e nell'UE-28 (64,8%), quando nel 2005 era di 6,3 punti percentuali superiore a quella dell'UE.

² A questo riguardo, si considerino ad esempio l'aumento dell'aliquota contributiva di 1,4 punti percentuali per l'indennità di disoccupazione per i lavoratori a tempo determinato introdotto con la riforma del lavoro 'Fornero' (L. n. 92 del 2012), oppure l'introduzione dell'aliquota contributiva pari a 0,51% per i collaboratori "parasubordinati" con il *Jobs Act* (L. 81/2015).

³ Ad esempio l'introduzione nel 2015 (L.81/2015) di specifiche esenzioni contributive per un periodo di tre anni per i nuovi assunti con contratto a tempo indeterminato.



Tale riduzione è dovuta principalmente al forte calo della quota dei contributi sociali versati dai datori di lavoro (50,0% e 42,0% del totale delle entrate, rispettivamente nel 2005 e nel 2016), solo parzialmente compensato dall'aumento della quota versata dai lavoratori autonomi (8,2% e 9,5% del totale delle entrate, rispettivamente nel 2005 e 2016), aumento perlopiù dovuto all'incremento delle aliquote contributive per questa specifica categoria (si veda sotto).

Una tendenza analoga emerge anche per quanto riguarda le pensioni di reversibilità: l'incidenza dei contributi sociali sul finanziamento totale si è ridotta di 2,3 punti percentuali dal 2005 al 2015. Anche in questo caso, la causa principale è una riduzione di 4,3 punti percentuali della quota dei contributi versati dai datori di lavoro. Da sottolineare come tale evoluzione viene spiegata dal fatto che i contributi sociali versati da datori, dipendenti e autonomi servono a finanziare sia le pensioni di vecchiaia che quelle di reversibilità: in altre parole, non vengono versati contributi separati per finanziare queste ultime.

Tabella 11. *Finanziamento delle prestazioni di vecchiaia per fonte (% del finanziamento totale)*

	Contributi Sociali					Entrate dello Stato	Altre entrate
	Datori di lavoro	Dipendenti	Autonomi	Beneficiari prestazioni	Total contrib. sociali		
	2005						
UE	43,4	18,4	2,9	0,2	64,9	18,8	16,4
IT	50,0	13,0	8,2	0,0	71,2	17,7	11,0
	2015						
UE	41,8	19,5	3,3	0,2	64,8	19,8	15,4
IT	42,0	13,1	9,5	0,3	64,8	22,4	12,8

Fonte: NCT ESSPROS *Statistical annex on financing social protection: levels and structure (2005-2016)*

Tuttavia, la generale riduzione del ricorso ai contributi sociali non dipende da una variazione delle aliquote contributive per le pensioni di vecchiaia, che sono rimaste costanti per i lavoratori dipendenti – l'aliquota contributiva totale è infatti ancora pari al 33% del salario lordo, ripartita tra lavoratore (9,19%) e datore di lavoro (23,81%) - e addirittura aumentate, nell'arco temporale considerato, per alcune specifiche tipologie di lavoratori, ovvero i 'lavoratori autonomi



tradizionali' (agricoltori, artigiani e commercianti), i liberi professionisti e i collaboratori 'parasubordinati'⁴ (Jessoula et al., 2017).

La riduzione del ruolo svolto dai contributi sociali non è, quindi, dovuta a variazioni delle aliquote contributive. Piuttosto, quattro diversi fattori hanno avuto un ruolo in questo risultato.

In primo luogo, per ridurre il costo del lavoro e sostenere l'occupazione di specifici gruppi di persone, è stata introdotta un'esenzione parziale e temporanea dei contributi sociali. La principale di queste esenzioni è stata inserita nel cosiddetto *Jobs Act* (L. 81/2015), che introduce un'esenzione di 36 mesi per i datori di lavoro che abbiano assunto nel 2015 nuovi lavoratori con il nuovo contratto flessibile a tempo indeterminato, introdotto con la stessa legge⁵. Poiché queste esenzioni non riducono l'aliquota contributiva utilizzata per il calcolo delle prestazioni pensionistiche nel regime contributivo pubblico (NDC), la riduzione dei contributi sociali è stata sostituita di fatto dal gettito fiscale generale.

In secondo luogo, oltre ai lavoratori dipendenti e ai lavoratori autonomi tradizionali, dalla metà degli anni '90 sono state introdotte in Italia alcune tipologie di lavoro con aliquote contributive ridotte (ad esempio, le collaborazioni 'a partita IVA' e parasubordinate o i cosiddetti 'vouchers'; Jessoula et al., 2017). In un regime pensionistico pubblico a ripartizione (*pay-as-you-go*), in presenza di una maggiore diffusione di questa tipologia lavorativa, l'importo totale dei contributi si riduce, e la spesa pensionistica deve essere coperta da una quota crescente di risorse provenienti dal gettito fiscale.

In terzo luogo, il ruolo relativo dei contributi sociali diminuisce anche quando aumentano l'importo e i beneficiari delle varie tipologie di pensioni minime esistenti in Italia (cioè le prestazioni il cui importo non è basato sui contributi passati), come è avvenuto in Italia con l'adozione delle riforme pensionistiche del 2007 e del 2016. Da sottolineare, a questo riguardo, che le entrate pubbliche finanziano completamente in Italia sia l'assegno sociale che l'integrazione al minimo.

Da ultimo, e più in generale, una riduzione della quota di contributi potrebbe significare che la spesa pensionistica nel regime pubblico retributivo è aumentata più rapidamente del totale della massa salariale dell'economia e, pertanto, una quota crescente della spesa pensionistica deve essere finanziata dalle entrate delle amministrazioni pubbliche. Infatti, da un lato sappiamo che a causa di una crescita salariale lenta la massa salariale è rimasta stagnante in Italia negli ultimi decenni; dall'altro lato, vi sono studiosi che sostengono (ad esempio Patriarca e Patriarca, 2015) che le prestazioni pensionistiche versate alle coorti di pensionati che ricevono

⁴ Nel dettaglio, le aliquote contributive per i lavoratori autonomi tradizionali sono passate da circa il 17% nel 2005 all'attuale 24%; quelle per i liberi professionisti e i collaboratori parasubordinati sono passate dal 18% nel 2005 al 25% e 33% rispettivamente. A questo riguardo, va anche sottolineato che i contributi dei lavoratori parasubordinati sono per 2/3 a carico dei datori di lavoro.

⁵ Un'esenzione meno generosa è stata poi estesa ai lavoratori assunti nel 2016.



ancora prestazioni quasi interamente basate sulla precedente, generosa, formula retributiva, portano a lacune nel finanziamento del sistema pensionistico da colmare attraverso la fiscalità generale, piuttosto che dai contributi sociali.

In effetti, il bilancio dell'INPS mostra che la spesa pensionistica (per la vecchiaia e le pensioni minime) nel 2015 è stata squilibrata: questa è pari a circa 250 miliardi di euro annui, mentre i contributi sociali ammontano a circa 190 miliardi (Fantozzi, 2017). Tuttavia, questa evidenza non è sufficiente per sostenere che il finanziamento della spesa pensionistica sia inadeguato. Da un lato, infatti, si spendono circa 45 miliardi di euro per le pensioni minime che, per definizione, sono finanziate dalla fiscalità generale. Dall'altro, poiché le prestazioni pensionistiche sono tassate secondo il normale schema dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (cfr. sezione 1), le imposte pagate sulle pensioni ammontano a circa 40 miliardi di euro. Una volta detratte le spese per le pensioni minime e le entrate dell'IRPEF sulle pensioni, i contributi sociali superano la spesa pensionistica di circa 25 miliardi di euro.

Sanità

Nell'ultimo decennio, il Sistema Sanitario Nazionale Italiano (SSN) è diventato sempre più dipendente dalla fiscalità generale: nel 2015, il 95% dei finanziamenti provenivano da fiscalità generale o comunque da entrate pubbliche, rispetto a circa il 91% nel 2005. Il confronto con la situazione nel resto dell'UE non è appropriato, dato che molti sistemi sanitari europei si basano su assicurazioni sociali obbligatorie, e sono perciò finanziati dai contributi sociali. Più interessante notare come, pur partendo da un livello già relativamente basso, la rilevanza dei contributi dei datori di lavoro⁶ sia ulteriormente diminuita tra il 2005 e il 2016: se nel 2005 questi contribuivano a circa l'8,5% della spesa sanitaria totale, nel 2015 questa percentuale è scesa al 4,9%. Tale cambiamento è avvenuto a metà degli anni 2000, quando è stata introdotta una riduzione dell'imposta specifica versata dai datori di lavoro per finanziare (anche) il SSN (la cosiddetta imposta IRAP), come dimostra il fatto che già nel 2008, la quota dei datori di lavoro era scesa al 6,3%, rispetto all'8,5% del 2005.

Disabilità

Per quanto riguarda la funzione 'disabilità', non vi sono stati cambiamenti importanti nei meccanismi di finanziamento nel decennio 2005-2015, e la quota del finanziamento tramite

⁶ I lavoratori dipendenti e autonomi non sono soggetti ai contributi sociali per l'assistenza sanitaria.



fiscalità generale in Italia è rimasta piuttosto costante, con un valore vicino all'83% durante l'intero decennio considerato.

Famiglia e Minori

In Italia, la fiscalità generale ha finanziato il significativo - seppur insufficiente - aumento della spesa per le politiche per la famiglia. Nel 2015, il gettito fiscale finanziava l'80,8% della spesa totale in questo settore, rispetto al 51,7% nel 2005. Coerentemente, in questo settore registriamo la riduzione più rilevante della quota di contributi dei datori di lavoro: dal 46,3% nel 2005 al 27,8% nel 2015.

L'aumento del ruolo del finanziamento tramite tassazione e la contestuale diminuzione del ruolo dei datori di lavoro possono essere spiegati in due modi. In primo luogo, come mostrano i dati MISSOC, si è deciso di ridurre l'aliquota contributiva dei datori di lavoro per gli assegni familiari dei lavoratori dipendenti - dal 2,48% nel 2005 allo 0,68% nel 2015. In secondo luogo, tra il 2010 e il 2015 sono state introdotte una serie di misure - non direttamente collegate alla posizione lavorativa - per favorire l'offerta di asili nido, finanziati principalmente attraverso le tasse (per maggiori dettagli, si vedano i *Country Profiles* curati dallo *European Social Policy Network* per l'Italia del 2014, 2015 e 2016). In effetti, la riduzione più significativa della quota di finanziamento relativa ai contributi dei datori di lavoro non dipende tanto dalla riduzione della loro partecipazione al finanziamento degli assegni familiari, ma piuttosto dall'espansione generale della spesa pubblica in questo settore evidenziato anche nella sezione 1, che è stata finanziata attraverso la fiscalità generale. In particolare, nel 2014 l'introduzione di un "bonus" mensile di 80 euro per i dipendenti con redditi medio-bassi⁷, ha incrementato la spesa in questo settore; il Ministero dell'Economia e delle Finanze calcola una spesa annua per questo programma di circa 9 miliardi di euro.

Sussidi di disoccupazione

Le indennità di disoccupazione e i supplementi salariali per la riduzione dell'orario di lavoro (ovvero, la cosiddetta Cassa Integrazione Guadagni) sono finanziati attraverso i contributi sociali, in maniera fortemente differenziata a seconda delle specifiche caratteristiche delle imprese e dei lavoratori⁸. Nel 2015, il cosiddetto *Jobs Act* ha introdotto modifiche importanti alle

⁷ La soglia di reddito per poter beneficiare del bonus è di 26.600 euro l'anno

⁸ In particolare, questi cambiano per settore e dimensioni dell'impresa, area geografica dello stabilimento, età e professione del lavoratore, natura a tempo indeterminato o a tempo determinato del contratto di lavoro. La riforma



aliquote contributive versate dal datore di lavoro per la Cassa Integrazione Guadagni, oltre ad aver abolito la tipologia 'in deroga' di tale prestazione⁹. La riforma ha anche introdotto un nuovo sussidio di disoccupazione per i lavoratori parasubordinati - finanziato dall'introduzione di un'aliquota contributiva sufficiente a coprire la spesa per tale prestazione - mentre la riforma denominata 'Fornero' del 2012 aveva abolito l'indennità di mobilità, una generosa tipologia di sussidio di disoccupazione normalmente erogata ai dipendenti di grandi imprese, spesso caratterizzata da una spesa annua molto più elevata rispetto ai contributi sociali. La riforma Fornero ha anche aumentato di 1,4 punti percentuali l'aliquota contributiva per le indennità di disoccupazione versate dai datori di lavoro per i lavoratori a tempo determinato. Si noti, invece, che le categorie di lavoratori autonomi tradizionali non sono coperte da indennità di disoccupazione in Italia (Jessoula et al., 2018), quindi, non versano contributi sociali a questo scopo.

Nel periodo in esame, le aliquote contributive per l'indennità generale di disoccupazione – il cui nome è cambiato da Indennità Ordinaria di Disoccupazione a Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego – e per la Cassa Integrazione ordinaria sono rimaste costanti. Allo stesso tempo, la quota dei contributi sociali sul finanziamento complessivo è passata dal 34,7% nel 2005 al 50,3% nel 2015. Bisogna anche sottolineare, tuttavia, che la distribuzione delle diverse fonti di finanziamento dei sussidi di disoccupazione è per sua natura piuttosto volatile, e dipende dall'andamento del ciclo economico. Infatti, le aliquote contributive sono stabilite con un'idea di equilibrio di bilancio intertemporale, mentre la differenza tra spesa annua e contributi sociali è inversamente correlata al ciclo economico (una recessione riduce la massa salariale e aumenta il numero dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione).

Politiche per la casa e di contrasto all'esclusione sociale

In Italia, le politiche per la casa e le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sono le due funzioni meno sviluppate del sistema di protezione sociale. In effetti, nel 2016, la spesa congiunta in queste due aree di politica pubblica non supera l'1% della spesa sociale totale. Queste sono quasi interamente finanziate dalla fiscalità generale - in linea con quanto avviene nel resto d'Europa - senza grandi cambiamenti nel periodo in considerazione:

del 2015 della Cassa Integrazione Guadagni ha inoltre stabilito un contributo aggiuntivo versato dalle imprese in funzione dell'utilizzo passato di tale indennità.

⁹ Prima della riforma era infatti possibile a determinate condizioni il versamento della CIG in deroga alla regola generale anche ai lavoratori delle imprese non tenute al pagamento dei contributi per la Cassa Integrazione Guadagni.



l'incidenza del finanziamento tramite fiscalità generale per queste due funzioni era infatti pari al 97,3% nel 2005, e al 98,2% nel 2015.

Oltre il "welfare sociale": il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano

Oltre sessant'anni fa, uno dei grandi padri degli studi sul welfare, Richard Titmuss (1958), esortava ad adottare un approccio ampio per interpretare quanto accade nei complessi meccanismi di erogazione dei sistemi di protezione sociale, poiché esistono diversi canali e forme di redistribuzione attraverso cui gli individui possono ricevere prestazioni di welfare. In particolare, lo studioso inglese ha sviluppato l'idea che, accanto al welfare "sociale" (le prestazioni in denaro e servizi in natura forniti dallo Stato, cui si riferiscono i dati di spesa sociale finora analizzati), anche il welfare "fiscale" (gli interventi effettuati sempre dallo Stato attraverso il sistema fiscale, con forme di detassazione e incentivi per favorire l'acquisto di prestazioni sociali a persone e/o imprese) e il welfare "occupazionale" (le prestazioni e i servizi forniti dagli attori sociali, ovvero imprese e sindacati) rappresentino fonti differenti di protezione sociale – ognuna con specifici vantaggi, rischi e debolezze (Pavolini et al., 2013; Jessoula, 2017b). Poiché una parte rilevante della spesa per il welfare occupazionale in Italia è il risultato di incentivi fiscali, in un recente rapporto ci siamo occupati di welfare fiscale-occupazionale (Pavolini, 2018; si veda anche Arlotti 2019; Pavolini e Ascoli 2019).

I principali risultati di tale rapporto sono:

- a) Il welfare occupazionale in Italia è più sviluppato nelle aree pensioni e sanità.
- b) La spesa previdenziale di natura fiscale, per lo più non contabilizzata nelle statistiche ESSPROSS nazionali sulla protezione sociale e spesso sottovalutata anche nell'analisi specifica dell'OCSE (database SOCX), è altamente rilevante in termini assoluti e relativi. In Italia, nel 2016 sono stati spesi circa 55 miliardi di euro di fondi pubblici, pari a circa il 12% della spesa per la protezione sociale nello stesso anno.
- c) Nell'ultimo decennio si è registrato un aumento della spesa per la previdenza fiscale (+25% tra il 2010 e il 2016), a un ritmo di gran lunga superiore a quello della protezione sociale (+0,3% secondo i dati Eurostat).
- d) Il welfare fiscale ha un ruolo comunque rilevante in tutte le aree di politica sociale¹⁰, e rafforza le distorsioni distributive che caratterizzano in generale tutti i sistemi di protezione sociale occupazionali, ma in particolare quello italiano (Jessoula, 2017b).

¹⁰ Si pensi, ad esempio, al ruolo delle agevolazioni fiscali per la previdenza complementare e/o per i fondi integrativi sanitari.



e) Come effetto di alcune decisioni politiche prese da governi recenti (Mallone, Natili e Jessoula, 2019), il welfare fiscale sta lentamente, seppur ancora parzialmente, sostituendo gli interventi pubblici tradizionali.

3. Osservazioni conclusive: punti di forza, debolezze e sfide future del sistema di finanziamento della protezione sociale in Italia

Come sottolineato nelle due sezioni precedenti, nel periodo 2005-16, in Italia, l'aumento della spesa per la protezione sociale è per lo più dovuto alla rilevante contrazione del PIL avvenuta tra il 2008 e il 2014. Alla limitata crescita della spesa si è accompagnata una maggiore dipendenza dalla fiscalità generale che, alla fine del periodo in considerazione, è diventata altrettanto importante che i contributi per finanziare il sistema di protezione sociale italiano.

Ciò premesso, e tenendo conto sia delle caratteristiche principali del welfare state italiano che dei suoi meccanismi di finanziamento, si possono fare alcune considerazioni sulle sfide future.

In primo luogo, non è improbabile un ulteriore calo della rilevanza dei contributi sociali: da un lato, a causa della crescita lenta dell'economia e dell'occupazione in Italia, dall'altro, per gli effetti delle recenti riforme del mercato del lavoro che hanno introdotto esenzioni temporanee dei contributi sociali a carico del datore di lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato assunti nel 2015-2016, nonché per le imprese che assumono lavoratori a tempo indeterminato di età inferiore ai 35 anni.

Appare quindi ragionevole sostenere esplicitamente un graduale passaggio da un sistema di finanziamento basato sui contributi sociali a uno che si fondi maggiormente sulla fiscalità generale. Se nelle società occidentali, e soprattutto in Italia, i redditi da lavoro sono sempre meno la principale fonte di ricchezza rispetto ad altre (profitti e capitale), allora anche il finanziamento della protezione sociale dovrebbe riguardare sempre più queste altre fonti, anche per sollevare datori di lavoro e lavoratori dagli alti costi del lavoro, e migliorare la competitività delle imprese sui mercati internazionali. Questo parziale abbandono del finanziamento contributivo potrebbe anche essere innescato da un'ulteriore espansione delle prestazioni sociali e di assistenza sociale - come già parzialmente avvenuto negli ultimi anni - in un contesto in cui i sistemi di sicurezza sociale e di assicurazione sociale offrono una protezione più limitata contro i vari rischi sociali rispetto al passato (Natili, 2019; Raitano et al., 2019).



In secondo luogo, tale cambiamento è ancora più necessario in un'economia in cui già si notano – e ancora più si noteranno nel prossimo futuro – gli effetti sul mercato del lavoro di innovazione tecnologica e robotizzazione, che hanno conseguenze rilevanti sull'occupazione e sui salari. Le recenti trasformazioni tecnologiche metteranno a dura prova i regimi pensionistici e i sistemi di protezione del reddito di natura assicurativa. La digitalizzazione e l'automazione – combinate con l'invecchiamento della popolazione – pongono una serie di sfide per la sostenibilità finanziaria e la futura adeguatezza dei sistemi pensionistici. In particolare, per quanto riguarda la prima, secondo alcuni scenari l'innovazione tecnologica può portare alla riduzione della forza lavoro – almeno nel breve termine – e, di conseguenza, al progressivo declino dei contributi sociali, soprattutto nel caso in cui questa riduzione sia anche associata a una diminuzione del monte salariale. In effetti, la riduzione della quota salariale negli ultimi decenni è stata intensa in quasi tutti i paesi sviluppati, e si prevede una sua ulteriore diminuzione proprio a causa degli effetti della digitalizzazione, che potrebbe ulteriormente ridurre la forza contrattuale e perciò i salari dei lavori scarsamente qualificati impiegati in mansioni manuali non ordinarie, e causare la sostituzione di molti lavori, soprattutto quelli maggiormente routinari dove sono impiegati lavoratori mediamente qualificati (Acemoglu e Autor, 2011). Inoltre, il rischio di carriere ancor più frammentate può impedire a molti lavoratori di versare contributi adeguati durante la loro carriera lavorativa, rendendo così sempre più evidente la necessità di una rete di sicurezza ultima, indipendente dalla condizione professionale, per gli anziani e i disoccupati. Si tratta di una sfida di grande portata per i sistemi pensionistici – in particolare per i regimi a ripartizione (anche se pure i regimi a capitalizzazione possono incorrere in problemi finanziari quando la quota di lavoro si riduce, soprattutto nel lungo periodo) – poiché la riduzione delle risorse raccolte attraverso i contributi sociali metterebbe in pericolo la sostenibilità finanziaria del sistema, a meno che non vengano identificate ulteriori fonti di finanziamento (ad esempio, i profitti, i consumi, la ricchezza). Nel caso italiano questa sfida è resa ancora più acuta da una crescita economica fragile, dalle *performance* comparativamente negative del mercato del lavoro e soprattutto della natura strettamente contributiva e attuariale del sistema pensionistico post-riforma Monti-Fornero. Analogamente, l'aumento delle disuguaglianze può indebolire l'adeguatezza dei regimi contributivi, per cui dovrebbero essere introdotte sempre più misure maggiormente redistributive, finanziate attraverso la fiscalità generale, per garantire l'efficacia (e l'equità) del sistema pensionistico. Pertanto, se gli effetti di cui sopra si concretizzano, una politica pensionistica (e anche del lavoro) efficace per l'era digitale richiede riforme sostanziali degli attuali sistemi pensionistici (e di sostegno al reddito), che poggino di più sulla fiscalità generale sul lato dei finanziamenti, e rafforzino le prestazioni universalistiche (e/o selettive) a somma fissa (e/o progressive) sul lato della spesa.



In terzo luogo, sembrano necessari maggiori investimenti e, di conseguenza, un impegno finanziario più alto in almeno tre importanti settori del welfare state italiano: sanità, famiglia e minori, assistenza sociale e lotta alla povertà. Poiché questi settori tendono a dipendere dal finanziamento fiscale, un investimento in questi settori richiede un ulteriore aumento delle entrate di origine fiscale.

L'insieme delle questioni sopra menzionate lascia quindi prevedere una sfida sostanziale sia per la sostenibilità che per l'adeguatezza del welfare state italiano nei prossimi anni, che probabilmente richiederà soluzioni di finanziamento innovative ed efficaci, tra cui un sistema più efficiente per affrontare l'evasione fiscale – che potrebbe espandere significativamente la base imponibile in un paese con elevati tassi di evasione fiscale come l'Italia - e un graduale spostamento della tassazione dal lavoro al capitale. Per quanto riguarda quest'ultima dimensione, le tasse sugli immobili potrebbero essere aumentate – come ripetutamente suggerito dalla Commissione Europea e dal Consiglio nelle "Raccomandazioni specifiche per Paese" nel quadro del Semestre Europeo – così come potrebbero essere introdotte nuove tasse sulle innovazioni tecnologiche per finanziare possibili futuri aumenti della spesa per la protezione sociale.

In tale contesto, le recenti riforme volte ad incentivare il ricorso al welfare fiscale, sostituendo di fatto parte della spesa sociale diretta con spesa fiscale, non possono essere considerate una scelta ottimale in termini di equità, in quanto – come dimostrato da un'ampia letteratura sul welfare fiscale – i beneficiari tendono a concentrarsi nella parte medio-alta della distribuzione del reddito (vedi Pavolini et al., 2013; Jessoula, 2017b sul caso italiano).

Per concludere, queste considerazioni mostrano come l'apparente stabilità dell'attuale sistema di finanziamento della protezione sociale potrebbe essere messa presto a dura prova: è perciò diventata essenziale una discussione più attenta sulle trasformazioni – graduali ma fondamentali – in atto e sulle strategie necessarie per garantire (anche in futuro) efficienza, equità ed adeguatezza del welfare state italiano.

Bibliografia

Acemoglu, D., Autor, D. (2011), 'Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings', in Ashenfelter, O., Card, D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4, Amsterdam, Elsevier.

Arlotti, M. (2019), 'Lo sviluppo del welfare fiscale-occupazionale in Italia: quali tipi di assetti, intrecci ed impatti?', in *Politiche Sociali/Social Policies*, 1/2019, pp. 93-116.

Fantozzi, R. (2017), 'Evoluzione e composizione della spesa sociale e del suo finanziamento' in *Rapporto sullo Stato Sociale Anno 2017*, (a cura di) Felice Roberto Pizzuti, Roma, Sapienza Università Editrice.

Ferrera, M. (1996), 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, vol. 6 (1), pp. 17-37.

Ferrera, M., Fargion, V., Jessoula, M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio.

Jessoula, M. (2016), 'Le pensioni al nodo dell'equità: dalla Riforma Poletti-Renzi alla Fase 2', in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, pp. 337-350.

Jessoula, M. (2017a), 'The 2016 Italian pension reform and the issue of equity' – ESPN Flash Report, No 12/2017, Bruxelles.

Jessoula, M. (2017b), 'Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse', in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2017, pp. 9-24.

Jessoula, M., Raitano, M. (a cura di) (2015), 'La riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy', Numero monografico di *Politiche Sociali/Social Policies*, 3/2015.

Jessoula, M., Raitano, M. (2017), 'Italian Pensions from "Vices" to Challenges: assessing actuarial multi-pillarization twenty years on', in D. Natali (a cura di), *The New Pension Mix in Europe*, Bruxelles, Peter Lang, pp. 39-66.

Jessoula, M., Pavolini, E., Strati, F. (2017), *Italy*, ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts, Bruxelles.

Jessoula, M., Pavolini, E., Raitano, M., Natili, M. (2018), *Italy*, ESPN Country Profile 2017-2018, Bruxelles.

Mallone, G., Natili, M., Jessoula, M. (2019), 'La politics «forte» del welfare fiscale-occupazionale in Italia', in *Politiche Sociali/Social Policies* 1/2019, pp. 47-66.



Natili, M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining path departure and policy reversal in the age of austerity*, London, Palgrave MacMillan.

Natili, M., Jessoula, M. (2019), 'Children against parents? The politics of intergenerational recalibration in Southern Europe', in *Social Policy & Administration*, 53(3), pp. 343-356.

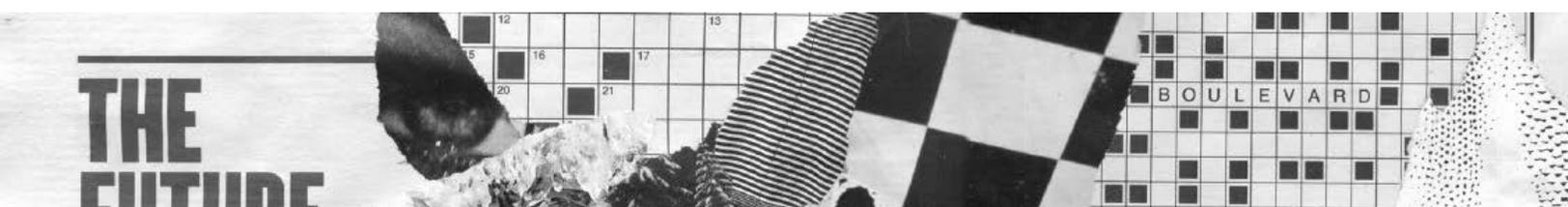
Pavolini, E., Ascoli, U. (2019), 'The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano', in *Politiche Sociali, Social Policies*, 1/2019, pp. 23-46.

Pavolini, E., Ascoli, U., Mirabile, M.L. (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Patriarca, F., Patriarca, S. (2015), 'A vent'anni da un'occasione mancata?', in *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 3, pp. 401-428.

Raitano, M., Natili, M., Jessoula, M.(2018), *Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme*, ESPN Flash Report 2018/6, Bruxelles.

Raitano, M., Jessoula, M., Pavolini, E., Natili, M. (2019), *Italy*, ESPN Thematic Report on In-work poverty in Europe, Bruxelles.



L' Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale è
un progetto nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**
Promosso da *Fondazione Easy Care*
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia
Tel.: +39 0522 378622 - 378715
Email: info@osservatoriocoesionesociale.it
Web: www.osservatoriocoesionesociale.eu

