

Regione Emilia-Romagna
Assessorato Politiche Sociali

Officina del Welfare
un'agenda per le politiche di welfare del futuro

Crisi economica e processi di impoverimento
esperienze innovative tra comunità e servizi

“Interventi a sostegno del reddito e di contrasto della povertà”. Presentazione della ricerca
Stefano Toso (Università di Bologna e CAPP)

Bologna, 8 febbraio 2013

- 1) Crisi economica e povertà in Italia e in Emilia-Romagna
- 2) Le politiche a sostegno del reddito durante la crisi: dal governo Berlusconi al governo Monti
- 3) Spesa sociale e contrasto della povertà in Emilia-Romagna

La crisi dell'economia reale in Italia

L'impatto della crisi va inquadrato in un contesto di:

- **economia stagnante** (tasso di variazione medio annuo del Pil nel 2000-2010: +0,2%, nel periodo 1990-2000: +1,6%)
- **sostanziale costanza dei redditi da lavoro dipendente** (crescita annua dei salari reali dei lavoratori ft 1997-2007: +0,5%)
- **crescente insicurezza sul mercato del lavoro** (2008-2012: disoccupazione dal 6,5% all'11,2%; disoccupazione 15-24 anni: dal 21% al 36,6%. Nel 2009 la perdita di posti di lavoro aveva riguardato soprattutto occupazioni atipiche e precarie, dal 2010 il fenomeno si è esteso a tutte le tipologie contrattuali)
- **limitata capacità di intervento anticiclico da parte del settore pubblico, in relazione ai noti squilibri di bilancio e all'elevato debito pubblico, preesistente alla crisi.**

Chi è stato finora più colpito dalla crisi

- lavoratori temporanei, giovani e con bassi livelli di istruzione (molti di loro vivono in famiglia e possono essere mantenuti dai redditi di genitori e nonni)
- lavoratori stranieri (senza voce politica)
- lavoratori indipendenti a reddito medio-basso
- Il ricorso alla CIG ha interessato soprattutto il Nord (imprese export-oriented), le fasce centrali di età e i lavoratori dell'industria
- Blocco degli stipendi dei dipendenti pubblici

Prospettive di breve periodo per l'economia italiana

- A fronte di una contrazione del PIL stimata nel 2012 del 2,1%, la recessione potrebbe attenuarsi progressivamente ed esaurirsi nella seconda metà del 2013 ma permane una forte incertezza, anche in relazione al rallentamento dell'economia mondiale e alla flessione della domanda interna
- I consumi delle famiglie continuerebbero ad essere frenati dal debole andamento del reddito disponibile (calato nei primi 3 trimestri 2012 del 4,3%), su cui incidono le manovre di consolidamento dei conti pubblici
- Il mercato del lavoro si stabilizzerebbe solo nel 2014: l'occupazione si prevede cali nel 2013 di circa l'1%, con un uguale incremento del tasso di disoccupazione, che toccherebbe il 12% nel 2014

Fonte: Bollettino Economico, Banca d'Italia, 1.2013

Effetti della crisi economica sulla distribuzione del reddito

Difficile valutare a priori gli effetti distributivi di una recessione:

- 1) il crollo della domanda colpisce di più i redditi degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei dipendenti privati, con conseguenze più contenute per i redditi di pensionati e dipendenti pubblici;
- 2) La presenza di “stabilizzatori automatici” del bilancio pubblico (Cig, ...) sostiene il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi;
- 3) La riduzione della propensione al risparmio, conseguente alla crisi, può attenuare gli effetti della recessione sulla povertà misurata nei consumi

Incidenza della povertà relativa in Emilia-Romagna e in Italia. 2003-2011 (valori percentuali)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Emilia-Romagna	4,7	3,6	2,5	3,9	6,2	3,9	4,1	4,5	5,2
Italia	10,8	11,7	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8	11	11,1

Fonte: Istat, “La povertà in Italia”, anni vari.

Effetti della crisi economica sulla distribuzione del reddito (2)

- Né i dati Eurostat né quelli di fonte Banca d'Italia evidenziano nel triennio 2008-2010 variazioni significative e di segno univoco della diseguaglianza.
- La stessa cosa vale, fino al 2010, per gli indicatori scelti dal Consiglio Europeo per valutare il progresso verso l'obiettivo di far uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale 20 milioni di persone nell'UE entro il 2020 [Strategia Europa 2020]:
 - 1) rischio di povertà (*at-risk-poverty rate*) dopo i trasferimenti sociali, 2) indice di deprivazione materiale grave, 3) percentuale di individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro.

Indicatori di povertà o esclusione sociale in Italia e Unione europea. 2005–2011 (valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rischio di povertà^a							
ITALIA	18,9	19,6	19,9	18,7	18,4	18,2	19,6
UE 27	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
UE 15	15,7	15,9	16	16,2	16,1	16,2	16,7
Grave deprivazione materiale^b							
Italia	6,4	6,3	6,8	7,5	7,0	6,9	11,2
UE 27	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
UE 15	5,2	5,0	4,9	5,2	5,0	5,2	6,1
Bassa intensità di lavoro^c							
Italia	10,3	10,8	10	9,8	8,8	10,2	10,5
UE 27	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10	10,5
UE 15	10,1	10,4	9,7	9,3	9,5	10,6	11,1
RISCHIO DI POVERTA' O DI ESCLUSIONE SOCIALE^d							
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,4
UE 27	25,6	25,2	24,4	23,6	23,1	23,5	24,2
UE 15	21,5	21,8	21,6	21,5	21,1	21,7	22,5

Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

La povertà in Emilia-Romagna prima e durante la crisi

- **L'Emilia-Romagna è una delle aree meno povere d'Italia**, sia che si considerino indicatori di povertà tradizionali, di tipo relativo e/o assoluto, sia che si faccia ricorso a misure multidimensionali, come gli indicatori di deprivazione materiale, sia che si adotti l'indicatore sintetico della Strategia europea 2020.
- I dati Eurostat relativi all'ultimo quinquennio mostrano una sostanziale stabilità dell'incidenza della povertà relativa (o rischio di povertà, secondo la terminologia Eurostat) e dell'indicatore che misura la bassa intensità di lavoro...
- ... mentre **un significativo incremento, nel corso del 2011, si registra nell'indice di deprivazione materiale grave.**

La povertà in Emilia-Romagna prima e durante la crisi (2)

- L'effetto combinato di questi fattori ha determinato un aumento di due punti (dal 12,8% al 14,9%) del rischio di povertà o di esclusione sociale per l'Emilia-Romagna nel 2011.
- L'incremento è in linea, ma inferiore a quello nazionale (dal 24,5% al 28,4%) e interrompe la serie stazionaria precedente.
- Un punto di svolta rispetto al passato?

Indicatori di povertà o esclusione sociale (Europa 2020) in Emilia-Romagna. Anni 2005-2011 (valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rischio di povertà	8,6	9,5	8,7	8,9	9,1	8,3	8,2
Grave deprivazione materiale	3,1	2,3	3,7	4,0	3,2	3,9	6,4
Bassa intensità di lavoro	5,9	5,3	5,0	4,9	4,7	5,7	5,0
Rischio di povertà o di esclusione sociale	14,2	13,8	13,7	13,9	13,8	12,8	14,9

Fonte: Eurostat, Indagine IT-SILC anni vari.

Le politiche a sostegno del reddito nel triennio 2008-2010

- Introduzione una-tantum di un “bonus famiglia” (solo 2009) di 200-1.000 euro annui, riservato alle famiglie con redditi bassi e prevalenti da lavoro dipendente o da pensione.
- Introdotta la Carta acquisti (*Social Card*) nel 2008
- Gli ammortizzatori sociali sono stati oggetto di interventi legislativi tampone, volti a prorogarne l’efficacia anche oltre l’ordinaria scadenza temporale o verso settori ed imprese esclusi dalla loro applicazione (Cig in deroga).
- **Nessuna riforma organica degli ammortizzatori sociali, né della spesa pubblica per assistenza, di cui permangono i limiti strutturali**

La Carta acquisti



- Un buono spesa (voucher) in forma di bancomat riservato alle famiglie con anziani (over 65enni) o con almeno un minore di 3 anni
- Finalizzato al **contrasto della povertà assoluta** (means-testing severo)
- La carta può essere usata per acquistare qualunque tipo di bene e/o servizio, seppure solo in negozi e supermercati selezionati, o per il pagamento delle utenze energetiche (gas, luce, acqua)
- Importo mensile accreditato sulla carta: 40 euro, indipendentemente dal grado di povertà della famiglia
- La carta è riservata ai cittadini italiani residenti

La Carta acquisti (2)



- Brutta copia del *Food Stamp Program* USA perché:
- non impone i vincoli merceologici alla spesa del *Food Stamp*, consentendo l'acquisto di generi alimentari non coerenti con standard dietetici corretti
- non ha le medesime caratteristiche di universalità
- è di un importo mensile ridotto (copre poco più di un quarto della spesa mensile in alimentari di un pensionato con più di 65 anni)
- non è differenziato territorialmente e quindi non tiene conto del diverso costo della vita in generi alimentari tra macroaree
- non è condizionato alla disponibilità a lavorare essendo rivolto in prevalenza alla popolazione anziana
- **Recepisce le caratteristiche peggiori del *FSP*, tipiche di un modello di welfare caritatevole e non inclusivo**

Effetti distributivi della Carta acquisti

- Quasi il 50% dei beneficiari vive in 4 regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia)
- 60% della spesa totale va al 10% più povero della famiglie, ma solo il 17% delle famiglie povere in senso assoluto ha diritto alla Social Card perchè tutte le famiglie senza anziani o con minori con più di 3 anni sono esclusi dalla platea dei potenziali beneficiari.
- La Social card si è rivelata di fatto un trasferimento a favore degli anziani: 80% dei beneficiari hanno più di 65 anni.
- **I difetti della Social Card sono difficilmente sanabili, a meno di una riforma strutturale.**

IL d.d.l. Tremonti (29.7.2011): i criteri direttivi

- a) **revisione dell'Isee** e riordino dei criteri economici per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali, inclusi quelli relativi ai trattamenti di invalidità e reversibilità
- b) **istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza**, ripartito tra le regioni, in base a parametri legati alla popolazione residente, il tasso di invecchiamento e alcuni fattori ambientali, per razionalizzare le prestazioni, incentivare la libertà di scelta dell'utente, diffondere l'assistenza domiciliare e finanziare in via prioritaria gli interventi attuati dal terzo settore
- c) **trasferimento ai comuni della Social Card**, per identificare i beneficiari in termini di prossimità, integrare le risorse pubbliche con la raccolta di erogazioni a carattere liberale e affidare la gestione della Social Card al *no profit*
- d) **armonizzazione degli strumenti tax-benefit a sostegno delle condizioni di bisogno**, per evitare duplicazioni di prestazioni.

I provvedimenti del governo Monti

- Il governo Monti ha dato seguito, introducendo correttivi, al ddl Tremonti con riferimento a:
 - 1) **riforma dell'Isee** (art. 5, l. n. 214/2011)
 - 2) **sperimentazione di una nuova Social card** (art. 60, d.l. n. 5/2012)
- **Ha in parte reintegrato con la LS2013 (l. n. 228/2012) i fondi statali destinati alle politiche sociali:** le risorse aggiuntive (575 milioni) sono stanziata solo per il 2013 e concentrate sui fondi per le politiche sociali e per la non autosufficienza

Gli interventi a contrasto della povertà in Emilia-Romagna

- **Gli interventi di contrasto della povertà sono minoritari** rispetto a quelli rivolti a favore delle aree “famiglia e minori”, “anziani” e “disabili”: il 4,2% del totale della spesa nel 2009.

La sua composizione:

- 1/3 della spesa destinata alla povertà riguarda trasferimenti in denaro a favore delle famiglie, in particolare contributi economici a integrazione del reddito e a sostegno delle spese di alloggio.
- Il 40% è costituita da interventi/servizi che includono attività di servizio sociale e professionale, interventi/servizi educativi-assistenziali e per l’inserimento lavorativo.
- 1/4 circa del totale è assorbita dall’accoglienza in strutture residenziali.

Spesa^a per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati in Emilia-Romagna per area di intervento – Serie storica 2006-2009 (valori assoluti, ripartizione percentuale sul totale dell'area di intervento e valori pro-capite^b)

AREA DI INTERVENTO	ANNO 2007			ANNO 2008			ANNO 2009		
	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite
Famiglia e Minori	332.449.368	47,9	78,2	363.311.740	50,2	84,4	375.262.136	49,3	86,1
Disabili	109.533.442	15,8	25,8	108.847.795	15,0	25,3	121.525.543	16,0	27,9
Dipendenze	4.570.284	0,7	1,1	6.331.391	0,9	1,5	4.727.386	0,6	1,1
Anziani	150.070.903	21,6	35,3	140.133.659	19,4	32,5	135.061.574	17,8	31,0
Immigrati	20.006.815	2,9	4,7	21.334.220	2,9	5,0	25.131.645	3,3	5,8
Povert�, disagio adulti e senza fissa dimora	25.304.460	3,6	6,0	26.496.022	3,7	6,2	32.141.993	4,2	7,4
Multiutenza	52.022.302	7,5	12,2	57.003.147	7,9	13,2	66.846.888	8,8	15,3
Totale Emilia Romagna	693.957.574	100	163,3	723.457.974	100	168,0	760.697.165	100	174,6

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati.

Spesa sociale e sostegno del reddito in Emilia-Romagna

- Il perimetro delle politiche regionali a sostegno del reddito familiare è molto più ampio di quello individuato dalla spesa per l'area "Povertà"
- Se si individuano i servizi/interventi imputati ad aree diverse da quella della povertà ma che esercitano un impatto distributivo, essendo subordinati alla prova dei mezzi, la spesa sociale così ridefinita è di dimensioni notevoli:
- sommando gli importi per ciascuna area di intervento (esclusa l'area "Povertà") si raggiungono circa 470 milioni di euro, pari al 62% della spesa complessiva per interventi e servizi sociali erogati in Emilia-Romagna.
- Se si aggiungono i 32,1 milioni destinati all'area "Povertà", si arriva a circa 500 milioni, pari al 65% della spesa totale.

Selettività e politiche di sostegno al reddito: limiti e potenzialità

- Considerati gli ordini di grandezza, diventa **cruciale ai fini dell'efficacia redistributiva della spesa** l'adozione di **criteri di selettività economica appropriati**.
- In dirittura d'arrivo la **riforma dell'Isee**
- Auspicabile che vengano **approntati in Regione idonei sistemi di monitoraggio della riforma**, sia per censire eventuali margini di autonomia in sede di applicazione del nuovo indicatore, sia **per valutare l'impatto della riforma sui bilanci degli enti locali e sull'equità del sistema**.

Conclusioni

- La recessione in corso ha tardato a produrre variazioni significative nella distribuzione dei redditi delle famiglie italiane, anche se emergono effetti per età, livello di istruzione, condizione e qualifica professionale, nazionalità
- L'Emilia-Romagna si conferma come una delle regioni meno povere d'Italia, ma dal 2011 gli indicatori sociali europei di povertà o esclusione sociale segnalano un parziale incremento
- Il decennio scorso è trascorso senza che si ponesse mano a una riforma strutturale sia delle politiche per l'assistenza sia degli ammortizzatori sociali

Conclusioni (2)

- Alcuni segnali incoraggianti: sperimentazione di una nuova Social Card, imminente riforma dell'Isee, parziale inversione di tendenza nel rifinanziamento dei fondi statali per le politiche sociali
- Considerato l'ampio ricorso alla selettività economica nell'ambito della spesa sociale, la revisione dell'Isee, se opportunamente monitorata nelle sue applicazioni future, può rappresentare l'occasione per potenziare gli effetti redistributivi e di benessere delle politiche locali.