

11

Tito Boeri

Povert  e disuguaglianza Uno ‘stress-test’ del sistema di protezione sociale

Testo della lezione per l’undicesima
Lettura annuale Ermanno Gorrieri

Modena - Auditorium Chiesa di San Carlo (g.c.) - 21 aprile 2016



La presente pubblicazione è stata possibile
grazie al contributo di



FONDAZIONE
Cassa di Risparmio di Modena

Stampa Grafiche TEM Modena per conto della
Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali
Via Emilia Ovest, 101 - Palazzo Europa - 41124 Modena
Febbraio 2017

Presentazione

La «Lettura Ermanno Gorrieri» giunge quest'anno alla XI edizione, riproponendo ancora una volta una riflessione pubblica, un momento di confronto collettivo sulla grande questione delle disuguaglianze economiche e sociali, come avviene per tutta l'attività della Fondazione dedicata alla memoria di Gorrieri e alle problematiche che ne hanno caratterizzato l'impegno e la ricerca lungo il corso di tutta la vita. Che la questione della povertà e della disuguaglianza, oggetto della «Lettura», sia più che mai grave ed attuale, è attestato ormai da una messe imponente e convergente di studi, in ambito nazionale e internazionale, che documentano, con riferimento specifico all'area dei paesi ricchi, il crescente processo di concentrazione

della ricchezza (non solo materiale) nelle mani di pochi - se non pochissimi - e il correlato e progressivo allargamento delle disuguaglianze.

Una questione che, investendo la struttura sociale nel suo insieme, chiama di per sé in causa l'eticità stessa delle nostre società ed è dirimente per la sostanza della democrazia, della partecipazione politica, delle libertà e dei diritti, come avevano ben intuito i nostri costituenti prevedendo in Costituzione, all'art. 3, tra i «principi fondamentali», l'eguaglianza quale architrave dell'intero sistema etico e politico costituzionale, ancorché largamente disattesa e ben lungi dalla sua dovuta attuazione.

Secondo la consuetudine di questo nostro incontro annuale, poche parole per rendere conto - all'opinione pubblica cittadina e soprattutto a quanti fra voi (e sono tanti!) ci sostenete con il vostro ormai indispensabile contributo - del lavoro della Fondazione nell'anno che ci separa dalla «Lettura» 2015: un lavoro, come ben sapete, portato avanti in modo totalmente volontario e gratuito.

Fra le attività di quest'ultimo anno, mi limiterò a ricordare gli incontri periodici (da ottobre

a febbraio) su alcuni dei grandi temi del dibattito politico-culturale, affrontati però in una prospettiva non contingente, bensì di ampio respiro e di approfondimento critico, all'insegna - non casuale - del motto "*Per non perdere la bussola... nell'attualità*". E ancora, il ciclo annuale di incontri di conoscenza e formazione, denominato "*Discorsi sulla disuguaglianza*", che quest'anno abbiamo dedicato alla condizione dei minori tra disuguaglianza e povertà, con attenzione al confronto comparativo tra Italia ed Europa. Attività ben riuscite sia per la partecipazione, sia per la qualità delle riflessioni proposte e del dibattito con i partecipanti, che ne è seguito.

Abbiamo ulteriormente ampliata (e, speriamo, anche migliorata) la nostra presenza sul web attraverso una pluralità di strumenti, dal sito 'istituzionale' della Fondazione, a Facebook, all'apposito canale su Youtube. Ma ancor più attraverso il portale sulle disuguaglianze sociali - la cui 'biblioteca virtuale' conta ormai oltre 11.000 fonti bibliografiche, tutte compiutamente catalogate e classificate - e la correlata *newsletter* mensile, gratuitamente inviata a chiunque ne faccia richiesta, che raggiunge ormai un

migliaio di destinatari.

Infine, abbiamo stampato - nell'apposita collana della Fondazione - il testo completo della «Lettura» dello scorso anno (in distribuzione proprio oggi), che fu tenuta, come ricorderete, da Fabrizio Barca sulle disuguaglianze territoriali, particolarmente forti nel nostro paese, con il titolo: *“Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle Aree Interne”*.

Venendo al tema di questa sera, si è convenuto, su proposta del Comitato scientifico - verso i cui componenti siamo sempre debitori e sempre grati per la disponibilità e l'autorevole collaborazione - di dedicare la «Lettura Gorrieri» 2016 ad un approfondimento conoscitivo e valutativo del sistema italiano di protezione sociale in rapporto, appunto, alla povertà e alla disuguaglianza, invitando come relatore della *lectio magistralis* il prof. Tito Boeri, per la sua indiscussa competenza sull'argomento, attestata dagli studi e dalle ricerche che vi ha dedicato come economista, ed altresì per la sua indubbia autorevolezza e responsabilità istituzionale, nella veste di Presidente dell'Inps, su nomina del Consiglio dei ministri, dal febbraio 2015.

Il Presidente Boeri ci ha suggerito lui stesso il titolo della «Lettura», proponendo di sottoporre il sistema italiano di protezione sociale ad uno *stress-test*, cioè ad una sorta di banco di prova o, più propriamente, ‘prova da sforzo’ - in analogia all’ECG ‘da sforzo’ - con riferimento alla sua efficienza ed efficacia nel contrastare le situazioni di povertà e le disuguaglianze sociali inaccettabili, in quanto ingiuste o eccessive. In una parola, conoscere e valutare il sistema di protezione sociale in rapporto alla sua stessa ragion d’essere, verificando a quali criteri di equità corrisponda, a fronte di un contesto socio-economico che negli anni della crisi ha visto più che raddoppiare nel nostro paese il numero dei poveri, passati dal 3% al 7% della popolazione, con oltre un milione di minori in condizioni di ‘povertà assoluta’.

Credo si debba tutti riconoscere che il prof. Boeri, nel modo con cui adempie al suo mandato di presidente dell’Inps, stia assolvendo ad un fondamentale impegno di conoscenza, che è di per se stesso un impegno di verità. A quest’ultima ovviamente non si perviene occultando o eludendo le criticità, ma analizzandole e disve-

landole, mettendo le istituzioni, la politica e il ceto politico, le organizzazioni sociali e ciascuno di noi cittadini di fronte alle proprie responsabilità. Può risultare un esercizio non a tutti gradito, si possono - anzi si devono - discutere analisi e proposte, in un discorso pubblico trasparente ed aperto, ma - ripeto - va riconosciuto all'attuale presidente dell'Inps il merito di questo impegno di conoscenza senza occultamenti.

Al prof. Boeri va la gratitudine di tutti noi, per la disponibilità nell'accogliere l'invito a svolgere la *lectio magistralis* per l'edizione 2016 della «Lettura» e per avervi tenuto fede nonostante la gravosità dei suoi impegni istituzionali e, se così posso dire, la particolare 'burrascosità' di queste giornate, che lo vedono al centro del dibattito politico-culturale e mediatico (cosa, per altro, non infrequente per lui).

Manca il tempo per una presentazione minimamente adeguata dell'economista Tito Boeri, ma non si possono omettere almeno due imprese, particolarmente rilevanti e ben note, che a lui si devono e che sono sicuramente rimaste, per così dire, nel suo cuore: la rivista *online* «lavoce.info» e il «Festival dell'economia» di Trento.

Adempio infine, con piacere, ad alcuni doverosi ringraziamenti. *In primis* alla Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, che con il suo sostegno ha reso possibile questo evento; alla Fondazione San Carlo, per l'ospitalità in questa storica chiesa-auditorium; alle autorità che ci onorano con la loro presenza; infine, a voi tutti, qui convenuti così numerosi da rendere insufficiente anche la straordinaria capienza di questo splendido ambiente.

Ed ora, con un rinnovato grazie, la parola all'amico economista e presidente dell'Inps, prof. Tito Boeri.

Luciano Guerzoni
*Presidente della Fondazione
Ermanno Gorrieri per gli studi sociali*

Modena, 21 aprile 2016

Povert  e disuguaglianza

Uno ‘stress-test’ del sistema di protezione sociale*

Tenere questa Lettura Gorrieri   per me un grande onore, sia per l’opportunit  di ricordare una persona, Ermanno Gorrieri, dalla cui esperienza ho imparato moltissimo, sia per associarmi ad una serie di Letture che nel tempo hanno acquisito grande prestigio.

La Grande Recessione e la crisi della zona Euro sono eventi che hanno lasciato delle cicatrici profonde nel nostro paese. Cicatrici fin troppo evidenti se guardiamo all’aumento della povert  e del tasso di disoccupazione, soprattutto quello giovanile.

Il modo migliore per far s  che eventi cos 

* Testo deregistrato e rivisto dall’Autore della *lectio magistralis* tenuta il 21 aprile 2016 per la XI edizione della «Lettura annuale Ermanno Gorrieri», realizzata dalla «Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali».

drammatici abbiano una qualche utilità è cercare di sviscerarne le implicazioni sul funzionamento dei sistemi di protezione sociale, traendone lezioni volte a far sì che i costi sociali più duri della crisi non si replichino in futuro.

Premessa

In questa Lettura mi propongo di utilizzare la metodologia degli stress test per valutare come il welfare state europeo ha reagito alla crisi. Gli stress test sono stati in questi anni copiosamente utilizzati per valutare la sostenibilità dei sistemi bancari. Sorprendentemente non sono stati applicati nel valutare la sostenibilità sociale di shock come quelli che hanno colpito le nostre economie in presenza di sistemi di protezione sociale spesso molto differenziati tra paesi.

Eppure possiamo utilizzare l'esperienza degli ultimi anni come un vero e proprio stress test fatto sul campo, anziché a tavolino come gli stress test del sistema bancario. Gli shock che hanno colpito le nostre economie sono senza precedenti. Grazie al lavoro di due storici economici, Berry Eichengreen e Kevin O'Rourke, è possibile ricostruire quello che è successo a partire dal 2008 e compararlo a quanto accaduto durante la Grande Depressione del 1929.

Figura 1 - Grande Depressione e Grande Recessione

Figura 1a

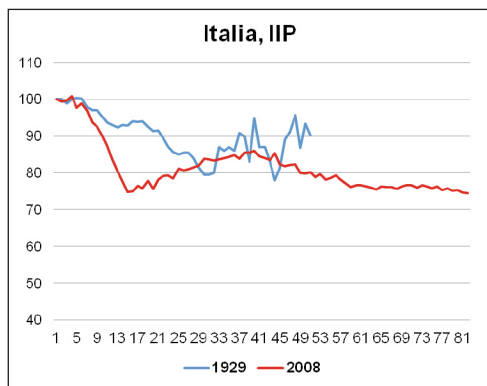
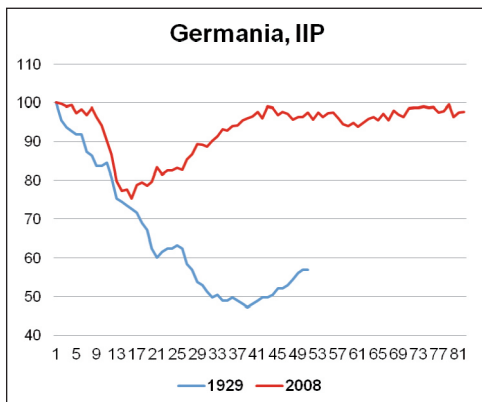


Figura 1b



Fonte: Eichengreen e O'Rourke

La linea blu della Figura 1a mostra l'andamento dell'indice della produzione industriale in Italia (dati mensili), i numeri sull'asse orizzontale contano i mesi dall'inizio della Grande Depressione, nel giugno 1929. Nel periodo immediatamente successivo l'inizio della crisi si nota un brusco calo della produzione industriale, che arriva a perdere il 20% in tre anni. Successivamente c'è una piccola ripresa e, a seguire, la nuova ricaduta del 1933. Intorno al cinquantesimo mese dall'inizio della crisi la perdita rispetto ai livelli registrati nei primi mesi della crisi è relativamente contenuta, nell'ordine del 10%. La linea rossa nello stesso grafico evidenzia cosa è successo a partire dall'inizio della Grande Recessione, nell'aprile 2008. Questa crisi risulta innanzitutto più intensa e profonda della Grande Depressione in Italia. Il calo della produzione industriale è più marcato e rapido. Questo calo è seguito da una ripresa ed una nuova ricaduta, in corrispondenza della crisi dell'Eurozona. A distanza ormai di 80 mesi dall'inizio della crisi, purtroppo, l'Italia non ha riguadagnato i livelli pre crisi, al contrario siamo ancora al di sotto di quei livelli del 25%.

Questo non è avvenuto in altri paesi, in Germania ad esempio (Figura 1b), la Grande Depressione aveva fatto crollare la produzione industriale di più del 50% mentre la Grande Recessione è stata riassorbita nel giro di 4 anni.

La Grande Recessione e la crisi dell'Eurozona sono stati shock violenti, *stress* molto forti per molti paesi, eventi fortunatamente rari, ma che mettono davvero sotto pressione un sistema di protezione sociale. Guardando e imparando da questi episodi possiamo meglio capire come funziona il welfare state, come riesce a contenere i costi sociali di queste crisi, ad ammortizzare gli effetti sul tenore di vita di milioni di persone delle fluttuazioni cicliche e soprattutto delle recessioni.

C'è una foto della Grande Depressione del 1929 che ci fa capire il ruolo dei sistemi di protezione. Nella sua crudezza è forse più informativa di tanti numeri. Ve lo dice uno che ama i numeri. La riproduco qui sotto, anche se molti di voi l'avranno già vista in qualche libro di storia.



Ciò che colpisce in questa foto è che le persone che vediamo pazientemente mettersi in coda per avere un tozzo di pane da una Charity a Battery Park, dopo aver presumibilmente perso il proprio lavoro ed essersi di colpo trovati a patire la fame, sono persone vestite bene, hanno quasi tutte un cappello, molte sono in giacca e cravatta. È l'immagine eloquente di una crisi che travolge il ceto medio. Questo è stata la Grande Depressione negli Stati Uniti e in molti paesi europei. Persone che prima avevano un lavoro d'un colpo si sono trovate prive di alcuna fonte di reddito, al punto di dover subire l'umiliazione di mettersi in coda per sfamarsi grazie

all'aiuto di qualche istituzione caritatevole.

Fortunatamente non abbiamo visto immagini simili durante la Grande Recessione. Certo, la pressione sui centri di welfare è aumentata, abbiamo assistito al raddoppio del numero dei senza casa nei centri urbani e alla crescita degli indicatori di povertà in molti paesi. Ma immagini come quella che vi è stata appena descritta e mostrata, con un ceto medio che di colpo si impoverisce, non le abbiamo viste. E la ragione è che proprio a seguito alla Grande Depressione degli anni '30, molti paesi, compresi quelli a livello di reddito intermedio, hanno costruito dei sistemi di protezione sociale e si sono dotati di assicurazioni sociali contro la disoccupazione, per ridurre l'impatto sul tenore di vita dei cittadini delle crisi cicliche e, al tempo stesso, attutirne anche l'impatto macroeconomico.

A questi sistemi di protezione sociale abbiamo affidato dei compiti fondamentali. Il primo è quello di contrastare la povertà, più delle disuguaglianze. Si parla spesso di disuguaglianza e povertà come se fossero sinonimi, ma come non mancherò di rimarcare in questa Lettura, sono due questioni diverse: c'è un problema di povertà che prescinde dal problema delle disuguaglianze.

Il secondo obiettivo dei sistemi di protezione sociale è quello di proteggere contro il rischio di mercato. Per alcuni eventi, come la disoccupazione, non ci sono assicurazioni private che possano offrire coperture contro questi rischi. Deve essere lo Stato a fornire le protezioni.

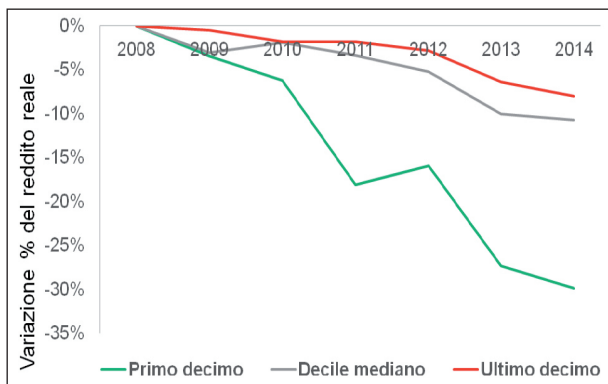
Il terzo obiettivo è quello di promuovere una partecipazione maggiore al mercato del lavoro. In particolare è molto importante favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Questo obiettivo è collegato ai due precedenti perché è proprio il lavoro a creare le condizioni per uscire dalla povertà, e la presenza di più persone che lavorano nella stessa famiglia serve a ridurre il rischio che l'intero nucleo cada in condizioni di indigenza nel caso uno dei membri in età lavorativa perda il proprio lavoro.

Questa Lettura si concentrerà sul primo di questi obiettivi. Lo stress test che faremo guarderà agli effetti della crisi sulla povertà e a come i sistemi di protezione sociale sono stati in grado di contrastarla.

È un quesito molto rilevante per il nostro paese. La nostra interminabile crisi non ha colpito tutti in modo uguale. Non è stata come una bas-

sa marea che fa scendere tutte le barche, dalla prima all'ultima, col livello del mare. Al contrario la crisi si è accanita sul 10% più povero della nostra popolazione. Nella Figura 2 la linea verde identifica il reddito del 10% più povero della popolazione italiana mentre quella rossa mostra l'evoluzione del reddito medio del 10% più ricco. Infine la linea grigia rappresenta l'evoluzione del reddito del quinto decile, quello collocato esattamente a metà nella distribuzione del reddito. Il messaggio è molto chiaro: il calo del reddito delle persone più povere è stato molto più drammatico di quello vissuto dalle persone con redditi più elevati e dal ceto medio.

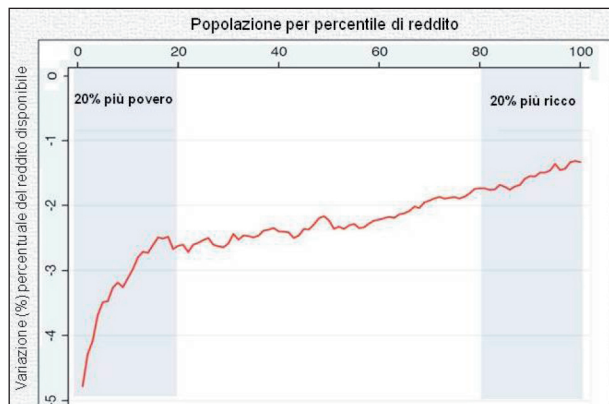
Figura 2 - Chi ha pagato la crisi



La Figura 3 è forse ancora più eloquente. Mostra le variazioni percentuali del reddito disponibile lungo l'intera distribuzione del reddito. Evidente come il calo sia stato molto più profondo per il 20% più povero della popolazione italiana. Il 20% più ricco ha invece sofferto una riduzione del proprio reddito decisamente più contenuta rispetto alle altre fasce di reddito in Italia.

Figura 3

Variazione del reddito disponibile 2008-2012



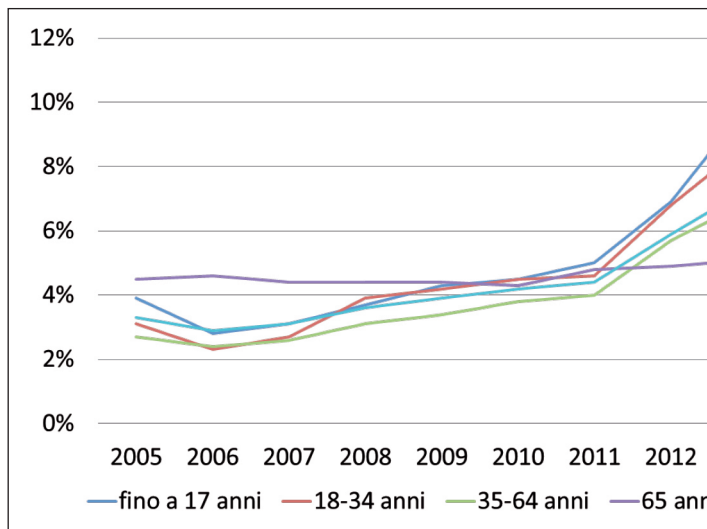
Fonte: SHIV, Banca d'Italia

Ma l'aspetto forse più rilevante e meno documentato della crisi riguarda la sua dimensione generazionale. Guardando ai tassi di povertà assoluta per età dell'Istat (Figura 4) notiamo come la povertà sia aumentata soprattutto al di sotto dei 65 anni. Sopra ai 65 anni di età la crisi ha avuto un impatto sulla povertà relativamente contenuto.

Questo fenomeno ha due spiegazioni. Innanzitutto la crisi ha colpito soprattutto attraverso il mercato del lavoro, quindi persone in età lavorativa; in secondo luogo, il nostro sistema di protezione sociale prevede una rete di protezione di base per chi ha più di 65 anni, ma non prevede tutele analoghe per chi ha un'età inferiore. Di qui l'importanza di studiare la relazione fra mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale e povertà.

Figura 4

Povert  assoluta in Italia, per et  del capofamiglia

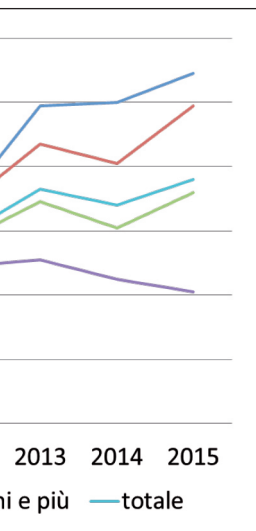


Fonte: tasso ufficiale di povert  assoluta Istat

In questa Lettura partiremo dal porci la seguente domanda: che cosa succede al livello di povert  in un paese quando c'  una crisi e un calo del reddito nazionale molto forte?

Cercheremo di rispondere sulla base dell'esperienza passata e recente dei diversi paesi. Analizzeremo poi i meccanismi sottostanti la re-

lazione fra mercato del lavoro e povertà, cercando di imparare alcune lezioni dalle differenze tra Nord e Sud Europa, realtà molto diverse tra loro in quanto a copertura e caratteristiche dei sistemi di protezione sociale. Infine, getteremo uno sguardo informato sul futuro delle giovani generazioni del nostro paese, un tema che richiederebbe da solo un'intera Lettura.



1. Lo stress test dei sistemi di protezione sociale

Gli stress test dei sistemi bancari, verificano cosa succede alla sostenibilità di una banca quando intervengono shock macroeconomici di una certa entità quali, ad esempio, un forte calo dei titoli che hanno in portafoglio (un collasso dei valori di Borsa o un forte incremento dei tassi di interesse dei titoli di stato).

Ho provato ad applicare la stessa metodologia al sistema di protezione sociale. Più in particolare, mi sono posto le seguenti due doman-

de chiave:

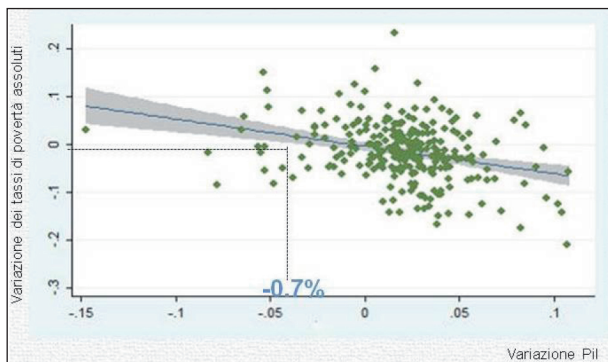
1. Di quanto si deve ridurre il reddito nazionale perché aumenti la povertà?
2. Di quanto deve aumentare la disoccupazione perché aumenti la povertà?

I dati che ho utilizzato per rispondere a queste domande sono dati campionari raccolti in indagini svolte a livello europeo. Permettono non solo di stimare i livelli di povertà nei diversi paesi, ma anche di guardare al loro profilo per età e gruppo socio-economico. Sono dati comparabili proprio perché sono raccolti in indagini coordinate a livello europeo. Coprono la Grande Recessione che ha enormemente ampliato il valore euristico di queste analisi, mostrandoci come in molti paesi si siano verificati cali del reddito nazionale più pronunciati di recessioni ordinarie.

Partiamo allora dalla prima domanda: di quanto deve calare il reddito nazionale perché la povertà aumenti? I puntini nella Figura 5 corrispondono a livelli di povertà pseudo-assoluta (ottenuta mantenendo costante in termini reali la soglia di povertà relativa nell'anno base) e variazioni del Pil nei paesi dell'Unione euro-

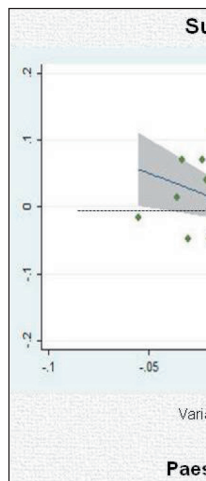
pea a 15 nel ventennio 1994-2014. La relazione viene stimata interpolando tutti i puntini con la metodologia delle regressioni lineari. Il messaggio evidente è che c'è, come previsto, una correlazione negativa fra povertà e andamento del Pil: quando il reddito nazionale cala, la povertà tende ad aumentare e viceversa. La risposta alla nostra domanda, alla luce di questi dati, è che il Pil deve calare di almeno 0,7 punti percentuali affinché la povertà aumenti.

Figura 5 - Di quanto deve calare il Pil perché la povertà aumenti?



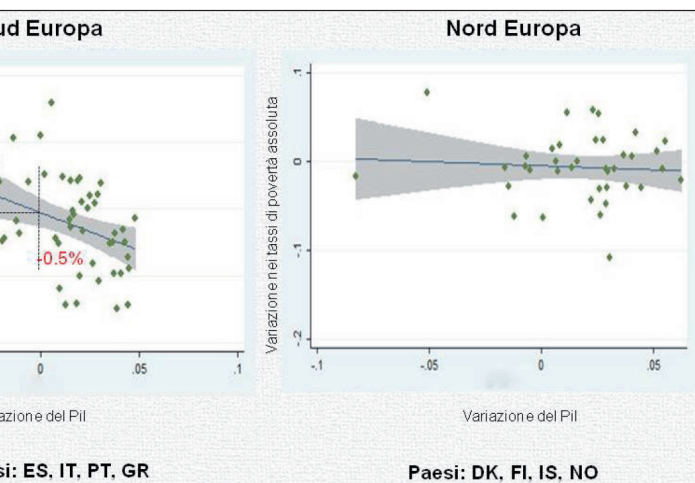
Fonte: Eu-Silc, Echp. Asse verticale: variazione del tasso di povertà assoluta ottenuta fissando in termini reali il tasso di povertà alla soglia del 60% del reddito mediano all'anno iniziale

Questo rilievo, valido per l'insieme dei paesi dell'Unione Europea a 15, non deve nascondere le differenze nel modo con cui la correlazione si presenta nei diversi paesi. Le differenze fra paesi sono, infatti, molto marcate e vengono messe in luce ripetendo lo stesso esercizio per gruppi di paesi con caratteristiche simili (Figura 6), quanto a sistemi di protezione sociale, riprendendo note tassonomie delle "Europe sociali". Se consideriamo, ad esempio, i paesi del Sud Europa – Italia, Spagna, Grecia e Portogallo – notiamo che nel loro caso anche crisi di minore entità, con una riduzione del reddito nazionale di 0,5 punti percentuali, comportano un aumento della povertà. In questi paesi non c'è quindi bisogno di una pesantissima recessione perché la povertà aumenti. Qualcosa di diverso avviene nei paesi del Nord



Europa per i quali la linea di correlazione (che per l'insieme di tutti i paesi risultava inclinata negativamente) diviene quasi piatta e non ci sono dei coefficienti significativamente diversi da zero. Nei paesi del Nord Europa sembrerebbe perciò che anche grandi recessioni possano intervenire senza che queste comportino un aumento della povertà.

Figura 6 - Differenze fra Nord e Sud Europa nella relazione fra povertà e recessioni



Possiamo fare uno stress test simile guardando, anziché all'andamento del Pil, alla dinamica della disoccupazione (Figura 7). Cosa succede alla povertà quando aumenta la disoccupazione? In questo caso ci aspettiamo di trovare una relazione positiva fra crescita della povertà e della disoccupazione. I dati sui paesi Ue15 nel ventennio 1994-2014 confermano che la correlazione è positiva: un aumento del tasso di disoccupazione di almeno 1,3 punti base è associato ad un aumento della povertà. Ma anche qui la situazione è molto diversa tra i paesi del Sud Europa e quelli del Nord Europa.

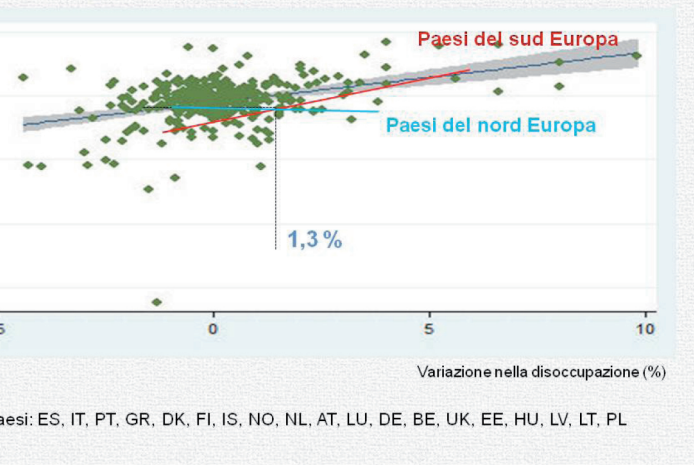
Nei paesi del Sud Europa basta un incremento minore della disoccupazione per causare un aumento della povertà. Mentre nei paesi del Nord, una volta di più, la linea di correlazione è piatta: in questi paesi anche un forte incremento della disoccupazione non è accompagnato da un aumento della povertà.



Figura 7 - Di quanto deve aumentare la disoccupazione perché la povertà aumenti?

Lettura Annuale Ermanno Gorrieri 2016

Quanto deve aumentare la disoccupazione perché la povertà aumenti?



2. Cosa possiamo imparare dalle differenze negli stress test tra i vari paesi?

Perché gli stress test danno risultati diversi nei differenti paesi europei? Cosa possiamo imparare da queste differenze riguardo al rapporto

tra andamento del reddito nazionale, disoccupazione e povertà?

Sono fondamentalmente due i meccanismi alla base della relazione tra andamento del reddito nazionale e povertà. Il primo ha a che vedere con la disoccupazione, con il diverso grado di reattività del mercato del lavoro alle crisi. Recessioni della stessa entità vengono accompagnate da una crescita della disoccupazione di diversa entità nei diversi paesi. Il secondo meccanismo ha a che vedere con il grado di copertura del rischio di perdere il lavoro offerto dai sistemi di protezione sociale nei vari paesi, per dato livello dei tassi di disoccupazione.

I due meccanismi hanno chiaramente interazioni fra di loro. La disoccupazione durante le crisi tende ad aumentare soprattutto nelle fasce d'età più giovani, tra le persone che non hanno precedente esperienza lavorativa e che non riescono in congiunture difficili a trovare il primo impiego. I sistemi di protezione sociale di base, le forme assicurative che spesso richiedono un passato contributivo alle spalle, non intervengono in modo adeguato per coprire da tali rischi. Terremo conto di queste interazioni soprattutto guardando al profilo generazionale della copertura offerta dai sistemi di protezione sociale.

2.1 Recessioni e disoccupazione

Occupiamoci innanzitutto del primo meccanismo, della relazione tra andamento del reddito nazionale e disoccupazione. In molti paesi, tra cui l'Italia, negli ultimi 20 anni, riforme parziali del mercato del lavoro hanno introdotto il cosiddetto dualismo contrattuale, la netta cesura tra due tipologie di contratti: i contratti a tempo indeterminato fortemente tutelati grazie a regimi di protezione dell'impiego e i contratti temporanei in cui il datore di lavoro è libero di licenziare i dipendenti praticamente a costo zero.

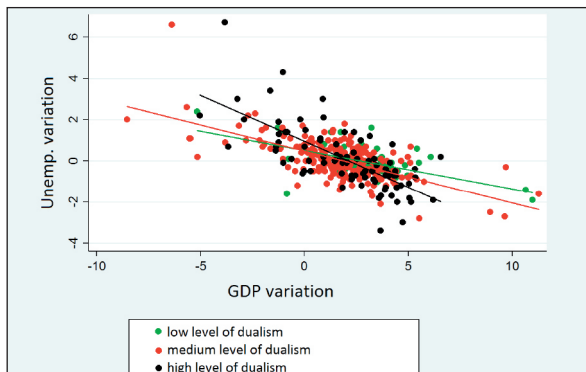
Un effetto importante di queste riforme asimmetriche, che hanno fortemente liberalizzato solo una parte del mercato del lavoro, è stato quello di aumentare gli effetti delle fluttuazioni cicliche sulla disoccupazione, che risulta essere molto più reattiva all'andamento del reddito nazionale che in passato. In questo contesto una recessione di una data entità provoca oggi un aumento del tasso di disoccupazione molto più forte che vent'anni fa.

La Figura 8 illustra proprio la relazione tra variazioni nei livelli della disoccupazione e cam-

biamenti percentuali nel reddito nazionale. Tecnicamente questa relazione si chiama *legge di Okun* ed è stimata empiricamente dall'inclinazione delle rette, che vengono stimate interpolando i punti presenti sul grafico.

Nei paesi dove c'è più dualismo contrattuale, in cui abbiamo una compresenza di due regimi contrattuali molto diversi tra loro – un segmento di lavoratori protetti dai rischi di mercato con dei costi molto alti di licenziamento e un altro segmento che non è affatto protetto – c'è una più forte rispondenza della disoccupazione all'andamento del reddito nazionale che nei paesi in cui non c'è dualismo contrattuale o questo è meno marcato. Ciò viene evidenziato dalle rette di regressione per tre gruppi di paesi, rispettivamente ad alto (linea nera), intermedio (linea rossa) e basso (linea verde) grado di dualismo, misurato a partire dalla quota di lavoratori con contratti a termine nell'impiego alle dipendenze. Come si vede chiaramente, la linea nera è più inclinata della linea rossa e quest'ultima è più inclinata della linea verde.

**Figura 8 - Primo meccanismo:
Okun beta e dualismo contrattuale**



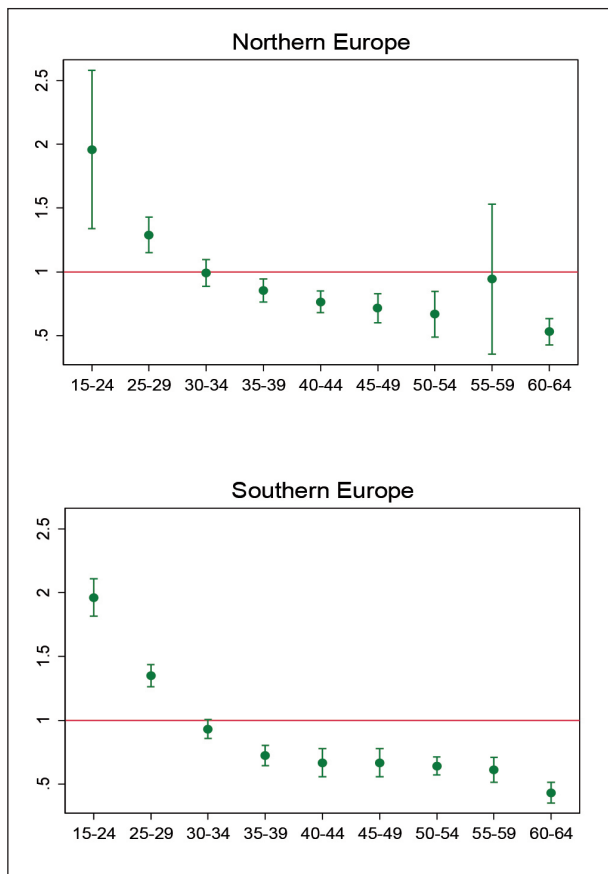
Fonte: elaborazione su dati Eu-silc

L'incidenza dei contratti temporanei ha un chiaro profilo generazionale: il dualismo è molto forte tra i giovani, con una quota spesso maggioritaria di contratti temporanei. Insieme a Paolo Pinotti abbiamo analizzato la rispondenza della disoccupazione agli shock per gruppi di età domandandoci in che misura la disoccupazione, che aumenta di più durante la crisi in mercati del lavoro dualistici, si concentra su alcune fasce d'età piuttosto che su altre.

La Figura 9 mostra la variazione, in percentuale, della disoccupazione in specifiche fasce

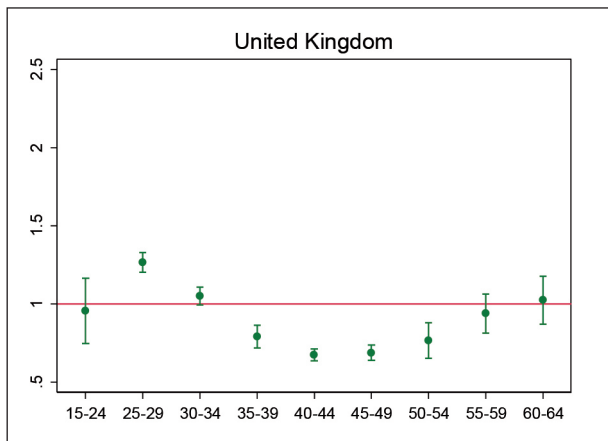
d'età quando aumenta di un punto percentuale la disoccupazione generale di un paese. Nei paesi del Sud Europa l'incremento di un punto della disoccupazione nazionale provoca l'aumento della disoccupazione del 2% tra chi ha tra i 15 e i 24 anni di età. Anche per chi ha un'età compresa tra i 25 e i 39 anni l'incremento del tasso di disoccupazione è molto più forte di quello che avviene a livello nazionale. Per tutte le altre fasce d'età l'incremento è minore. C'è, dunque, una forte concentrazione del rischio di disoccupazione tra i giovani. Qualcosa di simile avviene anche nei paesi del Nord Europa, anch'essi caratterizzati, a partire dalla Svezia, da un forte grado di dualismo contrattuale. Anche qui l'aumento della disoccupazione complessiva del paese tende a concentrarsi sulle classi più giovani, anche se la stima qui è meno precisa che nel Sud Europa (si veda l'intervallo di confidenza rappresentato dalla linea verticale) presumibilmente perché ci sono importanti differenze tra i paesi del Nord Europa. Il dualismo contrattuale è, in effetti, molto più marcato in Svezia che negli altri paesi scandinavi.

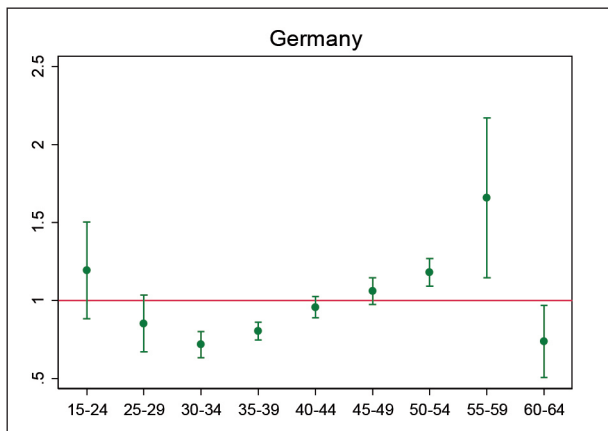
Figura 9a - Profilo per età del rischio di disoccupazione: paesi ad alto dualismo del mercato del lavoro



Ma vediamo i casi della Germania e del Regno Unito (Figura 9b), paesi in cui il dualismo contrattuale è basso. In questi due casi il profilo per età è molto diverso, non osserviamo quella concentrazione così forte sui più giovani che si nota nei paesi ad alto dualismo contrattuale.

Figura 9b - Profilo per età del rischio di disoccupazione: paesi a basso dualismo del mercato del lavoro





Possiamo perciò concludere che nei paesi ad alto dualismo contrattuale la recessione ha effetti più marcati sul mercato del lavoro che altrove. Inoltre l'aumento più forte della disoccupazione è concentrato sui giovani, coloro che in virtù di anzianità contributive relativamente brevi (o nulle) sono poco coperti dalle assicurazioni sociali contro la disoccupazione.

2.2 Disoccupazione e coperture offerte dal sistema di protezione sociale

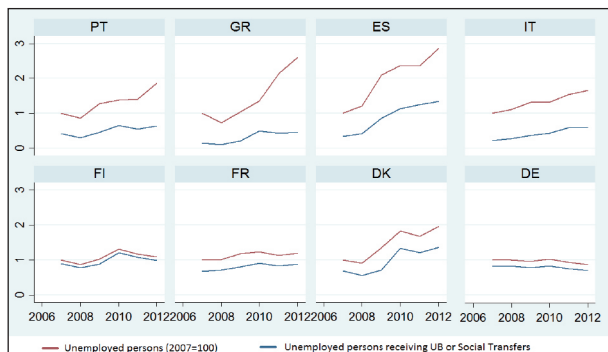
Passiamo al secondo meccanismo guardando a ciò che succede al reddito e alla povertà quan-

do aumenta la disoccupazione in paesi con diversi sistemi di protezione sociale.

La Figura 10 mostra, per i diversi paesi europei, quanti disoccupati sono protetti da sussidi di disoccupazione o da assistenza sociale. La linea rossa indica il numero di disoccupati mentre quella blu indica il numero di disoccupati che ricevono sussidi di disoccupazione o assistenza sociale. Nel Sud Europa si sono verificati durante la crisi forti incrementi della disoccupazione (la linea rossa) accompagnati da incrementi molto più contenuti dei disoccupati che ricevevano sussidi di disoccupazione o assistenza sociale (linea blu). In altre parole, il gap nella copertura di chi è senza lavoro, il divario fra chi è disoccupato e chi tra questi riceve un aiuto dalla protezione sociale (misurato dalla distanza fra la linea rossa e la linea blu nella figura), è ulteriormente aumentato durante questa crisi.

D'altra parte nel corso di questa crisi i paesi del Sud Europa hanno dovuto condurre un processo di consolidamento fiscale durissimo, a seguito della crisi del debito pubblico della zona Euro. In molti casi è stato loro chiesto di tagliare la durata dei sussidi di disoccupazione o le spese per l'assistenza sociale, misure già molto deboli e inferiori a quelle di altri paesi.

Figura 10 - Secondo meccanismo: copertura dei sussidi di disoccupazione e dell'assistenza sociale



Nei paesi dell'Europa continentale e del Nord Europa per cui si hanno dati comparabili (Danimarca, Finlandia, Francia e Germania) le due linee, invece, si muovono in parallelo e anche il divario tra le due curve è limitato, perché la copertura dei sussidi è elevata. Addirittura, in alcuni casi, quasi il 100% di chi ha perso il lavoro riceve un aiuto dallo Stato.

Per isolare il ruolo giocato da questo secondo meccanismo nella crescita della povertà è utile comparare le dinamiche ai due antipodi delle Europe sociali, nel Sud e nel Nord dell'Europa. Come si è visto, il Nord e il Sud hanno importanti similitudini nel modo con cui il mercato del

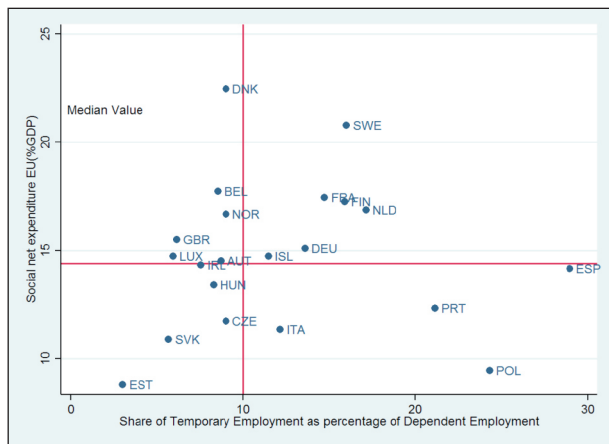
lavoro, segnatamente la disoccupazione, reagisce all'andamento dell'economia nazionale. Sia in Svezia che nel Sud Europa abbiamo un forte dualismo contrattuale e durante le recessioni la disoccupazione giovanile aumenta molto di più di quella di altre fasce di età. Ma chi perde (o non trova) lavoro al Nord è protetto molto di più rispetto a chi perde (o non trova) il lavoro in Italia e negli altri paesi del Sud Europa.

La Figura 11 documenta le differenze istituzionali tra i diversi paesi, isolando il ruolo dei sistemi di protezione sociale rispetto a quello dei regimi contrattuali nel mercato del lavoro. Il grafico è diviso in quattro quadranti: il primo quadrante, nel nord-est del grafico, mostra paesi con basso dualismo contrattuale (misurato, come precedentemente, dalla quota di contratti temporanei) e sistemi di protezione sociale relativamente generosi (spesa sociale netta in rapporto al Pil). Il secondo quadrante (sud-est) contiene paesi con basso dualismo contrattuale e protezione sociale poco generosa. Il terzo quadrante (nord-ovest) contiene paesi con alto dualismo contrattuale e sistemi di protezione sociale generosi mentre il quarto quadrante (sud-ovest) paesi con forte dualismo contrattuale e sistema poco generoso. Non stupisce notare

che i paesi del Sud Europa siano posizionati in questo quarto quadrante. I paesi del Nord Europa, a partire dalla Svezia, sono invece generalmente posizionati nel terzo quadrante.

Figura 11

Differenze istituzionali fra Nord e Sud Europa

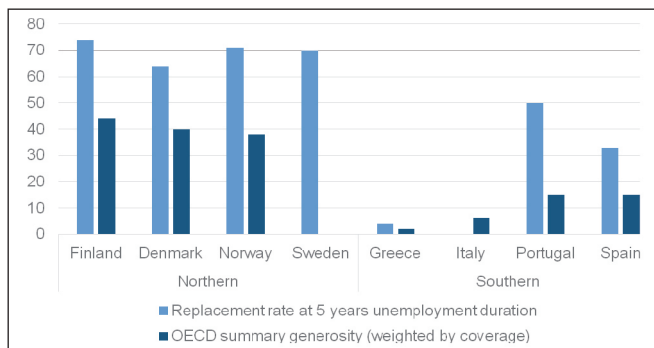


Ciò che divide il Sud dal Nord dell'Europa è perciò proprio la barra orizzontale perché, sebbene sia al Nord che al Sud si sia in presenza di mercati del lavoro dualistici, nei paesi del Nord Europa le risorse che vengono destinate al sistema di protezione sociale e intervengono a soste-

gno di situazioni gravi come la recessione sono maggiori che nel Sud Europa.

La Figura 12 mostra, più in specifico, la generosità dei sussidi di disoccupazione e dell'assistenza sociale nei diversi paesi guardando al loro grado di copertura di disoccupati di lunga durata. I paesi del Nord spendono chiaramente molto di più per questi trasferimenti che i paesi del Sud. Ci sono, però, differenze anche all'interno del Sud Europa. L'Italia ad esempio, nel contesto internazionale risulta avere un sistema di protezione meno generoso rispetto al Portogallo e alla Spagna.

Figura 12 - Generosità UB+SA

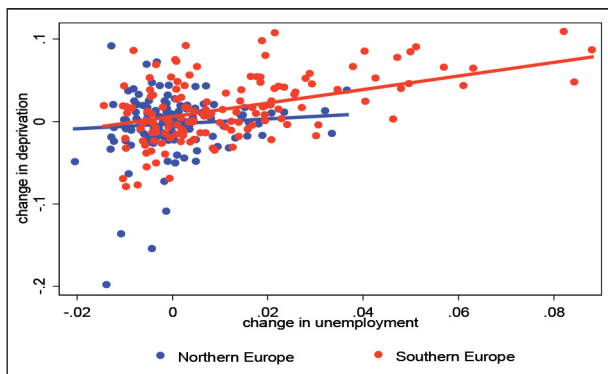


Fonte: Boeri e vanOurs, *The Economics of Imperfect Labor Markets* (2013)

Come si è visto in precedenza, la relazione fra disoccupazione e povertà è molto più piatta al Nord che nel Sud Europa. Bene guardare a questa relazione anche prendendo come riferimento indicatori della deprivazione materiale, costruiti contando il numero di persone che dichiarano di fronteggiare difficoltà nell'arrivare alla fine del mese, nell'assicurarsi un pasto oppure nell'avere un'abitazione adeguatamente riscaldata. Anche in questo caso la linea del Nord Europa è relativamente piatta mentre quella del Sud Europa è inclinata positivamente indicando una associazione forte fra disoccupazione e incremento della deprivazione materiale. In altre parole, la disoccupazione ha effetti molto più pesanti sul disagio sociale nel Sud Europa che nei paesi nordici.

Figura 13 - Deprivazione materiale e disoccupazione: Nord-e Sud Europa

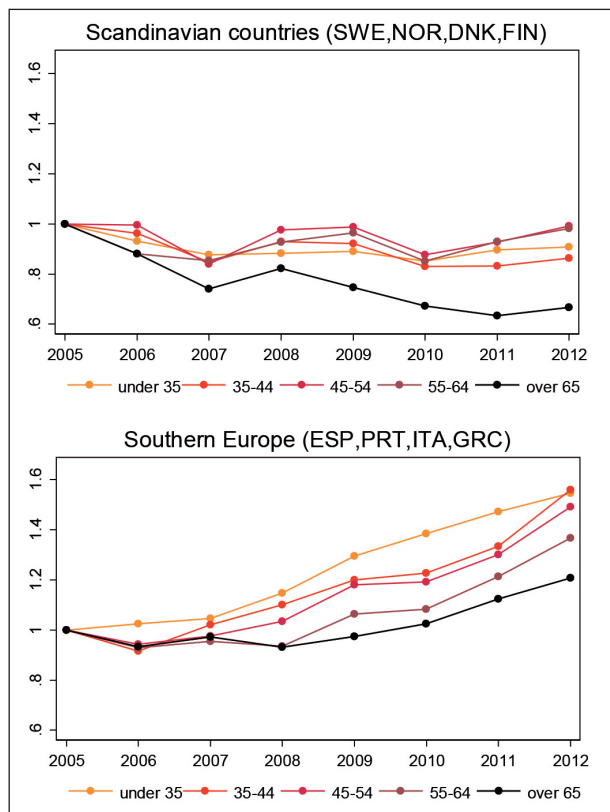
Relazione fra celle paese-età-anno



Per capire il diverso modo con cui funzionano i sistemi di protezione sociale ai due antipodi del Vecchio Continente, è utile, una volta di più, guardare al profilo generazionale. Qui sotto (Figura 14) mostriamo l'evoluzione dell'incidenza della deprivazione materiale per diversi gruppi di età e nel corso del tempo. Mentre, come abbiamo visto in precedenza, sia nel Nord che nel Sud Europa, in presenza di una crisi, l'aumento della disoccupazione tende a concentrarsi sui più giovani, l'effetto dell'incremento della deprivazione tra i giovani nel Sud dell'Europa è nettamente maggiore. Al Nord l'andamento

della povertà è quasi piatto e non sembrano esserci forti differenze per gruppi di età.

Figura 14 - Effetti su deprivazione per età



Conclusioni

Proviamo perciò a riassumere quanto abbiamo imparato dagli stress test, utilizzando la comparazione fra Nord e Sud Europa.

1. Nei paesi del Sud Europa bastano recessioni di scarsa entità per far crescere la povertà; nel Nord Europa anche recessioni molto forti hanno un impatto modesto sulla povertà.
2. Sia al Nord che nel Sud Europa il dualismo contrattuale fa aumentare gli effetti della recessione sul mercato del lavoro: la disoccupazione aumenta di più per ogni punto di calo del Pil che nei paesi con basso dualismo contrattuale.
3. Nei paesi con forte dualismo contrattuale la disoccupazione è anche maggiormente concentrata sulle giovani generazioni.
4. Nei paesi del Sud Europa le risorse allocate per sussidi di disoccupazione o assistenza sociale sono nettamente inferiori rispetto ai paesi del Nord.
5. Nei paesi del Sud gli effetti della disoccupazione sulla povertà e sul disagio sociale sono maggiori che nel Nord Europa.
6. La povertà è anche maggiormente concentra-

ta fra i giovani al Sud che nel Nord Europa e il gap generazionale nell'incidenza della povertà si è ulteriormente accentuato durante la crisi soprattutto in Italia.

Questi risultati ci dicono che la povertà durante le recessioni è tutt'altro che inevitabile. Inoltre, sembrano indicarci che, oltre a cercare di ridurre il dualismo contrattuale, è utile rafforzare la copertura assicurativa contro il rischio di disoccupazione di chi ha basse anzianità aziendali. Questo servirebbe anche a migliorare il futuro previdenziale dei giovani nel nostro paese, riconoscendo loro contributi figurativi nei periodi in cui perdono il lavoro.

Il mercato del lavoro e il sistema di protezione sociale sono stati in parte riformati in Italia negli ultimi anni. La copertura degli ammortizzatori sociali è stata aumentata anche per brevi carriere contributive e abbiamo oggi un ingresso nel mercato del lavoro diverso rispetto a quello registrato anche solo un anno e mezzo fa. Nel 2015 c'è stato infatti un forte incremento della quota di assunzioni dei giovani con contratti a tempo indeterminato rispetto ai contratti a tempo determinato. Sebbene rimangano alcuni interrogativi sulla stabilità di questo andamento e

sul ruolo giocato dagli incentivi fiscali introdotti dal governo, il cambiamento indubbiamente c'è stato.

Un sistema puramente assicurativo difficilmente è in grado di evitare la povertà fra chi è disoccupato di lunga durata perché, prima o poi, il sussidio di disoccupazione finisce e il mercato del lavoro può rimanere bloccato a lungo come abbiamo visto in questi anni.

Permane perciò un grave vuoto nel nostro sistema di protezione sociale, un vuoto che non è stato colmato in tutti questi anni e che ci differenzia dal resto d'Europa. Ci manca un sistema di assistenza sociale basato su regole uniformi su tutto il territorio nazionale. È per introdurre questo tipo di strumenti che Ermanno Gorrieri si è lungamente battuto. Spiace trovarsi qui a considerare che il suo forte messaggio politico a questo riguardo non sia stato ancora raccolto.