

La resilienza del sistema italiano di protezione sociale al tempo del COVID-19

Francesco Figari

Università degli Studi dell'Insubria, CeRP Collegio Carlo Alberto, ISER University of Essex

Carlo Fiorio

Università degli Studi di Milano; Irvapp-FBK; Dondena Università Bocconi

Luca Gandullia

Università degli Studi di Genova

Carlotta Montorsi

Università degli Studi dell'Insubria

Abstract

L'articolo fornisce una prima quantificazione degli effetti redistributivi delle misure messe in atto dal governo italiano per contenere la diffusione del COVID-19 a marzo 2020 e, allo stesso tempo, per compensare le perdite reddituali degli individui interessati dalla chiusura dei settori produttivi.

In particolare, si analizza l'impatto di breve periodo sul reddito delle famiglie utilizzando il modulo italiano del modello di microsimulazione EUROMOD, che permette di simulare gli effetti sul reddito individuale così come sul rischio di povertà e sulla disuguaglianza, sulla base dei dati IT-SILC rappresentativi delle famiglie italiane integrati con informazioni rilevanti per identificare i lavoratori principalmente coinvolti dalla pandemia.

L'articolo fornisce evidenza in tempo reale della capacità di resilienza del sistema italiano di protezione sociale a fronte di uno shock asimmetrico, particolarmente forte da un punto di vista economico per alcune famiglie e meno per altre, anche in presenza delle misure compensative messe in atto dal governo.

Acknowledgment: Siamo grati a Manos Matsaganis, Holly Sutherland e Alberto Tumino per i commenti su una versione preliminare di questo paper che è circolata come Figari e Fiorio (2020). In questo paper utilizziamo EUROMOD (versione I2.0+), sviluppato e mantenuto presso l'Istituto per la Ricerca Sociale ed Economica (ISER) dell'Università di Essex, in collaborazione con la Commissione Europea – JRC Siviglia ed esperti nazionali. Lo sviluppo di EUROMOD è finanziato dal programma dell'Unione Europea 'Easi' (2014-2020). Le analisi si basano sui dati IT-SILC rilasciati da Istat. La responsabilità per l'analisi e l'interpretazione dei dati è degli autori che si assumono anche l'onere di eventuali errori.

1. Introduzione

È ormai diffuso il consenso che la pandemia di COVID-19 produrrà sull'economia mondiale effetti di gran lunga peggiori rispetto a quelli che caratterizzarono la Grande Recessione del 2008. Quest'ultima, come è ben noto, ebbe origini di natura finanziaria, favorita dalla scarsa trasparenza e dalla debole regolamentazione degli istituti finanziari e fu principalmente fronteggiata con interventi massivi delle banche centrali e con nuove regolamentazioni che contribuirono a ristabilire l'equilibrio economico (Perotti, 2009). Due sono dunque le ragioni che non permettono a questo medesimo approccio di riproporsi oggi: la prima è legata alla natura della causa da cui scaturisce l'attuale crisi, un virus che non è sotto il controllo dell'agire umano; la seconda, correlata alla prima, riguarda l'incertezza e l'imprevedibilità che caratterizzano l'evoluzione della crisi sanitaria e dunque economica, e che non permettono di prevederne una data conclusiva.

La scia pandemica del COVID-19 ha colpito i paesi europei con tempi e con portate differenti. Formalmente individuato in Cina a fine dicembre 2019, il virus ha raggiunto l'Europa investendo in primis l'Italia, dove l'apice di contagi e morti è stato registrato tra fine febbraio e durante tutto il mese di marzo 2020. Le misure ivi intraprese per contrastare il diffondersi del contagio sono state gradualmente, dapprima rivolte unicamente ai comuni dove il virus si era in primo luogo manifestato, per poi estendersi, a inizio marzo, a tutta Italia. Anche il contenuto dei decreti contestualmente emanati è andato gradualmente estendendosi, da una riduzione dell'orario di apertura delle attività economiche più soggette all'aggregazione sociale, come bar e punti di ristoro, alla chiusura completa di tutte le attività economiche non considerate essenziali, con ulteriori direttive volte alla limitazione del contatto sociale al fine di ridurre il tasso di contagio. Queste misure, che hanno dunque interessato tutta la popolazione italiana, hanno effetti chiaramente eterogenei e dipendenti dal settore di impiego dei singoli cittadini. In particolare, il governo con il DPCM del 22 marzo 2020 ha definito i settori produttivi in cui le imprese sono autorizzate ad operare e con il DL "Cura Italia" del 17 marzo 2020 ha introdotto prime misure a sostegno di imprese e famiglie.

Su scala mondiale, le stime oggi disponibili degli effetti macroeconomici della crisi soffrono di estrema variabilità ma prevedono tutte un drastico peggioramento delle prospettive di crescita internazionali. I mercati finanziari hanno infatti reagito con un'impennata della volatilità e una diminuzione del prezzo dei titoli e degli investimenti. Le prospettive per il commercio mondiale, già in declino a gennaio, sono peggiorate drammaticamente a marzo (Istat, 2020). Dorn et al. (2020) presentano un'analisi di scenario per le principali economie europee e mostrano che il decremento stimato di prodotto interno lordo (PIL) conseguente ad una sospensione bimestrale delle attività economiche potrà essere tra 8 e 13 punti percentuali. L'OECD ha stimato che l'impatto diretto iniziale delle misure di contenimento, di sospensione delle attività e di limitazione degli spostamenti, si potrà tradurre, nei paesi industrializzati, in una riduzione dell'output tra i 20 e i 25 punti percentuali con una diminuzione delle spese dei consumatori attorno al 33%. Tale declino nei livelli di output avrebbe come conseguenza una riduzione del prodotto interno lordo annuale di circa due punti percentuali per ogni mese di lock-down (OECD 2020a). Per ciò che concerne la situazione dei lavoratori, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha stimato un possibile aumento della disoccupazione globale tra il 3% e il 13%, con una sotto occupazione che si appresta ad aumentare su larga scala. Inoltre, il declino delle attività economiche e le limitazioni sugli spostamenti impatteranno sia sui comparti manifatturieri che su quelli dei servizi (ILO 2020).

Con riferimento al nostro paese, Banca d'Italia prevede che, per ogni settimana di shut-down, senza considerare gli effetti indiretti, si potrà registrare una riduzione del PIL annuale di circa lo 0.5 per cento (Banca d'Italia, 2020). Anche l'andamento degli indicatori qualitativi rivela che sono già in atto effetti drastici dovuti agli shock di domanda e offerta causati dalla pandemia di COVID-19. Ad esempio, l'indice del clima di confidenza imprenditoriale in Italia, che testimonia il livello di fiducia

di investitori ed imprese, è diminuito radicalmente da 97.8 a 81.7. Così come l'indice di fiducia nella impresa manifatturiera, tra i principali settori italiani, è sceso passando da 98.8 a 89,5 (Istat 2020).

Come già accaduto a seguito della Grande Recessione, gli effetti della crisi economica innescata dalla pandemia di COVID-19 si ripercuoteranno sulle economie europee e mondiali per diversi anni a venire: sia per i lasciti che seminerà in termini di disoccupazione e crescita del debito pubblico sia per l'impatto di lungo periodo che avrà sui redditi familiari (Jenkins et al., 2013).

È in queste circostanze che l'intervento governativo può "prevenire che la recessione da acuta e breve si trasformi in onere di lungo periodo sulle spalle di tutti" (Saez e Zucman, 2020). In particolare, lo stato può agire come pagatore di ultima istanza, tutelare i lavoratori da perdite reddituali improvvise e garantire la liquidità necessaria alle attività economiche maggiormente colpite. Sebbene la maggioranza dei governi europei abbia introdotto politiche fiscali a supporto dei più vulnerabili (OECD, 2020b), l'intensità dell'intervento d'emergenza attuato risulta molto eterogenea tra i paesi. Secondo i dati preliminari della Commissione Europea (2020) e del Fondo Monetario Internazionale (IMF, 2020), negli Stati Membri, al netto delle misure a tutela della liquidità delle imprese, sono state implementate misure pari in media al 3,9% del PIL, con una forte eterogeneità tra paesi sia per l'entità delle risorse che per la loro destinazione a favore del sistema sanitario, dei lavoratori e delle loro famiglie o delle imprese. L'Italia, nonostante l'entità della crisi sanitaria, risulta essere uno dei paesi che, nel mese di marzo 2020, ha destinato la percentuale più bassa del PIL, 1%, al sostegno diretto di lavoratori e imprese. Nello stesso periodo temporale, Germania e Svezia, hanno adottato piani d'intervento diretti che ammontano a oltre l'8% del PIL (IRPET, 2020).

Inoltre, i meccanismi di stabilizzazione automatica del reddito, previsti dai diversi sistemi di welfare per reagire alle crisi economiche caratterizzate da shock asimmetrici, sono anch'essi molto eterogenei tra Stati e talvolta tra le regioni dei medesimi (Dolls et al., 2012).

Date queste evidenze, il presente articolo si pone il duplice obiettivo di quantificare il potenziale impatto sulla finanza pubblica e sulla distribuzione del reddito generato sia dalla sospensione dell'attività economica che dalle misure d'emergenza introdotte dal governo. In particolare, lo scopo primario di questa ricerca è valutare la capacità compensativa e di stabilizzazione del sistema italiano di protezione sociale a fronte delle perdite salariali conseguenti all'avvento della pandemia di COVID-19.

Le conseguenze del shut-down sugli individui più vulnerabili dipendono da diversi fattori: le caratteristiche degli individui e delle loro famiglie, le condizioni del mercato del lavoro in cui essi operano e le misure fiscali e di protezione sociali esistenti. L'analisi non concerne quindi la valutazione di altri aspetti quali, ad esempio, la riduzione della probabilità di trovare lavoro per coloro che ne erano privi prima della pandemia e i riflessi su domanda e offerta aggregata che si verificheranno a livello macroeconomico.

Tuttavia, molti sono gli ostacoli preposti al conseguimento dell'obiettivo di ricerca sopra descritto. Anzitutto la mancanza di informazioni longitudinali, aggiornate, sulle condizioni del mercato del lavoro e sul reddito delle famiglie. Solitamente queste informazioni sono disponibili con un ritardo di mesi o anni. Per fronteggiare questo problema, valutiamo l'impatto economico del shut-down simulando uno scenario controfattuale attraverso un approccio di micro-simulazione fiscale (Figari et al., 2015). In primo luogo, al fine di identificare i lavoratori colpiti dalla chiusura delle attività produttive, si utilizzano dati aggregati sulla percentuale di occupazione per settore di attività. In seguito, si stimano i redditi degli individui che hanno perso i loro guadagni, considerando gli effetti diretti degli stabilizzatori automatici, dei sussidi discrezionali introdotti dal governo e l'interazione di questi con le caratteristiche famigliari e i redditi ivi presenti. Questo approccio applica le

metodologie dello stress-test, proprie dei sistemi finanziari, ai sistemi di protezione sociale (Atkinson, 2009), ed è stato lungamente utilizzato per analizzare le conseguenze della Grande Recessione del 2008 (Fernandez Salgado et al., 2014, Jenkins et al., 2013).

Nella seconda sezione dell'articolo vengono spiegate le ragioni che motivano questo specifico approccio e viene introdotto EUROMOD, il modello di microsimulazione utilizzato per effettuare le analisi. Contestualmente, vengono descritti gli indicatori che descrivono la resilienza del sistema di protezione sociale, in termini relativi ed assoluti. La terza sezione presenta una sintesi delle caratteristiche dei lavoratori colpiti dalla chiusura delle attività produttive.

Nella quarta sezione vengono illustrate le principali misure introdotte dal governo e dalle regioni per compensare le perdite reddituali degli individui. La quinta sezione presenta le evidenze empiriche sulla resilienza relativa e assoluta del sistema italiano di protezione sociale. Infine, nelle conclusioni, presentiamo i possibili sviluppi della ricerca.

2. Metodologia empirica

2.1 Stress-test del sistema fiscale e di protezione sociale

Nel momento in cui si verifica uno shock economico improvviso che ha immediate conseguenze sul livello di partecipazione degli individui nel mercato del lavoro, diventa contestualmente necessario valutare la reazione del sistema fiscale e di protezione sociale a sostegno dei redditi delle famiglie colpite.

L'approccio qui utilizzato si ispira agli esercizi di stress-test: essi vengono frequentemente utilizzati in ambito finanziario per valutare la sensibilità di un portafoglio, ovvero la variazione del valore di un insieme di investimenti ad una serie di shock plausibili ed estremi, e per quantificare il livello di vulnerabilità del sistema stesso. Atkinson (2009) ha proposto di estendere la stessa metodologia ai sistemi fiscali e di protezione sociale per testare la capacità degli ammortizzatori automatici e delle politiche discrezionali di compensare una determinata perdita nei redditi di mercato e per valutare il livello di stabilizzazione del reddito che segue uno shock macroeconomico (Fernandez Salgado et al., 2014).

Lo stress-test si configura come un esercizio capace di fornire evidenza empirica degli effetti risultanti da uno shock macroeconomico ipotetico o reale sul quale mancano o non sono ancora disponibili dati. È in questo secondo contesto che si inserisce la nostra analisi. In particolare, il nostro è un primo tentativo di valutare l'impatto delle perdite salariali dovute al blocco economico imposto dal governo per contenere la diffusione del COVID-19 e la capacità del sistema fiscale e di protezione sociale di compensare, almeno, parzialmente, queste perdite.

La disponibilità futura di dati amministrativi e campionari renderà possibile analizzare nel dettaglio i cambiamenti che hanno interessato la distribuzione del reddito così come i mutamenti diretti sui redditi degli individui maggiormente colpiti dalle misure di contenimento. Tuttavia, è importante la valutazione in tempo reale dell'impatto economico della pandemia per contribuire in modo informato al dibattito di policy.

Per l'implementazione di tale strategia è stato utilizzato un modello di micro-simulazione fiscale che combina le informazioni reddituali e socio-demografiche di un campione di famiglie rappresentativo a livello nazionale con la normativa fiscale in vigore. In questo modo, si quantificano le diverse componenti del reddito disponibile al variare di scenari dove, come conseguenza dello shock economico, vengono identificati gli individui a più alto rischio di perdita del loro reddito da lavoro.

L'esercizio di stress-test permette dunque di focalizzarsi su un aspetto specifico dello shock economico, ovvero la compensazione diretta fornita dal sistema fiscale, senza dunque considerare gli effetti di altri cambiamenti che possono verificarsi nel comportamento individuale. In questo articolo ci focalizzeremo esclusivamente sulla perdita di redditi di mercato quale canale diretto attraverso cui la pandemia del COVID-19 ha colpito il benessere individuale. Tuttavia, l'effetto complessivo della pandemia sulla distribuzione del reddito dipenderà anche dalle conseguenze macroeconomiche della crisi e da altre reazioni comportamentali degli individui. Ciò nonostante, a fronte della significativa variazione reddituale subita da individui e famiglie a causa della pandemia è importante valutare la reazione del sistema fiscale e di protezione sociale italiano e identificarne le principali debolezze e mancanze.

2.2 Scenario controfattuale simulato con EUROMOD

Per definire lo scenario controfattuale alla base della nostra analisi, sfruttiamo il potenziale offerto dalle tecniche di micro-simulazione fiscale (Figari et al., 2015). Utilizzando i dati campionari rappresentativi della popolazione nazionale prima dell'avvento della pandemia, abbiamo identificato i lavoratori impiegati in settori produttivi soggetti a chiusura e quindi potenzialmente a rischio di perdita del loro reddito di mercato a marzo 2020. Abbiamo dunque simulato la normativa fiscale e di protezione sociale, includendo le misure compensative decise dal governo nello stesso mese di marzo 2020.

Nel dettaglio abbiamo utilizzato EUROMOD, il modello di micro-simulazione fiscale dell'Unione Europea. EUROMOD permette di simulare imposte dirette, contributi sociali e trasferimenti sulla base della normativa in vigore e sfruttando le informazioni disponibili nei datasets utilizzati come dati di input (Sutherland e Figari, 2013). Le componenti dei sistemi fiscali che non possono essere simulate per mancanza di informazioni nei dati (per esempio le pensioni di anzianità per mancanza di informazioni dettagliate sulla storia contributiva) sono prese direttamente dai dati stessi, insieme ad informazioni sui redditi di mercato. La simulazione della Cassa Integrazione Guadagni si basa sui guadagni riportati nei dati e sulla base di assunzioni semplificatrici relative alla storia contributiva.

Il reddito disponibile familiare viene così simulato considerando le diverse voci che lo compongono: ai redditi di mercato, al netto dei contributi sociali, e ai trasferimenti pensionistici contributivi vengono sottratte le imposte sul reddito e aggiunti gli altri trasferimenti non imponibili previsti dalla normativa a cui si aggiungono le misure discrezionali implementate nel corso di marzo 2020 (cfr. Sezione 4).

I dati campionari sono tratti dalla versione nazionale di EU-SILC 2017, fornita dall'Istat. L'analisi considera la normativa fiscale in vigore al 30 giugno 2019, sostanzialmente simile a quella in vigore a marzo 2020. I valori monetari delle componenti del reddito non simulate, riferite all'anno 2016, sono state indicizzate al 2019 considerando i cambiamenti nei prezzi e nei redditi avvenuti nel periodo d'interesse, come documentato nel report italiano di EUROMOD (Ceriani et al., 2019). Si assume non ci siano cambiamenti per quanto riguarda la composizione della popolazione tra il 2016 e il 2019.

L'analisi si concentra su quanto avvenuto in un singolo mese, ovvero durante marzo 2020.

La natura straordinaria della pandemia e la necessaria decisione governativa di imporre una chiusura massiccia di molti settori produttivi per contenere la diffusione del virus hanno determinato una perdita rilevante di reddito di mercato per molti lavoratori. A fronte di tale shock, gli stabilizzatori automatici presenti nel sistema fiscale e di protezione sociale non hanno sostanzialmente fornito alcuna stabilizzazione del reddito, ad eccezione del limitato ruolo dell'imposta sul reddito e dei contributi sociali che risultano essere ovviamente più bassi visto il decremento nel livello dei redditi

di mercato. I trasferimenti esistenti legati al reddito individuale o familiare (tra cui il bonus IRPEF, gli Assegni al Nucleo Familiare (ANF) e il Reddito di Cittadinanza (RdC)) non reagiscono in modo immediato alla perdita di reddito verificatasi a marzo 2020 dato che si basano sul reddito percepito nell'anno fiscale precedente o sull'ISEE.¹ L'opportunità di modificare gli strumenti di protezione sociale a supporto del reddito esistente per far fronte agli effetti improvvisi di uno shock economico è oggi parte del dibattito politico in Italia e su questo torneremo nelle conclusioni.

Per quantificare il livello di compensazione garantito direttamente dalle misure discrezionali introdotte dal governo e presentate nella Sezione 4, assumiamo che non vi siano variazioni nel comportamento lavorativo dei diversi membri della famiglia. Tuttavia, è probabile che esse abbiano luogo nel medio o lungo periodo, quale reazione alla differente situazione reddituale che si è venuta a creare a seguito dello shock. In altre parole, abbiamo assunto assenza di elasticità nell'offerta di lavoro dei membri della famiglia non interessati dal blocco dei settori produttivi. Inoltre, data la rilevanza in Italia dell'economia sommersa, abbiamo corretto il reddito lordo dei lavoratori autonomi per tenere in considerazione il potenziale impatto dei comportamenti evasivi messi in atto dagli individui (Fiorio e D'Amuri, 2006) e assumiamo che gli stessi siano invariati in seguito allo shock pandemico. L'assunzione è che gli individui perdano anche i redditi evasi se ottenuti quali proventi di attività in settori produttivi soggetti a chiusura.

2.3 Indicatori di stabilizzazione del reddito

La nostra analisi fornisce evidenze empiriche sulla resilienza relativa e assoluta del sistema fiscale e di protezione sociale italiano. Teniamo in considerazione congiuntamente l'effetto del shut-down sui redditi di mercato, le politiche fiscali e di protezione sociale in vigore e la composizione delle famiglie.

In primo luogo, al fine di valutare il livello di stabilità del reddito relativo al periodo pre-pandemico, utilizziamo il *Tasso netto di sostituzione* (Immervoll e O'Donoghue, 2004). Questo indicatore fornisce una prima indicazione dell'ammontare di reddito disponibile rimanente per coloro che sono colpiti dal shut-down:

$$\text{Tasso netto di sostituzione} = \frac{Y_{\text{post}}}{Y_{\text{pre}}}$$

dove Y è il reddito familiare disponibile, pari alla somma del reddito di mercato più i trasferimenti meno le imposte; Y_{pre} e Y_{post} si riferiscono rispettivamente al periodo prima e dopo lo shock.

Il reddito originario, in aggiunta a qualsiasi forma di reddito di mercato, include anche altre forme di reddito personale, come i trasferimenti privati inter-familiari, redditi di capitale o da affitti. Anche in uno scenario di shut-down, dove viene simulato lo shock sui guadagni, il reddito originario delle famiglie potrebbe essere positivo per la presenza di forme di risparmio, pensioni private, trasferimenti inter-familiari o il reddito di mercato di altri membri della famiglia.

Il reddito derivante dai risparmi potrebbe essere visto come un canale alternativo di assicurazione, ma, visto la scarsa qualità delle informazioni contenute nei dati, abbiamo deciso di trattare anch'esso come una componente del reddito originario senza sottolinearne alcun ruolo specifico. Per quanto l'Italia sia tradizionalmente un paese di risparmiatori, Morelli (2020) ha evidenziato come il nostro paese, in seguito alla crisi del 2008, sia tra i paesi industrializzati con il tasso di risparmio più basso, pari nel 2018 al 2.5% del reddito netto disponibile, con quindi una bassa capacità di sostenere lo shock soprattutto tra gli individui più poveri.

¹ Inoltre, durante il periodo di percezione dell'assegno ordinario del Fondo di Integrazione Salariale gli Assegni al Nucleo Familiare non sono erogati.

Al fine di analizzare le principali determinanti del livello di resilienza relativa del sistema di protezione sociale italiano, decomponiamo il *Tasso netto di sostituzione* sopra descritto per isolare il ruolo delle diverse fonti di reddito:

$$\text{Tasso netto di sostituzione} = \frac{O_{\text{post}} + B_{\text{post}} - T_{\text{post}}}{Y_{\text{pre}}}$$

dove O indica il reddito originario (o di mercato), B è la somma di tutti i trasferimenti percepiti dalla famiglia e T include le imposte sul reddito e i contributi sociali pagati da lavoratori dipendenti e autonomi.

I trasferimenti (B) includono *i) la Cassa Integrazione Guadagni, ii) i trasferimenti istituiti per fronteggiare l'emergenza COVID-19* (tra i quali i trasferimenti una tantum a favore dei lavoratori autonomi e dipendenti), *iii) i sussidi abitativi* (tra i quali l'ammontare equivalente alla rata del mutuo sulla prima casa, il cui pagamento è stato sospeso per i lavoratori autonomi), *iv) altri trasferimenti* (tra cui trasferimenti pensionistici, di invalidità, il Reddito di Cittadinanza, gli Assegni al Nucleo Familiare).

In seguito, utilizziamo il *Tasso netto di compensazione* per misurare il grado con cui la perdita reddituale viene compensata dal supporto pubblico. Questo stesso indicatore è stato introdotto nelle analisi empiriche del supporto pubblico durante la Grande Recessione (Fernandez Salgado et al., 2014). Esso misura la proporzione del reddito di mercato netto, perso in seguito al shut-down, compensata dai trasferimenti pubblici netti:

$$\text{Tasso netto di compensazione} = \frac{(B_{\text{post}} - B_{\text{pre}}) - (T_{(B_{\text{post}})} - T_{(B_{\text{pre}})})}{(E_{\text{pre}} - T_{(E_{\text{pre}})}) - (E_{\text{post}} - T_{(E_{\text{post}})})}$$

dove la differenza tra i guadagni, al netto delle imposte, prima e dopo lo shock rappresenta il reddito perso a causa del shut-down che viene compensato da maggiori trasferimenti netti. Al fine di derivare le misure nette, le imposte vengono assegnate proporzionalmente a ciascuna fonte di reddito.

Questo indicatore permette di isolare l'impatto dei sussidi pubblici netti dall'effetto di altre fonti di reddito presenti all'interno della famiglia dei lavoratori soggetti al shut-down. In seguito, decomponiamo il Tasso di compensazione, come fatto in precedenza con il Tasso di sostituzione, per evidenziare il contributo fornito da ciascuna tipologia di trasferimento.

Infine, per verificare l'efficacia del sistema di protezione sociale nella sua funzione di stabilizzazione del reddito, ovvero nel prevenire che il reddito di chi è soggetto a uno shock economico si riduca sotto una certa soglia, compariamo il reddito disponibile equivalente, prima e dopo la sospensione delle attività economiche, con una soglia di povertà fissata al 60% della mediana del reddito familiare equivalente prima della crisi, con e senza le misure discrezionali emanate nei decreti governativi.

L'approccio adottato equivale a quello tradizionalmente usato per calcolare i tassi di povertà assoluta avendo una soglia di povertà fissa. Esso viene dunque riadattato al contesto in esame usando una soglia fissa in termini di reddito reale (Jenkins et al., 2013). Tale indicatore approssima l'esperienza di impoverimento affrontata dalle famiglie comparando la loro condizione attuale con quella precedente allo shock sul reddito (Matsaganis e Leventi, 2011). Fornire un giudizio normativo sull'adeguatezza del sistema di welfare nel proteggere i cittadini non è l'obiettivo di quest'analisi e dovrebbe considerare il livello minimo delle condizioni di vita garantite dal welfare state nel suo complesso (Boadway and Keen, 2000). Senza alcun dubbio, però, al fine di limitare il numero di persone che possono cadere in una situazione di povertà, il sistema di welfare dovrebbe garantire in primis un supporto reddituale a coloro che sono stati colpiti dalle misure di contenimento della pandemia.

Prima di presentare i risultati empirici, va sottolineato che in questa analisi, analizziamo la situazione ipotetica di un solo mese di isolamento (ovvero marzo 2020, quando il governo ha imposto la chiusura delle attività ed implementato le prime misure compensative). Le nostre considerazioni dunque astraggono dalla possibilità degli individui di redistribuire lo shock di reddito su un periodo di tempo più lungo.

In aggiunta, gli indicatori che utilizziamo (il Tasso netto di sostituzione, il Tasso netto di compensazione e i tassi di povertà degli individui soggetti al shut-down), sono calcolati in relazione al gruppo di coloro da noi identificati come potenzialmente colpiti dalla sospensione delle attività. In altre parole, tali indicatori dipendono dalle caratteristiche di questi individui, ma non dal loro numero assoluto. Al contrario, la stima dei costi e l'impatto sul tasso di povertà e sulla disuguaglianza relativa all'intera popolazione nazionale dipendono anche dal numero assoluto degli individui potenzialmente interessati dallo shut-down, e quindi i risultati vanno interpretati con cautela.

3. Le caratteristiche dei lavoratori in settori produttivi soggetti a chiusura

Punto di partenza della nostra analisi è l'identificazione dei lavoratori dipendenti e autonomi potenzialmente a rischio di perdere il proprio reddito da lavoro con l'insorgere della pandemia del COVID-19, in quanto occupati in uno dei settori produttivi soggetti a chiusura.

I dati SILC, utilizzati come input per EUROMOD, non permettono di conoscere il settore produttivo di ogni lavoratore con un sufficiente livello di dettaglio. Pertanto, per conoscere questo dato, utilizziamo altre informazioni disponibili. Partiamo dalla lista dei settori autorizzati ad operare secondo quanto elencato nel DPCM che ha disposto la chiusura delle attività produttive², con un dettaglio a 6 cifre dei codici Ateco, indicativi del settore di attività della singola impresa. Utilizzando le banche date disponibili rilasciate dall'Istat (Registro Statistico delle Imprese Attive - ASIA, Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro - RCFL e Contabilità Nazionale), calcoliamo le quote di occupazione di ciascun settore elencato nel DPCM.

La tabella 1, che per chiarezza mostriamo al dettaglio di 1 cifra Ateco, mostra che sono interessati dal provvedimento di chiusura del governo circa il 39% dei lavoratori, con percentuali differenti a seconda del settore di impiego: oltre il 60% degli occupati della manifattura e delle costruzioni, oltre l'80% degli occupati del commercio, degli hotel e del turismo e la totalità delle attività immobiliari, artistiche, sportive e ricreative.

² Decreto di aggiornamento del DPCM <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/26/20A01877/sg>

Tabella 1: Lavoratori soggetti a chiusura per settore di attività

Settori di attività	ISTAT			EUROMOD		
	Lavoratori	Lavoratori colpiti da chiusura		lavoratori	Lavoratori colpiti da chiusura	
	migliaia	Migliaia	%	migliaia	migliaia	%
A AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	909	55	6.02	1,167	15	1.32
B ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	25	15	60.65	81	58	71.79
C ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	4,321	2,825	65.38	5,087	3,627	71.30
D FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, E ARIA CONDIZIONATA	114	0	0.00	135	0	0.00
E FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, GESTIONE RIFIUTI	243	0	0.00	181	0	0.00
F COSTRUZIONI	1,339	806	60.17	2,022	1,230	60.80
G COMMERCIO; RIPARAZIONE DI AUTO E MOTO	3,287	2,711	82.48	3,804	3,220	84.66
H TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	1,143	0	0.00	1,322	0	0.00
I SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	1,480	1,271	85.86	1,522	1,323	86.93
J SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	618	0	0.00	562	0	0.00
K ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	636	0	0.00	839	0	0.00
L ATTIVITÀ IMMOBILIARI	164	164	100.00	114	113	99.52
M ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	1,516	78	5.15	1,909	69	3.60
N NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	1,028	362	35.22	902	282	31.21
O AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA	1,243	0	0.00	1,680	0	0.00
P ISTRUZIONE	1,589	0	0.00	2,107	0	0.00
Q SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE	1,922	0	0.00	2,125	0	0.00
R ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	318	318	100.00	268	221	82.54
S ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	712	523	73.50	895	740	82.62
T FAMIGLIE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO	739	6	0.75	421	17	4.12
U ORGANIZZAZIONI EXTRATERRITORIALI	14	14	100.00	8	1	14.06
	23,360	9,148	39	27,151	10,916	40.21

Fonte: Nostre elaborazioni usando ASIA, RCFL, Contabilità Nazionale e EUROMOD I2.0+.

In seguito, utilizziamo i dati input del modulo italiano del modello di microsimulazione EUROMOD, e selezioniamo in modo casuale, tra gli individui con una fonte di reddito da lavoro – dipendente o autonomo – positiva, la stessa percentuale di lavoratori riportata in Tabella 1, in ogni settore produttivo, con un dettaglio Ateco di 2 cifre. Il numero totale di individui con una fonte di reddito positiva derivante da lavoro dipendente, autonomo o da collaborazione, è pari 27 milioni, superiore di quasi 4 milioni rispetto a quanto ricavato da fonti ASIA-Contabilità Nazionale. La discrepanza è spiegata dal fatto che le statistiche ASIA-Contabilità Nazionale si riferiscono ai rapporti di lavoro, mentre in EUROMOD vengono identificati tutti coloro che riportano una qualche fonte di reddito da lavoro positiva, anche per un solo mese dell'anno e non necessariamente dichiarata all'autorità fiscale.

Inoltre, alcune delle percentuali nella Tabella 1, afferenti alla nostra simulazione in EUROMOD, sono più basse di quelle derivate dai dati ASIA-Contabilità Nazionale in quanto, nella loro imputazione, abbiamo escluso gli individui con un datore di lavoro pubblico. Questi, infatti, non hanno perso il reddito nonostante la sospensione dell'attività. Al tempo stesso, le percentuali in EUROMOD possono essere più alte visto che il numero di individui osservati in alcuni settori è troppo limitato per permettere una selezione accurata del valore reale.

Nel complesso, sono stati identificati 11 milioni di lavoratori potenzialmente a rischio di perdita del loro reddito da lavoro. La Tabella 2 riporta alcune caratteristiche di questi individui: il 37% vive in famiglie con figli, il 41% è in famiglie aventi un solo percettore di reddito; questo significa che la sospensione temporanea delle attività comporta, per quest'ultimi, la perdita della fonte di reddito principale della famiglia.

La distribuzione dei lavoratori coinvolti per quintili di reddito (valutato prima dello shock causato dal shut-down) mostra una percentuale crescente all'aumentare del reddito, passando dal 15% di individui nel quintile più basso al 24% nel quintile più alto.

Tabella 2: alcune caratteristiche dei lavoratori colpiti dalla perdita di reddito

<i>% in famiglie con figli</i>	36.60
<i>% in famiglie con un solo percettore di reddito</i>	40.74
<i>% in famiglie con due percettori di reddito</i>	42.24
<i>% in famiglie con tre o più percettori di reddito</i>	13.35
<i>Distribuzione per quintili di reddito familiare equivalente</i>	
1° quintile	14.76
2° quintile	16.62
3° quintile	20.99
4° quintile	23.50
5° quintile	24.13

Note: I quintili si basano sul reddito familiare disponibile equivalente prima del shut-down. Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

In futuri sviluppi di questa analisi potremo raffinare l'identificazione dei lavoratori soggetti a lock-down utilizzando dati ed analisi nel frattempo prodotte (Centra et al., 2020), aggiornare i settori soggetti a chiusura seguendo l'evoluzione delle disposizioni normative e considerare le caratteristiche dei lavoratori maggiormente esposti a rischio (Barbieri et al., 2020) per valutare l'efficacia delle misure compensative durante la pandemia.

4. Le politiche di protezione del reddito

Lo shock improvviso e inatteso conseguente alla pandemia da COVID-19 ha costretto i governi europei ad adattare le misure esistenti e a definire nuove misure discrezionali a sostegno di coloro che stanno sopportando una quota sproporzionata dell'impatto economico (OCSE, 2020a).

La tabella 3 fornisce una sintesi delle principali misure adottate dal governo italiano, con il decreto legge 18/2020 ("Cura Italia"), a supporto delle persone e delle loro famiglie, e simulate nella nostra analisi.

Al fine di compensare la perdita di guadagno subita dai lavoratori dipendenti, il governo ha esteso il vigente regime di integrazione salariale (Cassa Integrazione Guadagni - CIG), allentando le condizioni di ammissibilità e consentendo alla maggior parte dei dipendenti di beneficiarne. Solo i lavoratori domestici e i c.d. parasubordinati non ne hanno diritto.

Il regime di integrazione salariale fornisce fino all'80% del reddito, con un limite massimo, ed è interamente coperta dall'INPS. Per i redditi inferiori a 2.160 euro, la CIG non può superare i 940 euro; per i redditi superiori, la CIG non può superare i 1.130 euro. Ciò implica che il tasso di sostituzione può risultare sostanzialmente inferiore all'80% del reddito per la maggior parte dei lavoratori. Il regime di integrazione salariale è soggetto all'imposta sul reddito.

Per evitare ritardi nei pagamenti, che di solito possono richiedere 2 o 3 mesi, il governo ha raggiunto un accordo con le banche commerciali che possono anticipare gli importi ai lavoratori interessati. Il governo prevede di spendere, per il primo mese, fino a 3,4 miliardi di euro per finanziare tale misura (oltre a 1,7 miliardi di euro per contributi figurativi) e questo importo rappresenta la spesa massima consentita.

Per compensare la perdita di reddito subita dai lavoratori autonomi, il governo ha definito un nuovo trasferimento forfettario di 600 euro da erogare per il mese di marzo sostanzialmente a tutti i lavoratori autonomi, ad eccezione di coloro che risultano iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, indipendentemente dal fatto di aver subito una perdita economica a causa dello shock. I lavoratori autonomi iscritti a particolari ordini professionali (ad esempio, avvocati, commercialisti, notai, etc.) possono ottenere il trasferimento forfettario solo se il loro reddito nel 2019 è risultato inferiore a 35.000 euro. Il trasferimento non è soggetto all'imposta sul reddito e non viene in alcun modo computato ai fini della fruizione di altri benefici *means-tested*.

La spesa massima vincolante stimata, per il primo mese, è di circa 3,1 miliardi di euro.

I dipendenti che hanno continuato a lavorare nei locali dell'azienda, perché non potevano sfruttare la possibilità di lavorare in forma flessibile da casa, hanno diritto a un trasferimento forfettario di 100 euro da erogare per il mese di marzo. La spesa massima vincolante stimata è di circa 0,8 miliardi di euro. Il trasferimento non è soggetto all'imposta sul reddito e non entra in alcun modo nel calcolo ai fini dei benefici *means-tested*.

Inoltre, i lavoratori autonomi possono richiedere la sospensione del mutuo relativo alla loro abitazione principale³.

Oltre alle politiche elencate nella Tabella 3, il governo nazionale e le regioni hanno implementato una serie di misure discrezionali che nella presente analisi non sono simulate per mancanza di dati o di informazioni sui criteri applicativi ancora in fase di definizione.

Il governo ha consentito ai dipendenti del settore privato con bambini fino a 12 anni di prendere un congedo parentale per 15 giorni al 50% del loro reddito o, in alternativa, di beneficiare di un bonus babysitter di 600 € (incrementato a 1000 € per coloro che lavorano nel sistema sanitario) a condizione

³ Questa è una riduzione delle spese correnti e nelle nostre simulazioni è considerata un trasferimento

che in famiglia non vi sia un altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito per sospensione o cessazione dell'attività lavorativa.

Il governo ha anche stanziato 400 milioni di euro destinati ai Comuni per acquistare aiuti alimentari per le persone meno abbienti. E' stato previsto che l'80% del totale (320 milioni) venga ripartito tra le amministrazioni in base alla popolazione, mentre il restante 20% (80 milioni) sia distribuito in base alla differenza tra il reddito pro capite del singolo territorio e il reddito medio nazionale.

Tra le misure discrezionali introdotte dalle regioni a sostegno di lavoratori, famiglie e imprese, riportiamo, a titolo esemplificativo, le principali. La Liguria ha approvato con un impegno di 1,6 milioni una misura straordinaria che riconosce un contributo "una tantum" fino a € 500 alle famiglie con ISEE inferiore a € 50.000 e con figli di età inferiore a 15 anni. In particolare, la misura è stata attivata da Regione Liguria per fornire un primo sostegno economico a tutte quelle famiglie impossibilitate ad accudire direttamente gli stessi nel periodo di sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado per l'emergenza COVID-19.

La Lombardia, insieme alla sospensione dei versamenti dei tributi regionali, ha previsto con un impegno di 8,7 milioni un contributo ("misura unica") erogabile al proprietario dell'alloggio per sostenere il pagamento dell'affitto non versato a cura della famiglia in affitto con ISEE non superiore a 26.000 euro. Il contributo può coprire fino a 4 mensilità di canone (entro un massimo di 1.500 euro). Ulteriori risorse (16,5 milioni) sono state stanziati per finanziare un contributo straordinario una tantum di euro 500 per il sostegno al pagamento del mutuo prima casa destinato a ogni nucleo familiare con almeno un figlio di età minore o uguale a 16 anni e un contributo straordinario una tantum pari all'80% delle spese sostenute fino ad un massimo di euro 500 per l'acquisto della strumentazione tecnologica necessaria alla didattica on line destinato a ogni nucleo familiare con figli da 6 a 16 anni compresi.

La Puglia ha avviato l'istituzione di un Fondo di prima necessità (11,5 milioni) destinato ai Comuni per concedere alle famiglie in difficoltà economiche bonus di prima necessità e per interventi di protezione sociale urgenti e indifferibili.

La Campania ha predisposto un articolato Piano per l'Emergenza Socio Economica, contenente specifiche misure di sostegno a famiglie e imprese campane. Sono previste misure di sostegno per gli affittuari a basso reddito (per un impegno di circa 39 milioni), nonché contributi a sostegno del pagamento dei mutui prima casa (5 milioni). Per i nuclei familiari con figli minori è introdotto un bonus (500 euro per nuclei con ISEE fino a 20.000 euro e 300 euro con ISEE fino a 35.000 euro) per l'acquisto di attrezzature, strumenti informatici e altri supporti per l'accesso ai servizi didattici e socio-educativi e/o per le spese relative a servizi di babysitting. Infine, per i mesi di maggio e di giugno, a tutti i titolari di pensioni sociali, assegni sociali e pensioni ordinarie di vecchiaia integrate al minimo, che percepiscono dall'INPS un importo mensile inferiore a 1.000 euro, la Regione Campania erogherà un contributo tale da garantire i 1.000 euro al mese.

Tabella 3. Politiche simulate (D.L. 18/2020)

Misura	Costo stimato (mld euro)	Destinatari
Regime di integrazione salariale (i.e. CIG)	3,4 (CIG) + 1,7 (contributi figurativi)	Salariati, esclusi lavoratori temporanei e lavoratori delle pulizie
Trasferimenti in somma fissa (600€)	3,1	Lavoratori autonomi (se iscritti a un ordine professionale: soggetti a un limite di reddito di 35.000€)
Trasferimenti in somma fissa (100€)	0,8	Dipendenti che lavorano presso l'azienda, soggetti a un limite di reddito di 40.000€)
Sospensione dei mutui		Lavoratori autonomi

5. Evidenze empiriche: l'impatto aggregato sulla finanza pubblica e gli effetti redistributivi

Nelle nostre simulazioni assumiamo che tutti gli individui aventi diritto ad ottenere le integrazioni salariali o le indennità ne facciano domanda. La tabella 4 riporta i costi simulati e il numero dei potenziali beneficiari. I risultati mostrano che sono circa 7 milioni i lavoratori del settore privato che potrebbero ottenere integrazioni salariali, con un costo pari a 5,6 miliardi oltre ai 2,8 miliardi di contribuzione figurativa. L'indennità per i lavoratori autonomi e lavoratori saltuari costerebbe 1,4 miliardi, interessando oltre 2,4 milioni di lavoratori. L'indennità di 100€ per i lavoratori che operano in settori autorizzati ma che non possono usufruire del "lavoro agile" costerebbe mezzo miliardo. Nelle simulazioni, sulla base delle prime evidenze relative alla diffusione del "lavoro agile" (Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, 2020) assumiamo che il 50% dei dipendenti attivi, selezionati in modo casuale, nei settori economici non soggetti a chiusura, lavori ancora presso la sede dell'azienda. In fase di valutazione degli effetti della pandemia sul mercato del lavoro, sarà anche importante considerare le possibili ripercussioni che, unitamente alle grandi potenzialità, le forme flessibili di lavoro possono avere nell'esacerbare disuguaglianze già presenti sul mercato del lavoro (Cetrulo et al., 2020).

Tabella 4: Previsioni di spesa mensile aggregate

Intervento	Costo simulato		Beneficiari (migliaia)
	(€ miliardi)	% PIL annuale	
Integrazioni salariali (CIG, FIS, FdB)	5,6	0.31	7.013
Contribuzione figurativa	2,8	0.16	
Indennità una tantum lavoratori autonomi (600€)	1,4	0.08	2.360
Indennità una tantum lavoratori in sede (100€)	0,5	0.03	4.962
Sospensione mutuo	0,15	0.01	363

Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

I costi simulati differiscono in parte da quelli stimati dal governo e validati dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB, 2020), come riportato in Tabella 3, ma risultano essere in linea con i primi dati disponibili relativi alle erogazioni richieste.

In particolare, l'INPS⁴ ha reso noto che nel primo mese dal shut-down i beneficiari complessivi delle Integrazioni salariali risultano essere pari a 7,3 milioni in linea con le nostre stime. I beneficiari dell'Indennità una tantum da 600€ risultano essere pari a 3,4 milioni, cifra superiore a quanto da noi stimato. Sulla base dei dati a nostra disposizione e delle statistiche relative alle dichiarazioni dei redditi rilasciate dal MEF, tale platea di beneficiari risulta particolarmente ampia soprattutto considerando che i beneficiari non dovrebbero essere titolari di altra fonte di reddito o iscritti ad altra cassa previdenziale e, nella ratio del provvedimento, dovrebbero essere soggetti che hanno subito una perdita reddituale nel mese di marzo 2020. A nostro avviso il pagamento di tale indennità ai lavoratori autonomi senza alcuna verifica dello shock reddituale subito dai potenziali beneficiari e della loro posizione contributiva e fiscale introduce elementi di inequità orizzontale rispetto ai lavoratori dipendenti, destinatari di un sussidio di tipo contributivo soggetto a eleggibilità e vincoli stringenti.

La ragione principale delle differenze tra le nostre stime e quelle riportate nella Relazione tecnica validata dall'UPB risiede nelle ipotesi adottate per definire gli individui aventi diritto ai sussidi. Il governo, infatti, ha previsto che, in media, l'80% degli individui eleggibili richieda effettivamente la Cassa Integrazione, distribuiti in modo uniforme tra i settori economici. L'UPB ha assunto invece un tasso differenziato tra settori e, complessivamente, ha stimato una percentuale dei richiedenti intorno al 60%. Nelle nostre simulazioni invece, come si è detto, prima individuamo i lavoratori occupati in settori soggetti a chiusura e poi ipotizziamo che la totalità degli stessi faccia richiesta dei sussidi e riceva l'integrazione salariale o l'indennità una tantum (600 €). Ipotizziamo inoltre che il 50% dei lavoratori impiegati nei settori autorizzati stiano continuando a lavorare presso la sede aziendale (Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, 2020) e che quindi ricevano l'indennità una tantum da 100€.

La nostra analisi, che dipende dall'attendibilità del nostro metodo di identificazione dei lavoratori operanti nei settori soggetti a chiusura, può essere dunque considerata un'analisi di scenario, utile come benchmark di riferimento per valutare i potenziali costi e gli effetti redistributivi delle misure attuate. Inoltre, è importante sottolineare che nelle nostre analisi ipotizziamo che la totalità dei lavoratori impiegati in settori soggetti a chiusura perda il salario. Nella realtà, vi sono individui che stanno ancora lavorando sulla base di deroghe specifiche. Allo stesso modo, potrebbero esserci lavoratori dei settori autorizzati ad operare che sono stati comunque danneggiati, ma che non siamo in grado di identificare.

Complessivamente, la chiusura mensile dei settori produttivi, imposta dal governo, potrebbe comportare una perdita di retribuzioni pari a circa 20 miliardi di euro, ovvero l'1,1% del PIL annuale e circa il 33% dei redditi di mercato osservati prima della pandemia. La perdita sul reddito di mercato produrrebbe un mancato gettito IRPEF e contributivo di 2,7 e 5,9 miliardi, rispettivamente (Tabella 5). A fronte di maggiori trasferimenti, determinati dal DL del 18 marzo ("Cura Italia"), per complessivi 7,6 miliardi, la perdita di reddito disponibile per la totalità della popolazione italiana potrebbe essere di 8 miliardi con una perdita di reddito disponibile medio di circa il 12%.

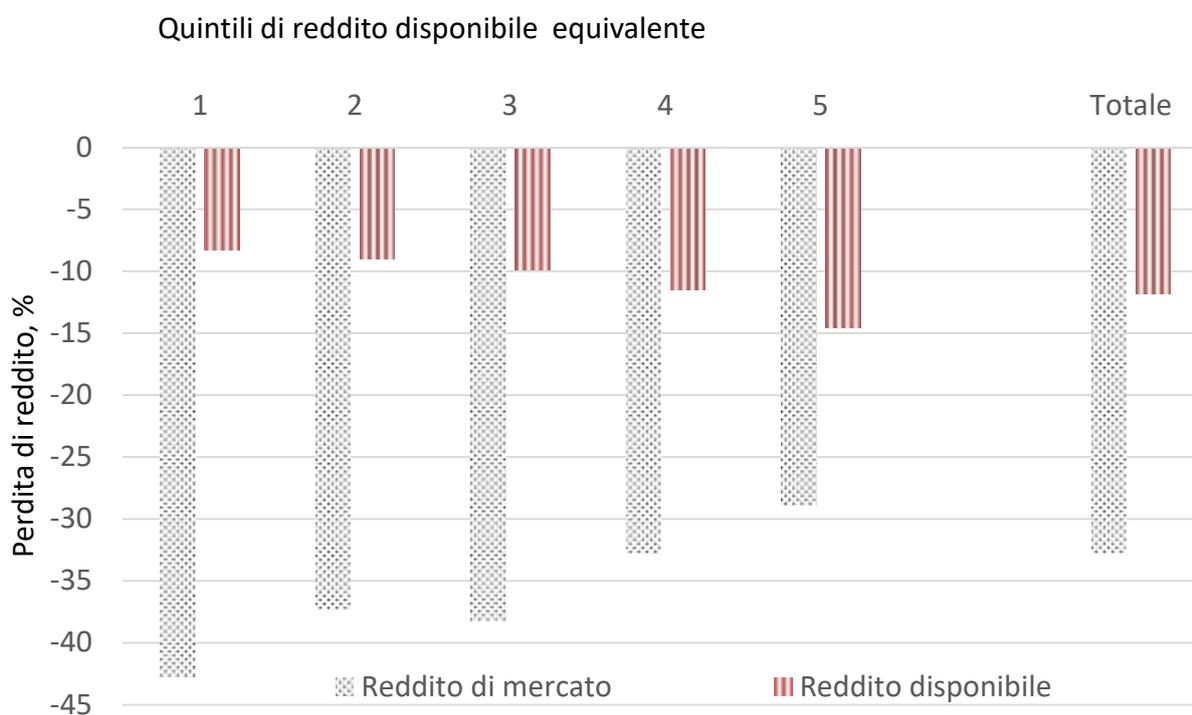
⁴ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53641>
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53626>

Tabella 5: Previsioni aggregate sui redditi mensili dei lavoratori

Fonte di reddito	Euro, miliardi	% PIL annuale	variazione %
Reddito di mercato	-20.2	-1.13	-32.75
Contributi sociali del datore di lavoro	-4.0	-0.22	-31.02
Contributi sociali del lavoratore	-1.9	-0.11	-32.23
Imposta sul reddito	-2.7	-0.15	-16.38
Trasferimenti	7.6	0.43	27.39
Reddito disponibile	-7.9	-0.44	-11.86

Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

La Figura 1 riporta la distribuzione delle variazioni di reddito di mercato e di reddito disponibile per quintili di reddito disponibile. Le perdite di reddito di mercato risultano più accentuate per le famiglie meno abbienti: il primo quintile (20% delle famiglie più povere) potrebbe perdere il 40% del reddito di mercato mentre le famiglie nel quintile più alto (20% delle famiglie più ricche), perderebbero solo il 30%. Questo accade perché le famiglie con un solo percettore di reddito sono anche quelle con meno risorse nel complesso e la chiusura delle attività causerebbe la perdita della loro principale fonte di reddito. Nei quintili più alti, le famiglie si caratterizzano sia per la presenza di più percettori sia di altre fonti di reddito (reddito di proprietà o di capitali) che non vengono interessati nell'immediato dal shut-down.

Figura 1: Distribuzione per quintili della perdita percentuale di reddito mensile delle famiglie

Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

A fronte di questi cambiamenti nel reddito, che nascondono anche rilevanti effetti di re-ranking degli individui che si ritrovano nella parte bassa della distribuzione a seguito della perdita del reddito di mercato, anche il livello di disuguaglianza nella distribuzione del reddito subisce una variazione importante. L'indice di Gini della distribuzione del reddito disponibile che, prima della pandemia, era 0.31 sale a 0.33 in seguito agli effetti del shut-down e delle misure governative, evidenziando un

aumento significativo di disuguaglianza, attribuibile in primo luogo alla maggiore disuguaglianza tra gruppi della popolazione, in questo caso gli individui soggetti oppure no alla chiusura delle attività produttive. Senza le misure compensative introdotte dal governo, il livello di disuguaglianza del reddito disponibile avrebbe raggiunto un livello molto più elevato, con un indice di Gini a pari a 0.42.

5.1 Resilienza relativa

Il tasso netto di sostituzione è un indicatore della capacità di resilienza relativa del sistema di welfare nel suo complesso e dipende dalle misure fiscali e di protezione sociale, dalle caratteristiche degli individui colpiti dalla chiusura delle attività e dalla composizione delle famiglie.

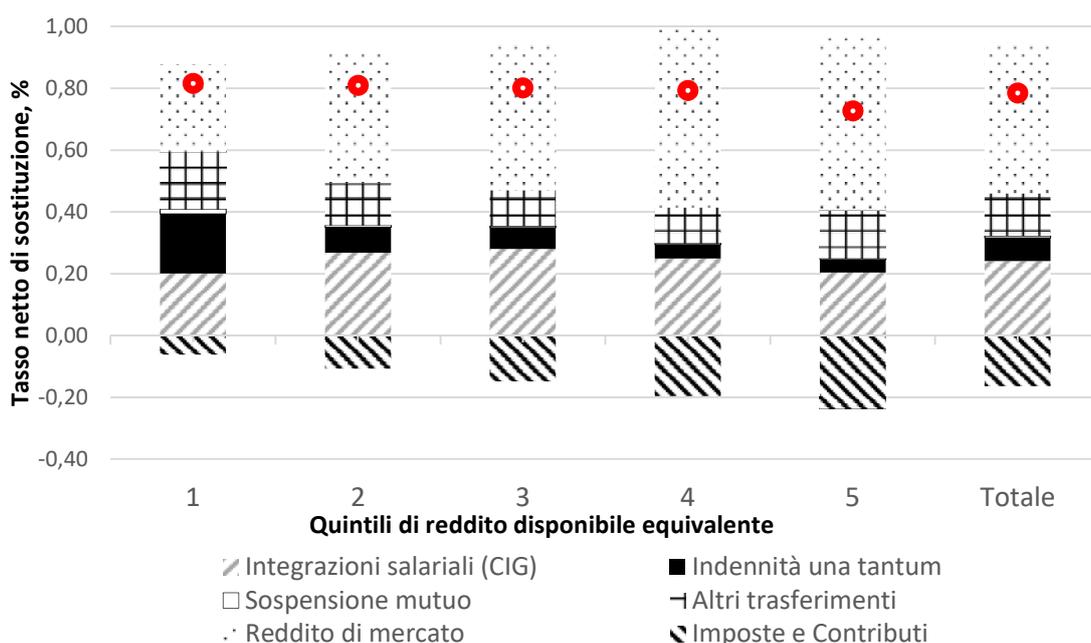
Se consideriamo tutte le famiglie aventi almeno un percettore di reddito colpito dal shut-down, in media il reddito da esse percepito ammonta al 78% del livello pre-shock.

La figura 2 mostra la rilevanza del reddito originario sul reddito totale (incluse fonti di reddito non da lavoro o redditi da lavoro degli altri membri della famiglia): insieme ai trasferimenti pensionistici (pensioni, sussidi di invalidità e altri benefici connessi al reddito) esso ammonta a circa il 60% del reddito pre-shock. Il reddito originario è meno rilevante per le famiglie nei quintili più bassi mentre i trasferimenti sono meno importanti per le famiglie più ricche.

Le integrazioni salariali svolgono un ruolo importante, rappresentando circa il 20% - 28% del reddito familiare pre-shock, con una incidenza ad U invertita lungo la distribuzione del reddito. L'indennità una tantum è chiaramente rilevante per le famiglie meno abbienti, dove ammonta a circa il 20% del reddito familiare pre-shock.

Il primo messaggio che emerge da questa analisi è la necessità di considerare il sistema di protezione sociale nella sua totalità e di integrare ad esso informazioni sulla composizione familiare così come sul reddito di altri membri della famiglia. Infatti, focalizzarsi solamente sulle misure discrezionali fornirebbe una visione incompleta della realtà.

Figura 2: Decomposizione (per fonti di reddito) del tasso netto medio di sostituzione, per quintili di reddito familiare

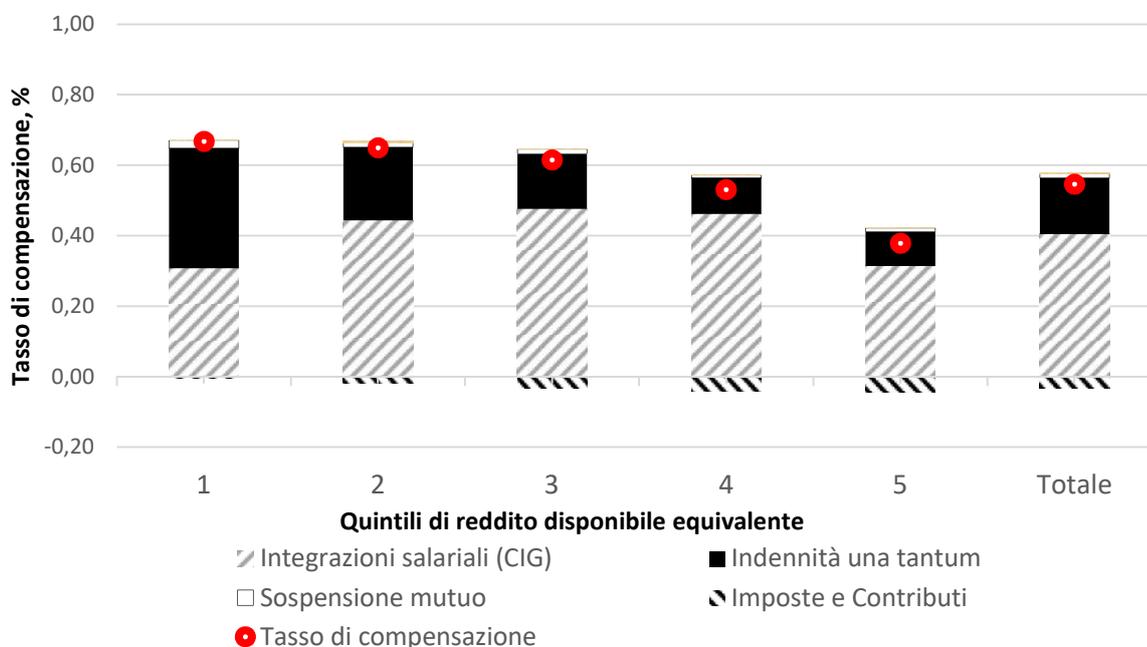


Note: Tasso netto di sostituzione calcolato sugli individui soggetti a shut-down, considerando il loro reddito familiare. Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

Per analizzare il livello di protezione del reddito offerto dal supporto pubblico abbiamo quindi calcolato il Tasso netto di compensazione. La figura 3 mostra come il complesso delle misure introdotte dal governo sia in grado di compensare il 55% della perdita di reddito di mercato al netto delle imposte, con un andamento decrescente lungo la distribuzione del reddito. La maggior parte del supporto pubblico è canalizzato attraverso le integrazioni salariali (colonna con linee grigie in diagonale), ridotte solo leggermente dall'imposta progressiva sul reddito (colonna con linee nere in diagonale). L'indennità una tantum favorisce principalmente la fascia più bassa della distribuzione, ma è comunque significativa anche per coloro che si trovano nei quintili più alti.

In particolare, le famiglie del primo quintile beneficiano maggiormente dell'indennità una tantum in quanto i lavoratori autonomi o con contratti saltuari sono presenti in maggior misura tra le famiglie in questo gruppo e percepiscono redditi relativamente più bassi rispetto ai 600€ dell'indennità. Il tasso di compensazione decresce con il reddito per effetto del meccanismo di compensazione offerto dalla Cassa Integrazione Guadagni (CIG): il reddito perso è sostituito in proporzione decrescente fino ad un importo massimo pari a 1.130€.

Figura 3. Decomposizione (per fonti di reddito) del tasso netto medio di compensazione, per quintili di reddito familiare



Note: Tasso di compensazione calcolato sugli individui soggetti a shut-down, considerando il loro reddito familiare. Fonte: Nostre elaborazioni usando EUROMOD I2.0+.

5.2 Resilienza assoluta

Infine, misuriamo la resilienza assoluta del sistema di welfare italiano. La vulnerabilità degli individui al rischio di povertà dipende, in primo luogo, dalla generosità del sistema fiscale e di protezione sociale, dal diritto di ricevere o meno le integrazioni salariali e l'indennità una tantum, dal livello di reddito degli individui prima della pandemia e dalle circostanze in cui verte la famiglia coinvolta.

La tabella 6 mostra i tassi di povertà per diversi gruppi della popolazione in tre scenari differenti: prima dell'emanazione dei decreti per contenere la pandemia di COVID-19, dopo la chiusura delle attività produttive senza considerare le misure compensative messe in atto dal governo e infine includendo tali misure. La soglia di povertà rimane invariata rispetto allo scenario pre-crisi.

Concentrandosi sui lavoratori attivi nei settori interessati dai decreti di marzo 2020, la percentuale di coloro a rischio di povertà prima dello shock è intorno al 13%. L'impatto dei decreti è potenzialmente

dirompente sul tasso di povertà che, in assenza di misure compensative, si attesterebbe al 68% dei lavoratori. Le politiche implementate dal governo sono dunque in grado di limitare, sebbene parzialmente, tale impatto e il tasso di povertà stimato si aggira intorno al 28%.

Notiamo inoltre l'elevata esposizione al rischio di povertà per gli individui attivi in settori soggetti a shut-down che vivono in famiglie con un solo percettore di reddito: il 22% era povero anche prima della pandemia di COVID-19, l'80% di essi sarebbe caduto in povertà se non fossero state emanate le misure compensative e, infine, il 44% è al di sotto della soglia di povertà con le misure compensative operative.

A testimoniare il potenziale impatto dirompente della congiuntura economica determinatasi a seguito della pandemia, si osserva, pur con gli strumenti compensativi attivati dal governo, un incremento del rischio di povertà di circa 8 punti percentuali per la popolazione complessiva e di oltre 13 tra i minori.

Tabella 6. Tasso di povertà prima e dopo la crisi sanitaria di COVID-19

	Prima del COVID-19	Con DPCM ma senza DL "Cura Italia"	Con DPCM e con DL "Cura Italia"
Individui in settori chiusi	12.53%	67.97%	28.15%
Individui in settori chiusi e in famiglie mono reddito	22.13%	80.49%	43.71%
Tutta la popolazione	19.07%	38.41%	27.28%
Minori	23.27%	49.63%	36.34%

Nota: Linea di povertà costante, fissata al 60% della mediana del reddito familiare disponibile equivalente prima della crisi. I tassi di povertà si basano sul reddito familiare equivalente. Fonte: nostre elaborazioni sul singolo mese usando EUROMOD I2.0+.

6. Conclusioni

Questo articolo fornisce una prima quantificazione del supporto fornito dal sistema fiscale e di protezione sociale italiano al reddito dei lavoratori coinvolti dalle misure di contenimento del COVID-19 che hanno imposto la chiusura di oltre il 40% delle attività produttive in Italia nel mese di marzo 2020. Al fine di valutare l'impatto sul reddito delle famiglie, abbiamo simulato scenari controfattuali attraverso EUROMOD, il modello di micro-simulazione europea, integrando informazioni sui settori economici interessati dai decreti governativi.

È necessario rammentare che la nostra analisi è su base mensile e, come tale, descrive l'effetto sui redditi del solo primo mese di introduzione dei provvedimenti governativi, prescindendo dalle compensazioni di reddito e consumo potenzialmente attuate dagli individui su un più lungo periodo di tempo. Risulta inoltre evidente che, oltre all'impatto immediato sui redditi, senza il tempestivo intervento governativo a compensazione del reddito perso dai lavoratori, la crisi in atto si esacerberebbe con effetti ancora più detrimenti sulla domanda aggregata. Complessivamente, abbiamo stimato una perdita sui redditi di mercato individuali superiore al 30%, compensata solo parzialmente dalle nuove misure governative che, in gran parte, tendono a garantire il reddito degli individui meno abbienti. Abbiamo poi stimato un aumento generale nella disuguaglianza e nel rischio di povertà di 15 punti percentuali per gli individui soggetti a perdita salariale e di più di 8 punti percentuali per la popolazione nel suo complesso. Ulteriore caratteristica dello shock economico causato dalla pandemia è la sua asimmetria in termini di effetti, più dirompenti per alcune famiglie e meno per altre, anche in presenza delle misure compensative messe in atto dal governo. Diventa quindi cruciale analizzare tale disomogeneità, specialmente se gli effetti economici risultanti dureranno a lungo.

Sottolineiamo inoltre il ruolo, minore o addirittura assente, degli stabilizzatori automatici già presenti nel sistema fiscale e di protezione sociale italiano durante il mese da noi analizzato. Per spiegarne la ragione, bisogna considerare che i più importanti tra essi, come il Reddito di Cittadinanza, gli Assegni al Nucleo Familiare e il bonus IRPEF, dipendono dal reddito (e, in parte, dal patrimonio) dell'anno fiscale precedente e, dunque, non reagiscono di fronte alla perdita repentina di reddito verificatasi a marzo 2020. Abbiamo poi evidenziato alcune criticità afferenti al design delle nuove misure emanate dal governo, oltre che alle risorse – insufficienti – stanziare a loro copertura: l'indennità una tantum da 600€ ai lavoratori autonomi, per esempio, sebbene emanata per far fronte alla situazione di emergenza, prevede un trasferimento di pari ammontare a tutti i richiedenti a prescindere dal loro reddito dichiarato introducendo elementi di inequità orizzontale rispetto ai lavoratori dipendenti, destinatari di un sussidio di tipo contributivo soggetto a eleggibilità e vincoli stringenti. E' auspicabile, quindi, che a fronte di una copertura completa dei soggetti più vulnerabili, per esempio, i collaboratori domestici esclusi dall'indennità nel primo mese, si instaurino anche meccanismi di targeting e controllo dei beneficiari più efficaci.

Nel momento in cui il paese si appresta a vivere la "Fase 2" con la riapertura di molti settori produttivi, il governo ha annunciato un nuovo decreto volto ad ampliare ed aumentare in termini monetari, le misure compensative, tra cui un nuovo "reddito di emergenza" che dovrebbe aiutare a tutelare gli individui da eventuali perdite reddituali improvvise.

In questo dibattito, sono condivisibili le proposte avanzate da Forum Disuguaglianze Diversità e ASviS volte ad evitare l'acuirsi delle disuguaglianze e della povertà. Essi propongono l'adozione di due strumenti temporanei e di natura straordinaria: i) il *Sostegno di Emergenza per il Lavoro Autonomo* (SEA), strumento di sostegno al reddito che tiene in considerazione le condizioni economiche delle famiglie dei lavoratori autonomi che hanno perso il lavoro - e ii) *Reddito di cittadinanza per l'Emergenza* (REM), un canale di ultima istanza contro l'impoverimento, per coloro non tutelati da altri strumenti del welfare e che si basa, rendendoli più flessibili, sui dispositivi del Reddito di Cittadinanza (Forum Diseguaglianze Diversità e ASvis, 2020). Questi strumenti permetterebbero di avere, nel breve periodo, un insieme sistematico di misure a supporto dei redditi e contribuirebbero ad arricchire il processo di revisione strutturale del sistema di welfare italiano che, iniziato nel 2012, non ha ancora visto un suo compimento (Sacchi, 2018)

Prevediamo di estendere la presente analisi lungo due direttrici. In primo luogo, seguiremo l'evoluzione della pandemia COVID-19 in Italia, monitorando le ulteriori conseguenze sul mercato del lavoro generate dalla chiusura delle attività economiche e l'effetto delle misure compensative sui redditi delle famiglie. L'identificazione dei lavoratori soggetti a lock-down potrà essere raffinata utilizzando dati ed analisi nel frattempo prodotte (Centra et al., 2020), aggiornando i settori produttivi soggetti a chiusura seguendo l'evoluzione delle disposizioni normative e considerando le caratteristiche dei lavoratori maggiormente esposti a rischio (Barbieri et al., 2020) per valutare l'efficacia delle misure compensative durante la pandemia.

In secondo luogo, estenderemo la nostra analisi alle più importanti economie europee per valutare, e comparare, la risposta dei sistemi di welfare europei all'asimmetrico shock generato dalla pandemia. Le evidenze così ottenute contribuiranno al dibattito su nuove questioni normative inerenti al livello di protezione assicurato alla popolazione dal sistema fiscale e di protezione sociale. In questo dibattito, assurge con nuova valenza l'importanza delle misure non condizionate di protezione del reddito (i.e. Basic income) che, anche a fronte di shock asimmetrici come quelli causati dalla pandemia, avrebbero agito in modo uniforme a protezione del reddito (Atkinson, 2015).

Bibliografia

- Atkinson A. B., “Stress-Testing the Welfare State,” in B. Ofstad, O. Bjerkholt, K. Skrede and A. Hylland (eds), *Rettferd og Politik Festschrift til Hilde Bojer*, Emiliar Forlag, Oslo, 31-39, 2009.
- Atkinson, A. B., “Inequality: What can be done?”, Harvard University Press, Cambridge, 2015.
- Banca d’Italia, “Bollettino Economico”, Numero 2, aprile 2020.
- Barbieri T., G. Basso e S. Scicchitano, “Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic”, INAPP WP n. 46, 2020
- Boadway R. e M. Keen, “Redistribution,” in A.B. Atkinson and F. Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Vol. 1, chapter 12, 677-789, 2000.
- Centra M., M. Filippi e R. Quaranta, “COVID-19: Misure di contenimento dell’epidemia e impatto sull’occupazione”, INAPP Policy Brief n. 17, aprile 2020
- Ceriani L., F. Figari, e C. Fiorio, “EUROMOD Country Report, Italy 2016-2019”, 2019, <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>
- Cetrulo A., D. Guarascio e M. E. Virgillito, “Il privilegio del lavoro da casa al tempo del distanziamento sociale”, *Eticaeconomia*, 15 aprile 2020, <https://www.eticaeconomia.it/il-privilegio-del-lavoro-da-casa-al-tempo-del-distanziamento-sociale/>
- Commissione Europea, “Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus – 14 April 2020”, Commissione Europea, 2020.
- Dolls M., C. Fuest, e A. Peichl, “Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe,” *Journal of Public Economics*, 96, 279-294, 2012.
- Dorn F., C. Fuest, M. Göttert, C. Krolage, S. Lautenbacher, S. Link, A. Peichl, M. Reif, S. Sauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe and T. Wollmershäuser, “The Economic Costs of the Coronavirus Shutdown for Selected European Countries: A Scenario Calculation”, *EconPol Policy Brief* 25, April 2020, https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_25
- Fernandez Salgado, M., F. Figari, H. Sutherland e A. Tumino, “Welfare compensation for unemployment in the Great Recession”, *Review of Income and Wealth* 60, S177-S204, 2014.
- Figari F., e C. V. Fiorio, “Welfare Resilience in the Immediate Aftermath of the COVID-19 Outbreak in Italy”, *EUROMOD Working Paper Series EMWP 06/20*, 2020
- Figari F., A. Paulus e H. Sutherland, “Microsimulation and Policy Analysis”, in *Handbook of Income Distribution Volume 2B*, edited by A. B. Atkinson and F. Bourguignon, Elsevier, 2015.
- Fiorio C.V. e F. D’Amuri, “Tax Evasion in Italy: An Analysis Using a Tax-Benefit Microsimulation Model,” *The ICFAI Journal of Public Finance*, IV, 19-37, 2006.
- Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, “Emergenza COVID-19: l’impatto su aziende e lavoratori secondo i Consulenti del Lavoro”, Roma, 2020.
- Forum Diseguaglianze Diversità e ASviS, “Curare l’Italia di oggi, guardare all’Italia di domani”, https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/03/ForumDD_ASVIS_DEF.x19154.pdf, 2020.
- IMF, “Policy response to COVID-19”, Fondo Monetario Internazionale, 17 aprile 2020.
- ILO, “ILO Monitor: COVID-19 and the world of work”, International Labour Organization
- Immervoll H. e C. O’Donoghue, “What Difference Does a Job Make? The Income Consequences of Joblessness in Europe” in D. Gallie (eds), *Resisting Marginalisation: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 105-139, 2004.

- IRPET, “Politiche economiche di contrasto all’emergenza COVID-19: il quadro europeo-16 aprile 2020”, Irpet, Firenze, 2020.
- ISTAT, “Monthly Report on the Italian Economy – March 2020”, Istat, Roma, 2020.
- Jenkins S. P., A. Brandolini, J. Micklewright e B. Nolan, *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Jones M.T, P. Hilbers e G. Slack, “Stress Testing Financial Systems: What to Do When the Governor Calls,” IMF Working Paper, 04/127, 2004.
- Matsaganis M. e C. Leventi, “The Distributional Impact of the Crisis in Greece,” EUROMOD Working Paper Series, 3/11, 2011.
- Morelli S., “Se crolla il mito del risparmio degli italiani”, *lavoce.info*, 17 aprile 2020.
- OECD, “Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity”, Economics Department, OECD, Paris, 2020a.
- OECD, “Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: options for an immediate employment and social-policy response”, ELS Policy Brief on the Policy Response to the Covid-19 Crisis, OECD, Paris, 2020b.
- Perotti R., “Processo alla crisi: economisti, alzatevi!”, *Il Sole 24 Ore*, 27 Maggio 2009.
- Saez E. e G. Zucman, “Keeping business alive: the government will pay”, 18 march 2020 www.socialeurope.eu, 2020.
- Sacchi S., *The Italian Welfare State in the Crisis: Learning to Adjust?*, South European Society and Politics, 23:1, 29-46, 2018.
- Sutherland H., e F. Figari “EUROMOD: the European Union Tax-Benefit Microsimulation Model,” *International Journal of Microsimulation*, 6(1) 4-26, 2013.