

Executive summary

Spesa sociale, disuguaglianza dei redditi e redistribuzione nei principali paesi UE

Michele Raitano (Sapienza Università di Roma)

In questo Rapporto ci si concentra sull'impatto della redistribuzione "in senso stretto", ovvero su quanto – e in quale direzione – imposte personali e contributi a carico di lavoratori e lavoratrici, da un lato, e trasferimenti monetari del welfare (incluse le pensioni), dall'altro, modifichino la distribuzione dei redditi creata dai mercati. A tal fine, in linea con le prassi internazionali, si guarda all'impatto di imposte personali, contributi a carico degli individui e trasferimenti monetari, senza tener conto dell'impatto di imposte indirette e trasferimenti pubblici in natura. L'analisi si concentra sulla distribuzione dei redditi individuali, il cui tenore di vita viene valutato sulla base dei redditi equivalenti costruiti a partire dai redditi del nucleo familiare a cui si appartiene.

Nel Rapporto il caso dell'Italia viene valutato in comparazione con quello di cinque principali economie dell'UE – Spagna, Germania, Francia, Danimarca e Svezia. Il confronto verte su due punti nel tempo, il 2006 (prima, dunque, della Grande Recessione) e il 2022, l'ultimo anno disponibile.

Il Rapporto si compone di tre capitoli. La domanda fondamentale a cui si intende rispondere nel Capitolo 1 è "l'Italia spende troppo per protezione sociale?". Nel Capitolo 2 si intende valutare come si sta muovendo la distribuzione dei redditi in Italia e, in particolare, se il nostro sia o meno un paese ad alta disuguaglianza. Nel Capitolo 3 – prendendo a riferimento diversi concetti di reddito (al lordo o al netto di imposte e contributi, pensioni e altri trasferimenti monetari del welfare) – si valuta l'impatto della redistribuzione.

1. La spesa per protezione sociale nell'Unione Europea

La complessa natura dei sistemi di welfare fa sì che non si possano effettuare semplici valutazioni sul grado di generosità di uno schema o su quanto questo sia redistributivo. In particolare, il grado di redistribuzione "verticale" di un sistema di welfare (quanto i trasferimenti avvantaggiano in misura relativamente maggiore i meno abbienti) dipende dall'interazione fra requisiti di accesso, regole di finanziamento e formule di calcolo della prestazione, oltre che dalla diversa esposizione dei soggetti al tipo di evento contro cui ci si intende assicurare.

Nel Rapporto si segue la classificazione ufficiale della spesa per protezione sociale adottata dall'Unione Europea (European System of integrated Social PROtection Statistics – ESSPROS), che identifica le varie categorie di spesa di welfare sulla base della tipologia di "evento rischioso" a cui fanno fronte. Nella classificazione europea non si segue, invece, una distinzione per comparti di spesa e, dunque, non si distingue in alcun modo fra previdenza e assistenza.

Al di là della classificazione adottata per individuarne i confini, nello studio dei sistemi di protezione sociale, soprattutto in ottica di comparazione fra paesi, un aspetto cruciale riguarda quale indicatore utilizzare per sintetizzare caratteristiche e generosità dello Stato sociale. Trattandosi, di un'istituzione estremamente ampia e complessa, è pressoché impossibile descrivere la ricchezza di un sistema di welfare mediante un solo indicatore. Solitamente si tende, tuttavia, a sintetizzarne l'estensione mediante indicatori di spesa, alla quale si può guardare da differenti prospettive, valutandola, ad esempio, rispetto al PIL o in valore assoluto.

Indicatori alternativi alla spesa sono i cosiddetti indici di “entitlement (o “coverage”) e “adequacy” (ovvero, di eleggibilità alla prestazione e di adeguatezza dell’importo erogato) che misurano, per alcune figure tipo, se si è o meno tutelati in presenza di determinati eventi rischiosi. Tuttavia, data l’estrema complessità delle norme di ogni singolo paese, e dato che le regole di calcolo delle prestazioni monetarie, così come quelle di accesso, generalmente forniscono valori che variano a seconda di molteplici caratteristiche individuali, è pressoché impossibile produrre un unico indicatore di adequacy (o di entitlement) che fornisca un’immediata graduatoria fra paesi.

Nel Rapporto, coerentemente con la gran parte degli studi comparativi sul complesso del sistema di protezione sociale si fa riferimento ai dati di spesa così come raccolti da Eurostat in base alla classificazione ESSPROS.

Prima di tutto va notato che qualsiasi indicatore di spesa è debolmente correlato con un possibile indice di generosità di un sistema di protezione sociale. Quanto si spende per il welfare state nel suo complesso, o per una sua specifica componente, dipende sia dalle condizioni macroeconomiche di un paese – agendo alcune voci del welfare da stabilizzatore automatico di fronte a shock congiunturali – sia dalla composizione per caratteristiche di una popolazione. In aggiunta, un dato di spesa non informa in alcun modo sulla sostenibilità del bilancio del welfare state (o di ogni sua funzione), sia nell’immediato sia in prospettiva di più lungo termine. Guardando solo alle uscite anziché, anche, alle entrate non si tiene infatti conto di quanto lo stato preleva a finanziamento della spesa sociale e di quanto i cittadini di un paese sono disposti a pagare per proteggersi da un determinato evento rischioso.

A fortiori, valutare la spesa in rapporto al PIL presenta ulteriori problemi, dato che, per definizione, tale rapporto è influenzato da livelli e dinamiche del denominatore, ovvero del PIL. Il valore della spesa rispetto al PIL informa su quanto del flusso annuo di risorse di un sistema economico viene “assorbito” dal welfare state. Non ci informa, però, sul se e quanto un dato livello di spesa sia o meno sufficiente per fornire prestazioni di importo adeguato e che tutelino tutte le persone a rischio.

Volendo mantenere l’attenzione sui dati di spesa – anche in virtù della loro maggiore comparabilità internazionale – risulta utile presentare anche gli indicatori di spesa pro-capite che depurano il confronto fra paesi dall’influenza delle differenze dei livelli e della dinamica del PIL e dalla differente dimensione della popolazione.

Guardando alla spesa come assorbimento di risorse, e dunque in rapporto al PIL, va sottolineato che, in molti paesi, i percettori versano imposte dirette o contributi sulle prestazioni monetarie del welfare così come possono pagare imposte indirette (come l’IVA) su alcune prestazioni in natura. Il confronto fra paesi andrebbe quindi quantomeno valutato considerando le spese al netto del prelievo fiscale.

Il rapporto tra la spesa lorda e il prodotto interno lordo (PIL), che rappresenta il flusso annuale di beni e servizi prodotti da ciascun Paese, consente di valutare la quota di risorse disponibili che viene destinata alle prestazioni sociali. Sulla base di questo indicatore, l’Italia risultava spendere nel 2022 il 28,9% per la protezione sociale, un valore sensibilmente inferiore a quello francese, in linea con quello tedesco e superiore a quello della Spagna e dei due paesi del Nord Europa. Tuttavia, dopo la Spagna, che partiva da livelli comparativamente inferiori, l’Italia è il Paese che ha registrato la crescita più intensa di tale indicatore fra il 2006 e il 2022. Ma, come detto, il valore della spesa in rapporto al PIL non informa su quanto della crescita sia responsabile un aumento del numeratore rispetto a una riduzione (o una stagnazione) del denominatore.

A tal fine, presentiamo i valori della spesa pro-capite. Valutati in euro a prezzi costanti, il valore delle prestazioni sociali offerte in media ad ogni cittadino in Italia risultava nel 2022 ampiamente inferiore

a quello degli altri paesi, con l'eccezione della Spagna e il quadro non muta se i valori sono convertiti in parità di potere d'acquisto. Guardando alla dinamica della spesa pro-capite in termini reali emerge inoltre, in tutti i paesi, un quadro solo lievemente crescente, così segnalando che la tendenza all'aumento del rapporto spesa/PIL e i suoi picchi in alcuni anni – in particolare in quelli della crisi pandemica – sono dovuti principalmente alle dinamiche del PIL che variano nel corso del tempo e fra paesi.

Dal mero confronto tra le due tipologie di indicatori di spesa risulta quindi evidente che la dinamica apparentemente sostenuta del rapporto tra la spesa sociale e il PIL in Italia – anche senza tenere conto delle complessità derivanti da possibili differenze nella composizione della popolazione residente (in primis, per età e qualifica e per tassi di occupazione) – non può essere in alcun modo imputabile a una crescita fuori controllo della spesa in valore assoluto – ovvero a un presunto eccesso di generosità del nostro Stato sociale – ma è in larga misura imputabile alla recessione e successiva stagnazione del PIL seguita alla Grande Recessione (e, in misura minore, alla crisi pandemica).

Per valutare l'effettivo impatto della spesa per protezione sociale sul bilancio pubblico guardare alla spesa lorda non è però sufficiente. Bisognerebbe infatti guardare ad un aggregato di spesa ottenuto detraendo dalla spesa le eventuali imposte dirette e indirette e gli oneri contributivi sulle prestazioni erogate versate dai beneficiari e aggiungervi gli esborsi (in termini di minori entrate) derivanti dalle agevolazioni fiscali offerte, ad esempio, a chi partecipa a fondi sanitari e previdenziali privati.

Consapevoli di questa problematica, all'interno di ESSPROS dal 2010 per i paesi della UE è obbligatoria la fornitura a Eurostat dei valori della spesa di protezione sociale calcolata al netto del prelievo fiscale e contributivo a carico dei beneficiari.

Guardando alle differenze fra spesa complessiva per protezione sociale lorda e netta in rapporto al PIL, così come calcolata da Eurostat, le distanze fra paesi si modificano in misura non irrilevante. Nello specifico, Danimarca e Italia sono i paesi in cui la spesa si riduce maggiormente quando calcolata al netto di imposte e contributi (rispettivamente, -4,4 p.p. e -4,1 p.p.), mentre i paesi in cui il dato si riduce in misura minore sono Germania (-2,7 p.p.) e Francia (-2,0 p.p.). La voce di spesa su cui può incidere maggiormente il carico fiscale è quella per pensioni, dato che le pensioni sono incluse ovunque nel reddito imponibile e possono presentare valori anche elevati. Limitando l'attenzione alla spesa per vecchiaia il quadro comparato fra paesi si modifica in modo sostanziale quando si passa da valori di spesa al lordo e al netto. In particolare, l'Italia è il Paese in cui il differenziale fra spesa per vecchiaia lorda e netta è maggiore (+3,1 p.p.), mentre tale differenziale risulta ben più contenuto in Germania (1,6 p.p.), Francia (1,4 p.p.) e Spagna (1,2 p.p.). Ne consegue che, valutata al netto del prelievo e in rapporto al PIL, la spesa per vecchiaia italiana non risulta più particolarmente anomala nel confronto europeo e si allinea a quella della Francia.

2. I redditi familiari nell'Unione Europea: composizione e distribuzione

L'andamento dei redditi medi equivalenti disponibili a prezzi costanti segnala un quadro molto preoccupante per l'economia italiana. Nel 2006-2022, l'Italia è l'unico paese, fra quelli considerati, caratterizzato da una riduzione dei redditi medi reali. Fra il 2006 e il 2022, in termini reali, il reddito disponibile equivalente si è ridotto in Italia, in media, del 3,5%, mentre risulta aumentato in tutti gli altri paesi (+7,3% in Germania, +11,2% in Svezia, +13,3% in Danimarca e Spagna, + 14,2% in Francia).

L'Italia si differenzia dagli altri paesi europei anche in base alla composizione per fonte dei redditi disponibili. Nel nostro paese è infatti notevolmente inferiore che altrove la quota di reddito

proveniente dal lavoro dipendente, mentre sono relativamente più elevate le quote di reddito da pensione e, soprattutto, da lavoro autonomo. Coerentemente col quadro presentato nel Capitolo 1, a crescere in Italia fra il 2006 e il 2022 – dal 4,1% a 9,6% – è stata principalmente la quota di reddito proveniente dai trasferimenti non pensionistici (inferiore, comunque, a quanto si registra negli altri paesi, con l’eccezione della Spagna). Tale incremento va sicuramente attribuito all’introduzione del RdC (oltre che alla sostituzione degli assegni familiari con il più generoso ed universale AUUF) e, pertanto, è plausibile che – a parità di quadro macroeconomico e demografico – negli anni a venire si registrerà una riduzione della quota di reddito familiare derivante da trasferimenti non pensionistici, in conseguenza della riforma restrittiva degli schemi di reddito minimo approvata nel 2023.

Nel confronto fra i paesi considerati l’Italia è – insieme alla Spagna – quello con il valore più alto dell’indice di disuguaglianza dei redditi disponibili equivalenti. Sebbene questo indice assuma un valore ben più alto in Italia che nei paesi dell’Europa continentale e nordica qui considerati, la disuguaglianza non risulta aumentata (anzi si è lievemente ridotta) fra il 2006 e il 2022. Questo iato fra percezione di disuguaglianze in forte aumento e dati campionari che ne mostrano, invece, una sostanziale stabilità, potrebbe essere peraltro spiegato dall’incapacità delle indagini campionarie di rappresentare adeguatamente l’evoluzione del tenore di vita dei super-ricchi (oltre che dei più poveri), oppure dalla mancata considerazione nella variabile attraverso cui si valuta il benessere economico individuale (ovvero il reddito disponibile) di alcuni fattori legati alla spesa per beni essenziali (in primis per l’abitazione di residenza, oltre che per alcuni servizi di welfare, come la sanità) che influenzano le condizioni di vita individuali, la cui disponibilità può essere variata in modo diseguale nel corso del tempo, e che non sono colti appieno dalla dinamica dei redditi disponibili.

3. La redistribuzione dei redditi nell’UE: intensità e caratteristiche

Nel Capitolo, come indicatore di redistribuzione si fa uso della variazione (riduzione, espressa in percentuale del valore di partenza) dell’indice di Gini quando alla distribuzione dei redditi si sottraggono imposte e contributi e/o si aggiungono i vari tipi di trasferimento.

Va notato che, in aggiunta alle limitazioni derivanti dalla mancata considerazione di tutte le tipologie di imposizione e trasferimento nei dati che abbiamo a disposizione, la misurazione dell’intensità della redistribuzione si scontra con una serie di difficoltà metodologiche a cui non si riesce a fornire una risposta univoca. Queste difficoltà, che potrebbero distorcere il confronto fra la distribuzione di mercato e quella dei redditi disponibili nei diversi paesi, sono legate all’inclusione o meno nell’analisi dei redditi da pensione, laddove le pensioni, si ricordi, rappresentano ovunque la principale componente della spesa per protezione sociale. Un pensionato senza altra fonte di reddito ha un reddito di mercato nullo, ma un reddito disponibile positivo e la differenza fra i due redditi viene considerata come una forma di redistribuzione. Tuttavia, le pensioni non possono essere meramente interpretate come una redistribuzione inter-individuale fra chi versa i contributi e chi riceve i trasferimenti e ciò è tanto più vero quanto più ci si muove verso sistemi (come il contributivo in Italia) in cui le prestazioni sono strettamente commisurate alle contribuzioni versate durante l’intera vita lavorativa. Almeno parte dei redditi da pensione (e la parte di gran lunga preponderante negli schemi di calcolo a contribuzione definita) rappresenta un trasferimento di reddito durante diverse fasi della vita di un individuo (metto da parte risparmio, sotto forma di contributi, quando sono attivo e me li riprendo da pensionato), piuttosto che un trasferimento inter-individuale (dai ricchi ai poveri, secondo la normale accezione che si dà al termine redistribuzione).

Più in generale, la valutazione dell’effettivo impatto redistributivo dell’intervento pubblico

richiederebbe di prendere in considerazione anche l'influenza del welfare state sulla formazione delle disuguaglianze di mercato. In altri termini, bisognerebbe provare a dare risposta alle seguenti domande. Quale sarebbe la distribuzione di mercato se non ci fossero le politiche sociali? Quali sarebbero – e quali effetti distributivi avrebbero – l'offerta di lavoro, il risparmio e l'investimento in capitale umano se non fossero erogati trasferimenti di welfare? Quale è il ruolo dell'azione pubblica nel funzionamento dei mercati e nella creazione delle disuguaglianze che si formano in essi?

Guardando ai diversi tipi di redistribuzione – via imposte e contributi, pensioni e trasferimenti non pensionistici – le principali evidenze sono le seguenti.

Il reddito disponibile si riduce in misura consistente in tutti i paesi in seguito a imposte e contributi: in termini percentuali la riduzione massima si registra in Danimarca (-40,2%), il minimo in Spagna (-19,6%). In Italia il reddito equivalente si riduce del 24,4% quando dai lordi si passa ai disponibili. Valutati al netto delle imposte, i redditi crescono invece quando si aggiungono le pensioni e i trasferimenti non pensionistici. Rispetto ai redditi di mercato netti, i redditi di mercato più pensioni netti crescono in Italia del 36,8%. Quello italiano risulta il valore più alto, a segnale del ruolo importante svolto dalle pensioni nella distribuzione dei redditi. La crescita dei redditi quando si includono le pensioni negli altri paesi è compresa fra il +30% della Francia e il +17,6% della Danimarca. Ovviamente, i redditi medi aumentano anche in seguito all'inclusione dei trasferimenti non pensionistici: l'intensità dell'incremento medio è ovunque inferiore a quella che si registra per le pensioni ed è compresa fra il 7,5% della Spagna e l'11,0% della Danimarca. In Italia i redditi equivalenti medi crescono del 9,1% quando vi si aggiungono i trasferimenti monetari di welfare non pensionistici, laddove tale valore risente, anche, degli importi erogati come RdC, che sono stati ridotti (a causa della riduzione della platea dei beneficiari) da gennaio 2024, in seguito all'entrata in vigore della riforma del 2023,

Il differenziale fra redditi lordi e netti comporta una riduzione dell'indice di Gini dell'11,4% in Italia (in lieve crescita dal 10,9% del 2006). In confronto con gli altri paesi considerati, l'impatto redistributivo delle imposte e contributi misurati nei redditi familiari in EU-SILC risulta in Italia relativamente limitato, e ben lontano dal 18,1% che si registra in riferimento alla Germania.

Pur tenendo a mente i caveat esposti in precedenza rispetto alla definizione dei redditi di mercato per gli anziani, va notato che in tutti i paesi la disuguaglianza dei redditi netti si riduce, approssimativamente, di circa 1/4 quando ai redditi di mercato si aggiungono le pensioni. In Italia le pensioni contribuiscono a ridurre del 25,2% la disuguaglianza dei redditi di mercato, un valore in riduzione rispetto al 29,0% che si registrava nel 2006.

Molto eterogeneo fra paesi è invece l'impatto dei trasferimenti non pensionistici sulla redistribuzione, misurato dalla differenza percentuale fra indice di Gini dei redditi di mercato più pensione netti e quello dei redditi disponibili.

In base a questo indicatore, nel 2022 l'intensità della redistribuzione variava fra il 9,7% della Spagna e il 20,7% della Danimarca. In Italia nel 2022 i trasferimenti non pensionistici contribuivano a ridurre dell'11,6% la disuguaglianza dei redditi equivalenti, un valore non troppo elevato in confronto internazionale, ma molto più elevato di quanto si registrava nel 2006 (4,9%). Con riferimento al nostro paese, è interessante notare che nel 2006 il peso delle pensioni, in termini di intensità della redistribuzione, era quasi 6 volte superiore a quello dei trasferimenti non pensionistici, mentre tale rapporto si era ridotto a circa 2,2 nel 2022.

Le riforme del sistema di welfare negli anni recenti avevano, dunque, contribuito ad accentuare sia l'entità, sia l'impatto redistributivo dei trasferimenti di welfare non pensionistici, avvicinando maggiormente il disegno del nostro welfare a quello prevalente nelle altre economie del centro e

del nord-Europa. Anche in questo caso valgono, dunque, le preoccupazioni rispetto ai possibili effetti della riforma del 2023.

A segnale di un ruolo rilevante svolto dalla progressività fiscale, in tutti i paesi europei considerati chi vive in nuclei appartenenti ai quintili più elevati della distribuzione dei redditi lordi versa una quota di imposte e contributi nettamente più elevata della sua quota in termini di popolazione. In Italia, ad esempio, nel 2022 il 20% più ricco versava il 52,7% di imposte e contributi, mentre il 40% più povero ne versava il 10,8%.

Di converso, i trasferimenti (inclusi le pensioni) sono destinati ovunque, in maggior misura, a chi appartiene ai quintili più poveri della distribuzione dei redditi di mercato. In Italia, tuttavia, è relativamente elevata la quota di trasferimenti destinata agli appartenenti al quinto quintile. Confrontando i due casi estremi di Italia e Danimarca, nel nostro paese al 40% più povero della popolazione in base ai redditi di mercato affluisce il 63,7% dei trasferimenti, mentre la quota corrispondente è del 79,1% nel paese nordico. Le differenze nella destinazione dei trasferimenti si registra quando si guarda alla direzione dei trasferimenti non pensionistici, distinguendo la popolazione per quintile di reddito della distribuzione dei redditi di mercato più pensioni netti. In Italia, infatti, è comparativamente più limitata la quota di trasferimenti che affluisce al quintile più povero (35,4%) e, di converso, più elevata quella destinata al 20% più ricco della popolazione (10,3%).