

## Pregi e difetti del meccanismo dei "sussidi ad personam"

Marco Baldi, Responsabile Area Economia e Territorio Censis

### L'anno della "bonus economy"

Possiamo affermare che il Censis ha una sorta di "tradizione" nell'individuare, descrivere e misurare segmenti economici particolari non da tutti riconosciuti. Negli anni '70 l'economia sommersa, negli anni '90 la *green economy*, in seguito la *white economy*, ossia l'economia della salute. Nel Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese 2020 abbiamo deciso di fare un focus su quella che abbiamo definito "Bonus economy", ossia su quella vera e propria esplosione di sussidi, *bonus ad personam*, ristori che stono stati erogati da quando il Paese è entrato in pandemia. Tutte le misure economiche adottate dal Governo Conte sono state orientate a limitare i danni per le imprese, i lavoratori, le famiglie italiane in genere. Un gigantesco (anche se solo in parte coerente) meccanismo volto essenzialmente a prendere tempo, a non lasciare che i più deboli finissero in povertà, che le imprese finanziariamente più fragili fallissero, che i lavoratori perdessero il reddito necessario per il sostegno delle loro famiglie. Un meccanismo che si è sostanziato in tre misure:

- in un utilizzo straordinario della cassa integrazione guadagni (accompagnato dal divieto di licenziamento);
- il varo di diverse misure di agevolazione fiscale e di accesso agevolato al credito;
- in diverse forme di integrazione al reddito che sono andate ad affiancarsi al reddito di cittadinanza o ad integrarlo, per gran parte sotto forma di "bonus" estemporanei.

A ben guardare è un tipo di policy che ha preso il via diversi anni prima. Penso al 2004 con la riforma pensionistica di Maroni che concedeva un bonus a chi rinviava il pensionamento, e poi in seguito alla *social card* del 2008 e ai bonus energetici (nati nel 2009 su proposta Tremonti) fino al bonus 80 euro del Governo Renzi nel 2014.

È certamente un meccanismo che genera consenso politico, però con il Covid si è creato un problema: non potendo assistere indefinitamente, e non potendo

ristorare completamente, anche in chiave di puro consenso alla fine si potrebbero determinare dei contro-effetti (basteranno i 500 milioni per gli scali aeroportuali? Basteranno i ristori per i ristoratori? Basterà l'esenzione IMU per gli albergatori? Basteranno i voucher per reclutare delle *baby sitter*?)

### *Le dimensioni della "bonus economy"*

Le dimensioni e il perimetro della bonus economy li possiamo osservare dal punto di vista degli strumenti utilizzati e dal punto di vista dei beneficiari. Nel Rapporto Censis di quest'anno abbiamo tentato un riepilogo di tutte le opportunità in essere sul fronte dei bonus (contributi, sovvenzioni, defiscalizzazioni, incentivi, ecc.) alle imprese e alle famiglie. Abbiamo individuato ben 78 dispositivi distribuiti in una pletora di decreti istitutivi e attuativi.

Il quadro - probabilmente incompleto per difetto - è certamente molto impressionante. L'immagine che ne deriva è quella di un sistema pubblico che cerca di "puntellare" in qualche modo un "edificio socio-economico" che aveva già diversi punti di fragilità (la "ruota quadrata" di cui si parla nel Rapporto Censis), ma che un "movimento tellurico" vero e proprio ha reso traballante in ogni suo micro-ambito.

Su questa pletora di misure, una specie di "onda lunga" abbiamo visto "surfare" i cittadini ma anche i loro commercialisti, fiscalisti, consulenti del lavoro, CAF, i giornalisti che ne davano conto. Per muoversi nell'universo della *bonus-economy* sembra necessario un "sistema esperto" di screening e valutazione. C'è addirittura chi ha predisposto sistemi di orientamento ad accesso digitale, come avviene per le tariffe degli operatori telefonici o per il mercato delle polizze auto. Certamente le famiglie e le piccole imprese ne sono al momento frastornate, e il rischio che molti paventano è che anche in quest'ambito dell'azione pubblica possa aumentare il peso burocratico dell'accesso alle misure.

Guardando invece ai beneficiari delle diverse forme di assistenza e ristoro, troviamo numeri enormi. Il solo sostegno erogato dall'Inps, per il quale transitano tutte le misure che hanno a che vedere con il lavoro, la previdenza e l'assistenza, ad ottobre 2020 (quando abbiamo scritto il RS) raccoglieva una platea di circa 14.260.000 beneficiari per i quali l'Inps stimava una spesa di 26 miliardi e 190 milioni di euro. In pratica, è come se ad un quarto della popolazione italiana fossero stati trasferiti - nelle forme più disparate ma soprattutto attraverso sostegni al reddito - poco meno di 2.000 euro a testa. Poi, di recente l'Inps, ha aggiornato i dati: a gennaio di quest'anno siamo arrivati a 15 milioni di beneficiari e 33,5 miliardi di euro. In particolare, per quanto riguarda la cassa integrazione l'Istituto ha autorizzato oltre 4 miliardi di ore di Cig ed erogato complessivamente oltre 19 mld di euro.

Dal punto di vista dei potenziali beneficiari, non sempre è risultato semplice accedere alle misure varate. Il primo problema per accedere ad un bonus è il fatto di conoscerne l'esistenza. Questo non è per nulla scontato. Con Fondazione Snam abbiamo condotto una indagine nazionale (settembre 2020). Il bonus *baby-sitter*, ad esempio, non è noto al 30% degli italiani. Certamente è un bonus rivolto ad una platea particolare, ma ad esempio il "bonus vacanze", uno dei più discussi per le modalità di erogazione ma con una platea potenziale molto più alta, non è entrato nei radar del 19,4% della popolazione. I bonus energetici non sono conosciuti neppure dalla totale platea degli aventi diritto e infatti l'Authority lo ha reso automatico per chi ha il reddito di cittadinanza. Interessante poi osservare la popolarità del "bonus 110%" per la riqualificazione in senso energetico dell'abitazione di proprietà: più di un quarto degli italiani pensa infatti di utilizzarlo. Bisognerà poi vedere se questo si concretizzerà, perché i meccanismi di partecipazione, in questo caso, sono decisamente complessi.

### *Il costo della "bonus economy"*

Se guardiamo al complesso delle misure adottate con i vari decreti per l'emergenza varati a partire dal 17 marzo di quest'anno ("Cura", "Liquidità", "Rilancio", "Agosto", ecc.) si evidenzia che l'esecutivo si è fatto autorizzare dal Parlamento scostamenti significativi rispetto agli obiettivi originari di indebitamento netto. Nel complesso, per il 2020, ciò ha comportato un incremento del debito superiore ai 100 miliardi (il 6,1% del Pil del Paese). Contemporaneamente sono diminuite le entrate fiscali, e tutto ciò ha determinato, a fine 2020, un saldo primario negativo di circa 120 miliardi (contro un attivo nel 2019 di 31,7). Le previsioni tendenziali per 2023 ad ottobre 2020, vedevano un rapporto debito/Pil che dal 134,6% del 2019 saliva fino al 158% (+23,4%) nel 2020 per poi ridursi progressivamente fino al 151,1% del 2023 (-1,9%). Si prevedeva poi che il rapporto debito/Pil potesse tornare ai livelli pre-Covid in circa un decennio. Tutta la tenuta di quell'impianto previsionale era naturalmente affidata alle stime di crescita del Pil, in un primo momento viste in "rimbalzo" del 6% nel 2021 (dopo la caduta del 9,0% nel 2020) per poi proseguire con un +3,8% e un +2,5% rispettivamente nel 2022 e 2023. Tali previsioni, oggi sostanzialmente dimezzate, si basavano sull'effetto traino degli investimenti da realizzare con l'impiego delle risorse assegnate all'Italia dal *Recovery Fund* e su una serie di condizioni favorevoli sulle quali, al momento è molto difficile azzardare previsioni. In *primis*, un significativo rallentamento della pandemia (che è invece proseguita). Poi la ripartenza del commercio internazionale (ma abbiamo visto che la pandemia rimane un fenomeno globale). Infine, la ripartenza della domanda interna. Ma anche qui, le scelte delle famiglie restano improntate alla

massima prudenza: durante il *lockdown*, il 38,9% degli italiani ha dichiarato di aver incrementato il proprio risparmio (indagine Censis 2020). L'ammontare complessivo della liquidità nei depositi, ha raggiunto i 1.682 miliardi (stime ABI), in pratica il valore del Pil nazionale.

### *Il gradimento della "bonus economy"*

Questa è parte più interessante (e forse più preoccupante) del nostro studio. La valutazione complessivamente positiva del meccanismo dei bonus è abbastanza ovvia. Però colpisce che sia molto più alta tra i giovani (83,9%) piuttosto che tra gli anziani (65,7%). Le critiche che vengono mosse dalla componente di età avanzata sono due: "si tratta di un meccanismo che può generare una sorta di dipendenza" (25,1%); e "si rischia di creare debito pubblico fuori controllo" (18,1%). Queste stesse preoccupazioni, tra i giovani adulti, sono invece decisamente marginali. La questione della dipendenza rimanda naturalmente ad una valutazione di tipo "etico". L'idea dell'assistenza, del sussidio, del trasferimento senza un corrispondente impegno lavorativo, ha fatto breccia da diversi anni nelle coorti d'età più giovani (quelle per le quali il lavoro ha assunto un'aleatorietà e un'incertezza senza precedenti), ma è ancora guardata con sospetto dalla popolazione più anziana. D'altra parte, pensiamo al reddito di cittadinanza. Solo di recente ha trovato una sua legittimazione sociale, e peraltro grazie al suo affiancamento con un "progetto occupazione" (fino a questo momento molto deludente).

Per quanto concerne invece la generazione di nuovo debito pubblico, il differenziale di preoccupazione tra giovani e anziani sembra davvero un figlio della nostra epoca. La popolazione più anziana si interroga su chi nei prossimi anni provvederà al welfare, chi pagherà le pensioni o il lavoro pubblico del Paese. I giovani vivono uno scollamento su questo fronte, con un'esistenza maggiormente spalmata sul presente e una preoccupazione sul futuro forse troppo grande per poter essere seriamente considerata. È anche il paradosso di un paese che si affida ai nonni per provvedere alle esigenze future dei nipoti.

### **La "bonus economy" farà ripartire il Paese?**

Su questo una buona parte della popolazione – circa 2/3 (ma isolando gli imprenditori si sale ai ¾ - esprime dei dubbi. Anche tutto "andrà bene", come ha recitato il mantra di quest'anno, solo un impiego realmente pronto ed efficace delle risorse che verranno rese disponibili dall'UE consentirà di raggiungere gli obiettivi previsti. E anche su questo punto gli interrogativi non sono pochi, considerata anche la pregressa difficoltà del Paese nell'individuare, affidare e realizzare gli investimenti previsti dai programmi di intervento pubblico. Se le misure di sostegno a breve rispecchiano la necessità di offrire una copertura

minima ma a largo raggio, resta la consapevolezza che servirà qualcos'altro per evitare che i danni economici e sociali diventino strutturali. Occorrerà una discontinuità nei meccanismi di intervento pubblico: né le indennità, né i "bonus per tutti", pur prorogati per quanto possibile, avranno il potere di innescare una fase di crescita tale da compensare la frattura che si è determinata. È fin troppo banale ribadire che esiste un "debito buono" che è quello che finanzia gli investimenti e dunque genera crescita (e quindi sostenibilità del debito) e un "debito cattivo", che si genera assistendo solamente.

Al di là di questo, c'è anche un 30% di italiani che ritiene che i bonus vadano utilizzati esclusivamente per assistere le famiglie in reale difficoltà. È probabile che giochino un ruolo le tante polemiche seguite alla concessione di aiuti per soggetti che non ne avevano un palese bisogno. Il caso più eclatante è certamente quello di quegli eletti nelle istituzioni nazionali o locali che hanno beneficiato del bonus destinato alle partite IVA. Ma la casistica è molto ampia e sono molte le tipologie di bonus ritenute non essenziali o rivolte a soggetti non realmente in difficoltà.

### *Come si esce dall'economia del sussidio?*

Di recente Dario Di Vico sul Corriere ha titolato "E ora come la smontiamo la bonus economy?". La questione è seria perché è oggi fondamentale cercare di transitare dalla dimensione del sostegno estemporaneo a politiche strutturali di sostegno per i soggetti in difficoltà e in genere per l'economia del Paese. In senso generale la strada è quella indicata di recente da Mario Draghi quando ha sostenuto che "il debito creato dalla pandemia dovrà essere ripagato da coloro che oggi sono giovani, ed è nostro dovere fare in modo che abbiano le capacità per farlo". È dunque fondamentale far ripartire l'attività produttiva in grado di generare valore. In fondo i 209 miliardi del PNRR dovranno servire a fare quello che non siamo riusciti a fare negli ultimi 20 anni, ossia a rialzare la curva della produttività della nostra economia.

Per quanto concerne la revisione degli strumenti di sostegno, si può ritenere necessario intervenire su tre ambiti fondamentali:

- In primo luogo, per quanto concerne le famiglie in seria difficoltà, è necessario pensare ad un unico aiuto basato sull'ISEE. Serve discernimento e serve semplicità di accesso;

- Serve, ovviamente, e non lo scopriamo oggi, una vera riforma fiscale che punti a ridurre i divari, soprattutto tra garantiti e non garantiti;

- In generale, bisogna intervenire sul lavoro, restituendogli centralità. Servirebbe un grande piano di *reskilling* per il Paese, dove ovviamente il digitale si pone al centro.

Termino questa riflessione con una suggestione di Giuseppe De Rita che di recente ha affermato: "Siamo diventati un Paese sovvenzionato *ad personam*, un'idea che nel dopoguerra non sfiorava nessuno. C'erano un po' di pensioni di guerra, un po' di edilizia, ma lo Stato non poteva aiutare nessuno, bisognava mettersi sotto sforzo sul piano soggettivo, individuale". Partendo da qui possiamo dire che l'odierna caccia all'ultimo bonus disponibile sia un modo un po' originale di mettersi sotto sforzo. Per questo oggi abbiamo soprattutto bisogno di élite che stimolino l'energia e la vitalità dei soggetti. Quelle che ancora ci sono ancora. Perché sopravvivere non può bastare a nessuno.

## Un piano strategico nazionale centrato sull'infanzia e l'adolescenza per creare capacità di futuro

Antonella Di Bartolo, "Presidente di strada", Istituto Sperone-Pertini

di Palermo

Il Rapporto Censis 2020 consegna un Paese che il Covid-19 ha certamente messo in ginocchio, ma che la pandemia ha trovato più che traballante: aveva già i passi incerti, il respiro lento, lo sguardo breve. Frutto di decenni di mancanza di azione e di visione, incapace di rigenerazione e rilancio: quel tempo lunghissimo eppure frammentato della perenne instabilità di governo, della costante campagna elettorale, dell'inseguimento dei sondaggi, del consenso da scambiare in voti cash. E dunque, nessuna riforma istituzionale, nessun serio contrasto all'evasione fiscale e alla corruzione, mafie sottotraccia, infrastrutture al palo, fondi europei inutilizzati non soltanto per la lentezza e la complessità della macchina burocratica, ma anche per mancanza di investimento sulle risorse umane, in particolar modo sul turn-over, sul potenziamento degli uffici tecnici nelle amministrazioni centrali e periferiche e sul project management. La pandemia, nell'anno che il Censis definisce "della paura nera", segna una ulteriore battuta d'arresto, e al tempo stesso evidenzia e amplifica le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, educative.

A marzo, anche la scuola si è fermata, su tutto il territorio nazionale. All'indomani del lockdown è partita la DAD, ovvero la Didattica A Distanza, spesso abbraccio a distanza, rassicurazione, conferma; non solo per gli alunni e le alunne, ma anche per i genitori, soprattutto nelle realtà più fragili.

Nei tre mesi successivi il dibattito intorno alla scuola ha riguardato essenzialmente le piattaforme, i dispositivi, la connettività; perché se è vero che la malattia in genere non fa differenze di condizione economica e sociale, il Covid-19 le ha già fatte, e le farà.

La chiusura delle scuole era necessaria, e alla DAD non c'era alternativa; fine della discussione.

Le scuole hanno trascorso giugno, luglio e agosto a compilare questionari, misurare aule, richiedere luoghi aggiuntivi, docenti e collaboratori scolastici in più, tra indicazioni incerte e di ondivaga interpretazione.