



La disuguaglianza non conosce crisi

Sotto embargo fino al 16 gennaio 2023

www.oxfam.org



OXFAM

© Oxfam Italia gennaio 2023

Questo rapporto è stato scritto da Mikhail Maslennikov, Policy Advisor di Oxfam Italia. Per informazioni relative ai contenuti di questo rapporto scrivere a: policy@oxfam.it

Questo rapporto è soggetto a copyright ma il testo può essere usato gratuitamente a fini di attività di sostegno, campagne di opinione, formazione e ricerca, a condizione che venga citata integralmente la fonte. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo gli sia notificato ai fini della valutazione di impatto. Per la copia sotto diverse modalità, l'utilizzo in altre pubblicazioni, la traduzione o l'adattamento deve essere richiesta un'autorizzazione e può essere chiesto un contributo. E-mail: policy@oxfam.it

Oxfam è una confederazione internazionale di 21 organizzazioni che lavorano insieme in oltre 80 paesi nel mondo nel quadro di un movimento globale per il cambiamento, per costruire un futuro libero dall'ingiustizia della povertà. Per ulteriori informazioni consultare il sito www.oxfam.it.

Foto di copertina: Antonio Manidi

INTRODUZIONE

Le molteplici crisi che il mondo sta vivendo, la pandemia prima, la crisi dell'energia, le pressioni inflazionistiche e i venti di una nuova recessione ora, si sono innestati su divari socio-economici strutturali, di lungo corso, e li hanno ulteriormente esacerbati in un'esplosione di disuguaglianza.

Per la prima volta in 25 anni, la ricchezza estrema e la povertà estrema sono aumentate drasticamente e contemporaneamente. E se i più sono sopraffatti da queste crisi e ne pagano le conseguenze più dure, non manca chi ha visto le proprie condizioni economiche consolidarsi.

Anche in Italia cresce la concentrazione di ricchezza e si confermano gli elevati divari dei redditi che la collocano tra gli ultimi Paesi nell'UE. In un contesto in cui la povertà assoluta è più che raddoppiata in 16 anni e il caro-vita sta erodendo il potere d'acquisto di gruppi sociali più fragili e di tanti lavoratori i cui salari non tengono il passo con l'inflazione.

Le disuguaglianze non sono casuali né le marcate divergenze nelle traiettorie di benessere dei cittadini, lungo le sue molteplici dimensioni, sono ineluttabili. Sono piuttosto il risultato di precise scelte di politica pubblica che hanno prodotto negli ultimi decenni profondi mutamenti nella distribuzione di risorse e potere, dotazioni ed opportunità.

Per l'Italia in questo rapporto focalizziamo l'attenzione su tre ambiti: le politiche fiscali, le politiche del lavoro e le politiche di contrasto alla povertà e ora di supporto per il contrasto al caro-vita.

Evidenziamo alcune criticità che alimentano le disuguaglianze nel nostro Paese, proponendo un'agenda di policy che può portare al cambiamento desiderato per un fisco più equo, per un lavoro dignitoso per tutti, per un'efficace azione di contrasto alla povertà nel solco di un welfare universale.

CAPITOLO 1

L'ESPLOSIONE DELLA DISUGUAGLIANZA NEL MONDO*

Il mondo sta affrontando un momento senza precedenti caratterizzato da molteplici crisi. Decine di milioni di persone in più soffrono la fame. Altre centinaia di milioni sono sopraffatte da aumenti straordinari dei costi per i beni di prima necessità o il riscaldamento delle proprie case. La crisi climatica sta paralizzando le economie e fenomeni come siccità, cicloni e inondazioni stanno costringendo le persone a lasciare le proprie abitazioni. Milioni di persone stanno ancora subendo le persistenti conseguenze del COVID-19, che ha già causato 20 milioni di morti.¹ L'incidenza della povertà estrema è aumentata per la prima volta in 25 anni.² Tuttavia, non manca chi, a fronte di tali multiple crisi, ha visto le proprie condizioni economiche consolidarsi: gli individui più ricchi sono diventati incredibilmente più ricchi e i profitti delle grandi imprese hanno raggiunto livelli record, provocando un'esplosione della disuguaglianza.

- Nel biennio 2020-2021 l'1% più ricco globale ha beneficiato di quasi due terzi dell'incremento della ricchezza netta aggregata – sei volte la quota di incremento che ha interessato le imposte patrimoniali dei 7 miliardi di persone che compongono il 90% più povero dell'umanità³.
- Anche tenendo conto del tracollo dei mercati azionari nel 2022, la ricchezza dei miliardari Forbes è cresciuta tra il mese di marzo 2020 e il mese di novembre 2022 al ritmo di 2,7 miliardi di dollari al giorno⁴, mentre l'aumento dell'inflazione ha superato nel 2022 la crescita media dei salari in 79 paesi con una forza lavoro complessiva di quasi 1,7 miliardi di lavoratori, più della popolazione dell'India.⁵
- Le grandi imprese del comparto energetico e agro-alimentare hanno più che raddoppiato i propri profitti nel 2022 rispetto alla media 2018-2020, corrispondendo nell'anno passato 257 miliardi di dollari ai propri azionisti,⁶ mentre oltre 800 milioni di persone soffrivano la fame.⁷

Negli ultimi decenni la disuguaglianza economica si è acuita al punto da diventare una minaccia per le nostre società: mina i progressi nella lotta alla povertà, corrode la politica, mette in pericolo il futuro del nostro pianeta. Crisi dopo crisi – non fanno eccezione la crisi pandemica e l'impennata dei prezzi del cibo e dell'energia - i divari strutturali, di lungo corso, si sono allargati e consolidati.

I governi hanno forti responsabilità, non avendo, in larga parte, adottato politiche strutturali che riducessero le disparità, redistribuissero ricchezza e potere, rigettassero l'ingerenza e il condizionamento politico da parte di portatori di interessi particolari. Nel quadro emergenziale, migliaia di miliardi di dollari sono stati iniettati a sostegno delle economie dei Paesi

ricchi: se da un lato ciò ha evitato il disastro economico e ulteriori arretramenti per le fasce più povere della popolazione, d'altro lato a beneficiarne in maggior misura sono state le fasce sociali più abbienti.

1. 1 Ricchezza in ascesa per pochi

Dieci anni fa, al meeting annuale del Forum Economico Mondiale di Davos – luogo di incontro dell'élite planetaria - Oxfam ha lanciato per la prima volta l'allarme sui livelli intollerabili raggiunti dalle disuguaglianze. Allora, il reddito e la ricchezza delle persone più ricche del mondo stavano registrando un'impennata, beneficiando della crescita post-crisi finanziaria, in un contesto di austerità e difficoltà economica per la maggior parte delle persone. Oggi, come allora, sono sempre loro, i più ricchi, a trarre, nel contesto della pandemia e della crescita dell'inflazione, i maggiori benefici.

- Negli ultimi 10 anni, i miliardari hanno raddoppiato la propria ricchezza in termini reali (cfr. Fig. 1), registrando un incremento del valore delle proprie fortune superiore di quasi sei volte a quello registrato, su scala globale, dal 50% più povero della popolazione.⁸
- Per ogni 100 dollari di incremento della ricchezza netta negli ultimi 10 anni, 54,40 dollari sono andati all'1% più ricco e solo 0,70 dollari al 50% più povero.⁹
- Negli ultimi 10 anni, l'1% più ricco ha accumulato, in termini reali, un ammontare di ricchezza 74 volte superiore a quella del 50% più povero.¹⁰

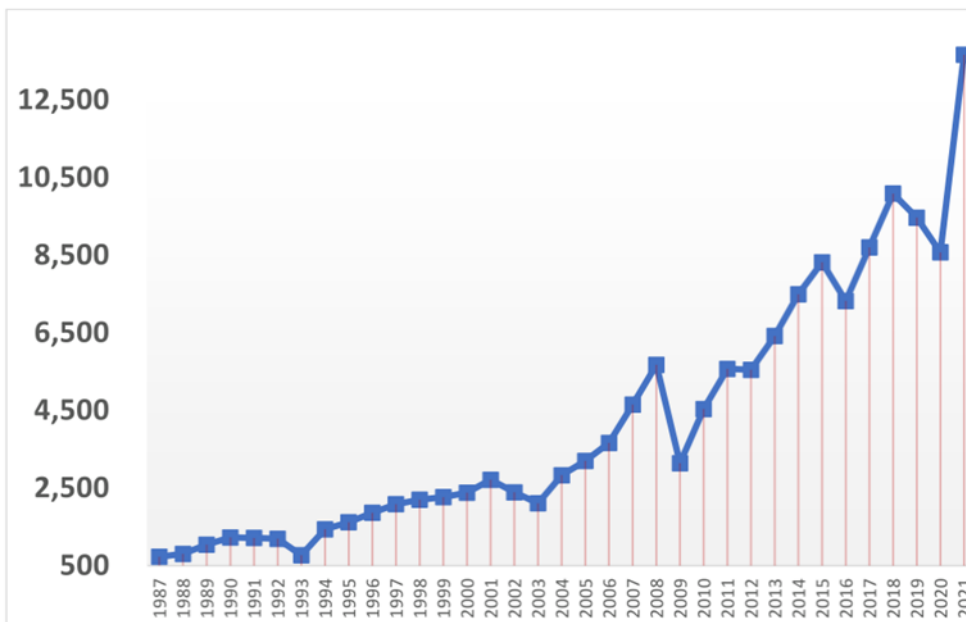


Figura 1. Ricchezza netta dei miliardari Forbes (miliardi di USD, valori USD dell'ottobre 2022).
Fonte: World's Billionaires List di Forbes¹¹

Più di recente, la pandemia da COVID-19 e la crisi provocata

dall'impennata dei prezzi dei beni alimentari ed energetici hanno ulteriormente acuito le disparità.

- Nel biennio 2020-2021 per ogni dollaro di aumento della ricchezza di una persona collocata nel 90% più povero del mondo, un miliardario ne ha guadagnati in media 1,7 milioni.¹²
- Per ogni 100 dollari di incremento della ricchezza globale tra dicembre 2019 e dicembre 2021, 63 dollari sono andati all'1% più ricco e appena 10 dollari al 90% più povero (cfr. Fig. 2).¹³
- Dal 2020 ad oggi la ricchezza dei miliardari è cresciuta al ritmo di 2,7 miliardi di dollari al giorno, in termini reali.¹⁴ Un tasso di crescita che tiene conto dell'altalenante dinamica del valore dei patrimoni netti dei miliardari Forbes nell'ultimo triennio: all'inizio della pandemia, a marzo 2020, la ricchezza dei miliardari è calata del 9,4% rispetto alla fine del 2019, nel mese di marzo 2021 è cresciuta del 59% rispetto alla fine del 2020 e nel mese di marzo 2022 si è contratta dell'11% su base annua, per diminuire ulteriormente del 15% a settembre 2022 rispetto al marzo precedente e mostrare, infine, segnali di ripresa nel mese di novembre 2022 (+6% su base mensile).

Secondo la Banca Mondiale nel primo anno della pandemia le perdite di reddito del 40% più povero dell'umanità sono state il doppio rispetto a quelle registrate dal 40% più ricco e la disuguaglianza di reddito globale è aumentata per la prima volta da decenni.¹⁵

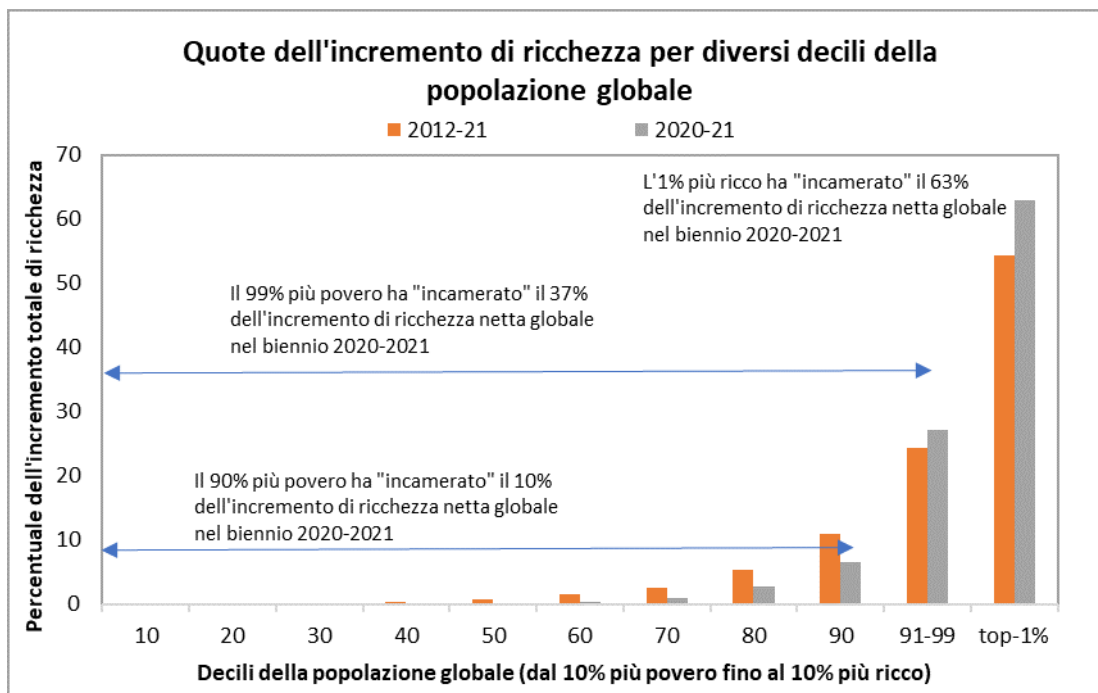


Figura 2. Quote dell'incremento di ricchezza netta per decile della popolazione mondiale nei periodi 2012-2021 e 2020-2021. Fonte: Rielaborazione Oxfam su dati di Credit Suisse¹⁶

Alcune delle più grandi imprese del mondo e i loro azionisti traggono diretto beneficio dall'attuale congiuntura di crisi sovrapposte. Molte aziende farmaceutiche hanno tenuto il mondo in ostaggio difendendo ferocemente i loro monopoli e facendo pagare prezzi esorbitanti per i vaccini COVID-19, registrando profitti record mentre molti tra i Paesi più

poveri sono rimasti senza vaccini e protezione. Milioni di persone sono morte inutilmente durante la pandemia a causa della disparità di accesso ai vaccini causata dall'avidità delle case farmaceutiche e dall'accaparramento delle dosi da parte dei Paesi ricchi.¹⁷ L'attuale crisi del caro-vita sta offrendo ulteriori opportunità di guadagni: molte imprese, forti del proprio potere di mercato, utilizzano l'aumento dei costi come copertura per incrementare i propri margini di profitto, esacerbando l'inflazione (cfr. Box 1) e aumentando posizioni reddituali e patrimoniali di chi ne possiede titolarità o vi investe.

L'aumento della concentrazione di ricchezza è stato favorito dall'azione dei governi e delle banche centrali, che hanno iniettato migliaia di miliardi di dollari nell'economia globale dopo la crisi finanziaria del 2008, e hanno fatto lo stesso dall'inizio della pandemia di COVID-19, facendo lievitare il prezzo delle attività finanziarie, la cui proprietà rimane fortemente concentrata all'apice della piramide sociale, e la consistenza delle fortune delle persone più ricche. I governi hanno fatto la cosa giusta nel sostenere le loro economie durante la crisi, ma hanno fatto ben poco per garantire che questo sforzo fosse successivamente coperto, solidaristicamente, da chi ne ha indirettamente beneficiato.

Sebbene dal picco del 2021 le fortune dei miliardari siano diminuite fino al mese di ottobre 2022, il loro valore rimane comunque più alto dei livelli pre-pandemici, e negli ultimi mesi è ricominciato a crescere di nuovo.¹⁸

- L'1% più ricco detiene oggi il 45,6% della ricchezza globale, mentre la metà più povera del mondo appena lo 0,75%.¹⁹
- 81 miliardari detengono più ricchezza di metà della popolazione mondiale.²⁰
- I patrimoni di appena 10 miliardari superano l'ammontare di ricchezza di 200 milioni di donne africane.²¹

Box 1: "Greedflation" – Inflazione da avidità

I profitti societari mostrano una tendenza al rialzo da decenni. Prima della pandemia, le aziende di Global Fortune 500 avevano aumentato i propri profitti del 156% in un decennio, dagli 820 miliardi di dollari nel 2009 ai 2.100 miliardi di dollari nel 2019.²² Oggi i profitti, in particolari settori dell'economia, stanno raggiungendo livelli sempre più elevati, contribuendo alla crisi del caro-vita. La giustificazione classica per l'aumento dell'inflazione è che si verifica quando la domanda supera l'offerta, spingendo al rialzo i prezzi, ma questa logica spiega solo in parte l'aumento del costo dell'energia e del cibo. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, con tutte le sue conseguenze geopolitiche, ha portato a una riduzione dell'approvvigionamento di gas dalla Russia, che a sua volta ha contribuito all'aumento del prezzo globale dell'energia. Nel caso del cibo, i prezzi erano già in forte aumento prima dello scoppio del conflitto, e l'interruzione delle forniture di grano dall'Ucraina non ha fatto altro che aggravare un problema preesistente.²³ Tuttavia, per meglio comprendere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari, si può guardare oltre la mera logica della domanda e dell'offerta, adottando la prospettiva del conflitto distributivo, recentemente rievocata da O. Blanchard²⁴. Vi sono sempre più evidenze a sostegno della tesi che i profitti contribuiscano ad

accelerare l'inflazione. Non solo le imprese stanno scaricando sui consumatori l'aumento dei costi dei beni intermedi, ma stanno anche capitalizzando sulla crisi, usandola come giustificazione per imporre prezzi ancor più alti. Recenti analisi relative agli Stati Uniti²⁵, al Regno Unito²⁶ e all'Australia²⁷ hanno rilevato come rispettivamente il 54%, il 59% e il 60% dell'inflazione sia stato determinato dai profitti. In Spagna, il CCOO (uno dei più grandi sindacati del Paese) ha stimato che i profitti siano stati responsabili dell'83,4% dell'aumento dei prezzi durante il primo trimestre del 2022.²⁸

La teoria economica classica sostiene che le aziende saranno costrette ad abbassare i prezzi per competere sul mercato. Tuttavia, molti settori, in particolare quello alimentare ed energetico, sono dominati da un numero ristretto di società oligopolistiche, in grado di mantenere prezzi elevati senza timore di essere superate dalla concorrenza. Quando i costi esterni diminuiscono, i guadagni vengono trasferiti agli azionisti e non ai consumatori su cui grava il peso dell'aumento dei prezzi. Questo è il motivo per cui possiamo avere prezzi del petrolio in calo mentre il costo del carburante alla pompa rimane alto.

Oxfam ha esaminato i profitti di alcune delle più grandi aziende agro-alimentari ed energetiche del mondo. Abbiamo riscontrato livelli strabilianti di "extraprofitti" (definiti come profitti in eccesso del 10% rispetto all'utile netto medio nel quadriennio 2018-2021). La nostra analisi di 95 imprese che hanno realizzato "extraprofitti"²⁹ ha rilevato che:

- le imprese del campione hanno conseguito 306 miliardi di dollari di profitti in eccesso nel 2022;
- i loro profitti sono aumentati del 256% nel 2022 rispetto alla media 2018-2021;
- l'84% degli extraprofitti realizzati nel 2022 sono andati agli azionisti, per una cifra pari a 257 miliardi di dollari;
- il 76% delle imprese ha aumentato i propri margini di profitto.

L'aumento dei profitti societari va ad alimentare le fortune dei più ricchi. La proprietà azionaria è infatti prevalentemente detenuta da individui più ricchi – ad esempio, negli Stati Uniti, l'1% più ricco possiede il 53% delle azioni dei titoli scambiati a Wall Street.³⁰ In alcuni casi le società sono possedute o controllate da un ristretto gruppo di individui o famiglie e l'aumento dei profitti li rende ancora più ricchi. La dinastia Walton, per esempio, che possiede la metà di Walmart, multinazionale statunitense dei negozi di vendita al dettaglio, ha ricevuto la cifra record di 8,5 miliardi di dollari in dividendi e buyback azionari nel corso del 2022.³¹ Il miliardario indiano Gautam Adani, il cui portafoglio include alcune aziende energetiche, ha visto la propria ricchezza aumentare del 46% nel 2022.³²

1.2 Le conseguenze delle molteplici e simultanee crisi per le persone più povere

Mentre le persone e le imprese più ricche continuano a prosperare, le recenti crisi hanno prodotto una battuta d'arresto nella lotta contro la povertà e la fame, tagli ai posti di lavoro e ai salari e una stretta fiscale che minaccia le vite e i mezzi di sussistenza delle persone più povere del mondo. Oggi, nel bel mezzo dello shock inflattivo, è chiaro che il mondo non può continuare su questa traiettoria.

L'aumento della povertà e l'aggravamento della fame

Una costante degli ultimi due decenni e mezzo è stata la stabile diminuzione della povertà estrema. Questo progresso si è ora arrestato: per la prima volta in 25 anni, la ricchezza estrema e la povertà estrema sono aumentate drasticamente e contemporaneamente.³³ Nel 2020, oltre 70 milioni di persone in più sono sprofondate sotto la soglia dei 2,15 dollari al giorno, facendo registrare un aumento dell'11% dell'incidenza della povertà estrema.³⁴ Il tasso di povertà è ripreso a calare nel 2021, sebbene ad un ritmo lento, simile ai livelli pre-pandemici, ma tale tendenza potrebbe essere nuovamente interrotta dalla crisi dei prezzi dei beni alimentari ed energetici.³⁵

Le strozzature nelle catene di fornitura a causa della pandemia e della guerra in Ucraina, il comportamento predatorio delle grandi aziende e il cambiamento climatico sono tutti fattori che hanno concorso a spingere i prezzi alimentari ed energetici ai massimi storici, con un aumento dei prezzi del cibo che nel 2022 dovrebbe segnare un +18% rispetto al 2021 (+59% per quanto riguarda i prezzi dell'energia)³⁶. Ciò infligge un altro duro colpo alle persone più povere del mondo: l'UNDP, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, stima che l'aumento dell'inflazione potrebbe aver spinto 71 milioni di persone in povertà tra marzo e giugno del 2022.³⁷

Il mondo si trova a fronteggiare anche il problema della fame: una crisi immorale, di lunga data riacuitasi negli ultimi anni. Ancor prima dell'impennata dei costi del cibo nel 2022, quasi 3,1 miliardi di persone non potevano permettersi una dieta sana e questa cifra è in aumento.³⁸ Le persone che vivono in condizioni di estrema povertà sono maggiormente colpite dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari perché spendono circa i due terzi delle loro risorse per il cibo.³⁹ Inoltre, secondo l'analisi Oxfam condotta nel luglio 2022,⁴⁰ l'aumento dei prezzi alimentari ha colpito diversi paesi a basso reddito più duramente con un incremento su base annua dei prezzi al consumo per beni alimentari in Etiopia (44%), Somalia (15%) e Kenya (12%), superiore a quello registrato in media nei Paesi del G7 (10%) e superiore alla media globale (9%). Si stima che tra 702 e 828 milioni di persone abbiano sofferto la fame nel 2021, quasi un decimo della popolazione mondiale.⁴¹ In ogni regione, la prevalenza dell'insicurezza alimentare è più alta tra le donne che tra gli uomini.⁴² Nel 2020, è stato stimato che quasi il 60% delle persone che soffrono la fame sono donne e ragazze,⁴³ e da allora il divario di genere è solo aumentato.⁴⁴

Tagli ai posti di lavoro e crollo dei salari

Negli episodi di crisi economica i lavoratori subiscono drastiche conseguenze in termini di perdita di posti di lavoro e contrazioni salariali. Nel 2020 la pandemia ha provocato un rallentamento economico globale senza precedenti che ha portato a una perdita di ore lavorate circa quattro volte superiore rispetto agli anni della crisi finanziaria.⁴⁵ Ad esserne maggiormente colpiti sono state le donne e le minoranze etniche: in India, ad esempio, all'inizio della pandemia, l'aumento del tasso di disoccupazione è stato maggiore per le persone appartenenti a

caste e tribù più svantaggiate e per i musulmani.⁴⁶ A livello globale, le donne hanno perso 64 milioni di posti di lavoro, subendo un danno di almeno 800 miliardi di dollari di mancato reddito.⁴⁷ Le giovani donne che hanno perso il lavoro durante la pandemia sono state il doppio rispetto ai loro coetanei uomini.⁴⁸ L'occupazione femminile è caratterizzata d'altronde da livelli di informalità di gran lunga superiore rispetto a quella maschile, in particolare nel sud economico globale, il che rende più vulnerabili le donne alla perdita dell'impiego.⁴⁹

L'attuale crisi rischia di esacerbare queste tendenze, nonostante il recupero occupazionale alla fine del primo biennio pandemico.

L'aumento dell'inflazione ha determinato cali dei salari reali per molti lavoratori.⁵⁰ L'analisi di Oxfam sui dati delle retribuzioni in 96 paesi ha rilevato come nel 2022 almeno 1,7 miliardi di lavoratori vivevano in paesi in cui l'inflazione ha superato la crescita dei salari e la contrazione salariale rischia di produrre un aumento della povertà e acuire le disparità.⁵¹

Un'altra analisi Oxfam, basata su dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), stima che i lavoratori in 81 Paesi affrontino nel 2022 la prospettiva di un taglio salariale (in termini reali) di 337 miliardi di dollari.⁵² Le donne⁵³ e le minoranze etniche rappresentano i segmenti della forza lavoro che potrebbero, nuovamente, essere colpiti maggiormente. Un'analisi riferita al Regno Unito mostra come i lavoratori appartenenti a minoranze etniche corrano un rischio maggiore perché sono concentrati in impieghi a bassa retribuzione, con salari lontani da un livello considerabile come dignitoso.⁵⁴

Sebbene alcuni economisti si sono precipitati ad attribuire la colpa dell'inflazione all'aumento dei salari, l'ILO non trova prove a sostegno della cosiddetta "spirale prezzi-salari".⁵⁵ Tuttavia, la mancanza di prove a supporto della tesi non ha trattenuto molti politici e altri commentatori dal tentativo di addossare responsabilità a organizzazioni sindacali o a chiunque reclamasse maggiore equità salariale.⁵⁶

Da ultimo, va osservato come la crescita del lavoro informale, in particolare per le donne, stia ora superando su scala globale quella del lavoro formale,⁵⁷ e più lavoratori vengono lasciati in condizioni di vulnerabilità con salari bassi e assenza di tutele.⁵⁸

Una ripresa iniqua e il disastro del debito all'orizzonte

Durante il biennio 2020-2021 molti paesi a basso reddito non disponevano di un adeguato spazio fiscale per finanziare adeguate misure di sostegno al lavoro e ai redditi delle fasce più fragili della popolazione. Lo "stimolo" pro capite nei Paesi ad alto reddito è stato 579 volte superiore a quello nei Paesi a basso reddito⁵⁹ e meno del 20% dei complessivi 16.000 miliardi di dollari di sostegni pubblici e fondi per la ripresa nel 2020 ha interessato i "Paesi in via di sviluppo".⁶⁰

L'indisponibilità di risorse liquide e i vincoli di bilancio si sono tradotti in alcune decisioni di spesa pubblica profondamente preoccupanti. Ad esempio, durante il primo anno pandemico, la metà dei Paesi a medio-

basso reddito ha ridotto la quota della spesa pubblica destinata alla sanità.⁶¹ Eppure, come evidenziato da Oxfam nel rapporto dello scorso anno, alcuni tra i Paesi più poveri sono riusciti ad adottare misure per mitigare l'impatto della crisi: il Togo e la Namibia hanno fornito trasferimenti mensili in denaro ai lavoratori informali che hanno perso il lavoro a causa dei lockdown⁶² e il Nepal ha aumentato il budget sanitario di oltre il 50% tra il 2019 e il 2021.⁶³

È importante notare che mentre per le economie avanzate la ripresa si è manifestata e consolidata nel 2021, non è stato così per molti Paesi poveri. Tra le ragioni di fondo figura anche la disuguaglianza nell'accesso ai vaccini COVID-19 con i tassi di vaccinazione rivelatisi un forte predittore della ripresa economica.⁶⁴ Se l'"apartheid vaccinale" persistesse, si stima che un quinto dei Paesi in via di sviluppo avrà nel 2023 un PIL pro capite inferiore rispetto al livello del 2019.⁶⁵ Molti Paesi si trovano in una posizione di forte vulnerabilità a causa dell'elevato indebitamento: l'aumento dei tassi di interesse e il rafforzamento del dollaro sta facendo salire il costo del servizio del debito a livelli insostenibili. Oggi, il 25% delle economie emergenti e il 60% dei Paesi a basso reddito sono in difficoltà debitorie o molto prossimi a diventarlo.⁶⁶ Crisi multiple e sovrapposte hanno già reso più vulnerabili molti di questi Paesi, in particolare agli shock legati agli eventi climatici avversi come inondazioni e siccità, che comportano costi economici esorbitanti e possono rendere i debiti impagabili.

Tagli per tutti invece che tasse per i più ricchi

Guardando al futuro, siamo sull'orlo di una recessione e mai come ora vi è necessità di aumentare la spesa pubblica per affrontare la povertà, la fame, il cambiamento climatico e l'inflazione e di investire in una ripresa equa per tutti. Eppure troppi governi scelgono, in controtendenza, di tagliare la spesa o sono costretti a farlo dalle istituzioni finanziarie internazionali, mettendosi su un percorso di austerità.

Oxfam ha calcolato che nel quinquennio 2023-2027 almeno 148 Paesi pianificano di ridurre la spesa pubblica, per un totale di 7.800 miliardi di dollari.⁶⁷ Nel solo 2023 oltre il 54% dei Paesi stanno pianificando di tagliare ulteriormente il proprio budget per la protezione sociale, affievolendo le tutele per i più vulnerabili.⁶⁸

Non deve essere così. Per sopperire alla mancanza di risorse i governi potrebbero scegliere, prendendo esempio dalle esperienze del passato, di introdurre robuste forme straordinarie (solidaristiche) e strutturali di prelievo a carico delle fasce più abbienti della popolazione e degli attori economici più floridi, destinandone i proventi a chi versa in condizioni di povertà o vi rischia di scivolare. Ponendosi così in controtendenza con quanto accaduto durante la pandemia, quando, secondo le rilevazioni di Oxfam, il 95% dei Paesi non ha usato la leva fiscale per tassare di più ricchi e grandi imprese arrivando anzi, in non pochi casi, a ridurre la tassazione per individui e soggetti economici più abbienti.⁶⁹

Più in generale, i governi dovrebbero adottare politiche predistributive e redistributive in grado di ricucire i divari socio-economici che si vanno

acuendo, favorendo modelli economici più inclusivi e società più eque,
dinamiche e mobili.

CAPITOLO 2

DISUGUITALIA: IL PERDURARE DELLE DISUGUAGLIANZE NEL CONTESTO NAZIONALE

2.1 Livelli e trend della disuguaglianza di ricchezza nazionale

Le ultime stime disponibili, relative alla fine del 2021⁷⁰, fotografano ampi squilibri nella distribuzione della **ricchezza nazionale netta**, acuitisi, a partire dal secondo decennio del nuovo millennio.⁷¹

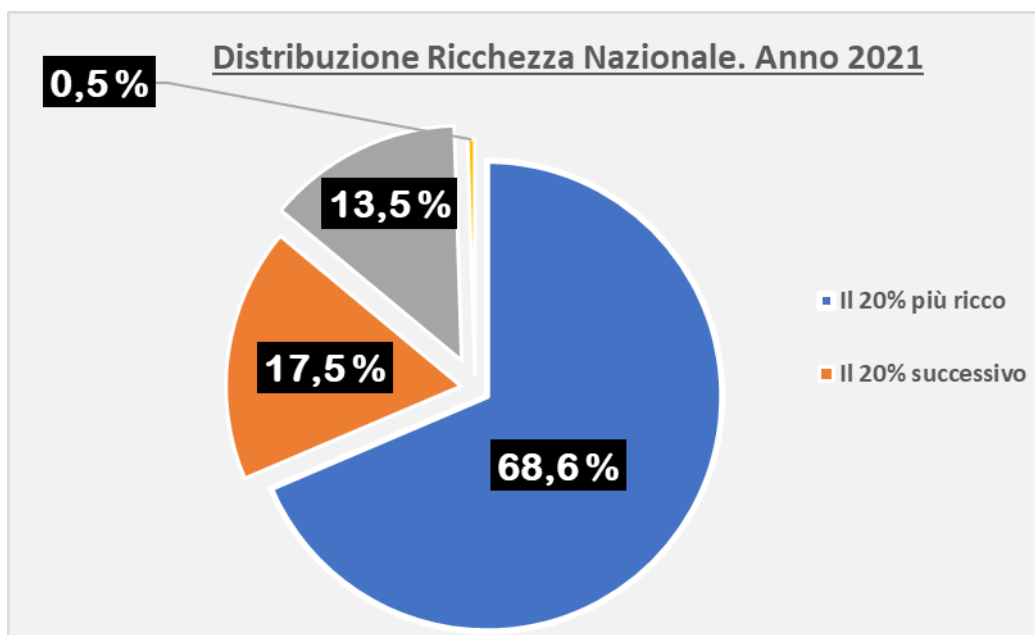


Figura 3. Fonte: Global Wealth Databook 2022 di Credit Suisse, rielaborazione Oxfam

Gli squilibri rilevati certificano ancora una volta quanto differenziata sia la **resilienza economica** dei nostri concittadini (ovvero la loro capacità di resistere a *shock di spesa* attesi o imprevisti come quelli legati, ad esempio, all'insorgere di una malattia o alla perdita dell'impiego che comportano la riduzione o finanche l'azzeramento del reddito) e quanto differenziati siano gli standard di vita presenti e le future traiettorie di benessere individuale nella nostra società. Le disparità patrimoniali incidono parimenti sulle differenze di opportunità tra i nostri concittadini nell'accesso a investimenti, migliori istruzione e posizioni lavorative. La **ricchezza** determina inoltre la capacità dell'esercizio di **controllo su risorse produttive** e di **influenza delle decisioni pubbliche**.

Costituisce, per chi è all'apice della piramide distributiva, una misura del **potere di condizionamento** dei processi decisionali, troppo spesso indebito e volto a tutelare condizioni di privilegio acquisito.

Alla fine del 2021 la distribuzione della ricchezza nazionale netta vedeva **il 20% più ricco degli italiani detenere oltre 2/3 della ricchezza nazionale (68,6%)**, il successivo 20% (quarto quintile) era titolare del 17,5% della ricchezza, **lasciando al 60% più povero dei nostri concittadini appena il 14% della ricchezza nazionale** (cfr. Fig. 3). **Il top-10% (in termini patrimoniali) della popolazione italiana possedeva oltre 6 volte la ricchezza della metà più povera della popolazione.** Confrontando il vertice della piramide della ricchezza con i decili più poveri della popolazione italiana, il risultato appare ancor più sconcertante. **La ricchezza del 5% più ricco degli italiani (titolare del 41,7% della ricchezza nazionale netta) era superiore, a fine 2021, allo stock di ricchezza detenuta dall'80% più povero dei nostri connazionali (31,4%).** La posizione patrimoniale netta dell'**1% più ricco** (che deteneva a fine 2021 il **23,3%** della ricchezza nazionale) **valeva oltre 40 volte** la ricchezza **detenuta complessivamente dal 20% più povero della popolazione italiana.**

Gli italiani con patrimoni superiori a 5 milioni di dollari (lo 0,134% della popolazione italiana) detenevano a fine 2021 una ricchezza netta aggregata equivalente a quella del 60% più povero dei nostri concittadini.

Il quadro distribuzionale tra il 2020 e il 2021 mostra un lievissimo incremento della quota di ricchezza detenuta dal 20% più povero (+0,08 p.p.) e un aumento della quota del 10% più ricco (+1,3 p.p.), a fronte di una contrazione delle quote di ricchezza per gli altri decili della popolazione.

Dati più aggiornati sono disponibili per la variazione dello *stock* di ricchezza netta dei miliardari italiani della Lista Forbes. Dall'inizio della pandemia fino al mese di novembre 2022 il loro numero è aumentato di 14 unità (passando da 36 a 50) e il valore dei loro patrimoni (157,8 miliardi di dollari a novembre 2022) è cresciuto in termini reali, nonostante la dinamica altalenante nel biennio 2021-2022, di quasi 13 miliardi di dollari (+8,8%).

L'evoluzione della quota di ricchezza detenuta dall'1% più ricco italiano vedeva, secondo le stime di *Credit Suisse*, a fine 2021, il superamento da parte del top1% della quota detenuta nel 2000. Nella prima decade del millennio la quota di ricchezza del percentile più ricco degli italiani ha visto un calo fino al 2010 (dal 22% del 2000 al 17,3% del 2010) seguito da una successiva crescita fino al "picco" del 23,3% a fine 2021.

L'andamento a U della quota di ricchezza del top-1% italiano nei 22 anni esaminati è simile a quello registrato in Paesi come la Spagna e la Grecia ed è in larga misura spiegato dall'andamento similare (a U) del valore degli *asset* finanziari (in percentuale della ricchezza).

L'andamento a U si manifesta, nel contesto italiano, anche per il coefficiente di Gini della disuguaglianza di ricchezza nel periodo 2000-2021, con gli squilibri distribuzionali in calo nei primi anni Duemila e in crescita dopo la Grande Recessione, fino al valore massimo di 67,2 di

fine 2021 (6,8 punti Gini sopra il livello del 2000).

La crescita della disuguaglianza di ricchezza negli ultimi anni è autorevolmente confermata dall'edizione dell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane⁷² riferita al 2020, pubblicata nel mese di luglio 2022. Tale rilevazione ha visto un'importante modifica metodologica⁷³ rispetto alle rilevazioni passate che ne hanno accresciuto la capacità di osservare segmenti di popolazione, come quelli più benestanti o maggiormente indebitati, che solitamente sfuggono a indagini basate su campioni selezionati sulle sole variabili come età e luogo di residenza. Si tratta di segmenti esigui della popolazione che detengono tuttavia quote rilevanti delle principali variabili della rilevazione. Una copertura più efficace delle classi più benestanti della popolazione ha in particolare restituito un quadro di maggiore concentrazione della ricchezza familiare netta nel nostro Paese, allineando il profilo della disuguaglianza di ricchezza in Italia (con un indice di Gini della ricchezza familiare netta pari a 68,2 nel 2020) a quello delle economie avanzate come la Francia o la Spagna.⁷⁴ L'indagine ha assegnato la titolarità della metà dello *stock* del patrimonio complessivo netto al 7% più ricco delle famiglie italiane. Solo l'8% della ricchezza netta era appannaggio della metà più povera delle famiglie italiane.

Nel periodo ultraventennale intercorso tra l'inizio del nuovo millennio e la fine del 2021, **le quote di ricchezza nazionale netta detenute dal 10% più ricco dei nostri connazionali e dalla metà più povera della popolazione italiana hanno mostrato un andamento divergente**. La quota di ricchezza detenuta dal top-10% è cresciuta di 3,8 punti percentuali nel periodo 2000-2021, mentre la quota della metà più povera degli italiani ha mostrato un *trend decrescente*, riducendosi complessivamente negli ultimi 22 anni di 4,1 punti percentuali (cfr. Fig. 4).

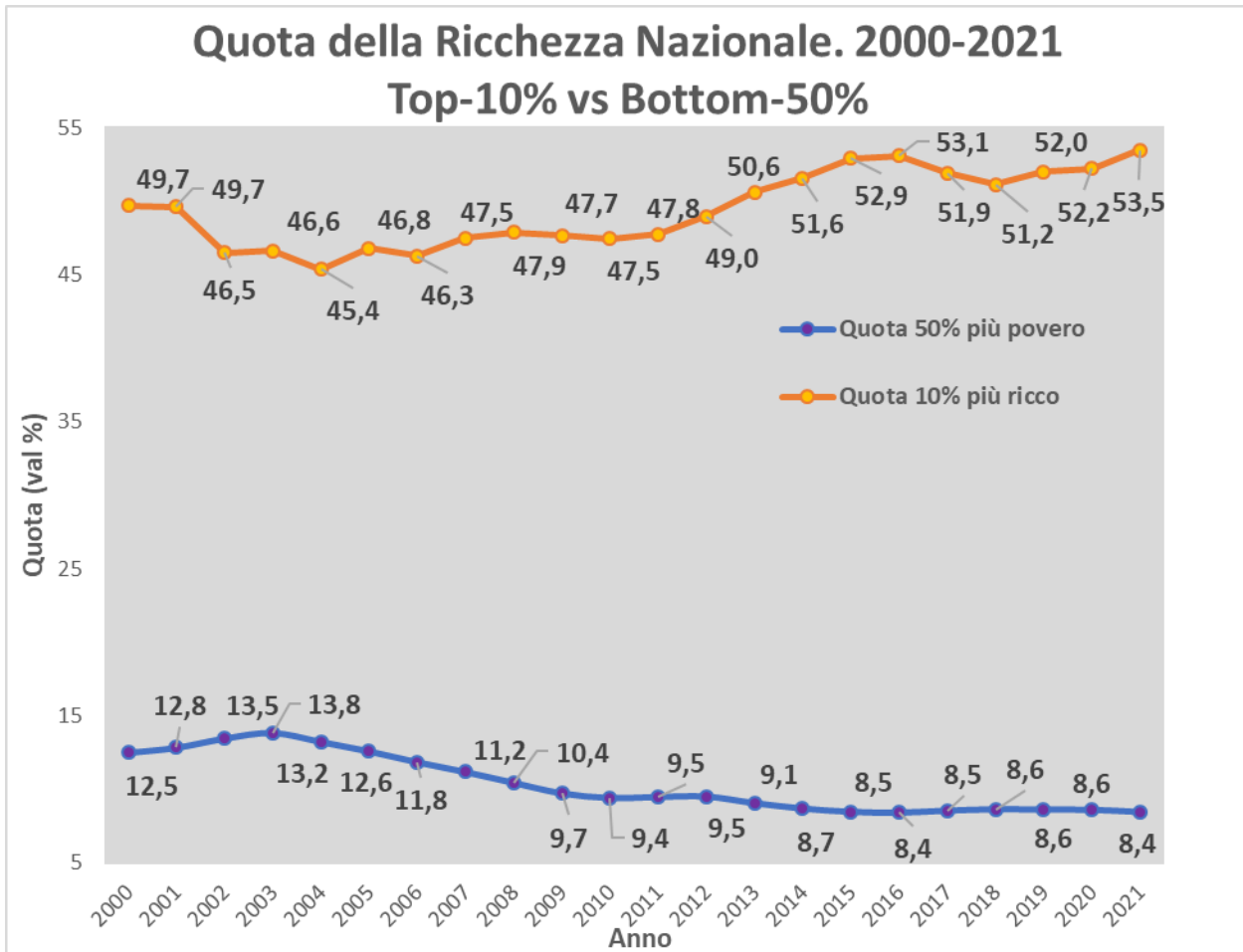


Figura 4. Fonte: Stime condivise dagli autori del *Global Wealth Report 2022* di Credit Suisse, rielaborazione Oxfam

Le stime di *Credit Suisse* cristallizzano, come abbiamo avuto già modo di osservare nel rapporto annuale dell'anno scorso⁷⁵, la **storia dell'inversione delle fortune** tra chi occupa posizioni apicali nella piramide della ricchezza nazionale e la metà più povera dei nostri concittadini. Un fenomeno consistente con l'aumento della ricchezza nazionale aggregata nell'arco temporale esaminato e, soprattutto, con il fatto che la metà più povera dei nostri connazionali abbia potuto beneficiare in minor misura dei meccanismi di accumulazione e incremento della ricchezza media, possedendo *asset* a basso tasso di rendimento, pochi *asset* immobiliari o proprietà su cui pesano i mutui.

La sopracitata rilevazione della Banca d'Italia ha in effetti restituito il peso predominante (92,5% nel 2020) tra le attività finanziarie del 20% delle famiglie italiane più povere dei depositi bancari e postali in conto corrente e a risparmio, dei certificati di deposito e dei buoni fruttiferi postali a fronte di quote marginali di investimenti gestiti, azioni e partecipazioni, obbligazioni private e titoli di Stato.

La rilevazione vedeva comunque la quota complessiva di attività finanziarie rappresentare appena l'1,4% della ricchezza del 20% più povero, a fronte di un peso di oltre il 78% delle attività finanziarie nel *wealth portfolio* del 20% più ricco (con la quota dei depositi al 45,6%, quella degli investimenti gestiti al 33,3%, le azioni e le partecipazioni al 7,7%, le obbligazioni private al 6,5% e i titoli di Stato italiani ed esteri al 7%).

2.2 Divari nei redditi degli Italiani

Rispetto ai dati previsionali presentati ed esaminati nei rapporti Oxfam precedenti, sono oggi disponibili i dati reddituali riferiti al primo anno della pandemia da COVID-19.

Il bilancio consuntivo di ISTAT⁷⁶ relativo al 2020 fotografa una contrazione del reddito netto familiare dello 0,9% in termini nominali e dello 0,8% in termini reali rispetto al 2019. Analoga contrazione in termini reali (-0,8%) rispetto all'anno precedente è registrata nel 2020 per il reddito equivalente che, tenendo conto delle economie di scala, rende confrontabili i livelli reddituali di famiglie di diversa numerosità ed occupazione. Si tratta, va precisato, di una misura che riflette l'insieme delle entrate e la composizione di un nucleo familiare da interpretare come un indicatore dello standard di vita medio di un gruppo socio-demografico e non come misura di reddito individuale.

Con uno sguardo di più lungo periodo, la riduzione dei redditi in termini reali resta ancora pari in media al 6,2% rispetto al 2007, l'anno che ha preceduto la prima grave crisi finanziaria del nuovo millennio.

Nel 2020, rispetto al 2019, le maggiori perdite reddituali hanno interessato famiglie numerose con almeno cinque componenti e famiglie con almeno un componente straniero. A conferma della stratificazione delle disuguaglianze reddituali nel nostro Paese che vede le famiglie con figli a carico, i giovani, i meno istruiti e gli stranieri in posizione di relativo svantaggio.

La dinamica del reddito familiare in termini reali nel 2020 rileva da una parte gli effetti della forte contrazione dell'attività economica legata alla pandemia, dall'altra gli impatti delle politiche pubbliche di sostegno al reddito: se i redditi familiari da lavoro dipendente e autonomo sono diminuiti, su base annua, del 5% e del 7,1% rispettivamente, i redditi da trasferimenti sono invece cresciuti del 9,4% grazie alle misure straordinarie di supporto al reddito in piena emergenza sanitaria. In assenza dei trasferimenti emergenziali e del reddito di cittadinanza, la caduta dei redditi sarebbe stata molto più ampia per le famiglie più svantaggiate: -9,1% per le famiglie con stranieri, -6,7% per le famiglie con 5 o più componenti e, più in generale, -6,9% per il 20% delle famiglie con i redditi più bassi.

Nel 2020 è cresciuto, seppur lievemente, grazie ai trasferimenti pubblici, la disuguaglianza dei redditi equivalenti netti rispetto al 2019.

Il rapporto interquintile⁷⁷ - una delle misure sintetiche della disuguaglianza - è passato dal valore di 5,7 del 2019 a 5,8 nel 2020. In assenza di interventi di sostegno pubblico alle famiglie tale indicatore avrebbe toccato, secondo le simulazioni di ISTAT, quota 6,9.

Nel primo anno pandemico è peggiorato anche l'indice di concentrazione di Gini dei redditi netti, passando da un valore di 32,5 nel 2019 a 32,9 nel 2020. Un aumento dipeso in larga parte dalla riallocazione delle quote di reddito dalle "classi medie" (collocate tra il 50° e l'80° percentile della

distribuzione) a quelle del 20% più benestante⁷⁸.

La dinamica nasconde plausibilmente anche un rimescolamento – che non emerge nelle misure sintetiche della disuguaglianza, ma pesa nella percezione pubblica - nelle posizioni relative delle famiglie lungo la scala dei redditi che nelle classi intermedie potrebbe aver visto una penalizzazione dei lavoratori autonomi rispetto ai dipendenti.

L'aumento di appena 0,4 punti dell'indice di Gini non è dissimile da quello riscontrato tra il 2011 e il 2012, nonostante una caduta del PIL (-9%) pari a tre volte quella registrata in concomitanza con la crisi dei debiti sovrani (-3%). Si tratta di un aumento modesto della disuguaglianza, a fronte di una significativa contrazione che ha caratterizzato l'economia, che non deve tuttavia far dimenticare le ampie sperequazioni reddituali che contraddistinguono il nostro Paese nel confronto internazionale, le cui determinanti strutturali mancano da tempo di azioni di contrasto incisive: nel 2020 il nostro Paese si collocava infatti in diciannovesima posizione sui 26 paesi dell'UE per cui era disponibile il valore dell'indice di concentrazione di Gini.

L'indicatore sarebbe inoltre salito nel 2020 fino al valore di 34,6 in assenza di trasferimenti come il reddito di cittadinanza (RdC) e delle misure straordinarie messe in campo dal Governo tra cui le integrazioni salariali con causale COVID-19, la proroga dell'indennità di disoccupazione, i bonus 600 e 1000 euro, i contributi a fondo perduto erogati dall'Agenzia delle Entrate, il reddito di emergenza.

Sospinta dall'evidente urgenza di supportare i redditi delle famiglie colpite dalla crisi, l'imponente iniezione di risorse pubbliche (per un ammontare pari a quasi l'11% del PIL nel 2020 tra spese aggiuntive e mancate entrate fiscali) ha comportato un sensibile aumento del debito pubblico aggravando rischi macroeconomici e problemi di equità generazionale i cui effetti potranno essere valutati solo negli anni a venire.

Va accentuato a tal proposito come l'azione redistributiva innescata in risposta alla crisi pandemica sia avvenuta al di fuori di un quadro coerente, rischiando di accentuare disparità di trattamento esistenti o introdurre delle nuove. Come ha ben evidenziato⁷⁹ per *Il Mulino* Andrea Brandolini, l'esperienza dovrebbe "far riflettere il legislatore sul ruolo della prova dei mezzi e del *targeting* nelle politiche sociali, oltre a spingerlo verso il superamento dell'impostazione ancora prevalente che lega i benefici all'appartenenza a una specifica categoria di popolazione, in favore di tutele sociali universali commisurate ai bisogni".

2.3 Il persistere di allarmanti livelli di povertà e l'aggravante dell'inflazione

Nel passaggio dal 2020 al 2021, nonostante la ripresa economica, sono rimaste sostanzialmente stabili nel contesto nazionale l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e quella della povertà assoluta.

Nel 2021, come nel 2020, una persona residente su cinque risultava a rischio di povertà, disponendo di un reddito netto equivalente inferiore al 60% del valore mediano.

Segnava un miglioramento invece l'indicatore di grave deprivazione materiale la cui incidenza nella popolazione è passata dal 5,9% del 2020 al 5,6% del 2021, interessando tuttavia una platea, molto ampia, di 3 milioni e 300 mila individui. D'altro canto è peggiorata, passando dall'11% del 2020 al 11,7% del 2021, l'incidenza degli individui che vivono in famiglie a bassa intensità del lavoro.

L'indicatore composito di rischio di povertà o esclusione sociale, ovvero la percentuale di individui residenti che si trova in almeno una delle tre condizioni sopracitate (riferite al reddito, alla deprivazione materiale e all'intensità di lavoro) era pari a 25,4% nel 2021 (interessando poco meno di 15 milioni di famiglie) e stabile rispetto al biennio precedente (2019-2020). L'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale era più elevata per famiglie numerose (con tre o più figli), per quelle monogenitore o tra le persone sole che hanno meno di 65 anni. L'incidenza era inoltre sensibilmente maggiore per individui che vivono in famiglie con almeno un cittadino straniero rispetto a chi vive in famiglie di soli italiani.

Su base annua è rimasta pressoché stabile nel 2021, dopo il considerevole incremento del 2020, l'incidenza della povertà assoluta che fornisce una stima del numero di famiglie ed individui con un livello di spesa insufficiente a garantire l'acquisizione di beni e servizi essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. La povertà assoluta è indicativa di una scarsa disponibilità di mezzi economici che, in diverse fasi della vita, si lega a trattamenti pensionistici esigui, derivanti da un'attività lavorativa discontinua o svolta in settori a retribuzione bassa e caratterizzati da un'elevata incidenza di lavoro irregolare, o a un reddito da lavoro insufficiente, associato a impieghi precari o bassi profili occupazionali oppure alla mancata o saltuaria partecipazione al mercato del lavoro che impedisce a individui più giovani di iniziare una vita autonoma, imponendo il ricorso a sussidi di varia natura o al mantenimento da parte di persone fuori dal nucleo familiare.

Nel 2021 la povertà assoluta interessava il 7,5% delle famiglie residenti (1 milione 960 mila in termini assoluti) e il 9,4% di individui residenti (5,6 milioni di persone).⁸⁰

Il fenomeno ha assunto nel contesto italiano dimensioni profondamente allarmanti. Nei 16 anni intercorsi tra il 2005 e il 2021 la quota di famiglie in povertà assoluta è più che raddoppiata, con una crescita sensibile a partire dalla crisi dei debiti sovrani del 2011. Nello stesso periodo è quasi triplicata, per effetto della diffusione più marcata del fenomeno tra le famiglie numerose, l'incidenza degli individui in povertà assoluta, diventando sensibilmente più frequente tra i minori (dal 3,9% del 2005 al 14,2% del 2021), i giovani tra i 18 e i 34 anni di età (l'incidenza è passata dal 3,1% del 2005 all'11,1% del 2021). La povertà assoluta colpisce di più le famiglie con stranieri (con un'incidenza di quasi cinque volte superiore a quella delle famiglie di soli italiani) sebbene l'incidenza per

tali famiglie sia rimasta pressoché stabile negli ultimi sei anni (2016-2021). Significativa è inoltre la crescita dell'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie di occupati: la quota di famiglie povere con persona di riferimento occupata è passata dal 2,2% del 2005 al 7% del 2021.

Analogamente a quanto osservato per la dinamica reddituale, gli interventi redistributivi messi in campo a partire dal 2020 a supporto del potere d'acquisto delle famiglie in difficoltà (33,9 miliardi di euro nel 2020 e 13,2 miliardi di euro nel 2021, al netto degli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali esistenti) hanno avuto impatti non trascurabili anche sulla condizione di povertà assoluta delle famiglie e degli individui residenti. Ai 7,2 miliardi erogati per il reddito e la pensione di cittadinanza (RDC) nel 2020, percepiti per almeno una mensilità nel 2020 da 1 milione e 600 mila famiglie si assommano 800 milioni di euro erogati per il reddito di emergenza (REM), istituto che ha supportato circa 425 mila nuclei familiari maggiormente colpiti dalla crisi nel 2020 che, in assenza della misura, non avrebbero avuto accesso ad altra forma di supporto.

Come riporta l'ultimo rapporto annuale ISTAT, le erogazioni di RdC, reddito di emergenza e reddito d'inclusione (prima di essere superato definitivamente dal RDC nel corso del 2020) hanno consentito a 1 milione di individui (in 500 mila nuclei familiari) di non trovarsi in condizioni di povertà assoluta nel 2020, oltre che ad attenuare l'intensità⁸¹ della stessa. In altri termini, in assenza di trasferimenti come il RDC il REI e il REM, l'incidenza della povertà assoluta sarebbe stata nel 2020 dell'11,1% (invece del 9,4%) e avrebbe coinvolto 6 milioni e 500 mila persone, invece di 5 milioni e 500 mila. A livello familiare il fenomeno avrebbe interessato 2 milioni e 450 mila nuclei familiari (invece di 2 milioni) con un'incidenza del 9,4% invece del 7,7%.

Il drastico calo della spesa familiare per i consumi nel 2020 (cui si è associato un significativo incremento della povertà assoluta) prolunga il datato trend decrescente della spesa familiare media con un'intensità crescente al crescere del reddito familiare equivalente. A tale riduzione è corrisposto un forte aumento del risparmio familiare medio con, tuttavia, effetti differenziati per i diversi quinti di reddito familiare equivalente. Se nel complesso, nel 2020⁸², il 41% dei nuclei familiari è riuscito a risparmiare parte delle proprie entrate, tale capacità di risparmio ha riguardato solo il 12,2% delle famiglie nel primo quinto contro il 74,2% delle famiglie dell'ultimo quinto di reddito.

Se le misure di sostegno al reddito hanno ridotto la diffusione e l'intensità della povertà e attenuato l'aumento delle disuguaglianze economiche nel primo anno pandemico, la crescita dell'inflazione a partire dalla seconda metà del 2021, rischia di aumentare la povertà e di acuire i divari, riducendo il potere d'acquisto soprattutto per le famiglie con minori disponibilità e più forti vincoli di bilancio.

L'evoluzione della pressione inflazionistica, su cui ha pesato la forte crescita dei prezzi dei beni energetici, a cui si è aggiunta a partire dalla fine del 2021 la ripresa dei prezzi nel comparto alimentare, ha prodotto effetti eterogenei sulle famiglie, penalizzando in modo consistente le

famiglie con livelli di spesa più bassi.

Gli impatti differenziati sono determinati dal diverso peso che beni e servizi assumono sul complesso della spesa familiare dei diversi quinti di spesa equivalente. Per il primo quinto (il 20% delle famiglie con livelli di spesa più bassi) la spesa per l'energia incide ad esempio per più del doppio sulla spesa familiare rispetto alle famiglie dell'ultimo quinto di spesa equivalente (14,6% contro il 6,7%). Analoghe considerazioni sull'ampliamento del differenziale inflazionistico valgono se si considera la spesa alimentare che rappresenta circa il 33,2% della spesa totale delle famiglie del primo quinto, oltre il doppio del peso dei prodotti alimentari nella spesa delle famiglie dell'ultimo quinto (16,5%).

L'inflazione che colpisce le famiglie del primo quinto riguarda in particolare beni e servizi essenziali (alimentari, beni energetici per spesa domestica) incomprimibili e il suo effetto è di difficile mitigazione. Contrariamente, per le famiglie dell'ultimo quinto la riduzione della spesa è maggiormente contemplabile, a partire dalle spese per servizi culturali e ricreativi e dalla cospicua quota (55%) della spesa per l'energia rappresentata dai carburanti.

2.4 I problemi strutturali di un mercato del lavoro affetto da ampie e crescenti disuguaglianze

Gli eventi dell'ultimo triennio hanno richiesto interventi straordinari, di carattere emergenziale, per evitare che le conseguenze della crisi epidemica e della crescita dell'inflazione si trasformassero in un disastro economico e sociale e per alleviare le difficoltà delle fasce più vulnerabili della popolazione. Gli interventi straordinari, di natura temporanea, non sono stati tuttavia accompagnati da sforzi da parte delle autorità economiche in grado di impattare, in modo lungimirante, sugli aspetti strutturali, di lungo corso, alla base dei problemi di cui si tamponavano le lacerazioni più gravi, come quelli che contraddistinguono il mercato del lavoro in Italia, caratterizzato da ampie fratture e divari crescenti.

I problemi strutturali del lavoro in Italia hanno radici profonde e diversificate: l'arretramento economico pluridecennale del Paese, i crescenti divari territoriali e di genere, il ritardo nei livelli di istruzione e un accentuato sottoutilizzo del capitale umano da parte del sistema produttivo, il crescente ricorso a forme di lavoro non standard da parte delle imprese, i bassi livelli retributivi.

Il susseguirsi di episodi di crisi, da quella finanziaria del 2008 alla crisi da COVID-19, ha ulteriormente esacerbato il quadro d'insieme, producendo un progressivo peggioramento della quantità e qualità del lavoro in Italia.

Un quadro d'insieme che, alla vigilia della pandemia, restituiva una fotografia del mercato del lavoro in Italia contraddistinta⁸³ da un marcato tasso di inattività (superiore al 34%), più elevato per le donne e nelle regioni meridionali, una drammatica disoccupazione giovanile (al 29,2% nel 2019 per i giovani tra i 15 e i 24 anni di età e al 17,6% per la fascia 25-29 anni) cui si associava un'alta percentuale di NEET (22,2% tra i 15

e i 29 anni di età), una diffusione crescente di forme contrattuali diverse dal tempo indeterminato e pieno, soprattutto per i lavoratori più giovani. Il mercato del lavoro era contraddistinto da una minore presenza, nel confronto internazionale, di qualifiche professionali più elevate e da un'incidenza dei laureati tra gli occupati inferiore al 25%: riflesso di una struttura economica in cui le tecnologie medio-basse sono prevalenti, la propensione all'innovazione di prodotto e processo da parte degli operatori economici è mediamente bassa, la premialità dell'istruzione formale è ridotta (con la domanda di lavoro qualificato fortemente carente). Il paese era ed è inoltre tristemente incagliato, in un raffronto con altre economie avanzate, in una dinamica negativa dei salari medi reali, acuitasi nell'ultimo decennio.

Il ricorso spropositato a forme di lavoro atipico

Pur nell'incertezza per gli impatti della possibile recessione economica nel 2023, se da un lato la ripresa occupazionale post-pandemica è apparsa come un dato rassicurante, dall'altro non sembra arrestarsi la tendenza strutturale alla riduzione dell'orario di lavoro.

Nel 2021, in fase di rimbalzo a partire dal secondo anno della pandemia la quota del lavoro a tempo parziale, cresciuta di oltre 10 punti percentuali dal 2000, ha toccato quota 18,6% con un'incidenza del part-time involontario su tutti i contratti a tempo ridotto al 60,7%. Le attivazioni (e le cessazioni) dei rapporti di lavoro nel 2021 hanno riguardato per oltre due terzi i contratti a tempo determinato a conferma del ruolo preponderante che tali forme contrattuali atipiche assumono nel mercato del lavoro italiano i.e. della forte intensità di rapporti di lavoro diversi da quello subordinato a tempo indeterminato *full time* (lavoro standard). Le attivazioni del 2021 hanno interessato maggiormente i giovani tra i 25 e i 34 anni di età, più spesso impiegati con forme contrattuali atipiche e hanno riguardato in maggior misura la componente maschile (54%).

Il maggior ricorso a forme di lavoro atipico contraddistingue da tempo il nostro mercato del lavoro: con riferimento alle attivazioni e trasformazioni dei rapporti di lavoro intercorse tra il 2009 e il 2021 e registrate nel sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il lavoro standard si è ridotto dell'8%, mentre quello atipico è aumentato del 34%.⁸⁴

A inizio 2022 le attivazioni a tempo indeterminato sono invece tornate a crescere sebbene nei settori a scarso valore aggiunto come quello del commercio e del turismo, particolarmente colpiti dalla crisi pandemica. Le attivazioni a tempo indeterminato hanno proseguito ad alimentare la crescita occupazionale fino al terzo trimestre dell'anno scorso con un indebolimento della dinamica occupazionale nel periodo luglio-settembre 2022. Una dinamica che ha premiato il Centro-Nord e la componente maschile della forza lavoro. Per i rapporti di lavoro a termine è aumentata nell'ultimo periodo rilevato (il terzo trimestre del 2022) l'incidenza dei contratti di brevissima durata sul totale delle attivazioni. Quasi un contratto su 10 dura un solo giorno, quasi un contratto su 5 dura fino a una settimana (+2,1 p.p. rispetto al terzo trimestre del 2021). Il settore dell'informazione e della comunicazione restano maggiormente

caratterizzati da contratti brevissimi con il 62,9% delle attivazioni di durata pari a un giorno, seguito dal settore alberghiero e da quello della ristorazione con il 26% di contratti attivati per un solo giorno.

Il miglioramento del mercato del lavoro nel 2022 dovrà essere valutato alla luce degli impatti del conflitto russo-ucraino e della crescita dell'inflazione che costituiscono forti fattori di rischio per l'economia italiana.

Ritardi nell'adeguamento delle retribuzioni e nel rinnovo dei contratti stanno erodendo gravemente il potere di acquisto delle famiglie, rendendo ancor più vulnerabili le posizioni dei gruppi sociali meno abbienti e le forme di lavoro meno tutelate in settori ove le retribuzioni sono più basse come i servizi.

Circa 6,3 milioni di dipendenti del settore privato (il 50,7% del totale dei dipendenti privati) erano in attesa del rinnovo del proprio CCNL⁸⁵ alla fine di settembre 2022 con il tempo medio di attesa per il rinnovo aumentato di oltre 5 mesi nell'arco di un anno, passando da 28,7 mesi nel settembre 2021 a 33,9 mesi un anno dopo. Va osservato come la caduta dei salari reali nei primi 9 mesi dell'anno abbia raggiunto i 6,6 punti percentuali e che al fine dei rinnovi contrattuali l'adeguamento dei salari alla crescita dei prezzi prevedrebbe per il 2022 un tasso pari al 4,7% (sulla base della previsione triennale da parte dell'ISTAT dell'indice di inflazione IPCA-NEI, misurato escludendo i beni energetici), inferiore di 2,8 p.p. all'indice generale osservato nei primi 9 mesi del 2022. Con prospettive di cali significativi dei salari reali e dei livelli di consumo per i lavoratori italiani.

Se l'occupazione non standard ha contraddistinto lo sviluppo dell'occupazione in Italia dopo la crisi finanziaria ed appare un requisito strutturale nella fase di ripresa post-pandemica, essa è lontana dal rappresentare un viatico, come ci si potrebbe auspicare, verso impieghi permanenti, non determinandosi, nei casi di riduzione delle condizioni di atipicità, un corrispondente, significativo rafforzamento della componente di lavoro standard⁸⁶.

Il lavoro atipico – introdotto come strumento volto a garantire maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro sia per le imprese che per i lavoratori – non ha in altre parole rappresentato, nel contesto italiano, un trampolino verso un lavoro stabile, ma si è piuttosto configurato come una vera e propria “trappola della precarietà”⁸⁷. Una trappola che insiste su un crescente segmento, piuttosto eterogeneo, della forza lavoro esposto a molteplici rischi come una capacità finanziaria limitata, le difficoltà di accesso al credito o ad opportunità formative, l'assenza o livelli inadeguati di protezione sociale.

La crescita del lavoro povero in Italia

Accanto alla crescente diffusione del lavoro atipico ha da tempo assunto importanza nel dibattito pubblico la questione salariale anche alla luce del sostenuto incremento della *povertà lavorativa* nel nostro Paese.

L'Italia è l'unico membro dell'OCSE in cui nel trentennio 1990-2020 il salario medio annuo è diminuito del 2,9%, con una forte caduta (-8,3%)

nel decennio 2010-2022 a fronte di una dinamica piatta nella decade 1990-2000 (+0,7%) e di una crescita del 5,2% tra il 2000 e il 2010 (cfr. Fig. 5).

La stagnazione salariale, resa ancor più preoccupante dalla crescita dell'inflazione a partire dalla seconda metà del 2021, ha nel contesto italiano cause plurime: la crescita dell'occupazione a bassa retribuzione e la diminuzione di offerte di lavoro a salario elevato, una crescita modesta (pur superiore a quella dei salari) della produttività del lavoro, le strategie competitive delle imprese, a partire da quelle a maggior potere monopsonistico, basate sulla compressione dei costi unitari del lavoro, financo il declino della rappresentanza sindacale e uno stato lontano dall'ottimale della contrattazione collettiva.

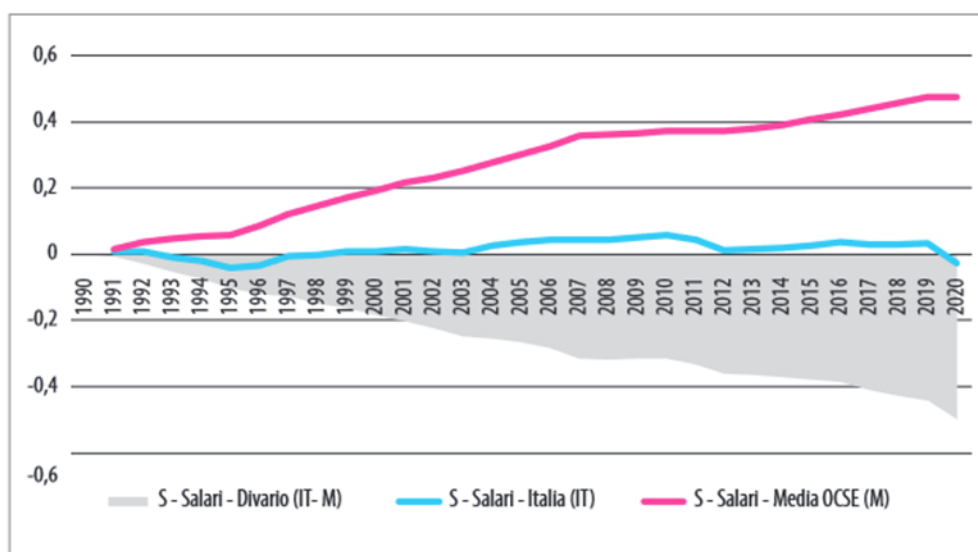


Figura 5. Andamento dei salari medi annui (1990-2020). Fonte: rielaborazione INAPP su dati OCSE

Ricorrendo ai dati degli archivi amministrativi INPS relativi all'ampia platea di lavoratori alle dipendenze del settore privato, collaboratori, professionisti e lavoratori domestici, si riscontra in Italia, nel periodo 1990-2017 un forte aumento dei lavoratori a bassa retribuzione, la cui incidenza è passata dal 25,9% nel 1990 al 32,2% del 2017 a fronte di una diminuzione della soglia relativa di bassa retribuzione (pari al 60% del valore mediano del salario annuo) di circa l'8% nel periodo in esame.⁸⁸

Nel 2018, considerando esclusivamente l'universo dei lavoratori alle dipendenze nel settore privato, il 30% dei dipendenti percepivano salari annui bassi con un'incidenza segnatamente più marcata per le donne (38%) rispetto agli uomini (24,6%), per i giovani tra i 16 e i 34 anni di età (43,4%) rispetto ai lavoratori più anziani (25,2% per chi ha tra i 35 e i 50 anni di età, 22,9% per chi ha un'età compresa tra i 50 e i 65 anni) e al Sud (42,5%, rispetto al 23,7% al Settentrione).

Il fenomeno dei bassi salari interessa inoltre marcatamente chi è impiegato a tempo determinato (61,7%) rispetto ai lavoratori con contratti permanenti (19%), chi è impiegato a tempo parziale (60,5%) rispetto a chi è impiegato a tempo pieno (17,3%), oltre che essere preponderante

tra le qualifiche professionali più basse come apprendisti o operai.

L'elevata e crescente incidenza dei lavoratori a bassi salari è riconducibile a più fattori.

Da un lato, l'evoluzione della struttura occupazionale e la crescita di posti di lavoro in settori a bassa produttività del lavoro e salari orari più bassi (come il settore alberghiero e della ristorazione e i servizi), dall'altro le richiamate strategie di compressione dei costi del lavoro da parte delle imprese, il proliferare della contrattazione pirata e la tendenza al mancato rispetto dei minimi tabellari previsti dai CCNL, il ricorso a una moltitudine di contratti atipici, spesso precari, che incidono sull'intensità dell'occupazione (continuità lavorativa e numero di ore lavorate).

Il fenomeno delle basse retribuzioni è ancorato agli esiti individuali sul mercato del lavoro. Se si considera invece la composizione dei nuclei familiari e dunque il numero dei percettori di reddito e gli eventuali trasferimenti pubblici, spicca nel contesto italiano l'allarmante fenomeno dei *working poor*, ovvero dei lavoratori che vivono in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale.

La quota dei *working poor* è passata dal 10,3% nel 2006 al 13,2% nel 2017. Un trend allarmante che conferma purtroppo come il lavoro nel nostro paese non basti, per troppi, a garantire per sé e per la propria famiglia l'affrancamento dalla povertà e standard di vita dignitosi.

Sebbene valutato su base familiare, il rischio di povertà lavorativa risulta strettamente connesso con la tipologia contrattuale: l'incidenza della povertà lavorativa passa da poco più del 12% per chi è impiegato prevalentemente con un contratto alle dipendenze a oltre il 17% per i lavoratori autonomi. Sul fenomeno pesa anche l'intensità del lavoro: l'incidenza della povertà lavorativa raggiunge infatti il 19,4% tra i dipendenti che nel corso dell'anno lavorano in regime di part-time. Il rischio di povertà lavorativa risente in prevalenza del numero dei percettori di reddito all'interno di una famiglia: nel 2017 l'incidenza di povertà lavorativa si è attestata al 22,1% (in crescita dal 19,4% del 2006) per individui appartenenti a nuclei con un solo percettore di reddito, mentre risultava al 7% (dal 5,1% del 2006) per famiglie con due percettori di reddito.

Dinamica della disuguaglianza retributiva in Italia

Le dinamiche salariali esaminate si prestano a un'analisi del mondo delle retribuzioni del lavoro dipendente in termini di disuguaglianza.

Estremamente informativa è l'attenta disamina a cura di Paola Biasi e Daniele Checchi, presentata nel XXI rapporto annuale dell'INPS⁸⁹, pubblicato nel mese di luglio 2022. L'analisi distribuzionale prende in esame le retribuzioni annue lorde per i dipendenti del settore privato (comprensivi dei lavoratori agricoli e domestici) nell'arco temporale intercorso tra il 2005 e il 2021 ed è integrata, per il periodo 2014-2021, con dati reddituali dei dipendenti del comparto pubblico.

Nei 17 anni considerati la composizione della platea esaminata è

cambiata con l'ingresso nel mercato del lavoro di un numero crescente di lavoratori potenzialmente marginali (un fattore che ha influenzato le dinamiche della disuguaglianza) e la distribuzione dei redditi si è ampliata lungo entrambe le code con un peggioramento relativo nel potere d'acquisto delle basse retribuzioni e una tenuta o miglioramento di quelle alte.

Due diverse misure sintetiche della disuguaglianza fotografano i livelli e i trend degli squilibri nella distribuzione salariale (cfr. Fig. 6).

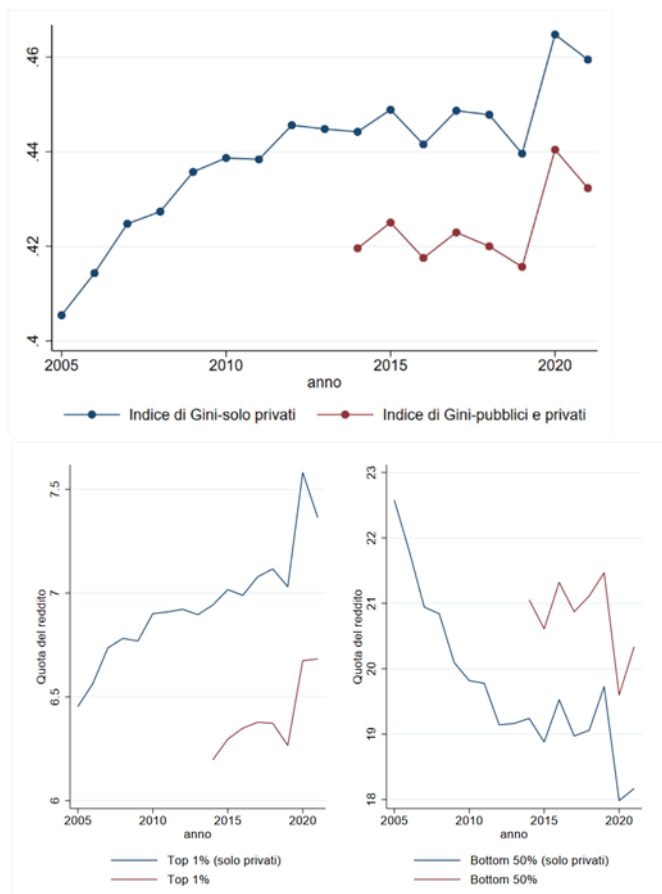


Figura 6. Grafico superiore: indice di Gini delle retribuzioni annue da lavoro dipendente. Grafico inferiore: quota del reddito detenuta dall'1% meglio retribuito e dalla metà della popolazione con retribuzioni più basse.

Fonte: P. Blasi, D. Checchi – XXI Rapporto Annuale INPS

Nella platea dei dipendenti del settore privato si osserva un sostenuto aumento della disuguaglianza salariale con l'indice di Gini passato da poco più di 0,4 del 2005 ad un valore di circa 0,46 nel 2021 con una crescita marcata nel periodo 2005-2010, seguita da un successivo periodo di stabilità fino al 2020 e da un rialzo nel primo anno della pandemia.

Includendo i dipendenti pubblici (caratterizzati da una minore dispersione salariale), la variazione dell'indice di Gini è più moderata senza però modificazioni alla sua dinamica.

Un secondo modo di visualizzare la crescita della disuguaglianza consiste nel confrontare le quote di reddito godute da gruppi di lavoratori posizionati in parti diversi della distribuzione. Il grafico di destra nella

Figura 6 confronta l'andamento nel periodo esaminato della quota di reddito totale detenuta dall'1% dei lavoratori meglio retribuiti con quella detenuta dalla metà peggio retribuita dei lavoratori alle dipendenze.

Dal 2005 al 2021 la quota dell'1% dei lavoratori dipendenti meglio retribuiti è cresciuta, guadagnando un punto percentuale, mentre il 50% dei dipendenti peggio retribuiti ha ceduto terreno, perdendo oltre 5 p.p. a favore della metà superiore della distribuzione.

L'analisi dell'INPS approfondisce ulteriormente per quali gruppi di reddito si siano verificati cambiamenti positivi e negativi nella quota di reddito, ricorrendo alla cosiddetta *growth incidence curve* ovvero guardando, per ciascun percentile di reddito, alla variazione annualizzata del reddito medio in termini nominali e al netto dell'inflazione (cfr. Fig. 7).

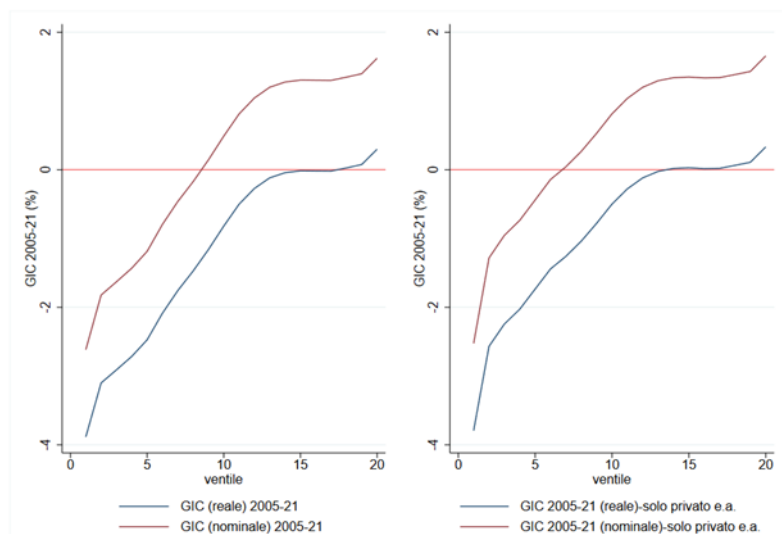


Figura 7. Growth incidence curve, reale e nominale, per i lavoratori alle dipendenze nel settore privato includendo o escludendo, rispettivamente nel riquadro di sinistra e di destra, i lavoratori agricoli e domestici

Fonte: P. Blasi, D. Checchi – XXI Rapporto Annuale INPS

In termini nominali i miglioramenti retributivi hanno riguardato nel periodo 2005-2021 lavoratori dipendenti collocati a partire da circa il 45esimo percentile, coerentemente con quanto osservato per il trend della quota di reddito della metà peggio retribuita dei lavoratori alle dipendenze. In termini reali, tuttavia, le uniche posizioni lavorative ad aver guadagnato sono quelle collocate nel top-5% dei lavoratori meglio retribuiti, mentre il resto della distribuzione ha perso potere d'acquisto.

Particolarmente preoccupante è l'andamento del 10% delle posizioni peggio remunerata che tra il 2005 e il 2021 hanno perso cumulativamente, in termini reali, tra il 28% e il 48% del reddito. Anche restringendosi al solo comparto extra-agricolo, i trend, seppur "attenuati", appaiono confermati, con i salari nominali cresciuti solo a partire dal 40esimo percentile e le retribuzioni più basse caratterizzate da un calo annuo in media fino al 2%. In termini reali, il 60% della distribuzione ha perso potere d'acquisto.

Gli indici di disuguaglianza presentati costituiscono misure relative che

non rilevano il contributo riconducibile a un cambiamento della popolazione di lavoratori sottostante. Per identificare il peggioramento delle condizioni reddituali, Blasi e Checchi hanno tabulato la popolazione per comparto e cittadinanza usando soglie di reddito assolute (1.000, 5.000, 10.000 e 20.000 euro) e rilevato come il numero dei lavoratori che percepiscono una retribuzione annua inferiore a 1.000 euro sia più che raddoppiato, passando dai 439 mila del 2005 ai 905 mila del 2021. E' anche aumentata, seppur a ritmo minore, la popolazione che guadagna più di 20.000 euro lordi all'anno, passata dai 5,6 milioni del 2005 ai 6,4 milioni del 2021. La tendenza conferma la polarizzazione vistosa della distribuzione salariale e la crescita del numero dei lavoratori che, per restare all'attualità della discussione pubblica, percepiscono redditi da lavoro dipendente inferiore alla soglia di fruizione del reddito di cittadinanza.

CAPITOLO 3

DISUGUITALIA: L'AZIONE DI POLICY IN UN CONTESTO DI CRISI MULTIPLE

3.1 Crescita dell'inflazione e misure a supporto del potere d'acquisto delle famiglie

La crescita dell'inflazione – con le prime tensioni sui prezzi dei beni energetici – si è manifestata in Italia a partire dal secondo semestre del 2021 nella fase di ripresa economica successiva all'allentamento delle restrizioni introdotte durante l'emergenza sanitaria, inasprendosi alla fine del 2021 e subendo un'ulteriore accelerazione in seguito al conflitto russo-ucraino. Tra il mese di giugno 2021 e il mese di settembre 2022 l'indice generale dei prezzi al consumo è aumentato del 9,6% con una marcata differenziazione tra beni di diversa tipologia. La crescita più forte (+36,2% nella finestra temporale di 16 mesi) ha interessato le spese per l'abitazione che include le spese per le utenze energetiche, la spesa per i beni alimentari (+11,7%), con aumenti mensili a tassi costanti nel terzo trimestre del 2022, e la spesa per i trasporti (+11,2%). Su base annua l'indice generale segnava a settembre un incremento di 8,9 p.p., salito ulteriormente a ottobre per rimanere stabile all'11,8% a novembre con il rallentamento dei prezzi dei beni energetici non regolamentati, dei beni alimentari non lavorati e dei servizi di trasporto a fronte di un aumento dei beni energetici regolamentati, degli alimentari lavorati, dei servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona. L'inflazione acquisita per il 2022 ha toccato quota 8,1% a novembre per l'indice generale dei prezzi.

Come già osservato nel capitolo 2, la crescita dei prezzi ha impatti differenziati sulla spesa al variare del livello di consumo. Da una parte, al crescere del livello di spesa, si modifica la quota destinata alle diverse voci di consumo, circostanza alla base dei divari inflazionistici tra le famiglie che consumano meno e quelle con livelli di spesa più elevati. Per la spesa energetica inoltre il peso delle componenti tariffarie ha impatti differenziati per le famiglie a seconda della *quantità* di energia consumata. Si tratta di due considerazioni imprescindibili di cui tener conto nelle valutazioni degli impatti distributivi dell'inflazione e delle politiche pubbliche di mitigazione della stessa su cui ci concentreremo in questa sezione.

L'intervento pubblico di contrasto agli impatti della crescente inflazione sul potere d'acquisto delle famiglie è stato significativo a partire dalla seconda metà del 2021, sviluppandosi lungo diverse direttrici.

In primo luogo sono state approntate misure finalizzate al contenimento dei prezzi dell'energia che agiscono sulle imposte e sulle componenti di prezzo regolate. Tra queste l'abbassamento delle accise sui carburanti, la riduzione al 5% dell'IVA sul gas per usi civili ed industriali e la compensazione degli oneri di sistema per l'energia elettrica ed il gas.

In secondo luogo l'attenuazione della pressione inflattiva sui bilanci familiari è stata supportata attraverso trasferimenti monetari con interventi destinati a famiglie in disagio economico come il potenziamento dei bonus energetici e misure di carattere più generale come le *una tantum* da 200 e 150 euro, l'esonero contributivo, la rivalutazione delle pensioni nell'ultimo trimestre del 2022 e l'anticipo del conguaglio per il calcolo perequativo delle pensioni 2021.

I bonus energetici hanno interessato a partire dal mese di ottobre 2021 le famiglie con basso ISEE (fino a 8.265 euro annui, soglia innalzata nel 2022 a 12.000 euro, ampliando la platea dei nuclei beneficiari), i nuclei numerosi (con almeno quattro figli e ISEE inferiore ai 20.000 euro annui), i percettori del reddito e della pensione di cittadinanza e i cittadini in precarie condizioni di salute che ricorrono ad apparecchiature elettriche ad uso medico.

L'indennità *una tantum* di 200 euro, erogata a luglio 2022, ha integrato il reddito individuale di lavoratori e pensionati con reddito annuale imponibile inferiore a 35.000 euro. Della misura, il cui onere complessivo si è assestato a 6,8 miliardi di euro, hanno beneficiato oltre 13 milioni di lavoratori dipendenti e pensionati e circa 2,8 milioni di percettori di ammortizzatori sociali, collaboratori, lavoratori domestici, occasionali e stagionali. La misura è stata estesa (con un'erogazione suppletiva a settembre 2022 per un costo complessivo di 200 milioni di euro) anche ai neopensionati (dopo il 1 luglio 2022), ai dottorandi ed agli assegnisti di ricerca e a chi, tra i lavoratori con un contratto di lavoro in corso di validità nel mese di luglio, non aveva beneficiato dello sgravio contributivo annuale previsto dalla legge di bilancio per il 2022.

Il bonus 150 euro (erogato a novembre 2022 per un costo complessivo di 2,9 miliardi di euro) ha raggiunto le stesse tipologie di beneficiari dell'indennità di 200 euro con un criterio reddituale più stringente (un reddito imponibile inferiore a 20.000 euro annui).

Nel corso del 2022 è stata inoltre incrementata al 2% (dallo 0,8% fissato nella legge di bilancio per il 2022) la riduzione, per il secondo semestre dell'anno, dell'aliquota contributiva a carico di lavoratori con redditi imponibili inferiori a 35.000 euro nel 2022.

La quota del 2% della rivalutazione pensionistica è stata riconosciuta in via straordinaria negli ultimi tre mesi del 2022 insieme al conguaglio anticipato al 1 novembre 2022 del calcolo perequativo delle pensioni dell'anno prima.

Gli interventi a mitigazione dell'inflazione previsti nella legge di bilancio per il 2023 confermano lo schema delle misure temporanee e relativamente selettive cui i governi hanno fatto ricorso nel 2021 e nel

2022. Gli stanziamenti diretti per le famiglie comportano un onere trimestrale di circa 7,4 miliardi di euro a fronte dei 16,2 miliardi stanziati per l'intero 2022. Altri 7,3 miliardi circa sono destinati sia a imprese che a famiglie senza tuttavia la possibilità di identificare nettamente le proporzioni in cui tali risorse si ripartiscono tra le due categorie di destinatari. Tra le misure principali sono previsti il potenziamento per l'intero 2023 dei bonus sociali energetici per i clienti domestici economicamente svantaggiati o persone che versano in gravi condizioni di salute attraverso l'innalzamento della soglia d'accesso a 15.000 euro di ISEE, l'azzeramento per il primo trimestre dell'anno degli oneri generali di sistema per il gas e l'elettricità, la riduzione da gennaio a marzo 2023 dell'IVA sul gas per usi civili ed industriali. E' inoltre introdotto per l'intero 2023 un esonero contributivo a carico dei lavoratori dipendenti pari al 2% se il reddito annuo imponibile non supera i 35.000 euro e al 3% in caso di imponibile inferiore ai 25.000 euro.

L'incertezza sull'evoluzione dell'inflazione rende difficili accurate valutazioni sull'efficacia delle misure proposte a tutela del potere d'acquisto delle famiglie oltre a presagire la necessità, in mancanza di un calo dei prezzi energetici a inizio 2023, di interventi suppletivi per misure finanziate in legge di bilancio per i soli tre mesi iniziali del nuovo anno.

Particolarmente rilevante appare la necessità, a fronte di risorse limitate, di tutelare al meglio le famiglie residenti più bisognose. Indicativa è, a tal fine, la valutazione sugli impatti distributivi delle misure contro il caro-vita stimati per il periodo intercorso da giugno 2021 a dicembre 2022 dall'*Ufficio Parlamentare di Bilancio*⁹⁰ (cfr. Fig. 8).

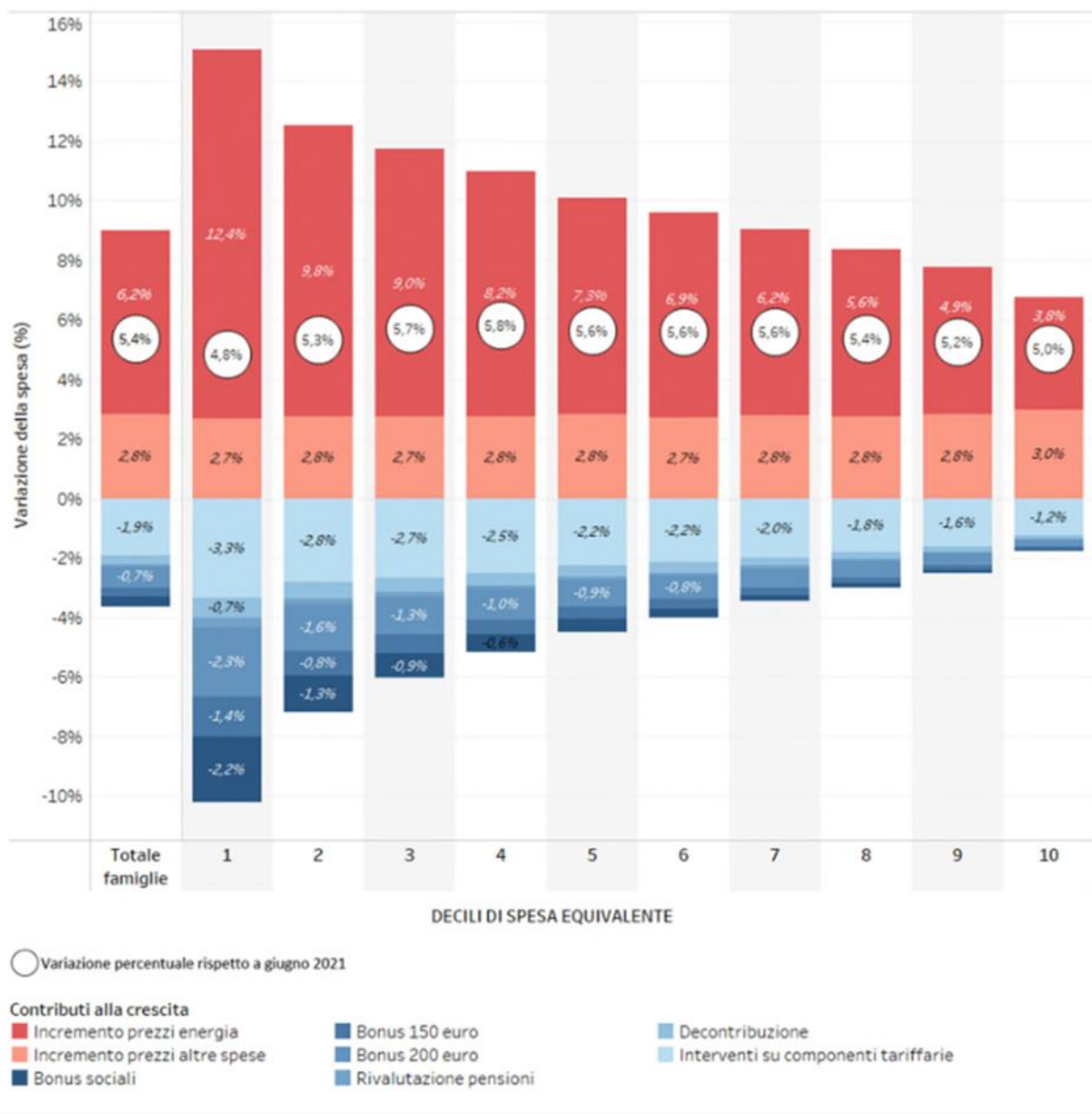


Figura 8. Variazione della spesa per effetto dell'aumento dei prezzi tra giugno 2021 e dicembre 2022 per decili di spesa equivalente al lordo e al netto degli interventi di sostegno pubblico. Fonte: UPB

La simulazione dell'UPB mostra come l'impatto netto su tutte le famiglie nel periodo esaminato sia corrisposto ad un aumento di spesa pari al 5,4%. In mancanza delle misure pubbliche di supporto (i bonus energetici sociali, le indennità di 200 e 150 euro, l'esonero contributivo, la rivalutazione pensionistica e gli interventi sull'IVA e gli oneri di sistema nelle bollette della luce e del gas) l'aumento sarebbe stato di 9 punti percentuali. L'analisi conferma il profilo regressivo della spinta inflazionistica che comporta aumenti differenziati per i diversi decili di spesa equivalenti: +15,1% per il primo decile contro il 6,8% del 10% di famiglie con livelli di spesa più elevati. L'analisi rileva l'impatto perequativo delle politiche di sostegno che compensa il divario inflazionistico, riducendo l'aumento della spesa del primo decile di 10,3 punti percentuali a fronte di una riduzione di 1,8 p.p. per l'ultimo decile.

Il mix di interventi di sostegno può e dovrebbe essere ulteriormente ricalibrato per migliorare la compensazione dell'aumento dei prezzi per le famiglie con capacità di spesa minore, attraverso, ad esempio, la riduzione degli interventi sulle componenti tariffarie, bilanciata da un incremento dei trasferimenti compensativi. Come mostrato da un precedente esercizio di simulazione dell'UPB⁹¹, a parità di risorse impiegate, la trasformazione della metà dello sconto sulle accise sui carburanti in un trasferimento erogato con modalità simili all'indennità da 200 euro, da 150 euro o al bonus sociale energetico potrebbe comportare una riduzione dell'onere di spesa per il primo decile rispettivamente dello 0,6, 0,9 o 1,3 punti percentuali. Uno spostamento completo degli oneri dalla riduzione dell'accisa sui carburanti al potenziamento dei bonus sociali energetici potrebbe portare a una compensazione totale dell'aumento della spesa per il 10% delle famiglie con i livelli più bassi della spesa equivalente. Impatti distributivi meno pronunciati si otterrebbero sostituendo gli sgravi tariffari su gas ed elettricità - che interessano tutti i contribuenti senza distinzioni reddituali - con trasferimenti compensativi. Considerando il fatto che oltre il 78%⁹² dei fondi previsti contro il caro-energia nel 2023 sono destinati a tutte le famiglie senza tenere conto dei relativi livelli reddituali, spazi per mix di policy diversi sono contemplabili, ricorrendo a parametrizzazioni reddituali, escludendo dal beneficio famiglie la cui spesa energetica è ad esempio inferiore al 10% della spesa totale.

Le indicazioni sopraesposte sono incardinate nel principio secondo cui la scelta degli strumenti con cui affrontare gli effetti dell'aumento dei prezzi sul bilancio delle famiglie non è neutrale. Si tratta di un tema cruciale sia sotto il profilo dell'equità, sia sotto quello dell'efficienza, dal momento che il supporto dei soggetti in maggiore difficoltà economica ha un effetto molto più forte nel sostegno dei consumi⁹³.

Va infine osservato come accanto ai necessari interventi di supporto a famiglie ed imprese contro l'aumento dei prezzi manchino iniziative efficaci in grado di affrontare le cause profonde della vulnerabilità dell'economia italiana ai prezzi dell'energia: un'economia ancorata a un modello di sviluppo ad alta intensità di energia, poco sostenibile sul piano ambientale, investimenti ridotti in energie rinnovabili, la dipendenza pluridecennale dalle importazioni dalla Russia e dall'area mediorientale. A questo si assommano i gravi problemi di funzionamento dei mercati internazionali dell'energia, dominati da pochi attori che esercitano una forte influenza oligopolistica nella determinazione dei prezzi, in cui la logica delle posizioni di rendita e della speculazione finanziaria prevalgono sull'efficienza dei mercati. Fattori su cui le autorità pubbliche stentano ad intervenire per limitare le distorsioni e proteggere l'economia dall'instabilità, aumentando il grado di regolamentazione del mercato, o prevedendo linee d'azione di politica industriale con interventi diretti nel settore dell'energia e dell'elettricità. Una mancanza di azione che condiziona in negativo le prospettive evolutive del settore produttivo nazionale.

3.2 Un sistema fiscale iniquo e *à là carte*

Cosa tassare, quanto tassarlo, quale equilibrio cercare tra pressione fiscale ed equità redistributiva del prelievo? Le risposte a queste domande sono emblematiche di visioni politiche distinte su come suddividere tra i contribuenti l'onere di fornire allo Stato risorse indispensabili a finanziare le politiche di bilancio orientate a obiettivi di crescita, risanamento dei conti pubblici, redistribuzione del reddito e riduzione dei divari territoriali e settoriali.

Nel contesto italiano la quota dei redditi da lavoro sul Pil è in vistoso calo da anni e il prelievo sul lavoro supera oggi di tre volte quello su profitti, interessi e rendite. La ricomposizione complessiva del prelievo appare imprescindibile, con lo spostamento della tassazione dai redditi da lavoro ad altre basi imponibili. Evocare la necessità di detassare il lavoro è un passo nella giusta direzione, ma solo in pochi casi simili evocazioni sono accompagnate da proposte d'insieme sulla distribuzione complessiva dei carichi fiscali. Proposte e una visione d'insieme sono mancate ad esempio al disegno di delega fiscale approvato a fine estate 2022 dalla Camera dei Deputati ma "decaduto" in Senato alle battute finali della scorsa legislatura. L'esercizio è di per sé reso difficile dalla potente suggestione, evocata dalle forze oggi al governo del Paese, di una generalizzata "riduzione delle tasse", figlia di una visione che considera l'intervento pubblico in generale, e le imposte in particolare, con grande scetticismo. Una suggestione in base alla quale le imposte non possono aumentare per qualcuno, ma devono essere ridotte per tutti, magari in deficit o con tagli a quel welfare che nel primo biennio pandemico ha mostrato la sua straordinaria funzione di tutela sociale, soprattutto per le fasce più deboli della popolazione.

La nostra Costituzione, all'articolo 53, presta particolare attenzione al "sacrificio" che l'imposizione arreca ai cittadini, considerandolo minore per i più facoltosi, in grado di sopportare un prelievo più che proporzionalmente maggiore rispetto ai meno abbienti. E mentre per chi occupa oggi i banchi dell'opposizione la progressività del sistema fiscale a cui rimanda la carta costituzionale va rafforzata, a destra prevale una visione opposta. Le proposte elettorali di *flat tax*, per quanto di difficile attuazione, dati i vincoli di bilancio, ne sono (state) un emblema: comprimendo la progressività, la "tassa piatta" incentiverebbe, secondo i proponenti, la formazione di nuovo reddito e scoraggerebbe l'evasione. I riscontri empirici circa tali risultati attesi sono discutibili, a fronte di costi elevati per l'erario e benefici maggiori per i redditi più elevati che già oggi scontano, nel top-5%, un'aliquota media complessiva del prelievo decrescente ed inferiore a quella applicata alle fasce più basse della piramide sociale⁹⁴.

L'assenza di un riferimento esplicito nella Costituzione all'uniformità ed all'omogeneità del prelievo per contribuenti con le stesse capacità economiche e condizioni personali ha purtroppo offerto negli anni ampi margini di discrezionalità al legislatore di ogni colore politico, favorendo l'esenzione da tassazione per alcuni redditi o l'assoggettamento a tassazione separata e proporzionale di altri, come le rendite finanziarie, i redditi da locazione o quelli da lavoro autonomo. Con il risultato di aver

determinato forti disparità nel prelievo tra contribuenti con redditi uguali ma di natura diversa.

Gli interventi succedutisi nel tempo, di cui hanno spesso beneficiato pochi e specifici gruppi di contribuenti, talvolta neppure in condizioni di bisogno o merito, ha trasformato il sistema fiscale italiano, in particolare l'imposta sui redditi delle persone fisiche, in un insieme di regimi speciali e cedolari degno dell'espressione "fisco à là carte".

Lo status quo non ha rappresentato un problema per l'attuale maggioranza che si è posta nel solco dei governi precedenti, favorendo l'ampliamento delle iniquità esistenti.

Le iniquità e inefficienze delle *flat tax*

Emblematica è l'estensione, prevista dall'ultima legge di bilancio, del regime forfettario, la cosiddetta *flat tax* per le partite IVA, preannunciata sin dalla campagna elettorale estiva. Il regime opzionale in vigore nel 2022 prevedeva per i soggetti IRPEF con ricavi o compensi inferiori ai 65.000 euro e spese complessive per lavoro accessorio, dipendente o compensi ai collaboratori inferiori a 20.000 euro nel 2021 la possibilità di tassazione opzionale al 15% (o al 5% per le nuove attività) del reddito imponibile ricavato applicando a ricavi o a compensi un coefficiente di redditività differenziato in base al settore economico di appartenenza. La *tassa piatta* per le partite IVA è sostitutiva dell'IRPEF, delle sue addizionali regionali e comunali, dell'IRAP e permette l'esclusione per i soggetti aderenti dal regime IVA.

Si tratta di un regime indirizzato, sin dalle sue versioni precedenti – il regime dei minimi e il regime di vantaggio, a imprese e lavoratori con ricavi contenuti e una struttura produttiva minimale con l'obiettivo conclamato di sgravarli di costi amministrativi, onerosi per soggetti di ridotte dimensioni.

Dal 2019 tuttavia il regime forfettario con la soglia di ricavi a 65.000 euro è diventato *de facto* un regime alternativo a quello dell'IRPEF per i redditi dei professionisti e delle imprese individuali.

Le adesioni non si sono fatte attendere e già nel 2019 al regime faceva riferimento oltre il 50% del complesso delle imprese individuali e dei professionisti - con la proporzione più elevata tra gli esercenti le libere professioni (67%) rispetto alle imprese (41%) e prevalenza di alcuni settori come l'istruzione, i servizi alle imprese e le attività professionali. Oltre il 28% del reddito complessivo da lavoro autonomo nel 2019 era tassato in base a tale regime.

La legge di bilancio per il 2023 ha esteso ulteriormente la soglia dei ricavi e dei compensi per l'adesione al regime, innalzandola da 65.000 a 85.000 euro⁹⁵. L'estensione risulterebbe vantaggiosa⁹⁶ per circa 1/3 dei potenziali beneficiari (contribuenti con ricavi o compensi tra 65.000 e 85.000 euro nel 2022), interessando una platea ristretta di soggetti (circa 60.000 contribuenti) e beneficiando in maniera più marcata i professionisti - con un potenziale tasso di adesione del 58,7% e un

risparmio medio d'imposta più elevato rispetto alle imprese individuali (con un tasso di adesione potenziale del 22,5%). Nel complesso il 74% delle partite IVA nel 2022 soddisfano i requisiti di legge per accedere al regime agevolativo.

Il forfettario ampliato si presta a considerazioni fortemente critiche sotto i profili di equità ed efficienza. Per quanto riguarda l'equità, la disparità di trattamento fiscale si manifesta già all'interno dello stesso universo dei lavoratori autonomi che potrebbero beneficiare dell'ampliamento della soglia: solo poco più di 1/4 dei potenziali nuovi beneficiari sarebbe sottoposto ad un'aliquota d'imposta effettiva pari o inferiore al 15%, mentre per oltre la metà l'aliquota supererebbe il 23,5%⁹⁷. Ancor più marcate rispetto al presente diventerebbero le differenze nel trattamento fiscale tra i forfettari e i lavoratori dipendenti e pensionati soggetti al regime ordinario progressivo, inasprendo la violazione del principio di equità orizzontale del prelievo. I criteri del regime determinano inoltre una selezione tale per cui ad aderirvi per oltre 3/4 è il 10% dei contribuenti con redditi da lavoro più elevati, un favore ai contribuenti più ricchi che appare decisamente poco opportuno.

Sotto il profilo dell'efficienza, l'innalzamento di soli 20.000 euro della soglia crea un incentivo limitato all'attività lavorativa, con la crescita dimensionale scoraggiata dalla perdita dell'agevolazione al superamento della nuova soglia. Un tributo basato sui ricavi e non sul reddito ha inoltre conseguenze sull'impiego dei fattori produttivi, foriere di distorsioni indesiderabili, visti i minori benefici del regime, a parità di reddito, per contribuenti-imprese con costi di produzione più alti e strutture produttive più articolate.

Spingendosi oltre nel voler favorire fiscalmente i titolari del reddito da lavoro autonomo o d'impresa - considerati dal legislatore come esclusivi titolari, insieme alla categoria datoriale, della creazione di ricchezza – la legge di bilancio ha introdotto la cosiddetta *flat tax incrementale* per i lavoratori autonomi e le imprese individuali con un onere stimato per il bilancio pubblico in oltre 800 milioni di euro nel 2024. La previsione di legge permette al reddito del 2023 in eccesso del massimo del reddito annuo realizzato nel triennio precedente di essere assoggettato (nei limiti di 40.000 euro) a una tassazione agevolata del 15%, sostitutiva dell'IRPEF e delle sue addizionali⁹⁸.

Se le finalità di tale norma sono di difficile comprensione, le valutazioni di equità ed efficienza appaiono nettamente negative. Dal punto di vista dell'equità orizzontale, a parità di reddito nel 2023 e senza diversità nella capacità contributiva, due contribuenti verrebbero assoggettati a tassazione diversa a seconda del livello di incremento del reddito realizzato rispetto al massimo annuo nel periodo 2020-2022⁹⁹. Per quanto concerne l'efficienza, è difficile che una misura valida per un solo anno d'imposta possa incentivare strutturalmente l'attività economica o l'emersione di basi imponibili. Più verosimile appare invece il rischio di comportamenti opportunistici da parte dei contribuenti volti a massimizzare il reddito agevolabile con il posticipo al 2023 della fatturazione dell'ultimo trimestre del 2022 o l'anticipo al 2023 della fatturazione 2024.

La discutibile detassazione di mance e fringe benefits

Con riferimento alla spinta verso una maggiore cedolarizzazione del sistema fiscale la manovra di bilancio espunge dal perimetro di applicazione dell'IRPEF le somme destinate dai clienti a titolo di liberalità (le cosiddette mance) nei settori della ristorazione e delle attività ricettive, sottoponendole a un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle sue addizionali con un'aliquota del 5%¹⁰⁰.

La misura si pone nel solco di interventi di detassazione di parti della retribuzione che nel passato hanno già interessato, ad esempio, i premi di produttività per cui la manovra di bilancio prevede un dimezzamento dell'aliquota impositiva per il 2023 (dal 10% al 5%), sottovalutando le indesiderabili risposte comportamentali dei datori di lavoro, incentivati a camuffare come mance o premi di produttività componenti della retribuzione in chiaro per beneficiare di trattamenti fiscali agevolati e abbattere il costo del lavoro. Si perpetua così il circolo vizioso per cui le mance, ora sotto-tassate, giustificano i bassi salari e i bassi salari motivano le mance. Tenendo inoltre conto del fatto che le mance sono escluse dal calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali, oltre che dai premi di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e dal TFR, la misura produce impatti negativi sull'entità dei redditi differiti, esacerbando le prospettive di povertà pensionistica per i lavoratori dei settori coinvolti, e danneggia il sistema previdenziale nel suo complesso.

E' difficile considerare il menzionato intervento sulle mance come una misura robusta di sostegno ai salari. Altrettanto discutibili, se finalizzati ad incrementare i bassi e stagnanti salari italiani, appaiono gli interventi di detassazione per il 2022 delle compensazioni non monetarie (*fringe benefits*) erogate dalle imprese ai propri dipendenti¹⁰¹.

Nel 2018 appena il 19,2% dei lavoratori dipendenti beneficiava dei *fringe benefits* e appena il 2,5% dei lavoratori riceveva una compensazione superiore ai 3.000 euro, limite massimo di deducibilità indicato nel recente Decreto *Aiuti quater*¹⁰². Solo il 6,1% del decile peggio retribuito riceveva qualche forma di *fringe benefit* contro il 45,8% dei lavoratori collocati nel 10% meglio retribuito della forza lavoro, e la distribuzione dei *fringe benefits* era particolarmente squilibrata con un indice di Gini elevato (0,43). Se i beneficiari potenziali dell'intervento legislativo sono pochi, anche la distribuzione del beneficio premierebbe notevolmente, sulla base dei dati distribuzionali del 2018¹⁰³, i lavoratori con salari più alti, aumentando le sperequazioni retributive esistenti.

La strategia di incremento dei salari e di sostegno ai redditi delle persone meno abbienti incardinata sulla detassazione dei *fringe benefits* appare come una soluzione poco equa ed efficiente che sottovaluta quanto gli incrementi salariali dipendano in via prioritaria dalle scelte di investimento delle imprese e dagli esiti della contrattazione tra sindacati e categorie datoriali, i cui equilibri possono essere anzi turbati da interventi del genere.

La piaga sociale dell'evasione fiscale e contributiva

L'evasione fiscale e contributiva costituisce una spaventosa piaga sociale che mina profondamente il nostro patto di cittadinanza. La tendenza alla riduzione del fenomeno registrata negli ultimi anni, a partire dai progressi nel contrasto all'evasione IVA senza consenso¹⁰⁴, è da accogliere con indubbio favore: il *tax gap relativo*¹⁰⁵ è calato di 3,7 p.p. tra il 2014 e il 2019. In termini assoluti le imposte evase sono scese da 110 a 99 miliardi di euro circa nei sei anni considerati. Va osservato come siano cambiate le tendenze dei gap delle singole imposte con il gap IVA in calo, "compensato" dalla crescita sostenuta del gap IRPEF relativo ai redditi da lavoro autonomo e di impresa individuale, oggetto di trattamento di favore nell'articolato dell'ultima legge di bilancio. Irrobustire il contrasto all'evasione, aggredendo l'evasione IVA con consenso è, fuori da ogni retorica, una missione talmente importante da essere stata inserita tra gli obiettivi del PNRR: il tax gap relativo deve, secondo gli impegni assunti con l'UE, scendere al 17,6% entro il 2023 (dal 18,4 del 2019) e al 15,8% del 2024.

Il Governo non ha ancora annunciato i capisaldi dell'azione di contrasto all'evasione, rimandati plausibilmente a un nuovo disegno di legge delega per la riforma fiscale, preannunciato per l'inizio del 2023.

Oxfam Italia e la Campagna *Sbilanciamoci* hanno avanzato proposte emendative¹⁰⁶ al testo della legge di bilancio volte ad accelerare la lotta all'evasione fiscale a partire dal rafforzamento delle attività di analisi del rischio fiscale e di controllo dell'Agenzia delle Entrate attraverso la previsione di una piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Nonostante le proposte fossero allineate ai criteri direttivi previsti nel disegno di legge delega discussa dal legislatore nella legislatura precedente, gli emendamenti sono stati bocciati nell'iter del provvedimento nella Commissione Bilancio della Camera dei Deputati.

Altrettanta poca attenzione è stata dedicata dal legislatore, durante la sessione di bilancio, alla necessità di potenziamento dell'attività di riscossione. Le proposte di Oxfam e Sbilanciamoci in tal senso sono rimaste inascoltate. Tra le proposte figurava la possibilità di rendere evitabili i pignoramenti al buio, consentendo all'Agente della riscossione di avere accesso in tempo reale all'informazione sulla capienza di ogni singolo rapporto iscritto nell'Anagrafe dei rapporti finanziari, e l'estensione dei pignoramenti anche ai crediti verso altri soggetti privati come emergono dalla fatturazione elettronica.

E mentre la riforma della riscossione è rinviata a un incerto domani, il Governo non ha lesinato nell'ultima legge di bilancio ad approntare una serie di misure condonistiche che sviliscono la fedeltà fiscale, esasperano comportamenti opportunistici dei contribuenti, impattando negativamente sulla propensione all'adempimento¹⁰⁷.

La legge di bilancio prevede infatti *inter alia* l'annullamento dei debiti fiscali di importo residuo fino a 1.000 euro comprensivi di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, affidati all'Agente

della riscossione nel periodo 2000-2015¹⁰⁸. E' inoltre introdotta una forma di definizione agevolata delle cartelle affidate all'Agente della riscossione tra il 1 gennaio 2000 e il 30 giugno 2022: i debiti potranno essere estinti dietro pagamento delle sole imposte dovute, escludendo sanzioni ed interessi, in soluzione unica o con una rateizzazione fino a 18 rate con interessi ridotti.

Le giustificazioni addotte per il via libera alle nuove rottamazioni – concedere maggiori spazi di manovra nonché ridurre i costi amministrativi dell'Agente della riscossione e supportare i cittadini in difficoltà con i pagamenti - appaiono fortemente discutibili alla luce di mancati interventi strutturali, come quelli suggeriti da Oxfam, per efficientare l'attività di riscossione e in virtù dell'assenza di una qualsivoglia analisi dei profili di difficoltà oggettiva di versamento dei contribuenti indebitati con l'erario.

Le due disposizioni menzionate riducono il gettito per lo Stato (atteso dall'ordinaria attività di riscossione e dagli introiti previsti dalle rottamazioni precedenti) ma, soprattutto, inficiano ulteriormente l'equità verticale e orizzontale del sistema fiscale. L'equità verticale si riduce perché si concede di non pagare le imposte a contribuenti con capacità contributiva non necessariamente inferiore a quella di chi paga regolarmente il dovuto. Quella orizzontale è ridotta allorché contribuenti che abbiano ricevuto una cartella per la medesima violazione tributaria vengono trattati diversamente, con quelli che hanno pagato "danneggiati" rispetto a chi non lo ha fatto.

Nel tentativo di reperire risorse nell'immediato la legge di bilancio si è spinta su interventi fiscali che, in assenza di una riforma organica del fisco, rischiano di beneficiare ulteriormente, *pro tempore*, i titolari di redditi da capitale attraverso la rivalutazione - ai fini del computo di plusvalenze e minusvalenze finanziarie e dietro pagamento di un'imposta sostitutiva modesta - delle partecipazioni negoziate anche in mercati regolamentati, dei terreni edificabili e con destinazione agricola, di quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio. Con lo stesso intento di recupero delle risorse per l'erario il Governo ha anche, più incresciosamente, optato per la concessione dell'opzione di affrancamento o rimpatrio - dietro pagamento di un'imposta sostitutiva esigua (del 9% per i soggetti IRES e del 30% per i soggetti IRPEF, aliquote ulteriormente ridotte in caso di accantonamento dei proventi per due esercizi finanziari) - di utili o riserve di utili non distribuiti a soggetti residenti da parte di società partecipate localizzate in giurisdizioni fiscali non cooperative (paradisi fiscali).

Tassazione degli extraprofitto di portata limitata

Poco ambizioso appare infine l'intervento nella legge di bilancio relativo alla tassazione degli extraprofitto degli operatori del comparto dell'energia fossile i cui utili 2022 eccedenti del 10% l'utile medio realizzato nel triennio 2019-2021 verranno tassati al 50% nei limiti del 25% del patrimonio netto di ciascun soggetto passivo all'inizio del 2022.

L'intervento che recepisce le norme del Regolamento 1854¹⁰⁹ del

Consiglio UE (6 ottobre 2022) poteva essere più ambizioso (con un'aliquota più elevata a fronte della concessione di deducibilità del tributo ai fini IRES ed IRAP) ed essere esteso ad altri settori, come il settore farmaceutico ed assicurativo, che hanno beneficiato senza grandi "meriti produttivi" della congiuntura economica.

Così non è stato, nonostante le richieste avanzate da un ampio fronte della società civile (e.g. dalla piattaforma *Non per Noi, ma per Tutte e Tutti*¹¹⁰) e dalle forze di opposizione.

E' mancato anche un intervento legislativo, previsto inizialmente nella bozza della legge di bilancio, volto a minimizzare i rischi di incostituzionalità del contributo di solidarietà contro il caro bollette introdotto a maggio 2022 dal Governo Draghi. Un tributo il cui disegno della base imponibile e il carattere di indeducibilità rischia di non passare l'esame della Corte Costituzionale cui, in modo del tutto razionale, i soggetti passivi vorranno verosimilmente demandare una verifica di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

I versamenti sottodimensionati del contributo (appena 2,76 miliardi di euro al 30 novembre 2022 rispetto ai 10,5 miliardi di gettito stimato dal MEF¹¹¹) sono d'altronde indicativi di tali intenzioni: se i ricorsi amministrativi da parte di alcune società contro gli atti dell'Agenzia delle Entrate non hanno sorbitato l'"effetto desiderato" per mancanza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo, i futuri contenziosi tributari (post accertamento per omesso, tardivo o parziale versamento degli importi dovuti o per avverso diniego di rimborso di quanto versato) potranno avere esiti diversi.

I tentativi di arrivare, attraverso un'oculata azione emendativa, alla revisione del disegno del contributo di solidarietà vigente nel 2023 sono rimasti inascoltati con rischi non trascurabili di perdita di risorse fondamentali (già incassate o ancora da incassare) per il contrasto al caro energia.

3.3 La preoccupante abrogazione del reddito di cittadinanza e il discutibile approccio categoriale nell'azione di contrasto alla povertà

Aumentando ansie e preoccupazioni sociali di ampie fasce di popolazione in condizione di disagio, con la legge di bilancio per il 2023 il reddito di cittadinanza (RDC), misura universale di contrasto alla povertà in vigore in Italia, viene abrogato a partire dal 1 gennaio 2024 e sostituito da un istituto di cui oggi si sa ancora poco. Per il 2023 l'erogazione del RDC è confermata per soli sette mesi per il segmento di percettori, i cosiddetti "occupabili", che nelle valutazioni del Governo hanno maggiori probabilità di trovare un'occupazione e che saranno sostenuti attraverso attività di formazione, riqualificazione professionale e accompagnamento al lavoro.

Il nuovo criterio dell'"occupabilità" rappresenta così la linea di

demarcazione tra chi nell'anno appena iniziato riceverà integralmente il sussidio e chi ne beneficerà per un numero ridotto di mensilità.

Se la normativa previgente del RDC, in vigore dal 2019, considerava occupabili¹¹² individui che non partecipavano al mercato del lavoro da meno di due anni, l'ultima legge di bilancio ha rivoluzionato in modo profondamente discutibile la nozione di "occupabilità". Abbandonando una qualsivoglia valutazione delle caratteristiche individuali di chi è fuori dal mercato del lavoro e/o vi cerca di rientrare (come il grado di istruzione, le competenze possedute, le eventuali esperienze lavorative precedenti), l'occupabilità non verrà più valutata sulla base di criteri oggettivi in grado di selezionare individui con maggiore probabilità di trovare un impiego, ma coinciderà nel 2023, in modo del tutto inedito rispetto alla consolidata prassi internazionale, con la mera appartenenza a nuclei familiari senza minori, componenti disabili o persone con oltre 60 anni di età.

E' assai arduo immaginare la concretizzazione dell'assunto governativo che dopo soli sette mesi i soggetti "occupabili" possano trovare un impiego a fronte di una selezione della platea costituita da soggetti fragili e privi, in larga parte, di prospettive occupazionali. A confermare tali caratteristiche degli "occupabili" destinati alla riduzione del beneficio nel 2023 - circa 400.000 famiglie, quasi il 40% dei nuclei percettori secondo le stime del Governo - è la fotografia offerta dall'Istat nel corso delle audizioni parlamentari sulla legge di bilancio¹¹³: appena 3 individui su 10 superano il grado di istruzione superiore a quello della scuola dell'obbligo e quasi 2/3 degli "occupabili" risiedono nelle regioni meridionali dove la domanda di lavoro è marcatamente più ridotta. Secondo le elaborazioni di Massimo Baldini ad essere esclusi a inizio agosto 2023 dal beneficio saranno in prevalenza "persone singole o coppie senza figli, non più giovani, con bassi livelli di istruzione che vivono al Sud"¹¹⁴. Nel corso della propria audizione l'Istat ha inoltre evidenziato come le caratteristiche degli "occupabili", come ridefiniti dal legislatore, non siano dissimili da quelle degli altri percettori del RDC, confermando implicitamente che la scelta attuata dal Governo non consente di selezionare tra gli attuali beneficiari coloro che abbiamo maggiori prospettive occupazionali.

Per quanto concerne queste ultime, l'intervento legislativo sembra disinteressarsi delle ragioni di fondo degli scarsi ad oggi (e deboli dal punto di vista della qualità dell'impiego ottenuto) ritorni occupazionali dei beneficiari del reddito di cittadinanza tenuti alla sottoscrizione del patto per il lavoro. Sui circa 920.000 dei beneficiari del sussidio indirizzati finora ai servizi per il lavoro, appena 90 mila hanno sottoscritto un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e solo il 3% è impiegato con un profilo occupazionale medio-alto, mentre il resto è rimasto intrappolato in professioni non qualificate e impiegato in lavori scarsamente retribuiti e con contratti di breve durata¹¹⁵.

Eppure le cause dell'"insuccesso", sotto il profilo occupazionale, dell'RDC sono ben note: il livello ridotto di capitale umano, difficilmente recuperabile in soli sette mesi, dei percettori che li rende poco "appetibili" per le imprese, i problemi di organico ed organizzativi dei servizi per

l'impiego, difficilmente colmabili in poco tempo nel quadro del programma GOL, nonché la già menzionata bassa domanda di lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, che, anche a fronte di un potenziamento degli strumenti di politica attiva, condiziona negativamente le prospettive di un rapido collocamento dei beneficiari nel mercato del lavoro.

Accompagnate da una stigmatizzazione pubblica senza precedenti e da un crescente disgusto misto a indifferenza verso i poveri in un Paese in cui la coesione sociale è un obiettivo politico scarsamente perseguito, le scelte del Governo riportano alla ribalta - in tutta la sua bieca semplificazione, indefinitezza e inadeguatezza per un'azione di policy efficace di contrasto alla povertà - la categoria del *povero abile* (al lavoro). Gli "occupabili" (i nuovi *poveri abili*) non hanno diritto di sostegno pubblico al reddito, mentre la dipendenza dalle finanze pubbliche è concessa solo ai poveri "incolpevoli". Per di più con il paradosso che tra i soggetti *inabili*, meritori di tutela, rientra anche chi tra i disabili, gli over-60 e i genitori può e vorrebbe lavorare.

L'approccio categoriale per il godimento del diritto di sostegno al reddito, individualizzando la condizione di povertà, esclude ogni riferimento al contesto socio-economico, le barriere presenti sul mercato del lavoro o le policy inadeguate come le politiche attive carenti o le deboli misure di conciliazione. Difficile immaginare le ragioni per cui uno strumento di sostegno al reddito debba discriminare tra un giovane istruito e una persona affetta da disabilità (che continuerà a vedere garantita una tutela a breve termine senza che sia potenzialmente ovviata la sua condizione di indigenza) inserite in un contesto che non offre opportunità di impiego adeguato ad entrambi.

Con le sue scelte e, in particolare, con l'esclusione della variabile contesto dall'analisi della povertà il Governo accentua la confusione tra *volontà* e *possibilità* di lavorare, da tempo prona a facili strumentalizzazioni e stigmatizzazioni nel dibattito pubblico. Concentrandosi esclusivamente sulle variabili anagrafiche, fisiche e familiari il nuovo esecutivo finisce, in particolare, ad avallare l'idea che chi, in assenza di impedimenti personali e familiari, non lavora, lo fa per mancanza di *volontà* (o al più per capacità limitate) e perché può scegliere di non farlo grazie al RDC.

Tale sottrazione al dovere sociale di lavorare con immotivato aggravio sul bilancio dello Stato, è sufficiente a motivare la revoca del beneficio pubblico (o una sua sostituzione a regime con altre misure di politica attiva) a chi è additato come adagiato sulla nullafacenza, "sdraiato sul divano", "drogato di assistenza".

Curiosamente, assurdo a tale morale, il Governo non pare essersi interrogato sul fatto che il "dovere di lavorare" ammetta deroghe: può essere per esempio "evaso" grazie alle ricchezze familiari ereditate in un Paese, come l'Italia, dove per spingere a lavorare chi beneficia di tali opportunità non si toglie pressoché nulla a quelle stesse eredità.

Il Governo ha inoltre minimizzato il fatto che circa 1/5 dei percettori del RCC cui propone di togliere il sussidio già lavorano, cumulando il

sussidio con appena il 20% della propria retribuzione. Qualcuno tra tali beneficiari-lavoratori aveva un impiego anche prima di percepire il sussidio, qualcuno lo ha trovato dopo l'inizio di fruizione della misura. Il RDC è servito a portare i redditi complessivi di molte famiglie sopra la soglia della miseria, garanzia troppo spesso non data dal lavoro da solo. Riemerge prepotentemente la variabile-contesto, minimizzata dall'esecutivo, com'anche, implicitamente, la considerazione che il lavoro non basti oggi, per troppi, a soddisfare i bisogni propri e quelli del proprio nucleo familiare.

La visione suggellata dal Governo è quella di una società in cui l'obiettivo di far rispettare a tutti (ad eccezione di chi povero non è) il dovere di lavorare costringe troppe persone - quelli che non trovano lavoro e quelli che lo trovano ma con salari insufficienti – a una vita non libera né dignitosa. La preferenza che, assieme a molti, esprime Oxfam è quella per una società che ricorra a misure come il RDC per non consegnare alla miseria chi, pur in grado di lavorare, non trova lavoro o percepisce paghe poco dignitose. Misure che permettano altresì la possibilità di aumentare il proprio salario di riserva, rifiutando impieghi precari, incentivando la creazione e la disponibilità di un numero maggiore di posti di lavoro buoni ed appaganti.

Oggi sta purtroppo prevalendo un approccio categoriale che si pone nel solco della tradizionale resistenza a interpretare il reddito come un diritto e a favorire interventi di carattere universalistico che garantiscano tutele a tutti, purché bisognosi. Un approccio – va detto – mai del tutto abbracciato dalla previgente versione dell RDC (con riferimento alle forti barriere d'accesso per gli stranieri residenti in condizioni di bisogno) e che contribuisce a criminalizzare in generale la povertà o ad “attenuare” tale assunto considerandola possibilmente come una non-responsabilità individuale se non si è in grado di lavorare. L'istituto era senz'altro migliorabile e poteva essere reso più equo ed efficiente (a partire, ad esempio, dalle proposte avanzate dal Comitato di Valutazione dell'RdC presieduto dalla Prof.ssa Chiara Saraceno, su cui ci siamo soffermati nel rapporto dell'anno precedente)¹¹⁶, ma il titolo per accedere a tale strumento di solidarietà doveva e deve restare la condizione di bisogno e non l'impossibilità di lavorare.

Il risultato netto dell'azione del nuovo governo è che, nell'incertezza sulle scelte per il 2024, tra il mese di agosto e il mese di dicembre 2023 l'Italia non disporrà più di una misura universale di contrasto della povertà e osteggerà verosimilmente la preannunciata Raccomandazione della Commissione Europea sul reddito minimo¹¹⁷. Correremo il rischio di accentuare la disperazione degli “occupabili” a partire dal prossimo mese di agosto, rendendoli facili prede per l'economia sommersa, lo sfruttamento o la criminalità organizzata. In questo scenario, la riduzione dei costi, associata all'intervento, non si tramuterebbe necessariamente in un risparmio per la collettività, se tale risparmio dovrà essere compensato con un rafforzamento in termini di sicurezza privata o investimenti nel sistema carcerario¹¹⁸. A proposito dei costi della misura, va osservato come la mancata indicizzazione all'inflazione del reddito-soglia per l'accesso al RDC - contrariamente a quanto accade per le pensioni di importo basso, che hanno importi superiori al valore medio

del RDC, gli ammortizzatori sociali o l'assegno sociale - già oggi comporta per molti percettori del sussidio, titolari di reddito da lavoro o pensione, l'esclusione dal beneficio, oltre a non tutelare il potere d'acquisto dei nuclei percettori¹¹⁹. I benefici per il bilancio pubblico (legati a una diversa reattività all'inflazione della spesa aggregata per il RDC e del PIL) sono realizzati al costo di una crescente ingiustizia sociale a fronte di indesiderabili e costosi interventi condonistici o dilazioni dei debiti erariali per le società calcistiche.

3.4 Disparità sul mercato del lavoro e rischio di aumento della povertà lavorativa

Il lavoro è il pilastro fondativo del nostro patto di cittadinanza. La nostra Costituzione lo considera la base per la dignità e la libertà dell'individuo e gli riconosce un'importante funzione: quella di concorrere al progresso materiale e spirituale della nostra società. Oggi però il dettato costituzionale appare contraddetto dalla realtà. Una realtà contraddistinta da forte precarietà, discontinuità e saltuarietà lavorativa, da ampie e crescenti disuguaglianze sul mercato del lavoro, da vecchie e nuove forme di sfruttamento, dal valore sociale del lavoro scarsamente riconosciuto. In troppi casi, come illustrato nella parte dedicata al fenomeno della *povertà lavorativa* nel capitolo 2, avere un'occupazione non basta più a condurre un'esistenza libera e dignitosa, a far fronte ai bisogni del proprio nucleo familiare, a garantirsi prospettive di un futuro di benessere.

Nel contesto della "crisi del lavoro" che attanaglia il nostro Paese destano preoccupazioni alcune iniziative messe in campo dal nuovo governo ad avvio di legislatura e gli apparenti intendimenti normativi in cantiere per il nuovo anno. Iniziative che rischiano di acuire le disparità sul mercato del lavoro e di accentuare la condizione di *povertà lavorativa*, invece di restituire *dignità* a chi con il proprio duro, spesso precario ed insicuro, lavoro contribuisce alla creazione di ricchezza e al progresso economico e sociale del Paese.

Tre aspetti – che attengono ai temi della flessibilizzazione del mercato del lavoro, della tutela dei minimi salariali e delle politiche di incentivo all'occupazione – meritano particolare attenzione.

Le pericolose spinte verso una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro

I primi interventi di *flessibilizzazione* del mercato del lavoro, a cavallo degli anni '90 e 2000, hanno favorito la moltiplicazione delle tipologie contrattuali atipiche e una progressiva riduzione dei vincoli per i datori di lavoro ad assumere lavoratori con contratti a termine o a esternalizzare attività o parti del ciclo produttivo. Ne è risultata un'accentuazione delle caratteristiche di dualità nel mercato del lavoro italiano. Un mercato del lavoro che ha visto nel tempo contrapporsi a un segmento di lavoratori più protetto - con maggiore stabilità delle relazioni contrattuali, salari più elevati, possibilità di accesso alla formazione continua e agli

ammortizzatori sociali – una componente crescente di lavoratori con prospettive peggiori in termini di stabilità lavorativa, retribuzione, trattamento pensionistico, accesso al credito e alla formazione.

Tra gli interventi lavoristici della seconda decade del millennio, il Decreto Poletti del 2014, lungi dal favorire il lavoro dipendente a tempo indeterminato, ha ampliato le possibilità di ricorso ai contratti a termine, superando l'obbligo per i datori di lavoro di identificare causali giustificative al loro utilizzo, sottoposte al vaglio della magistratura. Le riforme collegate al Jobs Act del Governo Renzi – pur riducendo *pro-tempore* il differenziale di costo tra lavoro standard e non - non hanno invertito la tendenza delle imprese a utilizzare prestazioni lavorative di breve durata, prevedendo il mantenimento del regime di a-causalità per contratti di durata inferiore ai 12 mesi.

In controtendenza e orientato a porre un argine all'eccessiva liberalizzazione della contrattazione a termine, il Decreto Dignità del 2018 ha introdotto regole più stringenti per il ricorso ai contratti a tempo determinato attraverso previsioni di restrizioni in caso di rinnovi dei contratti di durata superiore a un anno (con incrementi della contribuzione previdenziale addizionale a carico del datore di lavoro) e di una riduzione del numero delle proroghe di uno stesso contratto (passata da 5 a 4) e del limite massimo di durata complessiva ammessa (passata da 36 mesi a 24 mesi).

Al momento della sua introduzione l'intervento ha determinato effetti ambivalenti sul mercato del lavoro¹²⁰: a un incremento delle attivazioni a tempo indeterminato e a una forte contrazione dei contratti a tempo determinato di lunga durata (oltre i 6 mesi) è corrisposto un aumento dei contratti a tempo determinato di più breve durata (dai 4 ai 6 mesi).

Se la filosofia di rendere più costoso il ricorso al lavoro non standard e limitare il ricorso agli avviamenti con forme di lavoro discontinuo e di breve durata è desiderabile – a partire dalla definizione di un perimetro più nitido, con poche e stringenti causali per il ricorso alla contrattazione a tempo determinato, stabilite per legge o, più efficacemente, valorizzando la contrattazione collettiva – destano preoccupazione le apparenti intenzioni¹²¹ del nuovo Governo di muoversi in direzione opposta, all'insegna di una maggiore flessibilizzazione contrattuale, con previsioni di allungamento a 36 mesi delle assunzioni, senza causale, con contratti a termine.

Che il Governo Meloni non intendesse perseguire interventi di irrigidimento del mercato del lavoro, favorendo le strategie competitive delle imprese basate sulla compressione dei costi del lavoro, è d'altronde apparso piuttosto nitidamente sia in fase di campagna elettorale che nella traduzione delle promesse elettorali in norme di legge. Particolare attenzione va prestata all'intervento, previsto nella legge di bilancio per il 2023, sulla disciplina dei contratti di prestazione occasionale (CPO), una forma contrattuale atipica che permette agli utilizzatori (imprenditori, professionisti, lavoratori autonomi, associazioni, fondazioni e amministrazioni pubbliche con regolamentazioni ad hoc per la P.A. e le imprese del settore agricolo) di acquisire con modalità semplificate prestazioni di lavoro saltuarie di ridotta entità.

L'intervento del Governo va letto alla luce dell'evoluzione normativa *travagliata* di questa forma contrattuale che ha rappresentato - a partire dal suo "precursore", il contratto di *lavoro accessorio* che il CPO, insieme al *libretto famiglia*, ha sostituito nel 2017 - uno degli istituti (alla stregua del *lavoro intermittente* o a *chiamata*) cui i datori di lavoro hanno fatto maggior ricorso nel recente passato per rispondere alla domanda di lavoro discontinuo.

Introdotta dal Decreto Biagi nel 2003, il lavoro accessorio perseguiva l'intento di far emergere forme di lavoro saltuario fuori dall'attività d'impresa (come il baby-sitting, il giardinaggio o le ripetizioni private), svolte prevalentemente in modo sommerso. Aveva una durata massima ristretta (30 giorni) e limiti ai compensi (5000 euro annui, innalzati a 10.000 euro per prestazioni svolte in favore di un'impresa familiare) entro i quali la prestazione poteva essere pagata con *voucher* (o buoni lavoro). Nel 2009 l'uso dei voucher è stato consentito anche alle imprese e nel 2010 è stato esteso anche agli utilizzatori nella pubblica amministrazione.

Se fino alla fine degli anni 2000 il lavoro accessorio non ha registrato una grande diffusione, la dinamica è cambiata a partire dal 2012. In quell'anno, con la legge Fornero, si liberalizzava il lavoro accessorio, estendendo di fatto l'uso dei *voucher* a tutti i settori produttivi con l'unico limite del tetto ai compensi percepibili nel corso di un anno solare (5.000 euro per ogni prestatore con una restrizione a 2.000 euro di compensi per prestazioni nei confronti di singoli professionisti o imprenditori commerciali).

Il ricorso ai *voucher* ha registrato così un incremento significativo con un marcato effetto travaso dal lavoro intermittente (per cui la legge Fornero ha previsto invece una riduzione del campo di applicazione e l'introduzione dell'obbligo di *tracciabilità*) a parziale conferma dell'utilizzo di forme di lavoro meno regolate come rivestimento legale di lavoro irregolare o sommerso, pur a fronte dell'innegabile esistenza di una domanda genuina di lavoro discontinuo la cui accettabilità, in termini di conseguenze per il lavoratore, presenta però ampi profili di discutibilità.

Il Decreto Poletti del 2014 liberalizza ulteriormente il lavoro accessorio, eliminando il requisito della natura meramente occasionale della prestazione. Con le riforme del Jobs Act il limite dei compensi per i buoni lavoro veniva quindi portato a 7.000 euro nel corso di un anno civile, pur mantenendo il limite di 2.000 euro di compensi per prestazioni svolte per singolo imprenditore o professionista.

A seguito dell'esplosione dei buoni lavoro (fino al picco degli oltre 130 milioni di *voucher* venduti e riscossi nel 2016) e delle proposte referendarie abrogative della CGIL, l'istituto del lavoro accessorio è stato definitivamente abolito, sostituito dal CPO e dal *libretto famiglia* (forme contrattuali su cui è re-intervenuto anche il Decreto Dignità del 2018).

E' stato ripristinato il carattere occasione della prestazione lavorativa, a sua volta limitata relativamente alle caratteristiche degli utilizzatori e dei prestatori, delle soglie economiche e temporali di utilizzo, delle attività e

dei settori ammessi: in particolare, il campo di applicazione del lavoro occasionale escludeva le imprese con più di 5 dipendenti, il tetto dei compensi annui veniva nuovamente ridotto a 5.000 euro per ciascun committente e prestatore e il limite massimo di ore annue lavorabili veniva fissato in 280 ore, distinguendo tra il lavoro occasionale per le imprese (pagato 9 euro lorde all'ora) e quello svolto per le famiglie (10 euro lorde all'ora).

L'utilizzo del lavoro occasionale veniva inoltre consentito solo attraverso il ricorso a una piattaforma gestita dall'Inps per garantirne la tracciabilità, che ha prodotto un nuovo effetto-travaso con una ripresa significativa delle attivazioni a chiamata a partire dal secondo semestre del 2017 ma anche di un incremento delle attivazioni del tempo determinato e del lavoro in somministrazione.

Il Governo Meloni è intervenuto sulla disciplina delle prestazioni occasionali nella legge di bilancio, innalzando il limite massimo dei compensi erogabili alla totalità dei lavoratori impiegati da ciascun committente da 5.000 a 10.000 euro (lasciando invariato il limite di 5.000 euro di compenso annuo massimo per ogni prestatore) e estendendo l'utilizzo dei CPO alle imprese fino a 10 dipendenti.

In via sperimentale, per il biennio 2023-2024 il ricorso alle prestazioni occasionali è inoltre consentito alle imprese del settore agricolo, esente da imposizione fiscale, per un massimo di 45 giorni lavorativi (su un anno di durata contrattuale massima) per singolo lavoratore, appartenente a specifiche categorie tra cui disoccupati, studenti under-25, percettori di ammortizzatori sociali e reddito di cittadinanza che non abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato in agricoltura nel triennio precedente.

L'intervento promuove una maggiore liberalizzazione per le prestazioni occasionali senza alcuna discussione circa il livello di accettabilità della domanda di lavoro discontinuo. Senza, in particolare, volersi interrogare su quanto le esigenze organizzative e produttive delle imprese si contemperino con quelle dei lavoratori di ottenere certezza retributiva e di protezione e senza porsi il problema del potenziale effetto sostitutivo e destrutturante dei *voucher* (tra l'altro mai testato contro l'ipotesi di favorire maggiore trasparenza del lavoro nelle fasce professionali più basse) rispetto al lavoro ordinario.

Ritardi nella tutela dei minimi salariali

Garantire salari adeguati è condizione necessaria per contrastare la povertà lavorativa di chi è impiegato con un contatto di tipo subordinato. L'intervento non è sufficiente da solo a ridurre il fenomeno su cui pesa, in modo rilevante, la discontinuità lavorativa o il numero esiguo di ore lavorate durante l'anno.

Minimi salariali validi per tutti i lavoratori dipendenti costituiscono lo strumento di tutela principale contro le situazioni di basso salario. Per garantirli nel contesto italiano le strade percorribili sono notoriamente due, non necessariamente alternative.

La prima strada è quella dell'estensione dei contratti collettivi principali,

stipulati tra soggetti maggiormente rappresentativi, a tutti i lavoratori del settore (*erga omnes*).

Una seconda strada riguarda la previsione di un salario minimo legale, una leva importante per garantire ai lavoratori dipendenti salari dignitosi (e future pensioni dignitose), influenzando anche (“effetto faro”) la dinamica delle retribuzioni dei lavoratori formalmente autonomi, ma che condividono alcune caratteristiche dei dipendenti a partire da un limitato potere negoziale.

Nonostante il tema dei bassi salari non dominasse i manifesti elettorali dell’attuale maggioranza di governo, le forze politiche del centrodestra hanno formalmente espresso, a fine novembre 2022, un atto di indirizzo¹²² al governo che, ha aperto alla via dell’*erga omnes* e precluso un intervento sul salario minimo legale.

Le motivazioni addotte spaziano dal timore per l’aumento del costo del lavoro e la perdita di competitività delle imprese fino alla preoccupazione per una spinta inflazionistica e l’aumento della disoccupazione conseguente all’implementazione della misura. Eppure, come conferma la ricerca socio-economica, se ben disegnato, il salario minimo legale non ha effetti distorsivi sull’occupazione¹²³ e può persino portare benefici per il sistema economico, attraverso la riallocazione dei lavoratori a bassa retribuzione da imprese meno produttive (con salari tipicamente più bassi) a quelle più produttive¹²⁴.

Va da sé che la definizione della retribuzione da assumere come soglia e l’ammontare della soglia stessa necessiterebbero particolare attenzione. A seconda delle scelte il numero dei lavoratori coperti (con particolare attenzione ai lavoratori domestici e agricoli maggiormente interessati dall’intervento di tutela salariale) potrebbe andare dal 6,4% (salario base + tredicesima + TFR con soglia a 8 euro) fino al 29,7% (solo salario base con soglia a 9 euro), come illustrato dalla relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia¹²⁵. Affidare il compito di definire i parametri del salario minimo e le modalità di erogazione, nonché i compiti di monitoraggio, verifica e adeguamento periodico a organi consultivi con una forte rappresentanza sindacale, appare una scelta sensibile, indicata anche dalla direttiva UE sul salario minimo. Le decisioni del Governo hanno però ad oggi definitivamente precluso la possibilità di attuare l’istituto, affrontando costruttivamente le divergenze negli approcci proposti dai suoi sostenitori nel nostro Paese¹²⁶.

La dubbia efficacia degli incentivi occupazionali per cambiamenti strutturali del mercato del lavoro

Nel corso dell’ultimo decennio si sono susseguiti interventi legislativi orientati a incentivare nuove assunzioni o favorire trasformazioni da contratti precari verso contratti stabili, attraverso l’alleggerimento, strutturale o legato a parentesi congiunturali, del costo del lavoro sostenuto dai datori di lavoro per specifiche forme contrattuali e tipologie di lavoratori “deboli” (prevalentemente giovani, apprendisti, donne, soggetti disoccupati).

Il Governo Meloni si è posto nel solco degli interventi del recente passato, confermando, nella legge di bilancio per il 2023, con alcune modifiche, una serie di interventi agevolativi preesistenti, previa autorizzazione da parte della Commissione Europea, tra cui:

- l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali (con l'esclusione dei premi e contributi INAIL) per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato (o trasformazioni dei contratti a termine in quelli stabili), effettuate nel 2023, dei beneficiari del reddito di cittadinanza¹²⁷;
- l'esonero contributivo totale per assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di giovani under-36¹²⁸;
- l'esonero contributivo totale per assunzioni o trasformazioni a tempo determinato e indeterminato di donne lavoratrici svantaggiate¹²⁹.

E' rilevante osservare come a fronte di un acceso dibattito sui costi e sui ritorni occupazionali del reddito di cittadinanza, poca attenzione venga rivolta agli effetti prodotti dalle agevolazioni all'occupazione che nel 2021 avevano raggiunto¹³⁰, in termini di costo annuo aggregato, 20 miliardi di euro, più del doppio degli stanziamenti annui per l'RDC.

Eppure una valutazione accurata sugli effetti degli incentivi contributivi (economici, normativi) sarebbe cogente visto che la loro stessa esistenza è giustificata con la necessità di determinare un cambiamento sul mercato, considerato irraggiungibile autonomamente.

Appaiono a tal fine rilevanti alcune rilevazioni recenti a cura dell'Inapp.

Se quasi 1 nuova assunzione su 4 nel 2021 (poco più di 1.700.000 contratti) ha beneficiato di un incentivo¹³¹, l'occupazione generata presenta immutate, talora rafforzate, le criticità della partecipazione al mercato del lavoro come il combinato disposto del lavoro a termine e ad orario parziale che penalizza segmenti più fragili della forza lavoro.

Nel 2021 gli incentivi che consentivano le attivazioni a tempo determinato - la Decontribuzione Sud¹³², la cui proroga entro il 2023 è stata di recente autorizzata dalla Commissione Europea, e le agevolazioni all'occupazione femminile, confermate dal Governo Meloni per il 2023 - hanno prodotto rispettivamente il 55%, il 25% e il 47% di rapporti a tempo determinato. Un terzo di tutte le assunzioni agevolate è avvenuto in regime di part-time con uno spiccato divario di genere (60,4% per le donne e 43,8% per gli uomini) e un'incidenza del tempo parziale superiore al complesso delle assunzioni non agevolate. Il tempo parziale ha mostrato un'incidenza ampia (del 27,6% e del 38,5%) anche per due tipologie di assunzioni agevolate dei giovani, riconfermate con modifiche dal nuovo governo nell'ultima manovra. La quota delle trasformazioni agevolate di contratti preesistenti sul totale delle trasformazioni nel 2021 è risultata pari al 43%. Poco più di 1/3 delle trasformazioni è avvenuto in regime di part-time, riproducendo i divari di genere (49,5% per le donne contro il 23,6% per gli uomini) riscontrati nel caso delle nuove assunzioni.

I dati riportati dovrebbero far riflettere su quanto a tutti gli effetti le

agevolazioni siano in grado di arrestare o almeno mitigare una dinamica distorsiva sul mercato del lavoro italiano che continua a intrappolare i soggetti più fragili in occupazioni a termine, a tempo parziale (spesso involontario), riducendone redditività e tutele. Se in momenti successivi a episodi di crisi le agevolazioni possono essere motivate dalla necessità di aumentare la quota complessiva dell'occupazione, a regime tali politiche pubbliche non possono celarsi dietro slogan semplicisti "più assunti, meno paghi" ma devono essere valutate sotto la lente della qualità e sostenibilità dell'occupazione promossa.

La funzione da assegnare agli incentivi dovrebbe essere quella correttiva delle dinamiche di reclutamento ordinarie. Una funzione subordinata all'assegnazione alle politiche industriali e strategiche – e non alle convenienze economiche e fiscali delle imprese in determinate congiunture - del ruolo prioritario per lo sviluppo di buona occupazione. Si tratta di un cambio paradigmatico necessario che il nostro Paese stenta tuttavia di abbracciare da tempo (anche nell'attuale fase politica), prediligendo interventi che impattano in modo limitato sul perdurante calo della produttività del sistema produttivo nazionale, sul dilagare dei bassi salari e sulla crescita delle disuguaglianze sul mercato del lavoro.

CAPITOLO 4

UN'AGENDA POLITICA PER L'EQUITÀ: RACCOMANDAZIONI DI POLICY

L'Italia è storicamente contraddistinta da molteplici divari, che spesso si intrecciano, sovrappongono e riproducono. Divari che disegnano strutture di opportunità individuali e collettive e modalità di cittadinanza differenziate per gruppi sociali e territori del nostro Paese, profondamente ridimensionate per chi si trova all'intersezione di multipli fattori di svantaggio legati all'appartenenza sociale e al grado di sviluppo del contesto territoriale in cui vive.

La pandemia prima, la crisi dell'energia e il rischio di nuovi venti recessivi ora, si sono innestati su divari socio-economici strutturali, di lungo corso, e rischiano di acuirli ulteriormente, rafforzando le iniquità generazionali, ampliando le disuguaglianze di genere e gli squilibri geografici – tratti tristemente distintivi, da anni, del nostro Paese.

Le disuguaglianze non sono casuali né le marcate divergenze nelle traiettorie di benessere dei cittadini, lungo le sue molteplici dimensioni, sono ineluttabili. Sono piuttosto il risultato di precise scelte di politica pubblica che hanno prodotto negli ultimi decenni profondi mutamenti nella distribuzione di risorse e potere, dotazioni ed opportunità.

La riduzione delle disuguaglianze rappresenta un tema cui nessun governo ha finora attribuito centralità d'azione, il tema si è trovato ridimensionato (relegato, in molti casi, alla mera retorica) nell'ultima campagna elettorale e la nuova stagione politica si sta contraddistinguendo più per il riconoscimento e la premialità di contesti ed individui che sono già avvantaggiati che per una lotta determinata contro meccanismi iniqui (ed inefficienti) che accentuano i divari e le fratture sociali, minando la coesione e svilendo il nostro patto di cittadinanza.

Chi contrasta l'acuirsi delle disuguaglianze - e siamo in tanti a farlo - non è fautore di un livellamento economico-sociale, ma valorizza l'uguaglianza nella diversità e cerca di dare impulso alla creazione di società più eque, mobili e dinamiche in cui le traiettorie e le distanze socio-economiche tra gli individui non siano frutto dell'esercizio di potere indebito e non derivino da vantaggi ingiustificabili.

Gli interventi di natura pre-distributiva e redistributiva in grado di

contrastare efficacemente le elevate e crescenti disuguaglianze sono tanti. **Coerentemente e limitatamente ai focus di questo rapporto e con le sfide aperte per il nostro Paese, Oxfam raccomanda al Governo italiano di intervenire nei seguenti ambiti:**

Misure contro il caro-vita a sostegno di famiglie e lavoratori in maggior bisogno

- Gli interventi di sostegno alle famiglie contro l'aumento dei prezzi devono essere ulteriormente ricalibrati per migliorare l'effetto compensativo per i nuclei familiari con capacità di spesa minore. Nel mix delle politiche va data maggiore preferenza a trasferimenti diretti (su tutti il bonus sociale energetico), indirizzati verso famiglie in condizioni di maggior bisogno.
- Per proteggere le retribuzioni reali e tutelare le condizioni di vita dei lavoratori e gruppi sociali più poveri, il governo deve stimolare nuovi accordi tra le parti sociali volti a ridefinire sistemi più efficaci di indicizzazione dei salari ai prezzi.
- Il Governo deve indicizzare all'inflazione il reddito-soglia per l'accesso al RDC.

Misure di contrasto alla povertà a vocazione universale

- Il Governo deve fare un passo indietro sul regime transitorio del RDC previsto per il 2023 e garantire l'erogazione del sussidio per tutte le mensilità spettanti a tutti i beneficiari dell'istituto, rinunciando a un approccio categoriale che vede nell'impossibilità di lavorare e non nella condizione di bisogno il titolo d'accesso alla misura. Il RdC va reso più equo, per quanto attiene ai criteri di accesso alla misura e all'entità del sussidio erogato, e più efficiente, con particolare riguardo alla riduzione dell'elevata aliquota marginale che grava sui beneficiari che già lavorano o iniziano a lavorare, sulla falsa riga delle proposte presentate dal Comitato di Valutazione Scientifica del Reddito di Cittadinanza presieduto dalla Prof.ssa Chiara Saraceno.

Misure in materia fiscale per una maggiore equità del sistema impositivo

- Il Governo deve potenziare il contributo temporaneo di solidarietà per il 2023 (c.d. tassa sugli extraprofitti) a carico degli operatori del comparto energetico fossile, aumentando l'aliquota impositiva dal 50% all'80% (ma rendendo il contributo deducibile ai fini IRES e IRAP), ed estendere la misura ai settori farmaceutico ed assicurativo. La totalità delle risorse raccolte va destinata a copertura delle misure contro il caro-energia. Il Governo deve inoltre intervenire sul disegno della base imponibile del contributo contro il caro-bollette in vigore nel 2022 per tutelarne il profilo di costituzionalità.

- Nel predisporre la nuova delega fiscale il Governo deve orientarsi al rafforzamento della funzione redistributiva della leva fiscale, favorire una generale ricomposizione del prelievo (con spostamento della tassazione dal lavoro su profitti, interessi, rendite finanziarie) e tutelare l'equità orizzontale del sistema di imposizione, abbandonando il ricorso a esenzioni scriteriate o a regimi cedolari preferenziali che esasperano trattamenti fiscali differenziati tra contribuenti con simili livelli reddituali o in condizioni economiche affini.
- Il Governo non deve perseguire interventi condonistici (privi di valutazioni circa le difficoltà oggettive che impediscono di estinguere le posizioni debitorie con l'erario) che sviliscono la fedeltà fiscale, esasperano comportamenti opportunistici e accentuano iniquità orizzontali e verticali del sistema fiscale.
- Il Governo deve perseguire una serrata lotta all'evasione fiscale, a partire dall'evasione IVA con consenso, favorendo il rafforzamento delle attività di analisi del rischio fiscale e di controllo dell'Agenzia delle Entrate attraverso la previsione di una piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

Misure per contrastare il lavoro povero e promuovere un lavoro dignitoso per tutti

- L'epoca della flessibilizzazione che ha indebolito l'eccezionalità del ricorso a forme di lavoro non standard e ha provocato una proliferazione della contrattazione atipica e una forte segmentazione del mercato del lavoro italiano deve giungere al termine. L'azione di disincentivazione dell'utilizzo dei contratti non standard deve essere perseguita con maggiore decisione. Vanno introdotte forti limitazioni all'esternalizzazione del lavoro e prevista una drastica riduzione delle forme contrattuali a tempo determinato, ricorrendo a poche e stringenti causali.
- Previa definizione dei contratti collettivi principali – stimolando un accordo tra le parti sociali sui criteri di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale - e del settore di riferimento, va estesa *erga omnes* l'efficacia dei CCNL principali.
- Va introdotto un salario minimo legale, affidando il compito di stabilirne i parametri definitivi e le modalità di erogazione, il monitoraggio e l'adeguamento periodico a un organo consultivo con forte rappresentanza sindacale.
- Gli incentivi all'occupazione devono essere valutati sotto la lente della qualità e sostenibilità dell'occupazione promossa e svolgere una funzione correttiva delle dinamiche di reclutamento ordinarie. Il ruolo principale per lo sviluppo di buona occupazione deve essere riassegnato in via prioritaria a robuste e strategiche politiche industriali dello Stato.
- Vanno introdotte condizionalità relative alla qualità del nuovo lavoro creato grazie ai bandi del PNRR e del Piano Nazionale Complementare per garantire una più equa condivisione, tra i fattori produttivi, dei benefici ricavati dalle nuove attività finanziate dal Governo.

Inoltre, per contribuire alla riduzione delle disuguaglianze tra i Paesi, **Oxfam chiede al Governo italiano di agire sullo scacchiere internazionale per:**

- riallocare, a favore dei Paesi vulnerabili, una generosa quota dei diritti speciali di prelievo emessi dall’FMI nell’agosto 2021.
- rispettare l’impegno di destinare entro il 2030 lo 0,7% del reddito nazionale lordo all’aiuto pubblico allo sviluppo.
- supportare la creazione di un organismo internazionale indipendente con mandato di vagliare i necessari interventi di riduzione/ristrutturazione del debito dei Paesi in via di sviluppo.

NOTE

* I dati di questo capitolo sono tratti dal rapporto di Oxfam International (gennaio 2023) “*Survival of the Richest*”. Disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest>

¹ The Economist (12 dicembre 2022). *The pandemic’s true death toll: Our daily estimate of excess deaths around the world* [dietro paywall]. Disponibile al link <https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-estimates>

² Mentre la ricchezza estrema è andata aumentando per anni l’incidenza della povertà estrema è andata calando. Questa tendenza si è arrestata con la pandemia COVID-19, che ha causato il primo incremento dei livelli di povertà estrema a livello globale degli ultimi vent’anni. World Bank. (2022). *Poverty and Shared Prosperity: Correcting Course*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37739/9781464818936.pdf>

³ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.5 – Disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest>

⁴ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.6

⁵ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.15. La popolazione dell’India è di 1,39 miliardi di persone. Fonte: Banca Mondiale, Serie: Population, total – India. Disponibile al link <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IN>

⁶ Oxfam, Nota metodologica, stat 2.1

⁷ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Roma: FAO. Disponibile al link <https://doi.org/10.4060/cc0639en>

⁸ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.1

⁹ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.2

¹⁰ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.3

¹¹ Dolan, K.A. and Peterson-Withorn, C (eds). (2022). *Forbes World’s Billionaires List: The Richest in 2022*.

¹² Oxfam, Nota metodologica, stat 1.4

¹³ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.5

¹⁴ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.6

¹⁵ Banca Mondiale (2022). *Poverty and Shared Prosperity: Correcting Course*. Disponibile al link <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37739/9781464818936.pdf>

¹⁶ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.0

¹⁷ Oxfam (2022). *Pandemic of Greed: A wake-up call for vaccine equity at a grim milestone*. Disponibile al link: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-03/Pandemic%20of%20greed-Oxfam%20media%20briefing-March2022.pdf>

¹⁸ A novembre 2022 la ricchezza dei miliardari Forbes è aumentata del 6% rispetto a ottobre 2022. Oxfam, Nota metodologica, stat 1.14

¹⁹ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.7

²⁰ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.8

- ²¹ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.9
- ²² Gneiting, U., Lusiani, N. and Tamir, I. *Power, profits and the pandemic: from corporate extraction for the few to an economy that works for all*. Oxfam. DOI: 10.21201/2020.6386. Disponibile al link <https://policy-practice.oxfam.org/resources/power-profits-and-the-pandemic-from-corporate-ex-traction-for-the-few-to-an-econ-621044/>
- ²³ M. Cohen, et al. (2022). *Fixing our food: Debunking 10 myths about the global food system and what drives hunger*. Oxfam. DOI: 10.21201/2022.9394. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/fixing-our-food-debunking-10-myths-about-the-global-food-system-and-what-drives-621411/>
- ²⁴ Cfr. thread di O. Blanchard pubblicato su Twitter il 31.12.2022 - <https://twitter.com/ojblanchard1/status/1608967176232525824>
- ²⁵ Bivens, J. (21 aprile 2022). *Corporate profits have contributed disproportionately to inflation. How should policymakers respond?* Economic Policy Institute. Working Economics Blog disponibile al link <https://www.epi.org/blog/corporate-profits-have-contributed-disproportionately-to-inflation-how-should-policymakers-respond/>
- ²⁶ Unite. (2022). *Unite Investigates: Corporate profiteering and the cost of living crisis*. I dati si riferiscono al periodo ottobre 2021–marzo 2022. Disponibile al link <https://www.uniteunion.org/media/4757/unite-investigates-corporate-profiteering-and-the-crisis.pdf>;
- ²⁷ The Australia Institute (18 luglio 2022). *Profits Causing Inflation in Australia, Not Wages: European Central Bank & ABS Data Reveal*. Disponibile al link <https://australiainstitute.org.au/post/profits-causing-inflation-in-australia-not-wages-european-central-bank-abs-data-reveal/>
- ²⁸ CCOO (2022). *Análisis de la inflación: Los beneficios empresariales impulsan la escalada de los precios*. Disponibile al link <https://www.ccoo.es/39cc044bf4810efa107916829e0e8d1c000001.pdf>
- ²⁹ Oxfam, Nota metodologica, stat 2.1
- ³⁰ Dati Q2 2022. Fonte: US Federal Reserve. DFA: Distributional Financial Accounts. Distribution of Household Wealth in the U.S. since 1989. Disponibile al link <https://www.federalreserve.gov/releases/z1/dataviz/dfa/distribute/table/#quarter:131;series:Corporate%20equities%20and%20mutual%20fund%20shares;demographic:networth;population:all;units:shares>
- ³¹ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.12
- ³² Oxfam, Nota metodologica, stat 1.13
- ³³ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.13
- ³⁴ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.13
- ³⁵ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.13
- ³⁶ Banca Mondiale (2022). *Commodity Markets Outlook. Pandemic, war, recession: Drivers of aluminium and copper prices*. Disponibile al link <https://open-knowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38160/CMO-October-2022.pdf>
- ³⁷ UNDP (7 luglio 2022). *Global cost-of-living crisis catalyzed by war in Ukraine sending tens of millions into poverty, warns UN Development Programme*. Comunicato stampa disponibile al link <https://www.undp.org/press-releases/global-cost-living-crisis-catalyzed-war-ukraine-sending-tens-millions-poverty-warns-un-development-programme>
- ³⁸ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, Sezione 2.3., op.cit.
- ³⁹ Banca Mondiale (2022). *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, op. cit.
- ⁴⁰ Oxfam (17 luglio 2022). *Two-weeks increase in food billionaires' wealth enough to fully fund East Africa hunger crisis response*. Comunicato stampa disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/press-releases/two-weeks-increase-food-billionaires-wealth-enough-fully-fund-east-africa-hunger#:~:text=Less%20than%20two%20weeks'%20worth,at%20merely%2016%20per%20cent>
- ⁴¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, op. cit.
- ⁴² Ibidem
- ⁴³ World Food Program USA. *Women are Hungrier infographic*. Disponibile al link <https://www.wfpusa.org/women-are-hungrier-infographic/>
- ⁴⁴ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, op. cit.

- ⁴⁵ ILO (2021). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 7th edition*. Disponibile al link https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang--en/index.htm
- ⁴⁶ Oxfam India (2022). *India Discrimination Report 2022*. Disponibile al link <https://www.oxfamindia.org/knowledgehub/workingpaper/india-discrimination-report-2022>
- ⁴⁷ Oxfam (2021). *The Hunger Virus Multiplies: Deadly Recipe of Conflict, COVID-19 and Climate Accelerate World Hunger*. Disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/research/hunger-virus-multiplies-deadly-recipe-conflict-covid-19-and-climate-accelerate-world#:~:text=Today%2C%2011%20people%20are%20likely,at%207%20people%20per%20minute>
- ⁴⁸ ILO (2021). *An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021*. Disponibile al link https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_824865.pdf
- ⁴⁹ Abed, D. e Kelleher, F. (2022). *The Assault of Austerity: How prevailing economic policy choices are a form of gender-based violence*. DOI:10.21201/2022.9844. Disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/research/assault-austerity>
- ⁵⁰ ILO (2022). *ILO Monitor on the world of work. 10th edition*. Disponibile al link https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_859255/lang--en/index.htm. OECD (2022). *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2: Preliminary version*. Disponibile al link https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en&_csp_=761d023775ff288a22ebcaaa183fbd6c&itemIGO=oecd&item-ContentType=book#figure-d1e780
- ⁵¹ Oxfam, Nota metodologica, stat 1.15
- ⁵² Oxfam, Nota metodologica, stat 1.16
- ⁵³ CNBC (13 luglio 2022). *Cost-of-living crisis to hit women hardest, report says*. Disponibile al link <https://www.cnbc.com/2022/07/13/cost-of-living-crisis-to-hit-women-hardest-report-says.html>
- ⁵⁴ Richardson, J. e Reddyhoff, L. (2022). *A Living wage matters: the role of the living wage in closing ethnicity pay gaps*. *Living Wage Foundation*. Disponibile al link <https://www.livingwage.org.uk/living-wage-matters-the-role-living-wage-closing-ethnicity-pay-gaps>
- ⁵⁵ ILO (2022). *ILO Monitor on the world of work. 10th edition*, op. cit.
- ⁵⁶ Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives (9 febbraio 2022). *Experts Warn U.S. Economy is at Risk of Wage-Price Spiral*. Disponibile al link <https://gop-waysandmeans.house.gov/experts-warn-u-s-economy-is-at-risk-of-wage-price-spiral/>; e Benrath, B. (7 ottobre 2022). *Nestle CEO Worries Wage Demands Will Result in More Inflation*. Bloomberg. Disponibile al link <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-07/nestle-ceo-worries-wage-demands-will-result-in-more-inflation?sref=hXddX0ju>
- ⁵⁷ ILO (2022). *ILO Monitor on the world of work. 9th edition*. Disponibile al link https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_845642/lang--en/index.htm
- ⁵⁸ ActionAid (2018). *Taxation of the informal sector*. Disponibile al link https://actionaid.org/sites/default/files/publications/informal_sector_taxes.pdf
- ⁵⁹ Walker, J., et al. (2022). *The Commitment To Reducing Inequality Index 2022*. Oxfam and Development Finance International. DOI:10.21201/2022.9325. Disponibile al link <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-commitment-to-reducing-inequality-index-2022-621419/>
- ⁶⁰ Il termine “paesi in via di sviluppo” è usato per mantenere fede alla terminologia usata nel testo da cui il dato è tratto. United Nations Inter-agency Task Force on Financing for Development (2021). *Financing for Sustainable Development Report 2021*. Disponibile al link <https://www.un.org/en/desa/financing-sustainable-development-report>
- ⁶¹ Oxfam (11 ottobre 2022). *New index shows governments worldwide stoked an inequality explosion during COVID-19 pandemic*. Comunicato stampa disponibile al link [https://www.oxfam.org/en/press-releases/new-index-shows-governments-worldwide-stoked-inequality-explosion-during-covid-19#:~:text=The%202022%20Commitment%20to%20Reducing%20Inequality%20\(CRI\)%20Index%20is%20the,161%20governments%20during%202020%E2%80%932022](https://www.oxfam.org/en/press-releases/new-index-shows-governments-worldwide-stoked-inequality-explosion-during-covid-19#:~:text=The%202022%20Commitment%20to%20Reducing%20Inequality%20(CRI)%20Index%20is%20the,161%20governments%20during%202020%E2%80%932022)
- ⁶² Oxfam (8 ottobre 20202). *New global index shows catastrophic failure to tackle inequality left majority of world's countries woefully unprepared for COVID-19*. Comunicato stampa disponibile al link <https://www.oxfam.org/en/press-releases/new-global-index-shows-catastrophic-failure-tackle-in-equality-left-majority-worlds>
- ⁶³ Walker, J., et al. (2022). *The Commitment To Reducing Inequality Index 2022*, op. cit.
- ⁶⁴ UNDP Data Futures Platform (aggiorn. di febbraio 2022). *Impact of vaccine inequity on economic recovery*. Disponibile al link <https://data.undp.org/vaccine-equity-archive/impact-of-vaccine-inequity-on-economic-recovery-2022/>

- ⁶⁵ Il termine “paesi in via di sviluppo” è usato per mantenere fede alla terminologia usata nel testo da cui il dato è tratto. United Nations Inter-agency Task Force on Financing for Development. (2021). *Financing for Sustainable Development Report 2021*. Op. cit.
- ⁶⁶ Georgieva, K. (13 settembre 2022). *CGD Talks: Compound Crises Call for Decisive Action*. Transcrizione del talk disponibile al link <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/09/14/tr091322-cgd-transcript>
- ⁶⁷ Walker, J., et al. (2022). *The Commitment To Reducing Inequality Index 2022*, op. cit.
- ⁶⁸ D. Abed and A. Kamande (2022). *The Assault of Austerity: Methodology note*. Oxfam. Disponibile al link <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621448/2/mn-assault-of-austerity-prevailing-economic-choices-are-gender-based-violence-221122-en.pdf>
- ⁶⁹ Oxfam (11 ottobre 2022). *New index shows governments worldwide stoked an inequality explosion during COVID-19 pandemic*, op. cit.
- ⁷⁰ Le edizioni 2022 del *Global Wealth Report* e del *Global Wealth Databook* di Credit Suisse sono disponibili al link <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> Le fonti primarie dei dati italiani per Credit Suisse sono rappresentate dalle *Indagini sui Bilanci delle Famiglie Italiane* di Banca d'Italia e dalla *Eurosystem's Household Finance and Consumption Survey* coordinata dalla BCE.
- ⁷¹ Le stime distribuzionali di *Credit Suisse* sono aggiornate annualmente e disponibili attualmente per il periodo 2000-2021
- ⁷² Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane nel 2020, Banca d'Italia (luglio 2022). Disponibile al link <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2020/index.html>
- ⁷³ Il campionamento ha tenuto conto, oltre alle tradizionali variabili demografiche, anche di informazioni sulle condizioni reddituali e di indebitamento delle famiglie
- ⁷⁴ Va osservato tuttavia che il confronto è poco informativo dal momento che le indagini in altri Paesi non impiegano piani di campionamento basati su informazioni reddituali e indebitamento e, qualora facciano informazioni ausiliarie per sondare anche i segmenti meno numerosi della popolazione, ricorrono a dati amministrativi sulla ricchezza o a indicatori indiretti della probabilità che una famiglia sondata sia particolarmente benestante
- ⁷⁵ Cfr. Il rapporto *La pandemia della disuguaglianza* (2022) disponibile al link https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report_LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_final.pdf
- ⁷⁶ Cfr. Rapporto ISTAT. Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2020 e 2021 disponibile al link <https://www.istat.it/it/files/2022/10/Condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-2020-2021.pdf>
- ⁷⁷ Rapporto tra il reddito equivalente totale ricevuto dall'ultimo quinto (il 20% degli individui con il reddito equivalente più alto) e quello ricevuto dal primo quinto
- ⁷⁸ Cfr. Brandolini A., *Pandemia, recessione e distribuzione dei redditi*. Il Mulino (2022). 520: L'Italia dei divari - <https://www.rivistailmulino.it/a/l-italia-dei-divari>
- ⁷⁹ Cfr. Brandolini A., op. cit.
- ⁸⁰ ISTAT, Rapporto Annuale 2022 disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/271808>
- ⁸¹ L'intensità della povertà misura “quanto poveri sono i poveri”. Formalmente, è il valore, in termini percentuali, che misura quanto in media la spesa delle famiglie povere sia distante dalle linee di povertà
- ⁸² Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane nel 2020, Banca d'Italia, op. cit.
- ⁸³ Cfr. Cirillo V., Lucchese M. e Pianta M., *I divari sul lavoro*. Il Mulino (2022). 520: L'Italia dei divari - <https://www.rivistailmulino.it/a/l-italia-dei-divari>
- ⁸⁴ Rapporto INAPP 2022 disponibile al link <https://www.inapp.org/it/rapporto2022>
- ⁸⁵ ISTAT, Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali – III trimestre 2022. Comunicato stampa disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/276692>
- ⁸⁶ Rapporto INAPP 2022, op. cit.
- ⁸⁷ Barbieri G., Scherer S. (2009), *Labor market flexibilisation and its consequences in Italy*, European Sociological Review, 25, n.6
- ⁸⁸ Cfr. il rapporto Oxfam *Disuguaglianza: ridare valore, potere e dignità al lavoro* (2022) disponibile al link https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/05/WEB_Disuguaglianza_2022_CLEAN.pdf e il rapporto *I lavoratori e le lavoratrici a rischio di bassi salari in Italia* del Forum Disuguaglianze e Diversità disponibile al link https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2022/11/FORUMDD_Rapporto-lavoro-povero_DEF_x11008.pdf
- ⁸⁹ XXI Rapporto annuale INPS (2022) disponibile al link <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>

- ⁹⁰ Cfr. il testo dell'audizione della presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio triennale per il triennio 2023-2025. Disponibile al link <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/12/Audizione-UPB-DDL-bilancio-2023.pdf>
- ⁹¹ Cfr. UPB, *Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie*, Flash N°2 (18 ottobre 2022), disponibile al link - <https://www.upbilancio.it/flash-n-2-18-ottobre-2022/>
- ⁹² Cfr. Rizzo L., *Che effetto fanno le misure contro il caro-energia*, LaVoce.info - <https://www.lavoce.info/archives/99379/che-effetto-fanno-le-misure-contro-il-caro-energia/>
- ⁹³ Data la propensione marginale al consumo pari al 100 per cento per le famiglie più povere
- ⁹⁴ Cfr. Guzzardi D., Palagi E., Roventini A. e Santoro A., *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from DINA*, World Inequality Lab Working Paper 2022/02 disponibile al link <https://wid.world/news-article/income-inequality-in-italy-and-tax-policy-implications/>
- ⁹⁵ Il nuovo forfettario si applica a partire dal 2023 per i contribuenti con ricavi o compensi annui nel 2022 inferiori a 85.000 euro. La norma di legge prevede una clausola *antielusiva*, stabilendo che un contribuente che supera il limite degli 85.000 euro possa rimanere nel regime per un anno. Se però l'ammontare dei ricavi o dei compensi eccede 100.000 euro in corso d'anno, la fuoriuscita dal regime è immediata, il reddito è determinato con modalità ordinarie e il regime IVA è applicato a partire dalle operazioni successive al superamento della soglia di 100.000 euro
- ⁹⁶ Cfr. testo dell'audizione della presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, op. cit.
- ⁹⁷ Cfr. testo dell'audizione della presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, op. cit.
- ⁹⁸ E' prevista una franchigia pari al 5% del reddito massimo dichiarato nel triennio 2020-2022 tassata con l'IRPEF ordinaria
- ⁹⁹ Anche il profilo della progressività appare alterato. A parità di incremento, i risparmi d'imposta per due contribuenti con livelli di reddito diversi dipendono dal livello di reddito più elevato e dall'entità della franchigia
- ¹⁰⁰ Al regime sostitutivo accedono in un anno d'imposta, salvo rinuncia esplicita, i lavoratori del settore privato con reddito da lavoro dipendente inferiore a 50.000 euro nell'anno precedente entro il limite del 25% del reddito percepito nell'anno precedente per le relative prestazioni di lavoro
- ¹⁰¹ L'ultimo intervento in ordine del tempo – contenuto nel DL 18 novembre 2022, n. 176, il cosiddetto *Decreto Aiuti quater* – prevede l'innalzamento del limite annuo di deducibilità dei *fringe benefits* (inclusivi della novellata possibilità di utilizzo degli stessi per le spese sostenute per le utenze domestiche) da 600 a 3000 euro
- ¹⁰² Cfr. Raitano M., *La detassazione dei fringe benefits: un favore a chi ne ha meno bisogno?*, Menabò di Etica ed Economia, 29 novembre 2022 disponibile al link <https://eticaeconomia.it/la-detassazione-dei-fringe-benefits-un-favore-a-che-ne-ha-meno-bisogno/>
- ¹⁰³ Nel 2018 il valore medio delle forme di compensazione non monetarie si attestava a 51 euro annui per i lavoratori del primo decile contro i 1.209 euro del decile più ricco
- ¹⁰⁴ Si tratta di evasione IVA da omessa dichiarazione: l'IVA viene regolarmente fatturata ma non dichiarata e, conseguentemente, non versata
- ¹⁰⁵ Il tax gap relativo (o propensione al tax gap) è pari al rapporto tra la differenza tra le imposte potenziali, calcolate sulla base della contabilità nazionali, e quelle effettivamente versate all'erario (numeratore) e le imposte potenziali (denominatore)
- ¹⁰⁶ Cfr. il documento predisposto da Oxfam Italia e dalla Campagna *Sbilanciamoci* disponibile al link https://drive.google.com/file/d/1PHKpli-HrZ_etbfs4nn7sajAzSXr9Js9/view
- ¹⁰⁷ Secondo l'Agenzia delle Entrate l'impatto negativo sulla propensione ad adempiere agli obblighi fiscali dopo i condoni è quantificabile in quasi 2 p.p. dell'incremento del gap IVA per ogni punto percentuale in più (in rapporto al PIL) di gettito del condono. Cfr. Santoro A., *I danni della rottamazione*, LaVoce.info – disponibile al link <https://www.lavoce.info/archives/99011/i-danni-della-rottamazione/>
- ¹⁰⁸ Per le cartelle con carichi affidati all'Agente della Riscossione da enti diversi (e.g. i comuni) dalle amministrazioni statali, agenzie fiscali ed enti pubblici previdenziali, di importo residuo, alla data di entrata della legge di bilancio, fino a 1.000 euro l'annullamento riguarderà sanzioni e interessi di mora, ma non il capitale, i costi di notificazione della cartella e le spese per procedure esecutive. Agli enti creditori sopramenzionati è anche lasciata l'opzione di non accordare il condono. Per le sanzioni amministrative diverse da quelle relative a violazioni di obblighi fiscali e contributivi (e.g. violazioni del codice della strada), l'annullamento interesserà solo gli interessi e non la sanzioni o l'aggio
- ¹⁰⁹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1854&from=IT>

- ¹¹⁰ Cfr. https://www.numeripari.org/2022/12/22/non-per-noi-ma-per-tutte-e-tutti-le-proposte-contro-il-carovita-verso-la-mobilizzazione-del-21-dicembre/?gl=1*1w6fzca*ga*NDE0NzlwMTQyLjE2NzI0MTk0Mzk.*up*MQ..
- ¹¹¹ Cfr. p. 48 del Resoconto dei lavori dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 14.12.2022. Disponibile al link <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0025/stenografico.pdf>
- ¹¹² Il grado di occupabilità era determinato dagli operatori dei centri per l'impiego dopo un'attenta profilazione dell'utente, il bilancio delle sue competenze, l'assessment delle esperienze di lavoro pregresse, ma anche della situazione familiare e del contesto socio-economico in cui è inserito
- ¹¹³ ISTAT, audizione del Presidente, Prof. Gian Carlo Blangiardo, di fronte alle Commissioni Riunite V e 5 della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 5 dicembre 2022. Il testo dell'audizione è disponibile al link <https://www.istat.it/it/archivio/278536>
- ¹¹⁴ Baldini M., *Riforma del reddito di cittadinanza: identikit degli "occupabili"*, LaVoce.info, disponibile al link <https://www.lavoce.info/archives/99184/riforma-del-reddito-di-cittadinanza-identikit-degli-occupabili/>
- ¹¹⁵ Giubileo F., *Si fa presto a dire occupabili*, LaVoce.info. Disponibile al link <https://www.lavoce.info/archives/98915/si-fa-presto-a-dire-occupabili/>
- ¹¹⁶ Il testo della Relazione del Comitato Scientifico per la Valutazione del reddito di cittadinanza è disponibile al link <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>
- ¹¹⁷ La Raccomandazione al Consiglio UE proporrà agli Stati Membri di garantire un reddito minimo a chi si trova in povertà in grado di assicurare un'esistenza degna per sé e per i membri del proprio nucleo familiare in aggiunta (e non in alternativa) a percorsi di formazione personalizzati e di aggiornamento a chi è in grado di lavorare per ottenere una buona e stabile occupazione
- ¹¹⁸ Cfr. Giubileo F., op.cit.
- ¹¹⁹ Raitano M., Franzini M., *Il taglio al reddito di cittadinanza c'è già: è quello dell'inflazione*, Domani, 29.11.2022 – disponibile al link <https://www.editorialedomani.it/economia/il-taglio-al-reddito-di-cittadinanza-ce-gia-e-quello-dellinflazione-p8lyzu4g>
- ¹²⁰ Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S., *Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia: l'evidenza dei dati amministrativi*, INAPP Working Paper n. 45 (febbraio 2020). Disponibile al link https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/652/Inapp_Filippi_Marocco_Quaranta_Scicchitano_Il_lavoro_discontinuo_2020.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- ¹²¹ Cfr. Conte V., *Meno paletti ai contratti precari: il governo vuole più flessibilità nel lavoro*, Repubblica.it (03.01.2023) disponibile al link https://www.repubblica.it/economia/2023/01/03/news/meloni_contratti_a_termine_senza_causali-381826452/
- ¹²² Cfr. Mozione 1/00030 della maggioranza approvata in Aula il 30.11.2022 - <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00030&ramo=C&leg=19>
- ¹²³ Cfr. Card D., Krueger A. B. (1993), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, NBER Working Paper n.4509, Cambridge MA, NBER
- ¹²⁴ Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M. e vom Berge P. (2021), *Reallocation effects of the minimum wage*, The Quarterly Journal of Economics
- ¹²⁵ Il testo della relazione (2022) è disponibile al link <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>
- ¹²⁶ Cfr. l'analisi degli approcci alternativi (elaborati dalle diverse forze politiche) nel testo della relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa, op. cit.
- ¹²⁷ L'esonero non si applica a prestazioni di lavoro domestico, è previsto per un massimo di 12 mesi e un importo massimo di 6.000 euro annui, riparametrato e applicato su base mensile. L'esonero è altresì alternativo a quello previsto per le assunzioni dei beneficiari dell'RdC previsto dalla legge istitutiva dell'istituto
- ¹²⁸ L'esonero estende al 2023 agli under-36 l'esonero in vigore per le assunzioni (o trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato) effettuate nel biennio 2021-2022 per gli under-30 che non siano stati occupati in precedenza a tempo indeterminato. Il limite massimo dello sgravio è pari a 6.000 euro annui e l'esonero ha durata massima di 36 mesi, elevabili, in via transitoria a 46 mesi, per sedi o unità produttive ubicate nel Mezzogiorno. La fruizione del beneficio è condizionata alla mancanza di previsioni di licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o di licenziamenti collettivi nei confronti dei lavoratori con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva nel periodo che intercorre da 6 mesi antecedenti l'assunzione a 9 mesi

successivi alla stessa. L'esonero non si applica infine ai rapporti di apprendistato (e alle prosecuzioni dei contratti di apprendistato a tempo indeterminato) e ai contratti di lavoro domestico

¹²⁹ L'esonero si pone nel solco di quello in vigore per le assunzioni nel biennio 2021-2022 ed è riconosciuto nella misura del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e nel limite massimo di 6.000 euro annui per 12 mesi in caso di contratto a tempo determinato avviato nel 2023 e per 18 mesi in caso di assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato. Vale per lavoratrici over-50 e disoccupate da oltre un anno, per donne di qualsiasi età prive di un impiego retribuito da 6 mesi e residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti dei fondi strutturali europei, per donne di qualsiasi età, indipendentemente dalla residenza, prive di un impiego retribuito da almeno due anni nonché per donne, prive di un impiego retribuito da almeno sei mesi assunte in settori con forte disparità occupazionale di genere

¹³⁰ XXI rapporto annuale INPS, op. cit.

¹³¹ Cardinali V., *I ruoli degli incentivi all'occupazione nel 2021: lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale*, INAPP Policy Brief n. 28 (giugno 2022) disponibile al link https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3540/INAPP_Ruolo_degli_incentivi_occupazione_2021_PB_28_2022.pdf?sequence=1

¹³² Nel 2023 l'incentivo si configura come uno sgravio - pari al 30%, senza massimale annuo, della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro - per attivazioni di rapporti di lavoro dipendente nelle regioni del Mezzogiorno. Sono escluse le imprese nel settore finanziario e agricolo e i datori di lavoro domestico

OXFAM

Oxfam is an international confederation of 21 organizations, working with its partners and allies, reaching out to millions of people around the world. Together, we tackle inequalities to end poverty and injustice, now and in the long term – for an equal future. Please write to any of the agencies for further information or visit www.oxfam.org

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Germany (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Denmark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)



OXFAM