

NUOVI STRUMENTI PER L'ASSISTENZA SOCIALE¹

di

Paolo Bosi e Massimo Matteuzzi

Luglio 1997

Riassunto

In questo lavoro, dopo un esame delle recenti proposte in tema di riforma dell'assistenza, si analizzano due ipotetiche riforme relative all'introduzione di un istituto di contrasto della povertà rispettivamente in alternativa e in aggiunta agli assegni al nucleo familiare, di cui si analizzano, sulla base di simulazioni sul micromodello, gli effetti sulla spesa, sulla distribuzione del reddito e sugli indicatori di povertà.

Classificazione JEL: H24; H53

Parole chiave: Riforma dell'assistenza; povertà; minimo vitale.

¹ Una versione ridotta di questo articolo apparirà nel Rapporto sulla finanza pubblica, curato da L. Bernardi per i tipi de Il Mulino. Gli Autori ringraziano G. Accorsi, E. Bonfiglioli, C. Caiti, F. Cavicchioli, D. Dalia per l'assistenza nelle simulazioni di MMM93.

1. *La spesa per l'assistenza nell'ambito della spesa per la protezione sociale.*

La valutazione delle proposte di riforma della spesa per assistenza attualmente in discussione deve prendere le mosse da una preliminare definizione degli incerti confini di questa area della spesa pubblica, un passo ineludibile per quantificarne le tendenze nell'ambito della spesa per la protezione sociale e le proiezioni future. E' stato questo, d'altra parte, il primo compito che la Commissione Onofri ha affrontato nel capitolo dedicato a questo settore del welfare² ed è a quegli stessi criteri che qui ci si richiama. Tralasciando in questa sede la componente sanitaria, che già oggi si configura come un servizio di carattere universale che avrà anche nella forma di finanziamento una sanzione definitiva con l'abolizione dei contributi sanitari e il varo dell'Irap, gli altri comparti della spesa di protezione sociale possono essere opportunamente distinti in istituti in cui prevale un carattere di tipo assicurativo, quando la prestazione è collegata alla copertura di un rischio che origina dall'esistenza di un rapporto di lavoro (ad esempio, pensioni, assicurazione per invalidità e infortuni sul lavoro, indennità di disoccupazione, cassa integrazione) e programmi in cui la finalità redistributiva non è dal punto di vista logico strettamente riconducibile all'esistenza del rapporto di lavoro, ma si configurano forme di copertura di rischi sociali in cui può incorrere il cittadino in quanto tale. E' questo il caso delle pensioni sociali e degli assegni al nucleo familiare, anche se questi ultimi sono formalmente finanziati con contributi ed hanno, nell'ordinamento vigente, una connotazione categoriale. Da tale distinzione logica discende che il primo gruppo di istituti dovrebbe trovare forme di finanziamento di tipo

² Bimbi, Bosi, Ferrera, Saraceno [1997].

contributivo, mentre il secondo dovrebbe idealmente essere finanziato con imposte generali. Questa impostazione, che presenta tuttavia molteplici eccezioni nei concreti sistemi di welfare, sembra trovare supporto costituzionale ove attribuisce un ruolo di particolare tutela nei confronti del lavoratore.

La fig. 1 costituisce un tentativo di disaggregare la spesa per la protezione sociale in modo coerente con i criteri appena delineati, riferita alle Amministrazioni Pubbliche. Nell'ambito della spesa che dovrebbe essere coperta con contributi sociali, si è operata anche l'ulteriore distinzione tra una definizione «ristretta» della spesa pensionistica, vale dire al netto delle componenti delle integrazioni al minimo e dei prepensionamenti, e la spesa per istituti di assicurazione del mercato del lavoro, che comprende, oltre a indennità di disoccupazione, cassa integrazione e mobilità anche i prepensionamenti. Dal complesso della spesa sono state escluse le liquidazioni per indennità di fine rapporto erogate dalle AP (pari a 10522 mila miliardi nel 1996).³ Nella spesa per assistenza risultano invece incluse le integrazioni al minimo.

³ Per evitare equivoci nella lettura dei dati si ricorda che la contabilità nazionale fornisce valutazioni della spesa per protezione sociale riferita anche al Totale delle istituzioni, un aggregato di soggetti più ampio delle AP, che comprende soggetti privati che erogano spese di questa natura. La principale differenza rispetto alla spesa delle AP è costituita dalle liquidazioni per indennità di fine rapporto erogate dal settore privato e dalla valutazione della spesa di assistenza sociale erogata da enti non pubblici. Si noti il diverso trattamento riservato alle pensioni di invalidità erogate dall'Inps e quelle di invalidità civile erogate dal Ministero degli interni. Le prime, che nel 1996 ammontavano a 4933 miliardi, sono incluse nel conto della tab. 1, in quanto la loro erogazione dipende dall'esistenza di un rapporto di lavoro e possono quindi essere inquadrare in una logica di tipo assicurativo, mentre le seconde hanno più propriamente natura assistenziale. E' tuttavia inutile ricordare che anche la gestione effettiva della pensioni di invalidità

Anche sulla base di criteri che dovrebbero eliminare alcune delle più frequenti cause di incomprensioni sulla dinamica della spesa sociale (TFR, prepensionamenti, integrazioni al minimo, ecc.) appare molto chiaramente confermato l'andamento peculiare della spesa pensionistica, che nel 1996 supera il 12% del Pil con un trend poco tranquillizzante. Il settore della spesa per assistenza segue dal 1983 un profilo chiaramente decrescente⁴. Questi due evidenze empiriche, che sembrerebbero trovare conferma anche in sede previsiva a legislazione invariata, offrono il supporto principale alla raccomandazione della Commissione Onofri di limitare la spesa pensionistica *anche* al fine di liberare risorse per l'assistenza.

2. *I limiti degli istituti per l'assistenza vigenti*

Alla relativamente modesta e declinante dimensione delle spese destinate all'assistenza, corrisponde poi una struttura della stessa particolarmente insoddisfacente, che può essere facilmente desunta dai dati presentati nella tab. 1.

Si nota anzitutto che la quasi totalità delle prestazioni è costituita da prestazioni di tipo monetario. Solo ai 5107 miliardi classificati come Assistenza sociale

Inps ha nei fatti risposto spesso ad obiettivi di tipo assistenziale, nel significato deteriore del termine.

⁴ La valutazione quantitativa della spesa per assistenza fornita dall'Istat è tuttavia con ogni probabilità sottostimata: sarebbero infatti censite in misura imperfetta molte spese erogate dalle amministrazioni comunali. Un recente rapporto Irs, [IRS, 96] fornisce per il 1994 una valutazione della spesa assistenziale di circa 10 mila miliardi più elevata di quella fondata sui dati Istat qui utilizzati per la figura 1 e la tabella 1.

corrispondono attività di prestazioni di servizi in larga misura erogate dai comuni. Anche se tale voce risultasse sensibilmente sottovalutata, la sproporzione tra trasferimenti monetari e prestazione di servizi reali resterebbe molto netta.

La componente singolarmente maggiore è costituita dalle pensioni integrate al minimo che nel 1996

Tab.1. Spesa per la protezione sociale delle Ap nel 1996

| | 1996 | Comp .% |
|--|---------|------------|
| <i>Pensioni in senso stretto</i> | 228.029 | |
| <i>in % del Pil</i> | 12,2 | |
| <i>in % della spesa di protezione sociale</i> | 55,6 | |
| Pensioni di vecchiaia, invalidità e rendite indirette | 262.355 | |
| - Integrazioni delle pensioni al minimo (stime) | -31.326 | |
| - Prepensionamenti (stime) | -3.000 | |
| <i>Assicurazioni del mercato del lavoro</i> | 25.690 | 100,0 |
| <i>in % del Pil</i> | 1,4 | |
| <i>in % della spesa di protezione sociale</i> | 6,3 | |
| Indennità di disoccupazione e mobilità | 6.479 | 25,2 |
| Assegno integrazione salariale | 2.669 | 10,4 |
| Rendite infortuni e malattie professionali | 6.532 | 25,4 |
| Indennità di malattia, di matern. e temporanea infortuni | 5.002 | 19,5 |
| Altre prestazioni previdenziali | 2.008 | 7,8 |
| + Prepensionamenti (stime) | 3.000 | 11,7 |
| <i>Interventi assistenziali</i> | 66.069 | 100,0 |
| <i>in % del Pil</i> | 3,5 | |
| <i>in % della spesa di protezione sociale</i> | 16,1 | |
| + Integrazioni delle pensioni al minimo (stime) | 31.326 | 47,4 |
| Pensioni sociali | 3.549 | 5,4 |
| Assegni familiari | 5.884 | 8,9 |
| Pensioni agli invalidi civili | 14.506 | 22,0 |
| Pensioni ai ciechi e ai sordomuti | 1.732 | 2,6 |
| Pensioni di guerra | 2.839 | 4,3 |
| Assistenza sociale | 5.107 | 7,7 |
| Altri assegni e sussidi | 1.126 | 1,7 |
| Sanità | 90.381 | |

| | |
|---|---------|
| <i>in % del Pil</i> | 4,8 |
| <i>in % della spesa di protezione sociale</i> | 22,0 |
| Spesa per la protezione sociale delle Ap ^{a*} | 410.169 |
| <i>in % del Pil</i> | 21,9 |
| <i>in % della spesa delle Ap al netto degli interessi</i> | 51,6 |

^a al netto delle Indennità di fine rapporto.

Fonte: Istat, Conti della Protezione sociale e Rgse del Paese, 1996.
 assorbivano oltre 31 mila miliardi. Si tratta di una voce la cui dinamica sembra sempre meno accentuata, ma che resta di proporzioni molto elevate. La capacità delle pensioni integrate al minimo di realizzare finalità redistributive è probabilmente assai scarsa. Anche se non si dispone di valutazioni empiriche del tutto attendibili, è tuttavia ben documentato [Mantovani 1997] che la destinazione della spesa pensionistica appare equiripartita tra soggetti che si collocano al di sotto e al di sopra del reddito mediano.

Un'eccessiva frammentazione degli istituti e degli enti destinati a gestirli è poi causa di sovrapposizione di benefici che rende molto incerto l'effetto distributivo finale.

Quasi tutti gli istituti sono erogati condizionatamente al controllo dei mezzi, con la notevole eccezione della prestazione di indennità di accompagnamento (nella tabella inclusa nelle pensioni agli invalidi civili), che assorbe risorse per circa 8-9000 miliardi. Il giudizio sull'efficacia dell'indennità di accompagnamento è generalmente molto negativo trattandosi di una misura che appare inadeguata per soggetti affetti da mancanza di autosufficienza privi di aiuto familiare e probabilmente inutile in molti altri casi. I criteri di accertamento dei mezzi delle altre prestazioni sono poi molto rozzi (il reddito imponibile Irpef eventualmente integrato da quello del coniuge) e spesso irrazionali.

La funzione di protezione della popolazione anziana che già costituisce un elemento di distorsione della spesa pensionistica in senso stretto è ulteriormente accentuata

dalla spesa per assistenza, in cui gran parte dei sussidi sono indirizzati a pensionati o comunque ad anziani.

L'istituto dell'assegno al nucleo familiare, che partecipa dei caratteri sia di misura di contrasto della povertà, in considerazione della sua selettività e dell'associazione esistente tra povertà e numerosità della famiglia, sia di sostegno alla funzione sociale di procreazione e cura dei figli, ha subito nel corso degli anni molteplici riforme che ne hanno reso incerto il profilo istituzionale. Si tratta comunque di un programma di spesa che avrebbe una chiara vocazione universale, ma che resta invece a carattere categoriale, dato che tra i beneficiari sono compresi i lavoratori dipendenti o pensionati e disoccupati ex lavoratori dipendenti, ma non i lavoratori autonomi, gli inoccupati e i nuclei familiari costituiti da single.

Emerge dunque un quadro nettamente negativo, che potrebbe essere ulteriormente aggravato se si considerassero i fenomeni di frode ancora presenti nelle erogazioni delle pensioni di invalidità civile e non.

3. *Le proposte della Commissione Onofri*

Le proposte di riforma della spesa per l'assistenza contenute nel Rapporto della Commissione Onofri si fondano su alcuni presupposti di carattere quantitativo e qualitativo.

Dal punto di vista quantitativo si riconosce che il settore della spesa per assistenza risulta essere sottodotato rispetto a livelli programmatici accettabili e che ad esso dovranno essere destinate maggiori risorse, che presumibilmente dovranno essere reperite nel contenimento della spesa pensionistica.

Dal punto di vista qualitativo, le proposte sembrano attente ai seguenti nodi problematici.

1. La relazione tra spesa per la previdenza e l'assistenza;
2. la scelta relativa alla universalità e/o selettività degli istituti;
3. il ruolo della spesa in servizi reali rispetto ai trasferimenti monetari;
4. il problema dei disincentivi e delle «trappole» inevitabilmente insite a istituti di tipo assistenziale.

La separazione tra previdenza e assistenza è problema di vecchia data, che ha trovato una prima soluzione nella costituzione presso l'Inps della Gias, istituita con la legge del 9 marzo 1989, n.88. Non si può tuttavia dire che la situazione vigente sia soddisfacente. In ogni caso è essenziale essere consapevoli delle finalità di tale operazione. Nel dibattito politico corrente è infatti evidente come tale esigenza sia talora proposta in modo strumentale, per giustificare la non eccessiva elevatezza della spesa pensionistica e previdenziale, argomentando che all'interno di essa sono presenti aspetti di carattere assistenziale. Dall'altro lato vi è chi vede nella separazione dei due aspetti la possibilità di rafforzare ancora in modo più deciso il carattere contributivo del regime pensionistico introdotto con la riforma Dini, sollecitando la necessità che le aliquote contributive siano definite in misura tale da garantire una completa copertura contributiva delle prestazioni che dovranno essere erogate. Entrambi questi punti di vista sono fallaci. E' infatti noto che non è possibile raggiungere una netta separazione tra istituti che assolvono esclusivamente funzioni di carattere assicurativo-previdenziale e istituti che hanno carattere assistenziale. Nella disciplina di ogni sistema pensionistico sono necessariamente presenti disposizioni particolari che riguardano aspetti intragenerazionali (contribuzioni figurative, maggiorazioni delle prestazioni in casi di handicap, ecc.). E' tuttavia possibile dare una valutazione quantitativa di questi aspetti e prevedere

meccanismi di trasferimenti di risorse dal bilancio che siano esplicitamente commisurati alla dimensione finanziaria di tali fenomeni⁵.

La scelta tra universalismo e selettività rappresenta l'aspetto decisivo dell'impianto della riforma con un'esplicita opzione a favore di strumenti tendenzialmente universali quanto ai beneficiari. Vi è però anche la netta accettazione di una fase transitoria, necessariamente lunga, in cui la tensione verso l'universalità si associa alla selettività nell'erogazione delle prestazioni. La scelta della selettività, apparentemente innocua a causa della sua ragionevolezza in un contesto di risorse scarse, costituisce tuttavia un passaggio fondamentale nella scelta tra modelli alternativi di welfare. La selettività apre, come è facile intuire, problemi molto seri non solo di carattere applicativo, ma anche di principio e quindi politici.

Molto esplicito è altresì l'obiettivo di limitare il peso dei programmi di spesa che si traducono in mere redistribuzioni di tipo monetario, per ampliare l'offerta di una vasta gamma di servizi assistenziali, da realizzarsi prioritariamente attraverso l'intervento delle amministrazioni comunali e delle organizzazioni senza finalità di lucro.

Infine il disegno dei nuovi istituti, in particolare del Minimo vitale, destinato a svolgere un ruolo prioritario tra le misure di contrasto della povertà, dovrebbe avvenire con la massima consapevolezza degli effetti di disincentivo all'uscita dalla povertà e all'aumento

⁵ A chi osservi i titoli in base ai quali sono effettuati trasferimenti dal Bilancio dello stato a favore dell'Inps appare chiaro che essi corrispondono solo in piccola parte alla distinzione logica tra previdenza ed assistenza accolta in questo scritto. Lo Stato, ad esempio, nel 1996 ha trasferito 26377 miliardi a titolo di contributo alle quote delle mensilità di pensioni, ma non effettua alcun trasferimento a titolo di partecipazione della spesa per integrazioni al minimo.

dell'offerta di lavoro che spesso sono associati a interventi assistenziali.

In concreto il programma risulta articolato nelle seguenti proposte:

1. Introduzione di una legislazione nazionale sull'assistenza⁶ che preveda una chiara definizione delle responsabilità dei diversi livelli di governo (Stato, Regioni e Amministrazioni comunali) nelle funzioni di indirizzo, programmazione e gestione dei servizi dell'assistenza, seguendo un disegno istituzionale non dissimile da quello attualmente in vigore per il finanziamento della sanità. Dovrebbe quindi essere previsto un fondo nazionale ripartito, secondo appropriati criteri, al livello regionale e da questo a quello comunale e di altri enti ed operatori.

2. Interruzione dell'operatività dei principali programmi esistenti, facendo salvi, per alcuni di essi, i diritti degli attuali beneficiari per alcuni di essi (integrazioni al minimo, assegni e rendite di invalidità civile, per handicap) o prevedendone la totale soppressione per altri (assegni per il nucleo familiare e pensione e assegno sociale).

3. Introduzione dell'istituto del Minimo vitale, a carattere universale, con accentuate funzioni di contrasto della povertà, con lo scopo di integrare parzialmente il gap esistente tra reddito familiare equivalente e una soglia di quasi povertà. Il Minimo vitale costituisce anche la forma di intervento di «terzo livello» nell'ambito dei nuovi ammortizzatori sociali del mercato del lavoro, a tutela delle posizioni di disoccupazione di lunga durata⁷.

⁶ Tale indicazione costituisce un semplice rinvio alle numerose proposte in materia elaborate dal Parlamento e che non hanno ancora potuto giungere a termine. Una rassegna di alcuni aspetti di tali proposte è condotta in Bosi, Ferrera, Saraceno [1997].

⁷ La proposta trae spunto dal contributo di Matteuzzi [1996] nell'ambito di una ricerca svolta per la CTSP, che l'ha fatta propria anche in CTSP [1997]. Gli antecedenti di proposte di minimo vitale

4. Rimodulazione delle detrazioni per figli a carico nell'ambito dell'Irpef per realizzare le finalità di sostegno delle famiglie con figli oggi assolte dall'assegno al nucleo familiare.

5. Istituzione di un'imposta di scopo volta a garantire a tutti i cittadini la copertura del rischio della non autosufficienza secondo modalità organizzative che ricalcano l'istituto della *Pflegeversicherungsgesetz* introdotta in Germania nel gennaio 1995⁸.

6. Il carattere universale dell'istituto del Minimo vitale impone tuttavia che, per ragioni di ovvie esigenza di equità distributiva, si pervenga rapidamente alla definizione di nuove modalità di accertamento dei mezzi dei beneficiari, secondo le linee già in via di sperimentazione nel campo del diritto allo studio universitario (cfr. DPCM del 30.5.97).

L'introduzione delle riforme delineate dovrebbe spostare al 4,2% del Pil la spesa per assistenza. Nella fase iniziale il Minimo vitale e gli interventi a favore delle famiglie con figli dovrebbero assorbire circa 16 mila miliardi. Con il passar del tempo verrebbero ad esaurimento gli istituti esistenti e si espanderebbe considerevolmente la parte delle risorse finanziarie utilizzate a livello decentrato per l'offerta di servizi reali. A regime un terzo della spesa avrebbe questa destinazione (oggi pari ad appena all'8% secondo le valutazioni dell'Istat).

Il modello di finanziamento della spesa sociale per assistenza proposto dalla Commissione Onofri sembra seguire, nell'ambito dell'evoluzione dei modelli di

e politiche per la famiglia in Italia hanno come punto di riferimento Gorrieri, Guerzoni [1983] e Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione [1995]

⁸ Per cenni su questo istituto e in generale per informazioni sui sistemi di assistenza dei paesi Ocse è essenziale il riferimento a Eardley et al. [1996].

welfare linee abbastanza tradizionali a cui si sono ispirati nel dopoguerra molti dei sistemi del welfare europei [Esping-Andersen 1996; Baldwin 1996]. Si tratta cioè di un tentativo di uscire da uno schema di tipo «mediterraneo» [Ferrera 1996], in cui è privilegiata soprattutto la tutela della vecchiaia, con un'impronta di tipo categoriale, tipica di una struttura sociale in cui la tutela del capofamiglia lavoratore dipendente era in grado di assicurare un tenore di vita familiare accettabile, per muoversi verso istituti rivolti anche ad altre forme di bisogno sociale e di carattere universale, in un contesto sociale più dinamico e frammentato. Il ruolo dello stato, quanto meno come finanziatore se non come produttore dei servizi sociali, viene confermato in misura molto rilevante. Si accetta una versione «moderata» del modello del welfare delle opportunità, contrapposto a quello delle garanzie, nel senso che la creazione di opportunità non si limita semplicemente alla ricerca di punti di partenza uguali per tutti, ma tiene conto delle diverse capacità di espressione e fruizione delle occasioni di vita da parte dei soggetti socialmente disagiati.

Nelle forme di finanziamento si opera un compromesso tra forme di copertura realizzate con contributi sociali e con imposizione generale. E' forse proprio quest'ultimo aspetto delle forme di finanziamento che mette in luce i maggiori contrasti di tale modello con le indicazioni che sembrano emergere nelle più recenti riforme dei sistemi di welfare europei (Inghilterra, Olanda). Queste ultime infatti, sulla base di un orientamento molto netto delle politiche neoliberiste a cui si ispiravano i governi che le hanno propugnate, si caratterizzano per una propensione alla privatizzazione di servizi sociali, alla ricerca di modalità di erogazione molto attente ad attenuare gli effetti di disincentivo all'offerta di lavoro e le forme di dipendenza passiva dagli istituti di protezione sociale, per un uso esasperato del *means testing*, per la preferenza

verso forme di contribuzione in cui il beneficiario abbia la massima consapevolezza del costo che il programma di spesa comporta per la società, il che può essere più significativamente realizzato attraverso forme di copertura di tipo contributivo eventualmente con l'opzione di uscita (*opting out*) da parte del singolo beneficiario. E' interessante osservare che anche là ove si sono manifestate modificazioni dell'orientamento politico dei governi a favore di forze di sinistra, taluni di tali caratteri sono stati mantenuti nei nuovi programmi di governo, in particolare quelli relativi alla necessità di valorizzare il senso di responsabilità del cittadino (il c.d. *stakeholder welfare*⁹). La differenza rispetto alle riforme attuate dai governi conservatori resta invece più netta con riferimento al carattere pubblico degli istituti, che seppure finanziati con contributi e in presenza di clausole di *opting out*, mantengono comunque la natura di assicurazioni obbligatorie, e all'uso del controllo dei mezzi.

Il cammino che sembra proporre la Commissione Onofri è quindi quello di una graduale transizione dall'arretrato modello attuale verso modelli tradizionali per molti paesi europei, nella consapevolezza che i rischi della passività dei comportamenti dei beneficiari devono essere valutati alla luce della necessità di affermare principi di universalismo oggi molti poco presenti nella cultura politica italiana. E' infatti dalla tensione tra efficienza/responsabilità individuale verso solidarietà/universalismo che originano l'acceso confronto di idee su questi problemi nel corso del 1997.

4. *La riforma dell'assistenza nel DPEF per il 1998-2000*

⁹ Un convinto sostenitore di questa impostazione è F.Field, che ha parzialmente ispirato il programma del governo neolaburista inglese. Si vedano Field [1997a e 1997b].

Il DPEF per gli anni 1998-2000, nel capitolo dedicato alle riforme strutturali e in particolare al sistema assistenziale, recepisce in larga misura l'impostazione della Commissione Onofri.

Viene ribadita la necessità di operare anche a livello istituzionale una più chiara separazione della previdenza dall'assistenza, pur nella consapevolezza che nel sistema previdenziale dovranno essere mantenuti aspetti che assolvono una funzione di equità intragenerazionale.

Si sottolinea, come preliminare obiettivo alla riforma, la definizione di più adeguati criteri di accertamento dei mezzi dei beneficiari, con riferimento alle caratteristiche del nucleo familiare. Si sollecita una revisione, ma non ci si spinge fino a proporre l'interruzione come suggerito dalla Commissione Onofri, degli istituti esistenti, con particolare riguardo ai citati criteri di test dei mezzi e alle procedure di accertamento del titolo alle prestazioni (invalidità).

Si sposa l'obiettivo della definizione di un nuovo assetto di finanziamento della spesa per assistenza in un contesto di più ampio decentramento. La funzione di coordinamento dei nuovi e vecchi istituti dovrebbe essere ricondotta in capo al Ministero per gli Affari sociali. E' prevista la costituzione di un Fondo sociale nazionale per interventi innovativi di collaborazione con gli enti decentrati, per fornire supporto e incentivi alla gestione dei progetti sociali in sede europea e per l'assegnazione delle risorse alle regioni, finanziato nella fase iniziale da rimodulazioni di finanziamenti degli enti locali e alla previdenza.

L'istituto del Minimo vitale viene introdotto in misura molto parziale, limitatamente a quei lavoratori dipendenti, che usciti dalla copertura dei nuovi ammortizzatori sociali, non abbiano ancora trovato lavoro. L'interesse alla realizzazione di istituti universali è

tuttavia presente là ove si dice che «il sostegno ai cittadini in condizioni di povertà potrà essere realizzato sperimentando gradualmente forme di «minimo vitale», finalizzate all'immissione o al reinserimento nel circuito lavorativo e condizionate alla partecipazione attiva a programmi formativi e progetti di lavoro socialmente utili». In sostanza l'avvio del Minimo vitale è condizionato a un'opportuna fase di sperimentazione, come è accaduto anche per altre esperienze europee (ad es. il Portogallo). La condizione della disponibilità al lavoro o alla partecipazione a programmi formativi segna un legame molto stretto tra questo istituto e le politiche attive per il mercato del lavoro.

Le politiche di redistribuzione monetaria a favore delle famiglie con figli continueranno invece ad essere realizzate attraverso l'istituto degli assegni per il nucleo familiare, che potranno essere riformati nei criteri di erogazione e dovranno essere coordinati con le detrazioni fiscali per familiari a carico nell'ambito dell'Irpef.

Altri interventi a favore della famiglia saranno finalizzati soprattutto all'infanzia e all'adolescenza, con il potenziamento dei consultori familiari, armonizzazioni dei tempi di lavoro e di cura, interventi a favore degli anziani.

Si manifesta infine interesse per la creazione di un Fondo per non autosufficienti, secondo le linee indicate dalla Commissione Onofri, di cui tuttavia non vengono fornite chiare indicazioni sulle modalità di finanziamento.

Rispetto alle proposte della Commissione, il DPEF si caratterizza dunque per un maggiore gradualismo nell'applicazione, attribuibile a due ordini di valutazioni.

La prima è la percezione di una notevole resistenza all'interruzione o sospensione di alcuni degli istituti esistenti (in particolare l'assegno per il nucleo familiare), che può trovare spiegazione nella scarsa fiducia di potere realizzare le medesime finalità attraverso lo strumento delle detrazioni Irpef e nel timore di un'eccessiva

accentuazione della finalità di contrasto alla povertà rispetto a quelle delle politiche per i figli.

La seconda valutazione è forse legata al timore che l'introduzione di istituti universali quanto ai beneficiari possa produrre non controllate espansioni della spesa, soprattutto nei casi, come il Minimo vitale, in cui questa dipende o da comportamenti non facilmente conoscibili o controllabili dei potenziali beneficiari o da livelli di efficienza dell'amministrazione pubblica non ancora realizzati. Non si deve però escludere che quest'ultima valutazione sia anche influenzata da una ancora non completa consapevolezza della rilevanza di un modello di welfare tendenzialmente fondato su criteri universalistici.

5. Redistribuzione orizzontale e verticale e il coordinamento degli strumenti

Le scelte compiute nel DPEF costituiscono una prima prudente fase di avvio del processo di riforma proposto dalla Commissione Onofri o configurano soluzioni che rispetto a quel modello presentano scarti di rilievo, se non altro nell'individuazione degli strumenti da utilizzare? La domanda è legittima soprattutto con riguardo al dibattito che ha caratterizzato il Minimo vitale e l'assegno per il nucleo familiare. In realtà, qualunque riforma degli strumenti di tax-benefit di sostegno alle famiglie protesa a recuperare i divari tra il sistema di protezione sociale del nostro paese rispetto a quello di tutti i principali paesi europei deve temperare due obiettivi non inconciliabili, ma, in parte, non coincidenti, e precisamente:

a) la redistribuzione orizzontale, cioè il sostegno da offrire, a parità di altre condizioni economiche, alle famiglie più numerose e in quanto tali gravate da un costo di mantenimento dei figli più oneroso;

b) la redistribuzione verticale, cioè la redistribuzione tra i soggetti più e quelli meno abbienti, con particolare riferimento al sostegno delle famiglie in condizioni di povertà.

Se è indubbio infatti che il grado di intervento al fine di realizzare i due obiettivi riflette inevitabilmente scelte di carattere politico, è altrettanto indiscutibile che a tale proposito è comunque assai profondo il solco che ci separa da tutti i principali paesi europei¹⁰.

Dal lato del prelievo tributario, la tassazione personale sul reddito svolge un ruolo piuttosto limitato nel tenere conto delle condizioni economiche della famiglia, per effetto sia dei vincoli posti al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale che hanno contribuito all'affermazione di una concezione strettamente individualistica del concetto di capacità contributiva, sia della esiguità delle detrazioni d'imposta che l'attuale ordinamento riconosce per figli a carico.

Dal lato della spesa pubblica l'istituto degli assegni al nucleo familiare opera a esclusiva tutela di determinate categorie, e precisamente i lavoratori dipendenti e gli ex-lavoratori dipendenti, mentre esclude dai benefici sia i lavoratori autonomi, sia gli inoccupati e i disoccupati non indennizzati. Il suo ruolo inoltre è stato strutturalmente ridimensionato nel tempo, anche in virtù della devoluzione dei crescenti avanzi di gestione al finanziamento dei disavanzi del sistema pensionistico, fino a quando il fenomeno è stato reso trasparente con la legge di riforma del sistema previdenziale, che ha disposto la ristrutturazione dei relativi contributi a favore del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti.

Negli anni più recenti inoltre si sono susseguiti diversi provvedimenti tendenti sia ad aumentare il numero dei beneficiari sia a rivalutare l'importo dei benefici,

¹⁰Cfr. Ferrera [1997]; v. anche le considerazioni di Franco [1996].

soprattutto a favore delle famiglie più numerose, con una notevole dilatazione della spesa, che può essere quantificata in circa 4000 miliardi nell'intervallo tra il 1995 e il 1997. Tali provvedimenti tuttavia, se hanno costituito da un lato una forma indiretta e categoriale di compensazione dei vuoti strutturali della politica tributaria, hanno contribuito dall'altro ad accentuare aspetti di irrazionalità della struttura dei benefici [cfr. Matteuzzi 1996] nonché ad approfondire i divari tra categorie protette e categorie escluse.

La lacuna di gran lunga più vistosa dell'attuale sistema dei trasferimenti è l'assenza di un istituto specifico di carattere universalistico a sostegno della povertà; questo aspetto ci allontana da tutti gli altri paesi europei con la sola significativa eccezione della Grecia.

A tale esigenza fa fronte la proposta della Commissione Onofri di istituzione dell'istituto del minimo vitale familiare. Un tale istituto, in un sistema a regime, potrebbe svolgere il ruolo di assorbire l'attuale funzione di perequazione verticale degli assegni al nucleo familiare, demandando alle detrazioni dall'imposta personale quello di sostegno dei carichi familiari dal punto di vista della perequazione orizzontale.

Alternativamente quest'ultima funzione potrebbe essere riservata ad un istituto degli assegni familiari opportunamente riformato ed esteso ai lavoratori autonomi, mentre al Minimo vitale verrebbe assegnato il compito di fungere da rete di protezione per i soggetti esclusi o non sufficientemente tutelati da tale istituto, rispetto ai quali la perequazione verticale non potrebbe essere svolta efficacemente dalla tassazione personale, in virtù della mancanza di reddito o dell'incapienza delle imposte lorde rispetto alle detrazioni applicabili.

In entrambi gli scenari sono ravvisabili problemi di coordinamento tra gli istituti che richiedono adeguata soluzione.

In primo luogo si tratta di stabilire se e fino a che punto le politiche di integrazione orizzontale debbano essere indipendenti dal livello di reddito familiare o subordinate a determinati tetti. E' chiaro infatti che, operando un vincolo di risorse devolvibili a tale scopo, la scelta di carattere selettivo potrebbe rendere più generose le prestazioni a favore dei singoli beneficiari. Nell'ipotesi in cui si optasse per la selettività si tratterebbe poi di identificare tali tetti, oltre a quelli, inevitabilmente più ristretti, al disotto dei quali si applica il Minimo vitale.

Esiste poi un'esigenza non eludibile di coordinamento tra i processi di perequazione orizzontale e verticale realizzabili con il simultaneo operare degli strumenti del prelievo e della spesa pubblica. Nel caso di eliminazione degli assegni familiari e uso non selettivo delle detrazioni fiscali per la perequazione orizzontale non sorgerebbero problemi particolari, in quanto si avrebbe l'attribuzione di due strumenti separati ai due obiettivi. Solo se si optasse per un uso selettivo delle detrazioni fiscali che perseguisse simultaneamente finalità perequative in senso orizzontale e verticale, si riproporrebbe il problema del coordinamento con i criteri di attribuzione del minimo vitale. Qualora invece si decidesse di far sopravvivere l'istituto dell'assegno al nucleo familiare si tratterebbe di stabilire se debba assumere funzione di pura perequazione orizzontale, oppure, conformemente a quanto accade attualmente, conciliare tale finalità con l'obiettivo di sostegno contro la povertà.

Nel primo caso si imporrebbe la necessità di una sua revisione che, indipendentemente dalla subordinazione o non dell'erogazione dei benefici a dati limiti di reddito, dovrebbe eliminare l'attuale differenziazione degli importi dell'assegno in base al reddito familiare, mantenendo invece una discriminazione coerentemente ridefinita esclusivamente in base alla numerosità del nucleo. Il processo di perequazione verticale andrebbe affidato, nei

limiti della capienza dell'imposta alla tassazione personale sul reddito, e, oltre tali limiti, ad un istituto di minimo vitale con ambiti di applicazione più ristretti rispetto a quelli del caso precedentemente considerato. Se si optasse poi per l'eliminazione di ogni limite di reddito al fine dell'erogazione degli assegni, potrebbe essere opportuno, in questo scenario, ripristinarne l'assoggettamento alla tassazione personale.

Nel secondo caso, vale a dire nell'ipotesi in cui sia con gli assegni, sia con le detrazioni si perseguissero simultaneamente finalità di integrazione orizzontale e verticale, i problemi di coordinamento tra i vari strumenti porrebbero vincoli abbastanza stringenti. Si tratterebbe infatti sia di definire le compatibilità tra il grado di realizzazione dei due obiettivi, sia di considerare scale di equivalenza opportunamente coordinate tra i due strumenti utilizzati, sia di individuare adeguatamente la loro complementarietà nei rispettivi ruoli.

Anche in questa ipotesi, a regime, non pare eludibile il problema di una riforma degli assegni familiari.

6. *L'istituto del Minimo vitale familiare*

Per quanto riguarda la costruzione dell'istituto del minimo vitale familiare, indipendentemente dalla soluzione adottata sul ruolo da assegnargli nell'interazione con gli altri strumenti di tax-benefit, esso dovrà soddisfare due requisiti essenziali.

a) Nonostante che la titolarità dei diritti sia di carattere individuale, l'entità del sussidio dovrà essere commisurata al fabbisogno del nucleo familiare in cui il beneficiario è inserito;

b) devono essere evitati, nei limiti del possibile, sia attribuzioni improprie dei benefici, sia disincentivi al lavoro per conservare i benefici accordati dall'istituto.

Per quanto riguarda il primo punto, la titolarità individuale dell'assegno opera nella direzione di rimarcare il carattere di cittadinanza del sussidio; il riferimento alle condizioni economiche della famiglia è tuttavia inevitabile, come conseguenza diretta sia dell'esiguità delle risorse realisticamente destinabili all'Istituto, sia dell'applicazione del principio di sussidiarietà, in modo da rendere operativa la rete di protezione pubblica solo in funzione complementare al sostegno che all'individuo deve essere offerto dal suo nucleo familiare.

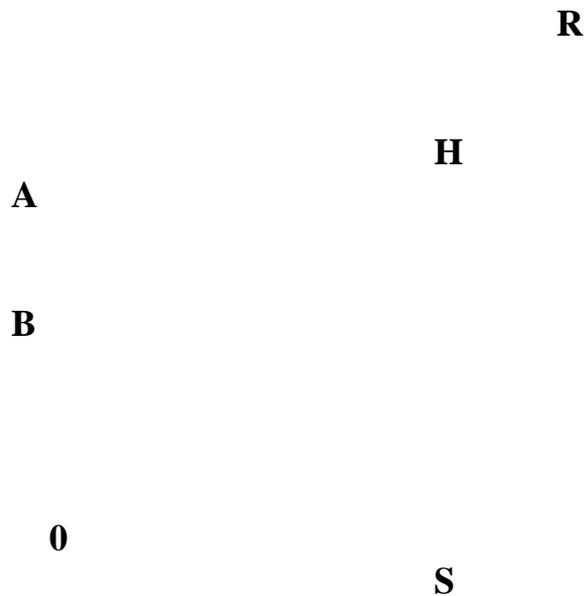
Per quanto riguarda il secondo punto va sottolineato che la prova dei mezzi che deve essere esperita per la selezione dei beneficiari non può fondarsi solo sul reddito dichiarato a fini fiscali, ma deve fare riferimento anche ad altri elementi; anche per questo motivo l'istituto non può essere completamente gestito a livello centralizzato, ma deve riconoscere un ruolo prioritario agli enti locali e in particolare ai comuni.

Nella scelta del modello di riferimento per la definizione della relazione che deve intercorrere tra entità del sussidio e condizioni economiche familiari del beneficiario, pare di gran lunga preferibile il sistema di «imposta negativa sul reddito» nella sua accezione classica¹¹ rispetto a quello di «reddito minimo garantito», proprio per evitare l'inconveniente della «trappola della povertà». I due sistemi differiscono sul diverso grado di copertura che garantiscono rispetto al fabbisogno. Nel caso di reddito minimo garantito il sussidio viene concesso in misura tale da determinare un'integrazione totale dello scostamento del reddito del beneficiario rispetto ad un certo obiettivo, identificabile con una soglia di povertà, mentre nell'ipotesi di imposta negativa tale divario viene colmato solo parzialmente, in una

¹¹Cfr. Friedman [1962].

percentuale costante. In tal modo in questo schema il reddito disponibile del beneficiario dopo il sussidio risulta sempre una funzione crescente del suo reddito netto prima del sussidio, mentre nel primo schema tale funzione risulta costante fino al livello di reddito minimo garantito, con conseguente disincentivo ad aumentare il proprio reddito, qualora resti al disotto della soglia di applicazione del sussidio.

Fig. 2. *Imposta negativa e reddito minimo garantito*



La fig. 2 visualizza l'effetto dei due schemi. Nell'ipotesi di reddito minimo garantito la relazione tra reddito dopo il sussidio e il reddito prima del sussidio è descritta dalla curva AHR, mentre nell'ipotesi di imposta negativa tale relazione è rappresentata dalla curva BHR, in cui il livello $OS=OA$ rappresenta la soglia di povertà, mentre la pendenza del segmento BH rappresenta il grado di copertura della distanza del reddito del soggetto da tale soglia (poverty gap).

L'erogazione del sussidio non deve limitarsi all'individuazione delle condizioni economiche del beneficiario, ma deve vincolare il suo impegno a porre in essere tutti quei comportamenti che gli consentano di uscire da una situazione di povertà e di dipendenza dal sussidio. Vanno pertanto considerati come condizioni essenziali per l'accesso all'istituto sia la disponibilità ad accettare offerte di impiego, a seguire corsi di formazione o a svolgere lavori socialmente utili, ecc.. Le difficoltà a disegnare in modo efficace questo aspetto è all'origine delle maggiori diffidenze nei confronti di istituti del tipo del Minimo vitale. Premesso che in ogni caso istituti di questo tipo devono scontare una perdita di efficienza sotto il profilo degli incentivi, in linea di principio la regolamentazione di questi aspetti può essere resa compatibile anche con le più avanzate proposte in tema di incentivo alla ricerca del lavoro (borse di studio da utilizzare in nuovi impieghi, prestiti d'onore per iniziare nuove attività di impresa o di lavoro autonomo¹²). Nel caso di potenziali beneficiari impegnati in cicli di istruzione superiore il sussidio potrebbe non essere erogato, nella misura in cui esistano adeguati strumenti di tutela del diritto allo studio. Solo in casi particolari, ad es. i lavori di cura svolti all'interno del nucleo familiare, in presenza di bimbi piccoli o di anziani non autosufficienti, si potrebbero prevedere esoneri alla disponibilità al lavoro.

7. Analisi degli effetti redistributivi di due possibili riforme

¹² Tra i più recenti contributi si veda Snower, J., De la Dehesa, G. [1997], in particolare il saggio di Snower, D., *The Simple Economics of Benefit Transfers*.

Dopo aver analizzato i problemi che si pongono ai fini di un efficace coordinamento del ruolo dei vari strumenti di tax-benefit, e dopo aver delineato alcuni requisiti essenziali del nuovo istituto del minimo vitale, riteniamo utile procedere ad una prima valutazione dei possibili effetti economici della riforma, con particolare riferimento sia all'entità della spesa, sia ai suoi effetti redistributivi.

Vari possibili scenari discendono dalle ipotesi di coordinamento precedentemente analizzate. Riteniamo tuttavia opportuno, in questo lavoro, privilegiare due ipotesi.

La prima riflette uno dei modi, fra i tanti possibili, di attuazione integrale dei suggerimenti della Commissione Onofri, che prevedono la completa eliminazione dell'istituto degli assegni al nucleo familiare, e la loro sostituzione con quello del minimo vitale familiare, finanziato a carico del bilancio pubblico. Anche se a regime verrebbero a cessare anche tutti gli altri principali istituti di integrazione monetaria del reddito delle famiglie, tra i quali le pensioni sociali, le pensioni di invalidità, gli assegni di accompagnamento ecc. riteniamo opportuno non estendere l'analisi a questi aspetti, alla luce dell'inevitabile gradualismo dell'attuazione della riforma dell'assistenza.

La seconda riflette una riforma molto più graduale e coerente con una prima attuazione delle indicazioni del DPEF per il 1998.

Si limita infatti a considerare gli effetti di una possibile estensione degli assegni al nucleo familiare ai lavoratori autonomi, accanto all'introduzione di una prima forma di minimo vitale, che opera con finalità prevalentemente integrative dei benefici assicurati dall'istituto degli assegni alle famiglie in condizione di povertà.

Per quanto riguarda il primo scenario abbiamo ritenuto opportuno considerare gli effetti di un minimo vitale universale, esteso cioè anche agli inoccupati e ai

disoccupati di lunga durata, affiancato da un consistente aumento delle detrazioni dall'imposta personale sul reddito per figli a carico. Queste infatti passano da 94.437 lire a 260.000 lire, con un aumento del 173,6%. Abbiamo anche supposto, coerentemente al primo dei modelli di coordinamento tra i vari strumenti di tax-benefit precedentemente discusso, che tali detrazioni siano accordate in modo non selettivo e diano luogo ad un effettivo rimborso fiscale nell'ipotesi in cui l'importo dell'imposta dovuta dopo l'applicazione delle altre detrazioni risulti inferiore a 260.000 lire.

Per quanto riguarda l'entità del Minimo vitale abbiamo supposto che offra un grado di copertura del 50% dello scostamento tra il reddito necessario a raggiungere una condizione di disagio economico identificata da una soglia di povertà 60%¹³, e il reddito familiare del beneficiario. Tale soglia è stata stimata, con riferimento ai dati dell'indagine campionaria sul reddito delle famiglie in Italia per il 1993, opportunamente rivalutati al 1997, in 16,120 milioni per la coppia. La soglia per le altre numerosità è ottenuta applicando la scala di equivalenza di Carbonaro¹⁴.

Abbiamo anche proceduto ad una rivalutazione dei redditi di lavoro autonomo, tendente a differenziare a parità di imponibile i sussidi applicati a lavoratori

¹³ Gli standard internazionali definiscono povera una famiglia di due componenti che abbia una spesa complessiva inferiore a quella media procapite. Pertanto la spesa per componente sarà pari al 50% di quella procapite. Rivalutando del 20% tale soglia si ottiene una soglia di povertà al 60%. Per le altre numerosità la soglia è ottenuta applicando un'apposita scala di equivalenza, i cui coefficienti servono a rendere confrontabili i livelli di spesa dei nuclei familiari di diversa numerosità.

¹⁴ Si tratta, com'è noto, di una delle scale più diffusa. E' anche quella utilizzata dalle analisi della Commissione povertà. La struttura dei coefficienti è la seguente: 0,599, 1, 1,335, 1,632, 1,905, 2,16, 2,401 nel passaggio da 1 a 7 componenti.

dipendenti e a lavoratori autonomi, per tenere conto, seppure in modo del tutto schematico, sia del maggior grado di evasione di quest'ultima categoria, sia della possibilità che i lavoratori autonomi hanno a differenza dei lavoratori dipendenti di dedurre analiticamente dall'imponibile gli oneri afferenti alla produzione di reddito¹⁵.

Le simulazioni sono state condotte con il micromodello MMM-SAS93, elaborato in collaborazione da Prometeia, dal Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e dal Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna, basato sui dati dell'Indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie per il 1993. Il campione comprende 8089 famiglie, 24.013 individui e 13.059 percettori di reddito.

Gli effetti delle due manovre sul bilancio pubblico e sui principali indicatori distributivi e della povertà sono riassunti nella tab.2, mentre le conseguenti variazioni del reddito disponibile per decili sono riportate nella tab.3.

La previsione di spesa per il minimo vitale che risulta dalle ipotesi indicate prendendo come anno virtuale di riferimento il 1997 ammonta a 10.500 miliardi, una cifra inferiore di quasi 500 miliardi rispetto alla spesa stimata dal micromodello per assegni al nucleo familiare¹⁶.

¹⁵ La rivalutazione è stata operata aumentando del 25% il redditi di lavoro autonomo e aggiungendo un importo di 3 milioni, come valutazione forfetaria delle spese di produzione del reddito. A rigore quest'ultima correzione avrebbe dovuto essere apportata in diminuzione dal reddito di lavoro dipendente, con conseguente dilatazione della spesa a favore di questa categoria. Abbiamo preferito per motivi di semplicità limitarci a rivalutare schematicamente il reddito di lavoro autonomo, con l'idea di proporre una prima approssimazione del tutto discutibile, ma certamente non sovrastimata dei possibili effetti di un controllo dei mezzi esteso a indicatori diversi dal reddito fiscale.

¹⁶Secondo nostre valutazioni quest'ultima incorpora una sovrastima di circa il 12%.

L'assegno di Minimo vitale affluisce al 14,1% delle famiglie del campione, che equivalgono a circa 2,8 milioni di famiglie con riferimento all'intero sistema economico, con una notevole restrizione del numero dei beneficiari rispetto agli assegni al nucleo familiare, che

Tab.2 Effetti delle riforme sugli indicatori di disuguaglianza, della povertà e sul bilancio pubblico (miliardi di lire)

| | Leg. Vig. | Rif 1^a | Rif. 2^b | Rif. 3^c |
|--------------------|------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Conc.reddito lordo | 36,31 | 36,31 | 36,31 | 36,31 |
| Conc.reddito disp. | 30,04 | 29,36 | 29,31 | 29,46 |
| Gini reddito disp. | 30,41 | 29,73 | 29,69 | 29,87 |
| Diffusione povertà | 8,53 | 7,02 | 7,74 | 7,21 |
| Intensità povertà | 39,54 | 24,14 | 34,32 | 24,33 |
| <i>Variazioni</i> | | | | |
| Irpef | | -4.325 | -1.873 | |
| Contrib.sociali | | 0 | 5.527 | |
| Minimo vitale | | 10.464 | 2.404 | 10.939 |
| Ass.Nucleo | | 10.992 | 3.492 | -10.992 |
| Saldo di bilancio | | -3.797 | -2.242 | +53 |

^a Minimo vitale allargato+ aumento detrazioni Irpef

^b Estensione assegni ai lavoratori .autonomi+Min.vitale ridotto , riservato destinatari assegni al nucleo familiare.

^c Minimo vitale allargato senza modifiche delle detrazioni Irpef

Fonte: Stime MMM93 su SHIW 1993 della Banca d'Italia.

Tab.3 Effetti delle riforme sul reddito disponibile per decili (migliaia di lire)

| | 1 | 2 | 3 | 2-1 | 3-1 |
|---------------|------------------|---------------|---------------|------------|------------|
| Decili | Leg. Vig. | Rif. 1 | Rif. 2 | | |
| 1 | 12.555 | 16.145 | 14.398 | 3.590 | 1.843 |
| 2 | 19.499 | 19.243 | 19.871 | -256 | 372 |
| 3 | 24.793 | 24.005 | 24.930 | -788 | 137 |
| 4 | 30.065 | 29.499 | 30.232 | -566 | 167 |
| 5 | 33.800 | 33.558 | 33.848 | -242 | 48 |
| 6 | 38.851 | 38.775 | 38.789 | -76 | -62 |
| 7 | 47.062 | 47.077 | 46.965 | 15 | -97 |

| | | | | | |
|--------------|---------------|---------------|---------------|------------|------------|
| 8 | 54.490 | 54.714 | 54.447 | 124 | -143 |
| 9 | 64.523 | 64.714 | 64.277 | 190 | -246 |
| 10 | 94.272 | 94.464 | 93.410 | 192 | -862 |
| Media | 42.017 | 42.234 | 42.132 | 217 | 115 |

Fonte: Stime MMM93 su SHIW 1993 della Banca d'Italia.

secondo il micromodello sono oltre il doppio, nonostantel'estensione delle categorie che ricevono il sussidio.

Per quanto riguarda il gettito dell'Irpef questo si contrae di circa 4300 miliardi, per effetto di maggiori detrazioni per figli a carico, che comportano veri e propri rimborsi per circa 900 miliardi.

Rispetto alla legislazione vigente la manovra comporterebbe pertanto sulla base dei dati del micromodello un peggioramento del saldo di bilancio pubblico di circa 3.800 miliardi.

Per quanto riguarda gli effetti redistributivi della manovra nell'analisi per famiglie, essi paiono rilevanti, sia in termini di riduzione della diseguaglianza, sia degli indici di intensità e di diffusione della povertà: l'indice di Gini del reddito disponibile registra una riduzione di 0,68 punti percentuali, mentre gli indici di diffusione e di intensità della povertà si riducono rispettivamente di 1,51 e di 15,4 punti percentuali.

Dato il carattere fortemente selettivo dell'istituto del minimo vitale, a trarre vantaggio prevalente dalla manovra sono le famiglie del primo decile, il cui reddito disponibile aumenta in media di 3,6 milioni; mentre vengono penalizzate quelle comprese tra il secondo e il sesto decile, per le quali l'aumento delle detrazioni dell'Irpef non compensa la perdita degli assegni al nucleo familiare.

I miglioramenti distributivi della manovra considerata sono indubbiamente consistenti; tuttavia gli effetti sul disavanzo pubblico sono a loro volta cospicui a causa di

un aumento delle detrazioni notevole e erogato in misura uguale per tutti i contribuenti, rinunciando a qualunque criterio di selettività rispetto al reddito familiare.

Il secondo scenario considera gli effetti di una manovra in cui restano invariate le detrazioni fiscali, mentre gli assegni per il nucleo familiare, immutati nella struttura delle prestazioni, vengono estesi ai lavoratori autonomi, con un aumento di spesa coperta dall'introduzione di un'aliquota contributiva a loro carico. In aggiunta agli assegni al nucleo familiare si considera poi l'introduzione di un Minimo vitale in «edizione ridotta», sia quanto all'entità delle prestazioni erogate, sia in relazione alla platea dei beneficiari: si suppone infatti che l'assegno copra per la metà il fabbisogno definito rispetto a una soglia di povertà 50% (pari a 13,434 milioni) e che venga corrisposto esclusivamente alle più povere delle famiglie che beneficiano dell'istituto degli assegni al nucleo familiare.

La spesa per l'istituzione del Minimo vitale in questo caso si riduce a circa 1500 miliardi, nell'ipotesi in cui gli assegni al nucleo familiare siano riservati agli attuali beneficiari; tale spesa sale a circa 2.400 miliardi nell'ipotesi di una loro estensione ai lavoratori autonomi. Quest'ultima comporta una maggior spesa che viene stimata in circa 3.500 miliardi, e viene coperta integralmente con l'introduzione di un'aliquota contributiva a carico dei lavoratori autonomi del 5%. Si tratta di un aumento dei contributi sociali assai consistente, in considerazione sia delle esigenze di riequilibrio delle aliquote per il finanziamento della spesa pensionistica, sia del più basso importo applicato, a carico dei datori di lavoro, per il finanziamento degli stessi assegni al nucleo familiare relativi ai lavoratori dipendenti, che è attualmente il 2,48%. Va tuttavia considerato che l'aumento della pressione fiscale a carico della categoria degli autonomi per usufruire degli assegni

al nucleo ammonterebbe a poco più del 3%, se si considerano anche gli effetti di flessibilità automatica dell'imposta sul reddito, che registrerebbe una contrazione del prelievo di quasi 1.900 miliardi.

Gli effetti redistributivi della manovra si riflettono in una riduzione di 0,72 punti percentuali dell'indice di Gini del reddito disponibile. L'indice di diffusione e di intensità della povertà si riducono rispettivamente di 0,79 e di 5,22 punti, con miglioramenti assai più tenui di quelli realizzati nel primo scenario.

Per quanto riguarda la distribuzione per decili degli effetti sul reddito disponibile, oltre al più intenso guadagno delle famiglie del primo decile (1,8 milioni), registrano aumenti più contenuti quelle comprese tra il secondo e il quinto decile, mentre le famiglie che si collocano tra il sesto e l'ultimo decile subiscono riduzioni crescenti che assumono il valore massimo di 862 mila lire nel decimo decile.

Il Minimo vitale universale è certamente una misura di contrasto della povertà più efficace degli assegni al nucleo familiare, anche se integrati con un minimo vitale di dimensioni ridotte. L'efficacia redistributiva della prima manovra risulta tuttavia pesantemente condizionata dall'erogazione con modalità non selettive di ben 4.300 miliardi di maggiori detrazioni per carichi familiari.

In un contesto di risorse scarse, tenuto conto che l'aumento delle detrazioni per figli a carico si rivela particolarmente dispendioso, potrebbe essere auspicabile lasciarle invariate. Come si può osservare dall'analisi di questo caso, i cui principali risultati sono riportati nell'ultima colonna della tab.2, la spesa per il Minimo vitale risulterebbe addirittura lievemente inferiore di quella che il modello prevede per gli assegni al nucleo familiare. Nonostante la sostanziale parità di gettito rispetto alla legislazione vigente l'indice di Gini del reddito disponibile si ridurrebbe di 0,54 punti e gli indici

di diffusione e di intensità della povertà diminuirebbero rispettivamente di 1,32 e di 15,21 punti, con effetti non molto diversi rispetto a quelli ottenuti devolvendo 4.300 miliardi di minor gettito dell'Irpef ad un aumento delle detrazioni per carichi familiari.

Un'alternativa ancora più interessante consisterebbe nel procedere ad aumenti selettivi delle detrazioni per figli a carico, graduandone gli importi inversamente rispetto al reddito familiare, in modo da ottenere ulteriori rafforzamenti dell'efficacia redistributiva della manovra, ma senza incorrere nelle rilevanti perdite di gettito che caratterizzano la prima manovra. Anche questa misura, come la stessa istituzione di ogni forma di Minimo vitale, richiederebbe il raffinamento del controllo dei mezzi, la cui reale efficacia resta affidata alla possibilità di introdurre criteri razionali ed efficienti di selezione dei beneficiari, ad integrazione del reddito imponibile¹⁷

Riteniamo pertanto che quest'ultimo sia il problema più urgente da affrontare.

Alla sua soluzione è subordinata l'equità della stessa estensione agli autonomi degli assegni al nucleo familiare prevista dalla seconda manovra analizzata, che per molti aspetti, pare la strada più realisticamente perseguibile nel breve periodo. Essa avrebbe il pregio di associare effetti distributivi apprezzabili a un peggioramento dei conti pubblici più sopportabile. Non va infine trascurato che potrebbe a sua volta essere notevolmente perfezionata, se accompagnata da una riforma degli assegni al nucleo familiare, cui anche il Dpef fa cenno, che restituisca

¹⁷ L'introduzione di strumenti di controllo efficienti potrebbe d'altra parte determinare un contenimento della spesa a favore degli stessi inoccupati, subordinandone l'erogazione ad un'effettiva ricerca di lavoro, aspetto questo di cui nelle stime non è possibile, e forse nemmeno opportuno per motivi di prudenza, tenere conto.

coerenza ad una struttura delle prestazioni oggetto di riforme troppo estemporanee negli anni più recenti.

Riferimenti bibliografici

Baldwin, P.

1997 *The Past Rise of Social Security: Historical Trends and Patterns*, in Giersch, H. (a cura), *Reforming the Welfare State*, Springer, Berlino.

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione

1995 *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, Presidenza del Consiglio, Roma.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale

1997 *La spesa per l'assistenza*, a cura di F.Bimbi, P.Bosi, F.Ferrera, C.Saraceno, Documento di base n.3.

1997 *L'istituto del Minimo Vitale: esperienze e proposte di riforma*, a cura di P.Bosi, M.Ferrera, C.Saraceno, Allegato al Documento di base n.3.

1997 *La spesa sociale italiana in prospettiva comparata*, a cura di , M.Ferrera, Allegato al Documento di base n.1.

CTSP

1997 *Proposte per la riforma dello stato sociale*, Raccomandazione, Roma.

Eardley et al.

1997 *Social assistance in OECD Countries*, vol.2, Country Reports, HMSO, Londra.

Esping-Andersen, G.

1996 *Welfare States without work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in Esping-Andersen, G. (a cura), *Welfare States in Transition*, Sage, Londra.

Ferrera, M.

1996 *Il modello di welfare sudeuropeo*, Quaderni di ricerca, Poleis, Milano.

Field, F.

1997 *How to Pay for the Future*, Institute of Community Studies, Londra.

1997 *Stakeholder Welfare*, IEA, Londra.

Franco, D.

1996 *La sicurezza sociale: politiche "decrementali" o riforme radicali?*, La finanza pubblica italiana. Rapporto 1996, a cura di Luigi Bernardi, Il Mulino, Bologna.

Friedman, M.

1962 *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago.

Gorrieri, E., Guerzoni, L.

1982 *Il salario sociale: famiglia e reddito nella crisi dello stato assistenziale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Mantovani, D.

1997 *Un contributo al dibattito sulla riforma dello stato sociale: chi è povero in Italia?*, Rapporto di Previsione, Prometeia, marzo.

Matteuzzi, M.

1996 *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Roma.

- Ranci Ortigosa E., Battistella, A., Billari, F.
1996 *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*, IRS,
Milano.
- Snower, D, De la Dehesa, G. (a cura)
1997 *Unemployment Policy, Government Options for
the Labour Market*, CEPR, CUP.