

permettono di discriminare e giustificare la concessione o il rifiuto dell'assistenza economica sulla base di criteri indiretti — spesso socio-sanitari e/o anche anagrafici. Così, individui diversi risultano discriminati. Infatti, a parità di condizioni economiche e familiari, essi possono vedersi concesso o negato il diritto all'assistenza solo perchè è diversa, ad esempio, la loro età (un anziano povero ha diritto ad ottenere la pensione sociale al compimento del 65 anno, ma non ha accesso ad alcuna forma continuativa di sostegno del reddito se non ha raggiunto tale limite di età, anche se, per assurdo, gli dovessero mancare solo pochi mesi al suo 65 compleanno). Ciò è in evidente contrasto con i criteri di equità orizzontale e verticale applicati in campo fiscale per garantire l'equa distribuzione dell'onere delle imposte.

Criteri di equità distributiva sanciti dalla Costituzione e riconosciuti ai cittadini percettori di reddito non vengono pertanto riconosciuti a cittadini non percettori o percettori di reddito insufficiente. I poveri subiscono, quindi, discriminazioni in chiara violazione dei principi costituzionali di equità e giustizia distributiva che finiscono per essere garantiti, formalmente, a tutti i cittadini e, sostanzialmente, solo alla generalità dei non poveri.

Altro segno dei ritardi del nostro paese in campo assistenziale è la mancanza di contenuti o, meglio, standards minimi uniformi (o equivalenti) di diritti garantiti a livello nazionale. In questo, l'Italia somiglia all'Inghilterra degli anni '60 con i 3000 schemi di *means test* utilizzati dagli enti territoriali, individuati e descritti da M. Reddin⁶⁴. Il nostro paese si differenzia anche dai sistemi di politica sociale dei paesi FSU — paradossalmente i modelli FSU si avvicinano, più di altri modelli, a quelli italiani — dove il governo centrale si è sempre preoccupato di definire criteri qualitativi minimi a tutela del cittadino.

La lista delle doleances dell'assistenza può essere allungata. Non sono tuttavia le liste che mancano; al contrario esse costituiscono, come già visto in precedenza, una costante nella storia dell'assistenza, come si evince dal Riquadro 1 (cfr. sopra). Mancano invece analisi di impatto, strutture di monitoraggio, di microsimulazione e valutazione; ma anche analisi dei problemi, della loro natura e delle loro cause congiunte alla ricerca delle politiche che meglio di altre possono garantire una protezione costo-efficace ed efficiente. Il riferimento è qui, al filone di studi individuati, nel Regno Unito, con l'etichetta "*Social Administration*" e, negli Stati Uniti con le etichette "*Social Policy*" e "*Public Administration*". La carenza di questi studi è un ostacolo non

⁶⁴ Reddin M., *Social Services for all?* Fabian Society, Londra 1968.

irrilevante allo sviluppo di una visione indigena di sistema di politiche sociali.

I modelli possibili sono noti, e sono già stati esplorati, sviluppati, e sperimentati in altri paesi. Il capitolo che segue ne fornisce una rassegna comparativa che è completata da alcune brevi schede descrittive relative ad alcuni paesi industrializzati i cui modelli sono spesso presi a riferimento. Tre considerazioni generali possono servire per valutare e trarre lezioni dall'esperienza estera:

1. Non è possibile importare modelli esteri di politica sociale con garanzia di successo - C'è spesso la tentazione di fare riferimento alle esperienze estere per le opzioni ed i pacchetti di riforma da adottare nel nostro paese —il riferimento nelle discussioni attuali al *salaire minimum d'insertion* ne è un esempio. Indubbiamente, il riferimento ad altre esperienze è sempre utile, non è tuttavia né consigliabile né possibile limitarsi a “pescare” programmi da “importare” dal paese A oppure B o C. E' noto, tra gli studiosi di politica sociale, che le importazioni con garanzia di successo non esistono, soprattutto nel campo delle politiche sociali.

2. E' necessario identificare in modo chiaro sia i problemi sia gli obiettivi della politica sociale - La riforma delle politiche sociali richiede innanzitutto una chiara identificazione dei problemi — ad esempio, sulla base di analisi come quella sviluppata più sopra (cfr. Parte 2), focalizzate sugli strumenti e sui *target groups* —completata da una analisi dei punti di forza/debolezza dei programmi assistenziali esistenti (cfr. questa parte, sezione 3.1.4). E' solo a questo punto che diviene possibile definire i principi guida e le interrelazioni di tipo complementare da stabilire e/o i cambiamenti da favorire in altri campi del pubblico intervento e/o nel funzionamento del sistema economico (nel caso delle politiche sociali è particolarmente importante tenere conto della facile distorsione degli incentivi e delle complementarità esistenti con, ad esempio, la politica economica in generale, e le politiche del lavoro in particolare) e, successivamente, su questa base allargata di conoscenza, identificare tra il menù delle possibili scelte, quelle misure che meglio di altre possono risultare costo-efficaci ed efficienti.

3. E' importante non trivializzare i problemi e le loro interrelazioni. L'obiettivo del reddito minimo non può essere ridotto ad un semplice esercizio di simulazione del costo e

degli effetti di un programma di “colmatatura” del *poverty gap*, come ad esempio implicano gli esercizi basati sull'ipotesi di introduzione di una *negative income tax*. Questo tipo di simulazioni, che riducono le politiche di lotta alla povertà a degli esercizi di pura redistribuzione monetaria basati su una delle tante dimensioni della povertà, cioè il reddito, non solo trivializzano un problema molto complesso — tanto che dopo le illusioni della *war on peverty* del presidente americano Johnson gli esperti hanno creduto opportuno dover ricordare il detto biblico “i poveri saranno sempre con noi” — ma mancano anche di realismo. Infatti, non è un caso che nessun paese abbia ancora introdotto una *negative income tax* per combattere la povertà, pur avendone, come nel caso dell'Inghilterra, subito il fascino.

Simulare il costo di politiche di reddito minimo basate su un solo obiettivo e strumento —garantire a tutti il reddito minimo e colmare il *poverty gap*— è come “andare da qui a là”, un esercizio puramente teorico. E' noto che la povertà richiede non solo l'uso di più strumenti, ma anche la realizzazione di complementarietà, interrelazioni e sinergie tra la politica sociale e altre politiche (particolarmente fiscale, tributaria, industriale e del mercato del lavoro). La qualità (efficienza e costo-efficacia) delle politiche, richiede, pertanto, valutazioni che si estendono non solo agli aspetti specifici ma anche a quelli di ordine più generale. Una lezione spesso ignorata, ma che si ritrova frequentemente nella storia delle politiche sociali, è che anche i più “bei” programmi rischiano di fallire nella fase della loro implementazione, se al momento della loro progettazione non vengono presi nella dovuta considerazione gli aspetti di dettaglio (relativi, ad esempio, all'amministrazione dei programmi), e le interrelazioni di ordine generale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. 3.1.4: Stime degli effetti redistributivi degli attuali assegni familiari, 1996

PROGRAMMI E TARGET GROUPS	COSTI					EFFETTI SULLE FAMIGLIE								MISURE DI POVERTA' E IMPATTO			
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria povera (migliaia di lire)	stima del costo globale (miliardi di lire)*	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	disperione (percentuale destinata ai non-poveri)	numero di famiglie beneficiarie	percentuale di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie nel 'target group'	percentuale di famiglie povere prima e dopo il beneficio	percentuale di famiglie povere prima e non-povere dopo il beneficio	percentuale di famiglie non-povere prima e dopo il beneficio	percentuale di famiglie non beneficiarie sul totale delle famiglie	percentuale di famiglie non beneficiarie che sono povere	poverty rate (% di famiglie povere sul totale delle famiglie)	poverty gap (differenziale proporzionale del reddito dei poveri)	indice di Bettarman	indice di Wedderburn	
INTERA POPOLAZIONE																	
situazione senza assegni familiari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.0%	35.1%	-	-	-
attuali assegni familiari	1.568	3.063	8.694	1.035%	55.9%	5,542,928	26.8%	13.1%	1.9%	85.0%	73.2%	12.2%	13.1%	35.6%	36.1%	14.3%	-
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																	
situazione senza assegni familiari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.8%	30.5%	-	-	-
attuali assegni familiari	1.797	3.439	7.315	1.057%	54.6%	4,069,976	29.4%	9.2%	2.6%	88.2%	70.6%	6.9%	9.2%	31.2%	36.1%	22.9%	-
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																	
situazione senza assegni familiari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.0%	25.7%	-	-	-
attuali assegni familiari	848	1.490	1.191	0.823%	72.0%	1,403,519	22.0%	16.4%	0.5%	83.2%	78.0%	17.3%	16.4%	25.0%	28.0%	6.6%	-
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI E SENZA PENSIONATI																	
situazione senza assegni familiari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84.9%	80.5%	-	-	-
attuali assegni familiari	2.713	2.890	188	6.563%	2.9%	69,433	15.3%	84.9%	0.0%	15.1%	84.7%	83.8%	84.9%	78.7%	96.8%	32.3%	-

Fonte: Stime ISPE su dati ITAXMOD 1996

Nota (*): I dati di costo complessivo (col. 3) sono sensibilmente sovrastimati rispetto a quelli riportati dalla RGSE 1996. I motivi della sovrastima sono diversi. Innanzitutto i dati RGSE sono stime provvisorie. Secondo, il modello ITAXMOD assume un controfattuale che per varie ragioni può discostarsi dalle situazioni effettive di riferimento. Terzo, stime provvisorie dell'INPS già pongono i dati di spesa a livelli più elevati di quelli RGSE. Infine, va ricordato che anche altri centri di ricerca stimano dati simili o superiori a quelli ISPE stimano dati simili o superiori a quelli ISPE (10.000 mld. circa secondo un recente studio CER)

Tab. 3.1.5: Stime degli effetti redistributivi delle attuali pensioni sociali, 1996

PROGRAMMI E TARGET GROUPS	COSTI					EFFETTI SULLE FAMIGLIE							MISURE DI POVERTA' E IMPATTO			
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria povera (migliaia di lire)	stima del costo globale (miliardi di lire)*	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	dispendione (percentuale destinata ai non-poveri)	numero di famiglie beneficiarie	percentuale di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie nel 'target group'	percentuale di famiglie povere prima e dopo il beneficio	percentuale di famiglie povere prima e non-povere dopo il beneficio	percentuale di famiglie non-povere prima e dopo il beneficio	percentuale di famiglie non beneficiarie sul totale delle famiglie	percentuale di famiglie non beneficiarie che sono povere	poverty rate (% di famiglie povere sul totale delle famiglie)	poverty gap (differenziale proporzionale del reddito dei poveri)	indice di Beckerman	indice di Wetzbrant
INTERA POPOLAZIONE																
situazione senza pensioni sociali													14.0%	37.9%		
attuali pensioni sociali	6.429	6.534	4.072	0.482%	44.2%	633.345	3.1%	13.1%	0.9%	86.0%	96.9%	12.7%	13.1%	35.6%	40.7%	8.1%
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																
situazione senza pensioni sociali													9.3%	31.2%		
attuali pensioni sociali	6.624	6.228	985	0.141%	81.1%	148.630	1.1%	9.2%	0.1%	90.7%	98.9%	9.2%	9.2%	31.2%	13.5%	1.5%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																
situazione senza pensioni sociali													19.2%	31.6%		
attuali pensioni sociali	6.371	6.568	3.043	2.129%	32.5%	477.711	7.5%	16.4%	2.7%	80.8%	92.5%	15.4%	16.4%	25.0%	49.1%	25.1%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI E SENZA PENSIONATI																
situazione senza pensioni sociali													84.9%	79.7%		
attuali pensioni sociali	6.240	6.240	44	1.456%	26.5%	7.004	1.5%	84.9%	0.0%	15.1%	98.5%	83.1%	84.9%	78.7%	73.5%	0.6%

Fonte: Stime ISPE su dati ITAXMOD 1996

Nota (*): I dati di costo complessivo (col. 3) sono sensibilmente sovrastimati rispetto a quelli riportati dalla RGSE 1996. I motivi della sovrastima sono diversi. Innanzitutto i dati RGSE sono stime provvisorie. Secondo, il modello ITAXMOD assume un controfattuale che per varie ragioni può discostarsi dalle situazioni effettive di riferimento. Terzo, stime provvisorie dell'INPS già pongono i dati di spesa a livelli più elevati di quelli RGSE. Infine, va ricordato che anche altri centri di ricerca stimano dati simili o superiori a quelli ISPE stimano dati simili o superiori a quelli ISPE (10.000 mld. circa secondo un recente studio CER)

Capitolo 3.2

ASPETTI GENERALI E CONFRONTI INTERNAZIONALI

a cura di Maria Grazia Calza

3.2 ASPETTI GENERALI E CONFRONTI INTERNAZIONALI

3.2.1 Quadro d'insieme

In tutti i paesi c'è ormai ampio consenso sulla necessità di dotarsi di sistemi di politiche assistenziali efficienti ed efficaci. Permangono, tuttavia, differenze significative circa i principi, gli obiettivi (sia generali che specifici), i modi, gli strumenti, le popolazioni *target* e gli aspetti di organizzazione e di amministrazione.

Obiettivi assistenziali possono indifferentemente essere perseguiti tramite programmi di previdenza sociale, quando ad esempio è statuito un diritto ad un beneficio minimo, oppure mediante programmi assistenziali, fiscali e del mercato del lavoro, appositamente disegnati per gli individui o famiglie con risorse insufficienti. In genere, i programmi previdenziali tendono a basarsi su “tre pilastri” di cui il primo, pubblico, ha finalità di tipo solidaristico-assistenziale; il secondo, sempre pubblico, ha caratteri che si avvicinano di più al terzo, tipicamente privato, che ha finalità di tipo assicurativo-mutualistico.

I programmi assistenziali funzionano da rete di sicurezza per impedire di cadere in povertà a coloro che non sono protetti dai “tre pilastri” previdenziali. La protezione offerta dai programmi assistenziali prevede generalmente un diritto universale a cui si accede superando un controllo dei mezzi (*means test*). Rischi particolari, o rischi di gruppi particolari possono essere coperti o all'interno di un programma universale tramite apposite differenziazioni nel menu di prestazioni offerte, o tramite accesso a programmi di tipo selettivo o di categoria. Le categorizzazioni sono spesso usate per aumentare l'efficienza e contenere i costi, soprattutto quelli amministrativi, che il *means test* comporta. La selettività, invece, rende possibile la standardizzazione delle procedure e controlli.

La social safety net dei programmi assistenziali comporta l'attribuzione di indennità pecuniarie o prestazioni non monetarie. Queste ultime possono rientrare in programmi alimentari, di salute, di educazione e formazione o concretizzarsi in sussidi specifici a fronte di bisogni o consumi particolari. I vari programmi che compongono la safety net possono essere diversamente disegnati e integrati tra loro, e con altri strumenti quali, ad esempio, quelli fiscali e di mercato del lavoro. Inoltre, i diversi sistemi, possono realizzare complementarità diverse tra programmi di lotta alla povertà di tipo preventivo, cioè i programmi contributivi o della previdenza sociale, e programmi di tipo

curativo, cioè i programmi non contributivi o assistenziali in senso stretto.

Indipendentemente dai modelli particolari scelti nei diversi paesi, la safety net entra in funzione una volta che le condizioni di vita —la cui verifica può essere basata su fattori di reddito, consumo ecc.— cadono al di sotto di livelli giudicati inaccettabili. Quando questo succede, quattro sono i “paracadute” che vengono tipicamente offerti:

- integrazione del reddito tramite trasferimenti in denaro e servizi sociali per gli anziani di età superiore, in genere, ai 65 anni. L'integrazione avviene con procedure semplificate. Le responsabilità amministrative sono generalmente attribuite agli organi centrali dello Stato o agli istituti della previdenza sociale.
- integrazione del reddito tramite trasferimenti in denaro per le famiglie con figli o altri dipendenti a carico. L'integrazione avviene con procedure semplificate ed è generalmente collegata al salario. Anche in questo caso la responsabilità tende ad essere affidata agli organi di governo centrali che, spesso, si avvalgono per il pagamento dei benefici dei datori di lavoro.
- integrazione del reddito ai disoccupati che discrimina fra disoccupati con e senza diritto ad una prestazione previdenziale. In genere, i due sistemi sono integrati tra loro e con gli altri schemi universali. Spesso, in questi casi, il pagamento del beneficio è assoggettato o alla partecipazione attiva ad un'attività o a corsi di formazione. La responsabilità è spesso demandata agli uffici periferici del governo o degli enti locali.
- integrazione del reddito tramite programmi tipicamente “residuali” e amministrati localmente con applicazione di un means test estremamente rigoroso a favore di gruppi marginali.

Al di là di queste caratteristiche generali comuni, i sistemi assistenziali esistenti nei diversi paesi presentano differenze significative. Ciò si evince dalle sintesi delle caratteristiche dei modelli assistenziali nei maggiori paesi industrializzati, di cui alla Tabella 3.2.1 e dai riquadri da 2 a 6, inseriti alla fine di questa sezione, che riguardano rispettivamente la Germania, la Francia, il Regno Unito, l'Olanda e gli Stati Uniti d'America. Il Riquadro 1 fornisce invece una breve sintesi degli orientamenti in campo assistenziale della UE.

3.2.2 Tassonomie dei modelli assistenziali

Nella letteratura sui modelli europei di politica assistenziale si ritrovano numerose tassonomie, che variano al variare dei criteri

utilizzati e degli obiettivi delle analisi. Frequentemente, il riferimento è al “tipo di modello” cosiddetto prevalente. Manca, tuttavia, una tassonomia di consenso di questi “modelli prevalenti”.

Tra le classificazioni più frequentemente utilizzate, prevale l'approccio che distingue i paesi secondo i seguenti tre modelli principali⁶⁵:

- Modello Social Democratico/Scandinavo
- Modello Conservatore/Continentale
- Modello Anglo-Americano/Liberale

Modello Social Democratico/Scandinavo - si caratterizza per la presenza di un regime universale e composito di Stato sociale. Nonostante il ruolo importante delle politiche assistenziali di tipo universalistico e *meantested*, il loro peso all'interno del sistema è piuttosto ridotto. In questo modello lo Stato risulta fortemente coinvolto nella produzione e fornitura di servizi sociali. C'è, inoltre, un forte impegno nel perseguimento dell'obiettivo della piena occupazione attraverso politiche attive del mercato del lavoro, politiche regionali ed un sistema fiscale che tende ad incentivare le famiglie bi-reddito. Obiettivo primario del modello è l'integrazione sociale, non il sostegno del reddito.

Modello Conservatore/Continentale - si caratterizza per la presenza di un sistema previdenziale forte e preminentemente pubblico basato su criteri contributivi e, quindi, sulla partecipazione al mercato del lavoro. L'attenzione di questo modello è, pertanto, accentrata sugli occupati con schemi di tipo residuale per gli altri gruppi. Il modello continentale ha diverse varianti che si differenziano, inoltre, a seconda che ci sia un unico o tanti schemi obbligatori separati (ad esempio, per operai, impiegati, dirigenti). Prevalgono le prestazioni monetarie ed è ridotta la prestazione di servizi da parte dello Stato. Il coinvolgimento del settore privato, del volontariato e della famiglia è importante ai fini assistenziali. Rispetto al modello social democratico/scandinavo, in questo modello si riscontra un impegno meno forte nel perseguimento della piena occupazione; infatti, il tasso di disoccupazione in questo gruppo di paesi tende ad essere più elevato.

Modello Anglo-Americano/Liberale - è quello che meno si discosta dalla logica di mercato. Il ruolo delle forme di previdenza obbligatoria pubblica è ridotto, spesso la garanzia è limitata a livelli di prestazioni minime. L'importanza dei programmi di *means testing* è

⁶⁵ Si veda ad esempio Kolberg J.E., *Introduction to Social Policy Analysis: the Scandinavian Model*, in Roberti P., *A Social Policy Handbook for Transition Economies*, in corso di pubblicazione.

sensibilmente maggiore. I *welfares* occupazionale e fiscale hanno un peso maggiore che negli altri due modelli. La produzione di servizi sociali è organizzata essenzialmente su base privata, pur non mancando la presenza di programmi di intervento pubblico di tipo mirato.

Un'altra tassonomia a cui viene fatto frequentemente riferimento è quella che classifica i modelli di assistenza sulla base delle due variabili:

- grado di centralizzazione, cioè gestione principalmente di tipo locale o centrale;
- tipo di politiche, cioè preminenza degli interventi di tipo monetario o dei servizi sociali;

In base a questa classificazione emerge che: il modello di assistenza adottato nei Paesi Scandinavi mira soprattutto alla fornitura di servizi e viene gestito su base locale; all'estremo opposto si ritrova il modello inglese orientato prevalentemente verso politiche di sostegno del reddito e fortemente centralizzato; il modello tedesco viene gestito a livello dei diversi Lander (l'ammontare del sussidio può variare tra i Lander) ed è orientato prevalentemente verso politiche di sostegno del reddito; infine, il modello francese è di tipo centralizzato e, come i Paesi Scandinavi, si caratterizza per l'importanza dei servizi sociali e di altre forme integrative a favore dei gruppi marginali.

Grado di centralizzazione	Politiche	
	servizi sociali	sostegno del reddito
locale	Paesi Scandinavi	Germania
centrale	Francia	Regno Unito

3.2.3 Politiche a sostegno del reddito: programmi e accesso

a) I programmi

Sebbene i sistemi esistenti nei vari paesi si differenzino per la generosità, l'accessibilità dei programmi o il grado di copertura c'è un "core" minimo di prestazioni che vengono assicurate più frequentemente, che include le seguenti forme:

- Sussidio per la disoccupazione, che mira a sostituire la perdita di salario dovuta alla cessazione involontaria del rapporto di lavoro. Questi programmi tendono a rimpiazzare una quota più o meno elevata del reddito perduto (dal 30 all'80 per cento nei paesi OECD). In vari paesi questo tipo di sussidio può essere ottenuto anche per un lungo periodo di tempo, un anno o oltre.

Nel caso di esaurimento del diritto al sussidio previdenziale o di altro tipo, spesso i beneficiari possono godere di programmi di assistenza economica alternativi;

- Sussidi per i disabili destinati a quanti, pur essendo in età lavorativa non sono più abili al lavoro. Questi programmi di assistenza tendono a rimpiazzare una quota elevata del mancato reddito. I benefici sono normalmente di lunga durata.
- Pensioni di ritiro anticipato dal lavoro (prepensionamenti), rappresentano spesso un passaggio da un sussidio di disoccupazione o di invalidità alla pensione.
- Safety nets, cioè una rete di protezione sociale residuale che mira a fornire assistenza ad individui in età lavorativa e alle loro famiglie (in vari paesi anche ad individui non più in età lavorativa) che non possono rientrare negli altri programmi. L'ammontare della prestazione fornita varia notevolmente tra i diversi paesi e spesso anche all'interno degli stessi.
- Legislazione sul salario minimo, che impone ai datori di lavoro di pagare un salario minimo indipendentemente dall'esperienza, produttività o istruzione del lavoratore. In alcuni paesi determinati gruppi di lavoratori non sono protetti da leggi sul salario minimo; in altri (ad es. in Olanda) è possibile che alcuni lavoratori ottengano un salario inferiore al minimo (ad es. i lavoratori giovani).
- Politiche di regolamentazione del mercato del lavoro relative alle assunzioni ed ai licenziamenti.

b) Il diritto di accesso

Il diritto di accesso è in genere condizionato. La situazione prevalente è quella in cui l'attribuzione del diritto dipende da criteri di reddito che impongono che il richiedente non disponga di un ammontare di risorse superiore ad un livello prestabilito —è questo il caso dei programmi cosiddetti universali. Inoltre, l'accesso può essere limitato da criteri di categorizzazione che pongono automaticamente dei vincoli al diritto di accesso ai programmi —è questo il caso dei programmi cosiddetti selettivi. Il controllo delle risorse è, in genere, collegato ad un test sul reddito e/o sull'ammontare complessivo della ricchezza e/o di altri fattori. La scelta del criterio di controllo è particolarmente importante poiché può avere effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro o incentivare comportamenti di tipo elusivo o evasivo.

Il means test è spesso complementato dalla verifica della sussistenza di altri requisiti di eleggibilità quali ad esempio, età, residenza, ore lavorate, reddito da lavoro minimo permesso, ecc., che

possono creare dei “buchi” nella rete di protezione sociale. Tra le categorie spesso escluse dall'assistenza vi sono le persone senza fissa dimora, gli studenti a tempo pieno, i giovani e gli immigrati.

3.2.4 Politiche assistenziali ed effetti disincentivanti sul mercato del lavoro

Le politiche di lotta alla povertà si sono spesso scontrate con il problema degli effetti disincentivanti sul mercato del lavoro, ossia, i cosiddetti conflitti tra equità ed efficienza. Questo tipo di problemi ha riguardato, in particolare, i programmi di sostegno del reddito di lunga durata per la popolazione attiva e, soprattutto, i lavoratori non specializzati e a basso salario. Ciò ha incoraggiato la dipendenza dal welfare e inciso sul costo dei programmi.

Ad esempio, in Olanda, dove il *replacement rate* del sussidio alla disoccupazione è di circa il 52 per cento, ed è il secondo (dopo la Danimarca) più elevato tra i paesi dell'area OECD, è stato stimato che i beneficiari dell'assistenza sarebbero stati disposti ad accettare un lavoro solo nel caso in cui la retribuzione fosse stata superiore al salario minimo legale di almeno il 10-15%. E' questo il caso in cui l'attuazione di politiche di sostegno del reddito dei disoccupati può dar luogo a quella che è stata definita la *joblessness trap*.

Oltre a questo primo effetto disincentivante, le politiche previdenziali di sostegno del reddito possono dar luogo alla cosiddetta *social security trap*. Si tratta dell'impatto negativo esercitato dai contributi sociali sulle retribuzioni nette e sui disavanzi dei fondi previdenziali. Ogni qual volta i sindacati riescono a far finanziare i costi dei programmi previdenziali tramite un aumento dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro, il possibile incremento del costo del lavoro richiede un incremento della produttività oppure aumenti di prezzo o traslazione sulle retribuzioni. Questo processo può mettere in atto una spirale perversa: l'impossibilità di conseguire aumenti di produttività determina un aumento della disoccupazione che, a sua volta, determina un aumento del costo dei programmi di disoccupazione e quindi nuovi aumenti contributivi, questi ultimi, a loro volta, determinano un nuovo aumento del costo del lavoro e rendono necessari ulteriori aumenti di produttività.

Un'altra conseguenza associata al meccanismo appena descritto è che eventuali aumenti fiscali sulla retribuzione comportano per i beneficiari del sussidio di disoccupazione un aumento dell'aliquota implicita di imposta sul salario, riducendo quindi il differenziale tra

sussidio e retribuzione netta. L'aliquota effettiva marginale di imposta può divenire, pertanto, non solo molto alta ma eccedere anche il 100 per cento. E' questa la cosiddetta *poverty trap*.

3.2.5 Considerazioni sulla performance delle politiche sociali in termini di equità, efficienza ed efficacia

L'esperienza internazionale mostra come la performance delle politiche assistenziali sia significativamente influenzata dalla capacità dei governi non solo di disegnare "*good programs*", ma anche di programmare bene tutte le fasi relative all'amministrazione dei programmi, dalla disseminazione dell'informazione alle procedure amministrative e ai sistemi di controllo. Tra i problemi frequentemente incontrati, che possono portare a grosse inefficienze e divergenze di costo, ci sono:

- problemi nel take-up da parte dei potenziali destinatari della prestazione, che può essere incompleto;
- problemi causati da difficoltà informative e procedurali, che si riflettono sul beneficio netto percepito dal richiedente, che può risultare significativamente inferiore al beneficio pagato dallo Stato;
- errori amministrativi, il cui ammontare può anche eccedere quello delle richieste fraudolente fatto dai non aventi diritto;
- frodi.

Tab. 3.2.1: Sintesi dei programmi assistenziali "safety net" che forniscono prestazioni di tipo monetario

Programma	Descrizione	Numero dei beneficiari
Stati Uniti		
Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	Programma a sostegno delle famiglie con bambini, con particolare attenzione per le famiglie monoparentali. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	Nel 1991 i beneficiari erano 12,4 milioni.
JOBS	I destinatari dell'assistenza pubblica vengono progressivamente impiegati in una serie di attività orientate all'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.	
Supplement Security Income (SSI)	Programma a sostegno degli anziani e dei disabili. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	Nel 1990 i beneficiari erano 4,8 milioni.
Regno Unito		
Income Support	Programma a sostegno di quanti non sono occupati a tempo pieno. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza. Non è richiesta la disponibilità a lavorare nel caso sussistano determinati impedimenti (persone anziane, disabili, ecc.).	Nel 1995 i beneficiari erano 5,7 milioni.

Tab. 3.2.1: Sintesi dei programmi assistenziali "safety net" che forniscono prestazioni di tipo monetario

Programma	Descrizione	Numero dei beneficiari
Jobseeker's Allowance	Programma a sostegno dei disoccupati in cerca di occupazione che mira al reinserimento lavorativo. Nel caso della formula income-based, l'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	Il dato previsionale per il 1996-1997 è di 2 milioni, di cui 1,5 milioni per la formula income-based (non contributiva).
Family Credit	Programma a sostegno delle famiglie con bambini in cui almeno un genitore sia occupato a tempo pieno. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	Nel 1995 i beneficiari erano 0,6 milioni.
Francia		
Revenu Minimum d'Insertion (RMI)	Destinato a singoli con più di 25 anni o che abbiano responsabilità familiari. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito.	Nel 1993 i beneficiari erano 0,7 milioni.
Minimum Vieillesse - Allocation Speciale de Vieillesse	Intervento a favore di persone al di sopra dei 65 anni con redditi inferiori ad un determinato livello.	Nel 1993 i beneficiari erano circa un milione.
Allocation de solidarité spécifique	Beneficio a favore dei disoccupati che hanno esaurito l'indennità di disoccupazione. Devono aver lavorato almeno cinque anni nei dieci precedenti. Il reddito deve essere al di sotto di un determinato livello.	Nel 1993 i beneficiari erano circa 0,3 milioni.
Germania		
Sozialhilfe	Destinato a singoli o famiglie in stato di necessità. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza. Per i beneficiari esiste l'obbligo di iscrizione all'ufficio locale di collocamento. Il beneficio si differenzia a seconda dei Länder ed è basato su una valutazione dei consumi delle classi di reddito più basse.	Nel 1993 i beneficiari erano 5 milioni.
Arbeitslosenhilfe	Beneficio a favore dei disoccupati che hanno esaurito l'indennità di disoccupazione. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	
Olanda		
ABW	Destinato a singoli o famiglie in condizioni di necessità. L'accesso è condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza. E' agganciato direttamente al salario minimo legale al netto delle imposte.	
RWW	Beneficio a favore dei disoccupati che hanno esaurito l'indennità di disoccupazione. E' condizionato ad una valutazione del reddito e della ricchezza.	