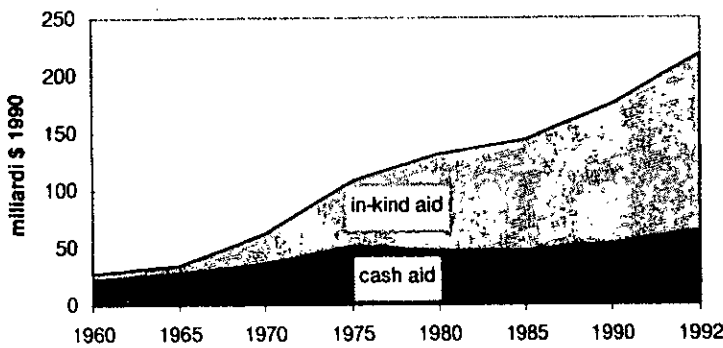
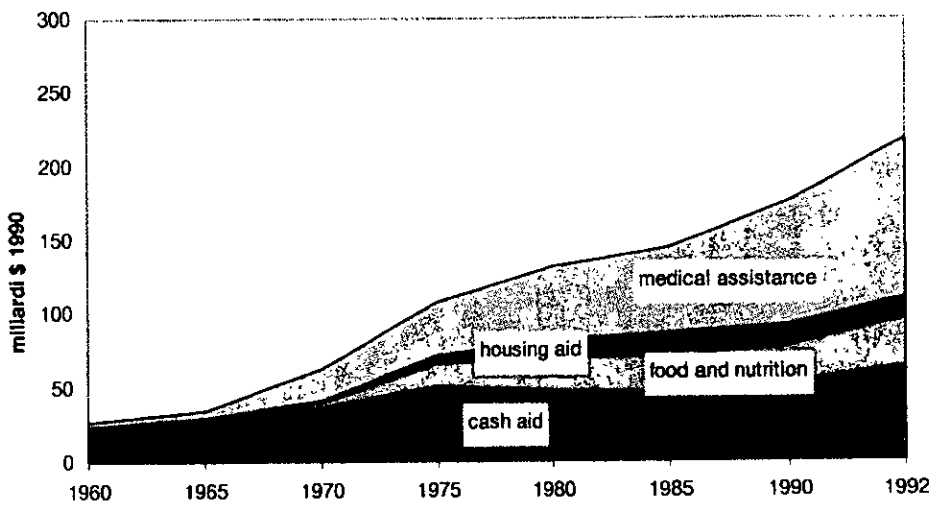


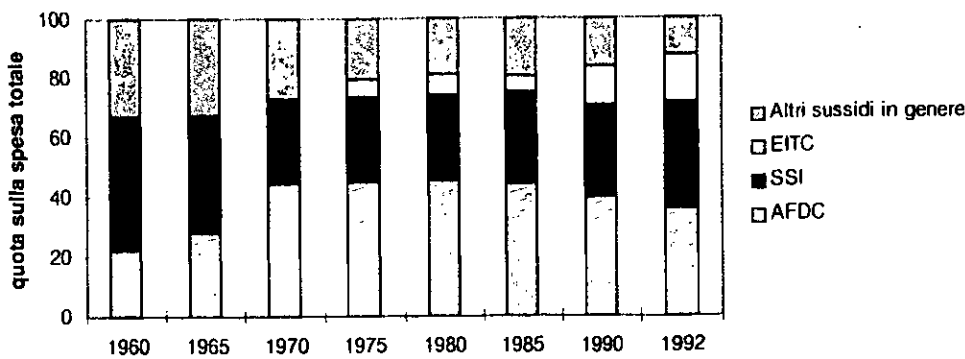
graf. 1: Assistenza di tipo means tested - evoluzione della spesa



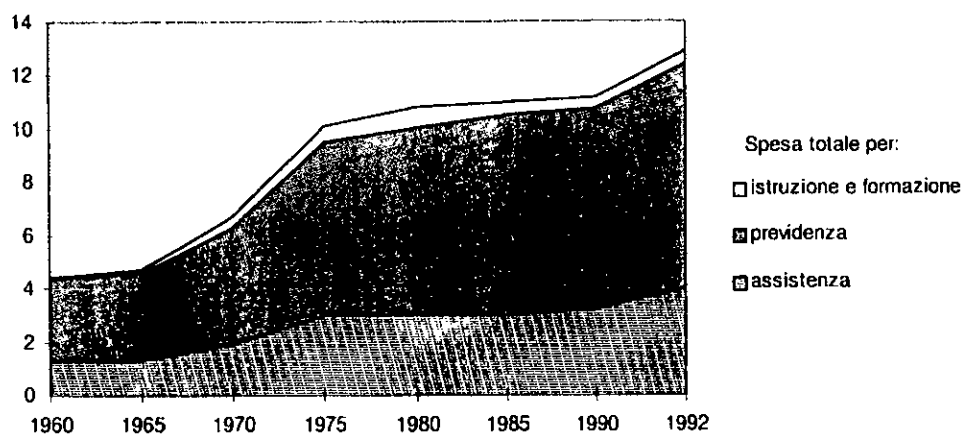
graf. 2: Assistenza di tipo means tested - evoluzione della spesa



graf. 3: Ripartizione percentuale della spesa in assistenza, 1960-1992



graf. 4: Evoluzione della spesa in assistenza e previdenza, 1960-1992
(percentuale del Pil)



Fonte: U.S.A. Office of Management and Budget, in *"Confronting Poverty. Prescriptions for Change"*.
Danziger S.H., G.D. Sanderful, D.H. Weinberg (edi.), Harvard University Press 1994.

PARTE IV

IPOTESI PER UNA NUOVA POLITICA ASSISTENZIALE

a cura di Paolo Consolini e Marco Di Marco

4. IPOTESI PER UNA NUOVA POLITICA ASSISTENZIALE

4.1 Povertà, caratteristiche dei poveri e bisogni: necessità di politiche flessibili e mirate

La rete di protezione sociale dovrebbe essere disegnata tenendo conto del fatto che gli individui hanno bisogni diversi (e sono soggetti a diversi rischi di povertà) nelle differenti età della vita e a seconda delle condizioni in cui si vengono a trovare (occupati e non, con responsabilità familiari e non etc...). L'intervento pubblico è richiesto nei casi in cui gli individui non hanno la capacità di soddisfare i loro bisogni facendo ricorso alle proprie risorse o a quelle di altri individui attraverso la rete delle relazioni familiari, sociali o di mercato. Molte definizioni teoriche identificano lo stato di povertà come un livello assente o estremamente ridotto di soddisfazione dei bisogni. Non è detto che la povertà intesa in questo senso sia provocata esclusivamente da un reddito monetario insufficiente: esistono bisogni la cui soddisfazione non può essere conseguita attraverso l'acquisto di beni e servizi di mercato.

Una politica pubblica di lotta alla povertà dovrebbe essere preceduta logicamente da una radiografia dei bisogni e dei rischi di povertà nell'arco del ciclo vitale, tenendo conto delle diverse condizioni particolari che un individuo può incontrare nel corso della sua esistenza. Da qui si può passare allo stadio della valutazione etica della rilevanza dei bisogni e dei rischi di povertà ed a quello successivo dell'individuazione di un obiettivo di politica sociale condivisibile. Su queste basi, infine, si possono stabilire programmi di intervento che siano, nel loro insieme, coerenti con l'obiettivo di riduzione della povertà: idealmente, si vorrebbe poter definire un *continuum* di strumenti assistenziali che assicurino la soddisfazione di un livello minimo dei bisogni, coprendo il rischio di povertà associato a ciascuno stato del ciclo vitale. Nell'ambito di un approccio così articolato e complesso, l'erogazione di un sussidio monetario può assumere il ruolo di copertura di quei bisogni che possono essere soddisfatti attraverso un maggiore potere di acquisto. Tenuto conto della necessità di coordinare gli strumenti monetari e non monetari di lotta alla povertà, delle differenze nei bisogni di diversi individui poveri e dell'armonizzazione delle politiche anti-povertà con le politiche del mercato del lavoro, sembra inevitabile che l'obiettivo del minimo vitale debba in concreto essere perseguito attraverso una pluralità di strumenti.

Con un certo grado di semplificazione, si può ripartire un tipico ciclo vitale in tre fasi principali:

- età giovane: prima infanzia - infanzia e preadolescenza - adolescenza (eventualmente 'prolungata' da una fase di dipendenza economica nel periodo di studi universitari e di ricerca di una occupazione non precaria)

- età lavorativa: *status* permanente di occupato o alternanza di fasi di occupazione, di formazione e di disoccupazione
- età anziana: cessazione dell'attività lavorativa o attività lavorative sensibilmente ridotte.

Questa classificazione in tre fasi, la cui durata varia da individuo a individuo, è abbastanza tradizionale e tiene conto soprattutto del rapporto con la scuola e con il lavoro. Tuttavia coglie abbastanza bene il rapporto di dipendenza economica dalla famiglia di origine nella fase iniziale del ciclo vitale e quello di dipendenza dalle opportunità offerte sul mercato del lavoro tipico della fase intermedia. Accanto a bisogni e rischi di povertà che interessano, con modalità differenti, tutte e tre le fasi del ciclo vitale (p. es. il bisogno di cibo, il rischio di malattia) esistono bisogni e rischi di povertà tipici di ciascuna delle tre fasi (p.e. il bisogno di cure parentali, il rischio di disoccupazione).

Ad ogni tipo di bisogno (e a tutela di ciascun rischio specifico di povertà) si possono immaginare risposte *private* e *pubbliche*. Le risposte private consistono nell'azione autointeressata dello stesso individuo coinvolto, della sua cerchia familiare, del gruppo di appartenenza o di associazioni di beneficenza e volontariato. A queste risposte private si affiancano le politiche pubbliche. E' fondamentale, in una visione della politica sociale che non voglia essere puramente passiva rispetto al fenomeno della povertà, che gli interventi assistenziali tengano conto delle *capacità* dell'individuo coinvolto. In molti casi, per risolvere positivamente situazioni di povertà (e per aumentare la tutela contro i rischi), è importante affiancare ad interventi di erogazione 'passiva' di moneta o di beni e servizi, azioni che consentano di aumentare l'autosufficienza dell'individuo e/o offrire all'individuo l'opportunità di esercitare effettivamente le sue capacità. Per esempio, lo stato di povertà di un non-vedente in età attiva può essere efficacemente risolto offrendo opportunità formative specifiche e facilitandone l'inserimento nel mondo del lavoro.

La povertà nel suo insieme è dunque un fenomeno complesso e multidimensionale, diversificato a seconda delle caratteristiche degli individui colpiti, della durata dello stato di disagio, della sua intensità e, soprattutto, delle possibili cause. In questo studio, anche al fine di individuare possibili interventi di riforma delle politiche assistenziali, si sono classificate le famiglie tenendo conto della struttura familiare, del grado di partecipazione al mercato del lavoro e del grado di copertura dei bisogni da parte del sistema di previdenza sociale. La classificazione proposta identifica tre possibili *target groups* delle politiche anti-povertà: i) famiglie con almeno un lavoratore presente; ii) famiglie senza lavoratori con pensionati; iii) famiglie senza lavoratori e senza pensionati.

Come si è visto nella parte seconda di questo lavoro, in Italia i rischi di povertà si concentrano prevalentemente in alcune fasce della popolazione e sono fortemente correlati a specifiche situazioni individuali e familiari. In particolare, il più alto rischio di povertà riguarda le famiglie che non hanno nessun rapporto con il mercato del lavoro e non percepiscono redditi da pensione (il 3° *target group* nella nostra classificazione). Sono particolarmente soggette al rischio di povertà soprattutto le famiglie con capofamiglia in età attiva e disoccupato. Inoltre, indipendentemente dal grado di *attachment* al mercato del lavoro, i nuclei con figli (ed in modo particolare le famiglie monoparentali) sono relativamente più esposti al rischio di povertà.

Nonostante l'aspetto multidimensionale del fenomeno, una delle necessità più importanti per i poveri è quella di poter disporre di un livello minimo di risorse monetarie. Per questa ragione, le politiche che consistono in trasferimenti in denaro costituiscono parte essenziale (anche se, ovviamente, non esclusiva) di una rete di protezione sociale. E' ugualmente importante, per quanto possa a volte essere avvertito come meno urgente dagli stessi soggetti interessati, il bisogno di acquisire la capacità tanto di superare lo stato di povertà economica che di godere di un grado sufficiente di autonomia personale e di partecipazione alla vita sociale. Per soddisfare questo secondo tipo di necessità si rende opportuno l'utilizzo di altre politiche, che consistono principalmente nel produrre e rendere accessibili beni e servizi specifici per questa categoria di bisogni. Per esempio, per soddisfare il bisogno di mobilità dei portatori di *handicaps* si adotta un complesso di interventi (fornitura di mezzi di trasporto, accompagnamento personalizzato, rimozione delle barriere architettoniche ...).

Da queste considerazioni emerge quindi la necessità di politiche sociali che riescano ad associare e coordinare fra loro strumenti di trasferimento monetario ad interventi volti alla rimozione delle cause della povertà. Le singole politiche dovrebbero essere al tempo stesso *flessibili e mirate*. La flessibilità richiede che le politiche sociali siano definite in modo da poter fornire risposte differenziate in base alle necessità particolari dei diversi beneficiari, ciò che consente di adattare gli interventi alle diverse situazioni di bisogno. Per esempio, le politiche di formazione professionale dovrebbero essere sufficientemente flessibili da consentire la scelta fra una pluralità di percorsi didattici, di apprendistato e di (re)inserimento nel mercato lavoro, tenendo conto contemporaneamente delle specifiche capacità dei soggetti e delle prospettive occupazionali. In questo modo, è possibile disegnare programmi di formazione-reinserimento 'personalizzato', cioè mirato sulla specifica situazione di bisogno. La flessibilità dei programmi assistenziali sembra quindi essere un prerequisito della precisione degli interventi, che consente una corretta individuazione delle risposte ai

bisogni specifici dei singoli beneficiari e concorre inoltre alla definizione di un *continuum* di interventi lungo l'arco del ciclo vitale.

4.2 Programmi ad hoc o continuum integrato di interventi?

Molti degli attuali programmi di politica assistenziale sono stati disegnati *ad hoc* per particolari gruppi della popolazione, in un contesto culturale che ha privilegiato un modello di protezione sociale riferito prioritariamente a famiglie di lavoratori dipendenti occupati a tempo pieno e indeterminato. Il sistema vigente risulta inoltre caratterizzato dalla sovrapposizione nel tempo di programmi non coordinati fra loro e, in generale, non fondati su un'analisi preliminare dei rischi effettivi di povertà dei destinatari. Tale sistema risulta in definitiva costituito da un'insieme frammentato di interventi che offrono una copertura insufficiente o nulla per alcune tipologie di poveri (per esempio giovani in cerca di prima occupazione e disoccupati di lungo periodo). Nello stesso tempo, le misure esistenti implicano una dispersione di risorse al di fuori dell'area della povertà e, in casi particolari, la sovrapposizione di misure.

Se, come si è già detto, la riforma del sistema di protezione sociale deve mirare alla definizione di politiche che costituiscano un *continuum* integrato di interventi flessibili e mirati, anche il ruolo degli strumenti di sostegno monetario deve essere ridefinito in questa direzione. Per avvicinarsi a questo ultimo obiettivo, sembra opportuno sperimentare anche nel nostro paese forme di integrazione dei redditi più bassi (politiche di minimo vitale) da affiancare alla costituzione (o al potenziamento) di una rete di servizi personali, gestiti preferibilmente a livello locale, che rispondano in modo selettivo a particolari situazioni di bisogno (assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti e i portatori di *handicaps*, servizi per l'infanzia, programmi per i disoccupati finalizzati all'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, politiche della casa, ecc.).

Rispetto agli attuali strumenti, l'introduzione di assegni monetari che abbiano lo scopo di fornire un minimo vitale avrebbe il vantaggio di concentrare la spesa per l'assistenza *in moneta* sulla parte più povera (in termini di reddito) della popolazione, riducendo la dispersione di risorse a favore dei non poveri e aumentando il grado di saturazione dei bisogni *monetari* dei poveri.

Tuttavia, l'adozione di misure di minimo vitale incontra difficoltà dovute in parte alle resistenze da parte dei gruppi di interesse che non vorrebbero privarsi degli attuali benefici di tipo categoriale, ma soprattutto alle note carenze del vigente sistema di accertamento fiscale dei redditi, che rende potenzialmente costose e parzialmente efficaci le erogazioni di tipo *means tested*, cioè correlate ad indicatori attendibili

del tenore di vita dei beneficiari. Un efficiente *means testing* consentirebbe un migliore concentrazione dei programmi di politica sociale sull'area della povertà ed offrirebbe inoltre la possibilità di ridurre gradualmente i benefici al crescere del reddito, eliminando così l'insorgere di 'trappole della povertà'.

Nei paragrafi successivi, indicheremo alcune ipotesi di transizione verso l'obiettivo del minimo vitale, indicando alcuni strumenti di sostegno dei redditi e valutandone l'efficacia nel ridurre la povertà e nel concentrare la spesa sui più poveri.

4.3 Programmi per combattere la povertà tra i non attivi pensionati: un'ipotesi di incremento della pensione sociale

Una parte dei bisogni degli anziani richiede interventi di tipo non monetario. Malattie, scarso grado di autosufficienza, ridotta mobilità sul territorio, minori opportunità di partecipazione alla vita sociale possono ridurre il *well-being* degli anziani. E' quindi necessario disegnare interventi flessibili e mirati agli specifici bisogni degli anziani, che vadano oltre una logica di pura redistribuzione del potere d'acquisto. Una rete di operatori pubblici e privati potrebbe offrire servizi nella forma di assistenza domiciliare, di accompagnamento, di creazione di opportunità di socializzazione e di inserimento nella vita comunitaria.

Attualmente, il principale strumento monetario di intervento per venire incontro alle esigenze economiche delle persone anziane povere è la pensione sociale. Un possibile intervento ai fini di aumentare le risorse economiche di tali soggetti consiste nell'aumentare l'importo della pensione sociale in riferimento alla linea di povertà del singolo o della coppia (cioè, a seconda della presenza o meno del coniuge). Questa maggiorazione, che prevede un'erogazione monetaria ad un minimo vitale, ignora i redditi di eventuali altri componenti del nucleo familiare (p.e. figli o nipoti). Tale strumento privilegia pertanto l'aspetto di autonomia dei beneficiari e non discrimina tra la situazione in cui gli anziani sono a carico di altri soggetti e quella in cui gli anziani (singoli o coppie) vivono soli. In questo modo, rimane aperta la possibilità di destinare parte delle risorse in favore di famiglie che risultano non-povere sulla base del complesso dei redditi familiari. Nella nostra ipotesi, si è partiti dal presupposto etico di privilegiare comunque l'autonomia dei nuclei di pensionati sociali, siano o no conviventi con altri familiari. In questo, la nostra ipotesi ricalca le finalità dell'attuale pensione sociale. A differenza delle attuali pensioni sociali, tuttavia, sarebbero esclusi dalla maggiorazione i pensionati che abitano in case di proprietà, in usufrutto o in uso gratuito.

4.4 Programmi per combattere la povertà tra gli occupati: un'ipotesi di 'credito familiare'

Una parte della forza lavoro è occupata in attività non sufficientemente remunerative. Il fenomeno è in parte occultato perché una parte di queste attività si svolge in segmenti sommersi del mercato del lavoro. Un tradizionale strumento 'fordista' di protezione dei redditi delle fasce più deboli di lavoratori consiste nell'adozione di minimi salariali nell'ambito dei contratti collettivi. Questo tipo di intervento, tuttavia, nell'impedire l'aggiustamento all'equilibrio del salario contrattuale può ridurre la domanda di lavoro per i soggetti meno qualificati, incentivando rapporti di lavoro atipici o non legali. In un'ottica di lungo periodo, il fenomeno dei lavoratori occupati poveri dovrebbe essere affrontato attraverso una riforma del sistema scolastico e di formazione professionale permanente che contribuisca alla crescita ed al mantenimento del capitale umano e l'acquisizione di *skills* sempre più rispondenti alle attuali esigenze del mercato. Il sistema formativo dovrebbe essere strettamente connesso con la rete territoriale dei servizi per l'impiego, in modo da ridurre le distanze fra il momento formativo e l'interazione fra domanda e offerta di lavoro.

Indipendentemente dai programmi di formazione e di assistenza all'impiego, rimane la necessità di intervenire sulle situazioni di povertà provocate da redditi da lavoro o da pensione insufficienti attraverso erogazioni monetarie. Attualmente a questo scopo sono destinati gli assegni familiari, che vengono erogati a famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati in base alle condizioni di reddito ed alla numerosità familiare. Come si è già detto (cfr. capitolo 3.1), gli attuali assegni familiari sono caratterizzati da uno scarso grado di concentrazione sull'area della povertà e da un importo medio per percettore relativamente basso. L'ipotesi di riforma che qui si propone di esplorare consiste nel ridisegnare gli assegni familiari in modo da garantire un minimo vitale ai beneficiari, erogando una maggiore quota della spesa ai poveri. A questo scopo si può adottare uno schema lineare di assegni monetari costituito da due parti, una positiva e l'altra negativa: la prima parte è pari ad una data percentuale della differenza fra la linea della povertà ed il reddito da lavoro e da pensione; la seconda riduce gradualmente il beneficio al crescere del reddito, fino ad annullarlo completamente. Il tasso marginale di riduzione del beneficio può essere contenuto entro limiti accettabili e comunque inferiori al 100 per cento (ponendolo, per esempio, pari al 50 per cento, si avrebbe una riduzione di 500 lire del beneficio per ogni 1000 lire di aumento del reddito da lavoro o da pensione). Il problema dell'equità orizzontale tra famiglie di diversa ampiezza viene risolto utilizzando soglie di povertà equivalenti, cioè calcolate tenendo conto della numerosità familiare.

Il credito familiare ipotizzato è contemporaneamente tanto un'integrazione dei redditi da lavoro e da pensione insufficienti, percepito anche da lavoratori e pensionati senza figli, che un sostegno monetario per i familiari a carico. Il disegno proposto è inoltre tale che la presenza di minori a carico comporta un trattamento più generoso rispetto a quello delle famiglie beneficiarie senza figli. Lo strumento pertanto, nei confronti delle famiglie con lavoratori svolge un ruolo di complemento al salario netto (e quindi di incentivo all'offerta di lavoro) simile a quello svolto dell'*earned income tax credit* negli USA. Nello stesso tempo, per le famiglie con carichi familiari esercita un ruolo simile a quello degli attuali assegni familiari italiani, del *family credit* e del *child benefit* britannici, delle *allocation familiales* e del *complement familiale* francesi, dei *kindergelt*, *erziehungsgeld* e *unterhaltsvorschuss* tedeschi. Fra questo secondo insieme di strumenti di politica sociale, il *family credit* ha anche lo scopo (per le famiglie in cui almeno un componente lavora più di sedici ore la settimana) di integrare eventuali redditi da lavoro insufficienti.

In una prima variante della nostra ipotesi di *policy*, il credito familiare viene erogato a lavoratori dipendenti e pensionati. In questa ipotesi di intervento, è implicita una preferenza per la tutela dei lavoratori dipendenti e si affida agli strumenti di sostegno ai disoccupati la tutela dei lavoratori autonomi che cessano dall'attività prima dell'età pensionabile. E' doveroso segnalare che in questo caso si inserisce una disparità non desiderabile sul piano dell'equità orizzontale, perchè vengono a mancare strumenti di sostegno di eventuali redditi autonomi inferiori alla linea di povertà simili a quelli proposti per i lavoratori dipendenti. L'adozione di un credito familiare che escluda i lavoratori autonomi perpetua quindi nel tempo la discriminazione operata nei confronti di questa categoria di occupati dal meccanismo di erogazione degli assegni familiari, giustificata soltanto in base al fatto che questi ultimi non contribuiscono al finanziamento di tale strumento di politica sociale. L'esclusione degli autonomi può quindi essere accettata soltanto in una fase di transizione iniziale, in cui si voglia introdurre 'sperimentalmente' lo strumento del credito familiare soltanto per i lavoratori dipendenti e per i pensionati, in vista di una sua futura estensione all'universo degli occupati.

L'estensione ai lavoratori autonomi richiede da un lato una migliore conoscenza dei redditi effettivi degli stessi, allo scopo di evitare l'indebita attribuzione di benefici a soggetti che evadono o eludono gli obblighi tributari e dall'altro la disponibilità da parte di queste categorie ad assoggettarsi ad un meccanismo contributivo simile a quello degli assegni familiari (attualmente in vigore per i soli lavoratori dipendenti). Nel simulare una seconda variante del credito familiare, estesa ai lavoratori autonomi, si è pertanto ipotizzato che il reddito da lavoro autonomo dichiarato al fisco sia inferiore del 35 per cento rispetto al

reddito 'vero' e che siano operanti efficaci misure di controllo per accertare eventuali false dichiarazioni da parte dei richiedenti del credito familiare.

4.5 Programmi per affrontare la povertà tra i gruppi ad alto rischio: un'ipotesi di sostegno monetario per i disoccupati poveri

Come è stato accennato nella parte seconda, fra i nuclei ad alto rischio di povertà vi sono soprattutto famiglie con disoccupati, senza redditi da lavoro e/o da pensione. In relazione a questa tipologia di famiglie povere, dove sono presenti membri in età attiva disoccupati, si richiedono interventi piuttosto complessi di politica sociale, dal momento che l'ambito delle politiche assistenziali si intreccia e si sovrappone a quello delle politiche del lavoro.

Il sistema dei sussidi di disoccupazione è uno degli aspetti più importanti nei programmi di *welfare*: l'esistenza e le caratteristiche di tale sistema pongono, tipicamente, problemi di effetti distorsivi e di incentivo al lavoro. Il sussidio da noi ipotizzato ha l'obiettivo di offrire un reddito minimo agli individui temporaneamente senza lavoro, anche al fine di finanziarne le azioni di ricerca di un'occupazione. Quando il sussidio è troppo generoso ed è possibile ottenerlo per un prolungato periodo di tempo senza impegnarsi nella ricerca attiva di un lavoro, possono emergere comportamenti opportunistici tesi a procrastinare l'ingresso o il rientro nel mercato del lavoro ('trappola della disoccupazione'). Poichè di solito i datori di lavoro preferiscono assumere persone con maggiore esperienza lavorativa, tali comportamenti compromettono le prospettive di occupazione futura. Questo tipo di problemi richiede, nel disegno degli strumenti di intervento, di limitare i meccanismi disincentivanti sull'offerta di lavoro e le forme di dipendenza passiva dalla protezione sociale.

Il sistema di sostegno al reddito dei disoccupati vigente nel nostro paese è caratterizzato da scarsa equità orizzontale: individui simili per condizioni economiche e familiari ricevono sussidi di disoccupazione molto diversi sia nella durata che nell'ammontare. Anche l'assicurazione contro i rischi di disoccupazione è diseguale, essendo la Cassa Integrazione Guadagni uno schema limitato ad alcune categorie di lavoratori dipendenti. Inoltre, in Italia è stato sostanzialmente sottovalutato il problema degli individui disoccupati poveri che, non avendo mai svolto una attività lavorativa nel mercato del lavoro ufficiale, non hanno diritto a nessuna forma di sostegno del reddito.

L'ipotesi da noi simulata è quella di una forma di sostegno al reddito in cifra fissa che viene erogata a tutti gli individui che si trovano nella condizione di disoccupato ed appartengono a famiglie povere in cui non sono presenti nè lavoratori nè pensionati.

Il sussidio è limitato ad una categoria particolarmente svantaggiata, e offre un sostegno di importo non elevato, tale da contenere i possibili effetti di disincentivo all'offerta di lavoro (che peraltro in questa tipologia di famiglie dovrebbero risultare più che compensati dalla necessità di ottenere almeno un reddito stabile). Le condizioni e la durata dell'erogazione monetaria sarebbero collegate automaticamente con le politiche attive del lavoro, vincolando i beneficiari ad una attività utile ai fini del rientro o dell'ingresso nel mercato del lavoro come, ad esempio, l'obbligo di partecipare a corsi di formazione e/o di riconversione. Infine, per evitare trappole della disoccupazione, la percezione del sussidio potrebbe essere limitata ad un periodo di tempo determinato, durante il quale la formazione professionale e le successive attività di ricerca del verrebbero assistite (e, quindi, controllate) da un'agenzia pubblica. Trascorso questo periodo, l'assegno di disoccupazione verrebbe confermato solo in caso di esito positivo del corso di formazione e di piena disponibilità dell'interessato a svolgere un lavoro, eventualmente indicato dall'agenzia stessa. In caso contrario (p. es. in caso di rifiuto di un'occupazione), l'importo del sussidio potrebbe essere gradualmente ridotto o abolito. Sempre allo scopo di evitare disincentivi all'offerta di lavoro, si potrebbero 'premiare' i beneficiari che trovano lavoro prima della scadenza del periodo indicato continuando ad erogare il sussidio di disoccupazione per alcuni mesi. Si ricordi infine che la nostra ipotesi di credito familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti fornisce ai disoccupati un incentivo ad accettare un'occupazione anche a basso salario.

4.6 Politiche di riforma delle prestazioni di invalidità: un'ipotesi di redistribuzione non-monetaria

Il sistema di sussidi monetari a favore di soggetti portatori di *handicap* è attualmente caratterizzato da una pluralità di strumenti, gestiti da diverse amministrazioni e non coordinati fra loro. Le condizioni di accesso ai benefici e gli importi erogati variano in base a criteri non uniformi. Tale sistema, quindi, è potenzialmente fonte di disparità di trattamento, di dispersione delle risorse al di fuori dell'area del disagio, di scarsa concentrazione sui beneficiari ad alto rischio di povertà, di alti costi amministrativi. Sembra pertanto desiderabile una riorganizzazione dell'intero *set* di sussidi monetari ed un migliore coordinamento con la rete dei servizi non monetari erogati da vari enti pubblici ed associazioni di volontariato. Un serio ostacolo all'analisi delle possibili linee di intervento è costituito dalla insufficiente disponibilità di informazioni microeconomiche sulle condizioni dei beneficiari di prestazioni di invalidità. L'informazione disponibile nel nostro Paese su questo segmento della popolazione è scarsa e

problematica sul piano statistico. Il campione Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane, che è la fonte di microdati normalmente utilizzata per le valutazioni degli effetti redistributivi delle politiche sociali, consente di stilare un quadro degli invalidi soltanto parziale. La rappresentatività delle informazioni campionarie disponibili sui percettori di prestazioni di invalidità è scarsa anche perchè nel loro insieme tali soggetti costituiscono una frazione piccola della popolazione totale. Allo scopo di analizzare le cause di povertà ed i bisogni specifici di questo segmento della popolazione, bisognerebbe quindi promuovere la raccolta di informazioni più dettagliate sulle caratteristiche socio-economiche, le condizioni di vita e di accesso ai servizi assistenziali dei portatori di *handicap* e delle loro famiglie. Un aspetto altrettanto problematico, sotto il profilo sia teorico che empirico, riguarda la corretta definizione degli indicatori di benessere, delle scale di equivalenza e della linea di povertà per questa categoria di soggetti.

Nonostante queste difficoltà è possibile affermare che, rispetto ad altre tipologie familiari, lo spazio dei bisogni degli invalidi è determinato in modo cruciale dalla dimensione relativa alle capacità di muoversi, di agire autonomamente, di interagire con altre persone. A tale dimensione si affianca per importanza quella relativa alle opportunità di esercitare effettivamente le capacità di cui l'individuo *handicappato* è dotato: si pensi, per esempio, al caso di un non vedente che ha la capacità di apprendere l'utilizzo di un *personal computer* appositamente progettato per i ciechi ma non l'opportunità di frequentare un corso di formazione specializzato. Le opportunità di esercitare effettivamente le proprie capacità possono essere ridotte da barriere architettoniche, culturali e sociali che vanno rimosse sia con programmi flessibili e adattabili alle specifiche situazioni individuali (p.e. fornitura di beni e servizi personali), sia attraverso politiche di riorganizzazione del territorio (rimozione delle barriere architettoniche), di sensibilizzazione e reinserimento sociale (rimozione delle barriere sociali e culturali). Le dimensioni delle capacità e delle opportunità sono quindi essenziali nel determinare il grado di autosufficienza dell'individuo, che dovrebbe costituire uno dei principali obiettivi delle politiche di assistenza agli invalidi.

Nello stabilire le linee guida della riforma delle prestazioni per gli invalidi, oltre alla già accennata riformulazione dei criteri di accesso ai sussidi monetari, occorre quindi inserire come esigenza prioritaria quella di destinare una maggior parte di risorse (eventualmente anche attraverso risparmi sulle prestazioni monetarie) alla rete di prestazioni ed interventi di tipo non monetario volti alla acquisizione ed al potenziamento delle capacità (e, quindi dell'autonomia) e alla rimozione delle barriere architettoniche, culturali e sociali che ostacolano l'esercizio effettivo delle capacità.

L'ipotesi di intervento che abbiamo voluto esplorare, con un esercizio di microsimulazione basato su informazioni limitate e quindi non strettamente comparabile con le simulazioni relative alle precedenti ipotesi di minimo vitale, consiste nell'armonizzazione delle prestazioni di invalidità attualmente erogate dal Ministero degli Interni e nello spostamento di una parte delle risorse attualmente destinate a prestazioni monetarie per gli invalidi al finanziamento di beni e servizi non monetari, organizzati allo scopo di promuovere l'autosufficienza dei destinatari in misura maggiore di quanto è possibile fare con i sussidi in moneta.

La nostra ipotesi di riforma prevede che, nelle fasce di redditi familiari basse e medio basse i servizi in natura si aggiungano ad una disponibilità monetaria invariata rispetto alla situazione attuale, mentre nelle fasce più abbienti l'erogazione di benefici non monetari si accompagnerebbe ad una riduzione delle prestazioni monetarie. E' cruciale che la quantità e/o la qualità dei servizi così forniti non siano inferiori a quelle ottenibili con una spesa privata di importo pari al costo di produzione dei servizi stessi. In caso contrario, sarebbe preferibile redistribuire in moneta i risparmi ottenuti attraverso la riduzione delle prestazioni per le famiglie a reddito più elevato, per esempio erogando un assegno integrativo a tutti gli invalidi che vivono in famiglie con redditi monetari bassi e medio-bassi. Nel nostro esercizio di microsimulazione si è ipotizzato che le organizzazioni pubbliche o di volontariato sociale convenzionato siano in grado di produrre i servizi con un risparmio del 30 per cento rispetto al mercato, approfittando di economie di scala e sinergie organizzative. Non sembra irragionevole ipotizzare, per esempio, che un organizzazione di volontariato *non profit* fortemente motivata sul piano etico sia in grado di fornire servizi di assistenza domiciliare a costi molto inferiori rispetto ai prezzi del mercato privato. Un coinvolgimento diretto dei beneficiari nella gestione del servizio potrebbe inserire un elemento di controllo di qualità aggiuntivo rispetto a quello fornito dalla motivazione etica e al monitoraggio eventuale dell'agenzia pubblica finanziatrice.

E' desiderabile che lo schema di allocazione dei servizi avvenga in modo tale da rispecchiare il più possibile le preferenze dei beneficiari. Da questo punto di vista, l'attribuzione di buoni-acquisto per una vasta gamma di servizi (possibilmente offerti da una pluralità di operatori) potrebbe guidare l'allocazione delle risorse nella produzione dei servizi stessi. Nell'ipotesi da noi simulata, la redistribuzione da prestazioni monetarie a benefici *in kind* può anche essere realizzata attraverso l'erogazione a tutti gli invalidi di buoni-acquisto per beni e servizi di assistenza offerti da una pluralità di operatori pubblici e privati (soprattutto da organizzazioni *non profit*).

4.7 Microsimulazioni delle ipotesi di integrazione dei redditi ad un minimo vitale: principali risultati

Questo paragrafo descrive i risultati di un esercizio di microsimulazione di tre diversi programmi di sussidio monetario, disegnati con l'obiettivo di garantire un minimo vitale: un'integrazione della pensione sociale, un credito familiare ed un sostegno ai disoccupati. Rispetto a precedenti lavori sullo stesso argomento, la scelta dei tre strumenti cerca di tener conto sia della necessità di differenziare le erogazioni in base alle caratteristiche dei *target groups*, sia delle difficoltà che si oppongono all'adozione immediata di un assegno di minimo vitale indifferenziato ed universale. Tutti e tre gli strumenti hanno come obiettivo prioritario quello di concentrare la spesa sugli individui e/o sulle famiglie a più basso reddito, riducendo in questo modo sia il tasso di povertà che la distanza del reddito dei poveri dalla linea di povertà. Nel disegnare gli strumenti, si è inoltre cercato di tener conto almeno in parte delle difficoltà di finanziamento, limitando le erogazioni per il 'credito familiare' ad una frazione della linea di povertà e quelle per il sostegno ai disoccupati a soggetti che vivono in famiglie prive di redditi da lavoro e/o da pensione. Allo stesso scopo, si è ipotizzata la sostituzione degli attuali assegni familiari, le cui finalità sono ricomprese dal credito familiare e dal sostegno ai disoccupati.

Programma A. 'Integrazione della pensione sociale'

- Descrizione dello strumento:

La pensione sociale viene aumentata in base ad uno schema individuale per un pensionato singolo o di coppia per un pensionato coniugato. L'importo del beneficio dipende quindi da una linea di povertà particolare, che tiene conto del numero di pensionati sociali presenti nella famiglia ma non della presenza di eventuali altri familiari, garantendo in questo modo un grado minimo di autosufficienza economica del pensionato. Per analogia con i successivi esercizi di microsimulazione e per comodità di esposizione, nel valutare gli effetti dello strumento faremo tuttavia riferimento alla linea di povertà *familiare*, che tiene conto della presenza di altri componenti del nucleo familiare. Si sono esclusi dall'aumento della pensione sociale gli anziani che vivono in abitazioni di proprietà, in usufrutto o in uso gratuito. L'importo dell'integrazione è calcolato in base alla formula:

Integrazione = LP_1 - pensione sociale; per un pensionato sociale
Integrazione = $0,5 \cdot LP_2$ - pensione sociale; per ogni membro di una coppia di pensionati sociali

LP_1 ed LP_2 indicano rispettivamente la linea di povertà calcolata per famiglie di una e di due persone.