

- Prestazione media:

Le famiglie beneficiarie dell'aumento ricevono in media 2,2 milioni di lire annue, corrispondenti a circa 183 mila lire mensili. Il beneficio medio per le famiglie povere è sostanzialmente uguale a quello delle famiglie non povere, ciò perchè la misura dell'incremento della pensione sociale differisce soltanto a seconda che nella famiglia siano presenti uno o due pensionati sociali.

- Costi:

Il costo aggiuntivo totale è stimato in circa 367 miliardi di lire, di cui 132 erogati a famiglie in cui sono presenti, oltre ai pensionati sociali, anche dei lavoratori (1° *target group*) e 235 a famiglie di pensionati senza lavoratori presenti (2° *target group*).

- Famiglie beneficiarie:

Le famiglie beneficiarie sono in complesso 163 mila (meno dell'1 per cento della popolazione). Nel secondo *target group*, la percentuale di beneficiari è dell'1,7 per cento (circa 105 mila famiglie).

- Percentuale di famiglie povere/non povere prima e dopo la riforma:

L'incremento della pensione sociale fa uscire dalla condizione di povertà circa 40 mila famiglie (0,2 per cento dell'intera popolazione). L'effetto è relativamente più notevole se si limita l'attenzione al secondo *target group*, nel quale la percentuale di famiglie che escono dalla povertà è pari a 0,5 punti percentuali (circa 30 mila famiglie).

- Dispersione di risorse e costo efficacia:

Essendo tarato sui soli pensionati sociali, l'incremento della pensione sociale risulta destinato in buona parte (circa il 70 per cento) a famiglie non-povere. La dispersione è maggiore per il gruppo di famiglie in cui, oltre ai pensionati, sono presenti anche dei lavoratori. Questo risultato è in gran parte determinato dalla decisione di non discriminare fra pensionati sociali che vivono soli e pensionati che convivono con altri parenti. Si noti tuttavia che, ad indicare una desiderabile selettività dello strumento, il 38,6 per cento della spesa erogata a famiglie di pensionati senza lavoratori serve a coprire il divario di povertà dei beneficiari (indice di Beckerman).

- Impatto sull'intensità della povertà:

L'incremento della pensione sociale riduce il tasso di povertà dell'intera popolazione dal 13,1 per cento al 12,9 per cento. L'effetto è più sensibile se si limita l'attenzione al secondo *target group*, nel quale il tasso di povertà si riduce di 0,5 punti percentuali passando dal 16,4 per cento al 15,9 per cento. Il divario di povertà relativo del

secondo *target group* subisce una lievissima riduzione (-0,1 per cento).

Programma B1. 'Credito familiare' per lavoratori dipendenti e pensionati

• Descrizione dello strumento:

Il credito familiare viene erogato a famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati sulla base della formula:

$\text{Credito familiare} = a \cdot \text{LPDIP} - b \cdot (\text{reddito familiare da lavoro dipendente, autonomo e da pensione});$

a è un parametro che è stato posto pari a 0,7 per le famiglie con minori a carico ed a 0,5 per le altre. Esso indica che il credito familiare può al massimo essere pari ad una frazione (rispettivamente del 70 per cento e del 50 per cento) della linea di povertà. Il parametro b , che rappresenta il tasso marginale di riduzione del beneficio, è invece uguale a 0,5 per tutte le famiglie beneficiarie. Si noti che la differenziazione del parametro a fa sì che per le famiglie con minori a carico il livello di reddito per il quale il credito familiare si annulla è pari al 140 per cento della linea di povertà. Per le famiglie senza minori a carico invece, il credito familiare si annulla in corrispondenza della linea di povertà. Una possibile giustificazione di tale trattamento preferenziale per le famiglie con minori a carico è nel considerarlo un compenso per il lavoro di cure parentali.

La linea di povertà LPDIP considera come membri del nucleo familiare il lavoratore richiedente, il coniuge, i minori e gli anziani conviventi. Ponendo il parametro b a 0,5 per tutte le famiglie, si ha un tasso marginale di riduzione del beneficio del 50 per cento. Questo valore sta ad indicare che il credito familiare viene ridotto di 500 lire per ogni 1000 lire di aumento del reddito della famiglia beneficiaria. In pratica, poichè il credito familiare si configura (per le famiglie beneficiarie con lavoratori) anche come un'integrazione del reddito da lavoro, un tasso marginale di riduzione del beneficio inferiore al 100 per cento evita di creare disincentivi troppo forti all'offerta di lavoro. Si osservi infatti che se tale tasso fosse superiore al 100 per cento gli eventuali incrementi di salario provocherebbero una riduzione del reddito netto disponibile familiare, scoraggiando in questo modo l'aumento di offerta di lavoro di tutti i membri attivi della famiglia. Per limitare ulteriormente i possibili effetti di disincentivo per i lavoratori a bassissimo reddito, il credito familiare per le famiglie che guadagnano meno di 9 milioni 600 mila lire l'anno, è erogato in base alla formula:

$$\text{Credito familiare} = a \cdot \text{LPDIP} - b \cdot 9,600,000$$

L'effetto di questa variante è di erogare un uguale importo per tutte le famiglie che percepiscono redditi inferiori ai 9 milioni 600 mila lire l'anno, azzerando così il tasso di riduzione del beneficio in questa fascia. Nello stesso tempo, limitando l'importo massimo che può essere percepito al di sotto della soglia dei 9,6 milioni, elimina ogni disincentivo ad aumentare l'offerta di lavoro fino a tale limite.

- Prestazione media:

Per le famiglie beneficiarie del 1° *target group* (almeno un lavoratore presente), il credito familiare è pari in media a circa 5,7 milioni l'anno, cioè 475 mila lire mensili, nel 2° *target group* (nessun lavoratore e almeno un pensionato) la prestazione media annua è di circa 7 milioni (580 mila lire mensili). Se poi si sofferma l'attenzione sulle sole famiglie beneficiarie povere, si nota che il credito familiare è pari in media a 8,8 milioni annui (730 mila lire mensili) per le famiglie del 1° *target group* ed a 7,8 milioni (650 mila lire mensili) per quelle del 2° *target group*. E' rilevante osservare che tali importi medi sono notevolmente superiori ai corrispondenti importi degli attuali assegni familiari.

- Costi:

Il costo globale del credito familiare è stimato in circa 9,500 miliardi di lire. Di questa cifra, circa 8,100 miliardi sono erogati a famiglie che includono almeno un lavoratore, il resto a famiglie con pensionati ma senza lavoratori.

- Famiglie beneficiarie:

Le famiglie beneficiarie del credito familiare sono 1 milione e 600 mila, pari al 7,9 per cento della popolazione totale. Nel primo *target group* la percentuale di beneficiari è del 10,3 per cento (1 milione e 400 mila famiglie), mentre nel secondo tale percentuale è del 3,2 per cento (circa 200 mila famiglie).

- Percentuale di famiglie povere/non povere prima e dopo la riforma:

Circa 300 mila famiglie (1,5 per cento della popolazione) uscirebbero dalla condizione di povertà in seguito all'adozione del credito familiare. Di queste, 260 mila appartengono al primo *target group* e 40 mila al secondo. Nelle microsimulazioni, si è tenuto conto anche della sostituzione degli attuali assegni familiari, che provocherebbe l'ingresso nella sacca di povertà dello 0,3 per cento della popolazione (circa 60 mila famiglie).

- Dispersione di risorse e costo efficacia:

La quota di spesa per il credito familiare destinata ai non-poveri è contenuta nel 37 per cento del totale, indicando una migliore concentrazione rispetto agli attuali assegni familiari. La concentrazione è relativamente migliore nel secondo *target group*. L'indice di Beckerman segnala inoltre che quasi due terzi della spesa sarebbero destinati a coprire il divario monetario rispetto alla linea di povertà. Inoltre, l'indice di Weisbroad segnala che tale divario viene

ridotto dal credito familiare per il 44,3 per cento nel primo *target group* e per il 23,4 per cento nel secondo.

- Impatto sull'intensità della povertà:

In seguito all'introduzione del credito familiare, il tasso generale di povertà si riduce di ulteriori 1,2 punti percentuali, portandosi all'11,7 per cento. La riduzione del tasso di povertà è più sensibile nel primo *target group* (-1,7 per cento) che nel secondo (-0,4 per cento). Il *poverty gap* generale si riduce dell'1,5 per cento. Anche in questo caso, l'effetto è relativamente più forte nel primo *target group*, in cui il *poverty gap* diminuisce del 2,6 per cento.

Programma B2. 'Credito familiare esteso ai lavoratori autonomi'

- Descrizione dello strumento:

Il credito familiare viene erogato alle famiglie di lavoratori (dipendenti e/o autonomi) e pensionati sulla base della formula di cui al programma B1, già descritto, con estensione del beneficio ai lavoratori autonomi.

- Prestazione media:

L'inclusione dei lavoratori autonomi tra gli aventi diritto al credito familiare comporta un aumento della prestazione media per il 1° *target group* di circa 150 mila lire mensili rispetto al programma precedente (con un importo pari a 5,9 milioni circa). Mentre in relazione al 2° *target group* si ha una perfetta coincidenza delle stime della prestazione media fra i programmi B1 e B2, conformemente alle attese (in quanto non mutano i beneficiari). Il beneficio medio concesso alle famiglie povere del 1° *target group* è inferiore per circa 400 mila lire quando si allarga la base dei beneficiari per far posto ai lavoratori autonomi (l'importo per le famiglie povere è pari a 8,4 milioni).

- Costi:

Il costo globale del programma B2 è pari a 11,800 miliardi circa (con un aggravio di quasi 2,200 miliardi rispetto al programma B1). Inoltre, questo ammontare è così ripartito: 10,400 miliardi rappresentano il costo sostenuto per le famiglie beneficiarie del 1° *target group* mentre i restanti 1,400 miliardi afferiscono alle famiglie beneficiarie del 2° *target group*.

- Famiglie beneficiarie:

Le famiglie beneficiarie del credito familiare esteso agli autonomi sono circa 2 milioni e rappresentano il 9,5 per cento delle famiglie italiane. L'estensione ai lavoratori autonomi determina, dunque un incremento di 350,000 mila nuove unità tra i beneficiari della riforma, pari all'1,6 per cento circa della popolazione. La percentuale di beneficiari nel 1° *target group* passa al 12,8 per cento, con un incremento di 2,5 punti percentuali rispetto al programma B1.

- Percentuale di famiglie povere/non povere prima e dopo la riforma:
Le famiglie che escono dalla condizione di povertà per effetto del programma B2 sono circa 430 mila, pari al 2,1 per cento della popolazione. Pertanto, rispetto al programma B1 si ha un miglioramento delle condizioni di vita di 130 mila famiglie, che rappresentano lo 0,6 per cento di tutte le unità. Viceversa le famiglie che peggiorano la loro posizione, diventando povere, a causa della realizzazione del programma B2 sono appena lo 0,3 per cento della popolazione (come nel caso B1).
- Dispersione di risorse e costo-efficacia:
La dispersione delle risorse misurata come quota parte del credito familiare destinato ai non-poveri è pari al 32 per cento, inferiore di circa 5 punti percentuali rispetto al programma B1. Ciò indica una migliore concentrazione degli effetti del programma B2 in riferimento sulle famiglie povere. L'indice di Beckerman per il programma B2 è pari al 67,9 per cento, contro il 64,8 per cento del programma B1, indicando una maggiore quota di spesa destinata a coprire il divario di povertà. L'indice di Weisbrod, a sua volta, mostra la maggiore efficacia del programma B2, il quale consente di ridurre il divario di povertà di ben 37 punti percentuali a differenza dei 29 punti percentuali del programma B1.
- Impatto sull'intensità della povertà:
Il credito familiare esteso ai lavoratori autonomi provoca una riduzione del 1,8 per cento del tasso di povertà globale. In pratica, rispetto al programma precedente (B1) si ha un'ulteriore riduzione dello 0,6 per cento nel numero di famiglie povere. L'impatto di tale programma è maggiore nel 1° target group (-2,5 per cento) rispetto al 2° target group (-0,4 per cento). Il poverty gap subisce una riduzione del 3,1 per cento, quasi doppia rispetto al programma B1 che esclude i lavoratori autonomi (1,5 per cento). Anche in questo caso l'effetto è più consistente nel primo target group (-7,3 per cento) rispetto al secondo (-2,2 per cento).

Programma C. 'Sostegno ai disoccupati'

- Descrizione dello strumento:
Il sostegno monetario ai disoccupati viene erogato in somma fissa ai disoccupati che vivono in famiglie povere senza occupati e senza pensionati (incluse nel terzo target group). L'importo del beneficio a livello familiare è pari a 500 mila lire mensili per famiglie con un solo disoccupato, a 900 mila lire per famiglie con due disoccupati ed a 1 milione 100 mila lire per famiglie con tre o più disoccupati. L'importo è inoltre aumentato di 100 mila lire mensili per ogni familiare minore o anziano presente nella famiglia. In ogni caso, l'importo totale del sostegno non può superare i 13,2 milioni annui

per famiglie con un solo disoccupato e i 16,8 milioni annui per famiglie con due o più disoccupati.

- Prestazione media:

La prestazione media annua per famiglia beneficiaria è pari a circa 8,8 milioni di lire (740 mila lire al mese).

- Costi:

Il costo globale è stimato in circa 2,310 miliardi di lire. Si noti che tale cifra aumenta il reddito disponibile delle famiglie del terzo *target group* nella misura del 75 per cento.

- Famiglie beneficiarie:

Le famiglie beneficiarie, tutte povere, sono circa 260 mila e rappresentano il 57,5 per cento delle famiglie del terzo *target group* e l'1,3 per cento del totale della popolazione. Si noti inoltre che tali famiglie costituiscono il 67,7 per cento delle famiglie povere del terzo *target group* ed il 9,6 per cento del totale nazionale delle famiglie povere.

- Percentuale di famiglie povere/non povere prima e dopo la riforma:

Il 10 per cento delle famiglie del terzo *target group* (circa 45 mila famiglie), esce dalla condizione di povertà grazie al programma di sostegno ai disoccupati.

- Dispersione di risorse e costo efficacia:

Poichè il programma è destinato ai disoccupati che vivono in famiglie povere, la dispersione è nulla. L'indice di Beckerman segnala che più del 90 per cento della spesa è destinata a coprire il divario di povertà e l'indice di Weisman indica che il 38,3 per cento di tale divario sarebbe compensato dal sostegno ai disoccupati.

- Impatto sull'intensità della povertà:

Il *poverty gap* subisce una notevolissima riduzione nel terzo *target group* (-20,4 per cento). Ciò significa che il programma è efficace non soltanto nel provocare la fuoriuscita dalla condizione di povertà di numerose famiglie, ma anche nel migliorare significativamente le condizioni economiche di quei nuclei familiari che rimangono in condizioni di povertà.

'Effetto complessivo dei tre programmi'

Secondo le nostre stime, il costo globale dei tre programmi è di circa 12,221 miliardi di lire nell'ipotesi di credito familiare destinato esclusivamente ai lavoratori dipendenti e ai pensionati (caso B1), ovvero di 14,450 miliardi se il credito familiare viene esteso anche ai lavoratori autonomi (caso B2). Tenendo conto della contemporanea abolizione degli assegni familiari, l'effetto netto sul bilancio è valutabile in circa 3,500 miliardi di lire nella prima ipotesi, ovvero in 5,700 miliardi con estensione del credito familiare agli autonomi. Le famiglie beneficiarie,

nell'insieme, sono circa 2 milioni e rappresentano il 10 per cento della popolazione italiana nel caso B1. L'estensione del credito familiare agli autonomi porterebbe il numero dei beneficiari a circa 2,4 milioni (11,6 per cento della popolazione). Il numero totale di famiglie povere si riduce nel caso B1 di 330 mila unità, pari all'1,6 per cento della popolazione ed al 12 per cento del numero totale dei poveri. Nel caso B2, la riduzione nel numero totale di famiglie povere sarebbe pari a 450 mila unità familiari (2,2 per cento della popolazione italiana e 16,7 per cento del totale dei poveri). In entrambi i casi B1 e B2, il 70 per cento circa della spesa totale è destinato a colmare il divario di povertà, che si riduce nella misura del 38,4 per cento nell'ipotesi di credito familiare erogato ai soli dipendenti e pensionati e del 47 per cento estendendo tale beneficio agli autonomi. In definitiva, l'insieme dei tre programmi implica, rispetto alla situazione attuale, una migliore concentrazione delle risorse sull'area della povertà, con la conseguenza di ridurre in modo significativo tanto il numero complessivo delle famiglie povere che la differenza fra reddito medio dei poveri e la linea di povertà.

I risultati vengono sostanzialmente confermati anche se si prendono a riferimento livelli diversi per la soglia di povertà. Nella tabella seguente si sono riportati gli indicatori di povertà per l'ipotesi di credito familiare destinato ai soli dipendenti e pensionati (caso B1) calcolati prendendo a riferimento diverse soglie di povertà. Si può notare che la riduzione dell'incidenza e del divario relativo di povertà sono simili prendendo in considerazione le soglie del 50, 60, 70, 80 e 90 per cento della linea di povertà, ognuna delle quali può essere usata per indicare livelli diversi di gravità del fenomeno. Per tutte le soglie, l'ipotesi simulata riduce la percentuale di famiglie povere in misura superiore all'1 per cento ed il divario relativo di povertà in una misura compresa fra il 4 ed il 6 per cento. Si noti inoltre che in termini relativi gli effetti delle misure simulate sono più apprezzabili per le situazioni di maggiore disagio: per esempio, la riduzione dal 3,7 per cento al 2,4 per cento del *poverty rate* calcolato per una soglia pari al 50 per cento della linea di povertà sta ad indicare che più di un terzo delle famiglie che vivono con redditi inferiori a tale soglia di 'superpovertà' la oltrepasserebbero grazie alle riforme ipotizzate. Mentre l'analoga riduzione del *poverty rate* dal 9,8 all'8,4 per cento per la soglia pari al 90 per cento della linea di povertà significa che un settimo delle famiglie che si trovano sotto tale soglia nella situazione iniziale la superano.

Tab. 4.1 Effetti delle misure di minimo vitale sull'incidenza e sul divario relativo di povertà per diversi valori della soglia di povertà (valori percentuali).

	<i>poverty rate</i>			<i>poverty gap</i>		
	prima	dopo	differenza	prima	dopo	differenza
<i>50% della linea di povertà</i>	3.7	2.4	-1.3	76.8	72.3	-4.5
<i>60% della linea di povertà</i>	4.7	3.3	-1.4	70.1	65.5	-4.7
<i>70% della linea di povertà</i>	6.1	4.7	-1.4	62.2	56.4	-5.8
<i>80% della linea di povertà</i>	7.8	6.1	-1.7	54.0	49.0	-5.0
<i>90% della linea di povertà</i>	9.8	8.4	-1.4	46.1	39.8	-6.3
<i>100% della linea di povertà</i>	13.1	11.5	-1.6	35.6	30.4	-5.2

4.8 Microsimulazioni delle ipotesi di riforma delle prestazioni monetarie per gli invalidi.

Questo paragrafo illustra i risultati di un esercizio di microsimulazione di una riforma delle pensioni di invalidità che ha gli obiettivi di ridisegnare le prestazioni armonizzandole fra loro, di operare uno spostamento di risorse dalle prestazioni monetarie a quelle non monetarie e di redistribuire la spesa a favore delle fasce di reddito familiare medio-basse. Data la scarsità di informazioni campionarie disponibili sul particolare segmento della popolazione costituito da famiglie con invalidi, la stima si è limitata a considerare le prestazioni di invalidità erogate dal Ministero degli interni. I risultati vanno pertanto presi con maggior cautela rispetto a quelli esposti nei paragrafi precedenti.

La riforma ipotizzata prevede:

- un vincolo di bilancio sulle risorse finanziarie complessive;
- un limite di reddito familiare pari a 33 milioni, al di sotto del quale non si verifica alcuna riduzione delle prestazioni monetarie e si aggiunge la disponibilità di servizi;
- la riduzione delle prestazioni monetarie al di sopra dei 33 milioni di reddito familiare secondo una formula graduale, con un tasso marginale di riduzione del beneficio monetario pari al 15 per cento;
- l'erogazione di benefici non monetari per un costo globale di circa 900 miliardi, anche al di sopra del limite di 33 milioni di reddito
- La formula di graduazione delle prestazioni utilizzata è:

$$P = P_0 - 0,15 \cdot (YF - 33.000.000)$$

dove P = nuovo importo della prestazione, P₀ = attuale importo della prestazione, comprensivo della pensione di invalidità e degli eventuali assegni di accompagnamento YF = reddito imponibile familiare.

Rispetto al reddito familiare imponibile, per i soggetti appartenenti a famiglie con reddito inferiore ai 50 milioni non si notano effetti redistributivi indesiderati: nell'ipotesi di risparmio del 30 per cento nella produzione dei servizi, le famiglie con reddito inferiore a 33 milioni otterrebbero in media un beneficio valutabile in circa 1,5 milioni di lire annue, mentre nella fascia dai 33 ai 50 milioni il beneficio medio sarebbe di 590 mila lire. Soltanto le famiglie con redditi superiori ai 50 milioni si verifica una riduzione di beneficio di importo sensibile.

Tab. 4.2 Effetti della rimodulazione delle prestazioni di invalidità

Classe di reddito familiare	Variazione media del beneficio (migliaia di lire)	% di perdenti
0 - 33 milioni	+ 1560	0.0
33 - 50 milioni	+ 588	18.1
50 - 75 milioni	- 1701	100.0
75 - 100 milioni	- 3801	100.0
100 milioni e oltre	- 4656	100.0

Questi risultati dipendono soprattutto dal fatto che, mentre nella fascia da 0 a 33 milioni i servizi in natura erogati si aggiungono ad una disponibilità monetaria invariata, nelle altre fasce l'erogazione di benefici non monetari si accompagna ad una riduzione delle prestazioni monetarie. In pratica, si tratta di una operazione di redistribuzione del reddito dalle fasce a reddito medio-alto verso quelle a reddito basso, con la particolarità che la redistribuzione è ottenuta attraverso l'erogazione di servizi *in kind*.

Tab. 4.3 Analisi del costo efficacia di programmi di assistenza: caso B1 credito familiare ai soli lavoratori dipendenti e pensionati

PROGRAMMI E TARGET GROUPS	COSTI				EFFETTI SULLE FAMIGLIE (*)								MISURE DI POVERTA' E DI COSTO-EFFICACIA (**)				
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria povera (migliaia di lire)	stima del costo globale (migliaia di lire)	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	numero di famiglie beneficiarie	% di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie nel "target group"	% di famiglie povere prima e dopo la riforma	% di famiglie povere prima e non-povere dopo la riforma	% di famiglie non-povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non-povere prima e povere dopo la riforma	% di famiglie non beneficiarie che sono povere	redag (dispendio)	indice di Beckerman	indice di Weidmann	variazione del poverty gap	variazione del poverty rate	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
INTERA POPOLAZIONE																	
A. integrazione della pensione sociale	2,243	2,207	367	0.04%	163,509	0.8%	12.9%	0.2%	86.9%	-	12.9%	68.9%	28.7%	0.6%	0.0%	-0.2%	
B. credito familiare	5,877	8,564	9,544	1.12%	1,623,825	7.9%	11.4%	1.5%	86.8%	0.3%	10.3%	37.2%	64.8%	28.6%	-1.5%	-1.2%	
C. sostegno ai disoccupati	8,854	8,854	2,310	0.27%	260,873	1.3%	11.5%	0.2%	88.3%	0.0%	10.6%	0.0%	93.4%	13.8%	-3.8%	-0.2%	
Totale riforme: A+B+C	5,979	8,336	12,221	1.44%	2,043,879	9.9%	11.2%	1.9%	86.6%	0.3%	9.0%	31.2%	68.5%	38.4%	-5.2%	-1.6%	
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																	
A. integrazione della pensione sociale	2,276	2,235	132	0.02%	57,941	0.4%	9.2%	0.0%	90.8%	-	9.2%	87.9%	11.1%	0.2%	0.0%	0.0%	
B. credito familiare	5,721	8,791	8,128	1.16%	1,420,866	10.3%	7.2%	1.9%	90.5%	0.3%	5.9%	41.4%	62.7%	44.3%	-2.6%	-1.7%	
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0.00%	-	0.0%	7.5%	0.0%	92.5%	-	7.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Totale riforme: A+B+C	5,602	8,748	8,260	1.18%	1,474,478	10.7%	7.2%	1.9%	90.5%	0.3%	5.9%	42.1%	61.8%	44.4%	-2.6%	-1.7%	
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																	
A. integrazione della pensione sociale	2,225	2,203	235	0.16%	105,569	1.7%	15.9%	0.5%	83.6%	0.0%	16.0%	58.1%	38.6%	2.0%	-0.1%	-0.5%	
B. credito familiare	6,974	7,783	1,415	0.97%	202,958	3.2%	15.2%	0.8%	83.7%	0.3%	13.9%	13.4%	77.2%	23.4%	-2.2%	-0.4%	
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0.00%	-	0.0%	15.5%	0.0%	84.5%	0.0%	15.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Totale riforme: A+B+C	5,349	6,551	1,650	1.13%	308,527	4.8%	15.2%	1.3%	83.2%	0.3%	13.9%	19.8%	67.0%	23.7%	-2.3%	-0.9%	
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI E SENZA PENSIONATI																	
A. integrazione della pensione sociale	-	-	-	0.00%	-	0.0%	84.9%	0.0%	15.1%	0.0%	84.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
B. credito familiare	-	-	-	0.00%	-	0.0%	84.9%	0.0%	15.1%	0.0%	84.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
C. sostegno ai disoccupati	8,854	8,854	2,310	75.85%	260,873	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%	
Totale riforme: A+B+C	8,854	8,854	2,310	75.85%	260,873	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%	

Note:

(*) I risultati presentati nelle colonne 1-7 e 13, 14, 15 si riferiscono agli importi monetari erogati in base al programma della riga corrispondente ed ai percettori degli stessi. quelli delle colonne 8-12 e 16, 17 tengono conto anche degli effetti della contemporanea abolizione degli attuali assegni familiari.

(**) La dispersione (o *leakage*) indica la quota di spesa erogata ai non-poveri. l'indice di *Beckerman* misura la quota di spesa destinata a coprire il divano di povertà (—differenza tra reddito dei poveri e linea di povertà). l'indice di *Weidmann* indica quale percentuale del divano di povertà viene coperta dal programma. il *poverty gap* misura il divano di povertà medio in rapporto alla linea di povertà. il *poverty rate* misura la percentuale di famiglie povere.

Tab. 4.4 Analisi del costo efficacia di programmi di assistenza: caso B2 credito familiare esteso agli autonomi

PROGRAMMI E TARGET GROUPS	COSTI				EFFETTI SULLE FAMIGLIE (*)							MISURE DI POVERTA' E DI COSTO-EFFICACIA (**)				
	costo di base (milioni di lire)	costo di base per famiglie beneficiarie povertà (milioni di lire)	costo di base globale (milioni di lire)	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	numero di famiglie beneficiarie	% di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie nel target group	% di famiglie povere prima e dopo la riforma	% di famiglie povere prima e non-povere dopo la riforma	% di famiglie povere prima e non-povere dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e povere dopo la riforma	% di famiglie non beneficiarie che sono povere	indice di povertà before	indice di povertà after	indice di povertà before	indice di povertà after	indice di povertà before
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
INTERA POPOLAZIONE																
A. integrazione della pensione sociale	2.243	2.207	367	0.04%	163.509	0.8%	12.9%	0.2%	86.9%	-	12.9%	68.9%	28.7%	0.6%	0.0%	-0.2%
B. credito familiare	5.979	8.281	11.780	1.39%	1.969.338	9.5%	10.8%	2.1%	86.8%	0.3%	9.0%	31.9%	67.9%	37.0%	-3.1%	-1.8%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	0.27%	260.873	1.3%	11.5%	0.2%	88.3%	0.0%	10.6%	0.0%	93.4%	13.8%	-3.8%	-0.2%
Totale riforme: A+B+C	6.048	8.169	14.457	1.70%	2.389.392	11.6%	10.6%	2.5%	86.6%	0.3%	7.8%	27.8%	70.4%	46.7%	-7.0%	-2.2%
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																
A. integrazione della pensione sociale	2.276	2.235	132	0.02%	57.941	0.4%	9.2%	0.0%	90.8%	-	9.2%	87.9%	11.1%	0.2%	0.0%	0.0%
B. credito familiare	5.865	8.378	10.365	1.48%	1.766.380	12.8%	6.4%	2.8%	90.5%	0.3%	3.9%	65.6%	66.7%	60.1%	-7.3%	-2.5%
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0.00%	-	0.0%	7.5%	0.0%	92.5%	-	7.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Totale riforme: A+B+C	5.765	8.332	10.497	1.50%	1.819.992	13.2%	6.4%	2.8%	90.5%	0.3%	3.9%	35.1%	65.9%	60.2%	-7.3%	-2.5%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																
A. integrazione della pensione sociale	2.225	2.203	235	0.16%	105.569	1.7%	15.9%	0.5%	83.6%	0.0%	16.0%	58.1%	38.6%	2.0%	-0.1%	-0.5%
B. credito familiare	6.974	7.783	1.415	0.97%	202.958	3.2%	15.2%	0.8%	83.7%	0.3%	13.9%	13.4%	77.2%	23.4%	-2.2%	-0.4%
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0.00%	-	0.0%	15.5%	0.0%	84.5%	0.0%	15.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Totale riforme: A+B+C	5.349	6.531	1.650	1.13%	308.527	4.8%	15.2%	1.3%	83.2%	0.3%	13.9%	19.8%	67.0%	23.7%	-2.3%	-0.9%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI E SENZA PENSIONATI																
A. integrazione della pensione sociale	-	-	-	0.00%	-	0.0%	84.9%	0.0%	15.1%	0.0%	84.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B. credito familiare	-	-	-	0.00%	-	0.0%	84.9%	0.0%	15.1%	0.0%	84.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	75.85%	260.873	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%
Totale riforme: A+B+C	8.854	8.854	2.310	75.85%	260.873	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%

Note:

(*) I risultati presentati nelle colonne 1-7 e 13-14-15 si riferiscono agli importi monetari erogati in base al programma della riga corrispondente ed al percettivo degli stessi, quelli delle colonne 8-12 e 16-17 tengono conto anche degli effetti della contemporanea abolizione degli aiuti e dei sussidi familiari.

(**) La dispersione (o *leakage*) indica la quota di spesa erogata ai non-poveri, l'indice di *Bacileman* misura la quota di spesa destinata a coprire il divario di povertà (differenza tra reddito dei poveri e linea di povertà); l'indice di *Weshead* indica quale percentuale del divario di povertà viene coperta dal programma; il *poverty gap* misura il divario di povertà medio in rapporto alla linea di povertà; il *poverty rate* misura la percentuale di famiglie povere.

DAL WELFARE AL WORKFARE

di Marco Di Marco e Fiorella Padoa Schioppa Kistoris

ISPE

Camera dei Deputati XII Commissione Affari Sociali e CNEL

Roma, 21 aprile 1998

1. Introduzione

Il Collegato alla Finanziaria, prima (dicembre 1997), e un Decreto Legislativo attuativo dei principi lì indicati, dopo (marzo 1998), fissano in un quadro riformatore e in modi innovativi i criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. Contemporaneamente si fa sempre più strada in documenti governativi, tanto europei (successivi al vertice del Lussemburgo, vedi Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea dell'11 dicembre 1997), quanto italiani (Piano d'azione del Governo per l'occupazione del 14 aprile 1998, presentato al Parlamento italiano dal Ministro Treu e capitolo su "Il sistema del *Welfare*" del DPEF, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998), l'idea che una efficace assistenza vada, da un lato, differenziata per tipologia di assistito e per un appropriato *mix* di misure finanziarie e servizi reali, e, dall'altro lato, debba accompagnarsi a politiche attive per il lavoro, al fine di aumentare - quando possibile e opportuno - l'occupabilità dei beneficiari, perché la miglior lotta contro l'emarginazione delle fasce deboli della popolazione in età attiva (soprattutto giovani, donne, meridionali, appartenenti a famiglie con scarsi redditi e patrimoni) si realizza attraverso la sconfitta della loro disoccupazione: da ciò l'interconnessione fortemente suggerita tra il *Welfare* e il *Workfare*.

Nel seguito è sinteticamente illustrata nei suoi tratti essenziali una proposta di politica economica delineata su queste premesse. Un credito familiare, di carattere generale e selettivo, tende

ad assicurare un livello di minimo vitale a ciascun membro di ogni famiglia povera, ed è spendibile in modi diversi a seconda delle caratteristiche individuali di ogni singolo componente e dei particolari problemi di emarginazione ad esse collegati (età anziana o giovanile ma associata con precoce abbandono degli studi, precario stato di salute, difficili condizioni occupazionali, casalinghitudine, ecc.). Nel caso dei giovani disoccupati di famiglia disagiata (15-29 anni), particolarmente di lungo periodo, che in Italia sono molto più frequenti che nel resto d'Europa, con la sola parziale eccezione della Spagna (Padoa Schioppa Kistoris, 1997), al credito familiare *pro quota* si aggiunge (se appartenenti a famiglie particolarmente povere) o si sostituisce (negli altri casi) un *voucher* consistente in una dote - misurabile circa in un 30% del salario - che il giovane per un anno porta ad una azienda se viene da essa occupato, ma che perde dopo sei mesi se non trova o non accetta un lavoro. Si tratta di una proposta simile a quella di Snower (1994), in via di sperimentazione con successo in alcuni Paesi europei, in primo luogo nel Regno Unito: essa fornisce un primo esempio di come rendere operativo il suggerimento contenuto nel DPEF per gli anni 1999-2001, laddove si afferma (p.100) che "nuove misure potranno essere messe allo studio ... per esperimenti di riduzione temporanea del costo del lavoro ottenuti dotando il disoccupato di un sussidio, sotto forma di *voucher* o *bonus*, da utilizzare in una impresa che ne acquisisca il lavoro".

2. Credito familiare e minimo vitale

Più in dettaglio, questa proposta si iscrive, da un lato, fra quelle per l'assistenza a sollievo dell'emarginazione, con criterio insieme universale (cioè non categoriale) e selettivo (cioè graduato secondo le condizioni di reddito e di ricchezza familiari) e, dall'altro lato, fra le politiche attive per il lavoro, in particolare del comparto giovanile, attraverso un misto - come suggerito dalla Commissione Onofri (Bimbi *et al.*, 1997)- di sussidi monetari e servizi *in kind*.

Per il primo aspetto, si ipotizza di fornire, a chi appartiene a famiglie povere di reddito e di patrimonio, un credito familiare pari ad una percentuale, α , della differenza tra la soglia di reddito¹ equivalente di povertà e il reddito familiare, secondo ipotesi e con scale di equivalenza² costruite sulla base delle indicazioni degli articoli 50-51-52 del Collegato alla Finanziaria del 23 dicembre 1997, n.449 e del successivo Decreto Legislativo del 31 marzo 1998, n.109 concernente la fissazione di criteri unificati per la determinazione dell'indice della situazione economica (ISE) dei soggetti che

¹ Il Decreto Legislativo su citato indica come devono essere calcolati il reddito (YFEXANTE) ed il patrimonio familiare (W) ISE. Per quanto riguarda il primo, esso "si ottiene - recita la norma - sommando

- a) il reddito complessivo ai fini IRPEF quale risulta dall'ultima dichiarazione presentata o, in mancanza di obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, dall'ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali: per quanto riguarda la valutazione dei redditi agrari dovrà essere predisposta un'apposita circolare ministeriale.
- b) il reddito delle attività finanziarie, determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare definito secondo i criteri di seguito elencati. Dalla predetta somma si detraggono lire 2.500.000 qualora il nucleo familiare risieda in abitazioni in locazione. Tale importo è elevato a lire 3.500.000 qualora i membri del nucleo familiare non posseggano altri immobili adibiti a uso abitativo o residenziale nel comune di residenza".

Per quanto riguarda la definizione del patrimonio - prosegue ancora la norma - esso è dato da "

a) patrimonio immobiliare:

fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone diverse da imprese: il valore dell'imponibile definito ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo d'imposta considerato.

Dalla somma dei valori così determinati si detrae l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto di tali immobili.

b) patrimonio mobiliare:

l'individuazione del patrimonio mobiliare è effettuata indicando in un unico ammontare complessivo l'entità più vicina tra quelle riportate negli appositi moduli predisposti dall'amministrazione. A tal fine la valutazione dell'intero patrimonio mobiliare è ottenuta sommando i valori mobiliari in senso stretto, le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali, secondo le modalità che saranno definite con successiva circolare del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro.

Dalla somma dei valori del patrimonio immobiliare e mobiliare, determinati come sopra, si detrae, fino a concorrenza, una franchigia riferita a tutto il patrimonio del nucleo familiare, pari a lire 50.000.000. Tale franchigia è elevata fino a lire 70.000.000 qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà".

² La scala di equivalenza indicata dal Decreto Legislativo su nominato è la seguente:

Numero dei componenti (n)	Fattore di equivalenza (k)
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Con maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente; maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e in presenza di figli minori; maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psico-fisico permanente di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 04/1992 o di invalidità superiore al 66%; maggiorazione di 0,2 per i nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa. Con tale scala di equivalenza, utilizzando l'*International Poverty Standard* per la definizione della linea di povertà (secondo cui è povera la famiglia di 2 componenti con un reddito familiare minore del reddito medio *pro capite* delle famiglie del Paese in questione), è povero un individuo che vive da solo in Italia se ha un reddito minore (o uguale) del 64% del

richiedono prestazioni sociali agevolate. La percentuale, α , è una funzione inversa del livello della ricchezza familiare equivalente ed è massima quando il patrimonio familiare lordo è 0, mentre è pari a 0 quando il patrimonio familiare equivalente, al netto delle franchigie ISE, tocca o supera i 50 milioni.

In tal modo, alla famiglia di un componente che fosse totalmente priva di reddito e di patrimonio si offrirebbe un minimo vitale pari al 30% circa del reddito medio *pro capite* italiano (α in questo caso sarebbe approssimativamente pari al 46%); in generale, le famiglie di n componenti, povere di reddito e con una ricchezza equivalente, al netto delle franchigie, inferiore ai 50 milioni, godrebbero di un reddito *ex post*, cioè inclusivo del credito familiare, uguale alla media ponderata fra il reddito equivalente di povertà e il reddito familiare *ex ante*, il che impedirebbe in ogni caso fenomeni di *poverty trap*³: i pesi sarebbero dati da α , valore compreso fra 0 e 0,46 e da $(1-\alpha)$.

Ogni singolo membro di tali famiglie povere di n componenti riceverebbe una quota identica del credito familiare complessivo⁴, da utilizzare secondo i propri bisogni diversificati. Ai minori di 15 anni verrebbe attribuito un credito solo virtuale, in quanto non sarebbe spendibile da essi direttamente, ma verrebbe gestito dalle componenti familiari adulte; a tutti coloro che hanno più di 30 anni o meno di 30, se molto poveri, e agli altri giovani di meno di 30 anni, se non disoccupati, dovrebbe essere data la scelta fra tenere il sussidio in forma monetaria o adoperarlo per procurarsi servizi alternativi. Ad esempio, seguendo le proposte di Orszag e Snower, 1997, si potrebbe consentire ad ogni individuo di avere quattro fondi del Welfare - per pensioni, sanità, disoccupazione e sostegno di bassi redditi, istruzione -, in cui versare risorse per rimpinguarli o da cui attingere "temporaneamente", anche per redistribuzioni tra di essi, fino a certi massimi. Così, la casalinga

reddito medio italiano: chiamato lp_1 il reddito di povertà per chi vive solo, $lp_1=0,64Y_\mu$ con Y_μ reddito medio *pro capite* delle famiglie italiane, mentre lp_k è il reddito equivalente di povertà di una famiglia di n componenti.

³ In formule, $YFEXPOST = \alpha(lp_k) + (1-\alpha)YFEXANTE$, dove lp_k è il reddito equivalente di povertà per la famiglia di n componenti, $YFEXPOST$ e $YFEXANTE$ sono rispettivamente il reddito familiare inclusivo ed esclusivo del credito familiare e la funzione $\alpha(W)=0,46\{[50 \text{ milioni} - (W/k)]/[50 \text{ milioni} + (franchigie/k)]\}^2$, dove la ricchezza, W , secondo la definizione ISE, è pari alla differenza tra la ricchezza lorda W_L , e le franchigie.

⁴ Ogni singolo membro riceverebbe, cioè, $[(1/n)\alpha(lp_k - YFEXANTE)]$.