

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXI**

n. **2/V**

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Indagine sulla riforma dell'assistenza sociale

V. Analisi delle problematiche istituzionali, economiche e sociali
relative all'introduzione del concetto di « minimo vitale » —
Comparazioni internazionali

*richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali),
ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento*

Trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'indagine sulla riforma dell'assistenza sociale, svolta dal CNEL su richiesta della Camera dei deputati, nell'ambito dell'istruttoria legislativa svolta dalla XII Commissione (Affari sociali) sulle proposte di legge riguardanti la riforma dell'assistenza sociale, si articola in sei distinti rapporti di ricerca, presentati nel corso del seminario dal titolo « temi e proposte per una riforma dell'assistenza sociale » svoltosi a Roma — Palazzo San Macuto — il 21 aprile 1998.

I rapporti di ricerca sono pubblicati, a cura della Camera dei deputati, nei seguenti volumi:

- DOC XXI n. 2/I L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato.
- DOC XXI n. 2/II Il ruolo degli organismi *non profit* nel settore assistenziale.
- DOC XXI n. 2/III Spesa pubblica per l'assistenza, ruolo degli Enti locali e « trappole della povertà ».
- DOC XXI n. 2/IV L'articolazione istituzionale e organizzativa dell'assistenza in alcuni Paesi OCSE.
- DOC XXI n. 2/V Analisi delle problematiche istituzionali, economiche e sociali relative all'introduzione del concetto di « minimo vitale » — Comparazioni internazionali.
- DOC XXI n. 2/VI La gestione elettronica delle erogazioni assistenziali negli USA.

PAGINA BIANCA

LETTERE DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA
E DEL PRESIDENTE DEL CNEL

PAGINA BIANCA

IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

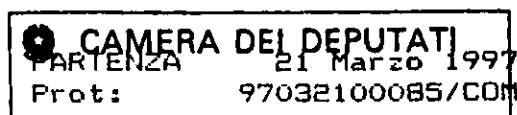
Caro e Venerabile Presidente,

la XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati ha iniziato l'esame delle proposte di legge riguardanti la riforma dei servizi sociali.

E' questo un tema complesso, la cui trattazione richiede l'attivazione di tutti gli strumenti che il regolamento della Camera mette a disposizione delle Commissioni al fine di garantire una completa istruttoria alle deliberazioni da assumere nell'ambito del procedimento legislativo. Sulla base di tali considerazioni, la XII Commissione nella seduta del 19 marzo scorso ha deliberato, ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento, di richiedere un'indagine del CNEL sui sistemi assistenziali dei principali Paesi dell'Unione europea, degli Stati Uniti e del Canada, individuandone contestualmente l'oggetto e le finalità.

La inviterei, pertanto, ai sensi del citato articolo 147, comma 2, del regolamento, ad assumere le iniziative opportune affinché il Consiglio da Lei presieduto possa compiere l'indagine, nei termini definiti dal documento allegato.

Caro e Venerabile Presidente,



Prof. Giuseppe DE RITA
Presidente del CNEL
ROMA

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati*

**FINALITA' E OGGETTO DELL'INDAGINE RICHIESTA AL CNEL, AI SENSI
DELL'ARTICOLO 147, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO, SUI SISTEMI
ASSISTENZIALI DEI PRINCIPALI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DEGLI
STATI UNITI E DEL CANADA**

La XII Commissione ha al proprio esame in sede referente una serie di proposte di legge (n 354 e abbinate) di riforma del sistema dell'assistenza sociale. Si tratta di una tematica di estrema importanza ed attualità in quanto interviene su un aspetto delicato della più generale riforma del *Welfare State*.

La complessità della materia richiede l'attivazione di tutti gli strumenti di conoscenza a disposizione del Parlamento per approfondire le diverse tematiche che, in modo diretto o indiretto, risultano connesse con l'assistenza sociale.

Un aspetto principale che fa da cornice a tutto il dibattito è rappresentato dalla comparazione con i sistemi di protezione sociale degli altri paesi e, in particolare, con quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, degli Stati Uniti ed del Canada nonché con le politiche di protezione sociale impostate in sede comunitaria. Al riguardo appare sempre più necessario disporre di studi comparati aggiornati che siano in grado di evidenziare le similitudini e le differenze sul piano dei modelli seguiti nei diversi paesi e sugli aspetti quantitativi della spesa sociale.

Quanto al primo aspetto, la semplice ricostruzione normativa dei diversi interventi pubblici non sempre riesce a fornire il quadro di insieme delle politiche di protezione sociale: è importante invece disporre di analisi che diano conto delle tendenze generali di impostazione dell'intervento pubblico e del rapporto con gli attori privati del sistema sociale.

Quanto al secondo aspetto, i dati disponibili sulla spesa assistenziale risultano difficilmente comparabili e scarsamente aggregabili stante la diversità delle contabilità nazionali e la difficile limitazione del settore dell'assistenza all'interno della più generale spesa sociale. Risulta pertanto opportuno promuovere una riclassificazione di tale spesa in modo da avere la possibilità di un confronto apprezzabile tra i vari paesi comunitari.

Gli aspetti più rilevanti sui quali concentrare tale indagine sembrano essere i seguenti:



Camera dei Deputati

- *la ripartizione delle competenze tra il centro e la periferia*: è necessario conoscere come vengono ripartite le competenze tra lo Stato e le diverse articolazioni delle autonomie territoriali nella prospettiva di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà;

- *le relazioni tra il pubblico ed il privato*: si tratta di individuare quali siano i punti di equilibrio tra l'intervento pubblico e quello del privato nelle sue diverse rappresentazioni (privato, privato sociale, nonprofit, volontariato);

- *le forme dell'intervento*: poiché la configurazione delle prestazioni varia da sistema a sistema si rende necessario una descrizione delle forme dell'intervento assistenziale con particolare riferimento alle prestazioni economiche;

- *la spesa*: la riclassificazione della spesa sociale è uno degli obiettivi più importanti per una comparazione dei sistemi assistenziali dei diversi paesi europei ed è necessario pertanto individuare indici omogenei capaci di dare conto degli aspetti quantitativi dei trasferimenti pubblici e degli investimenti privati;

- *i soggetti beneficiari*: non sempre sono rintracciabili criteri omogenei in base ai quali individuare soggetti aventi diritto all'assistenza sociale, è indispensabile quindi ricostruire le figure di beneficiari degli interventi assistenziali e individuare i criteri in base ai quali si fa luogo alle prestazioni, specificando, ove previsto, attraverso quali modalità si realizza il concorso alla spesa;

- *il rapporto tra i sistemi di protezione pubblica e le forme di mutualità integrativa*.



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 9 settembre 1998

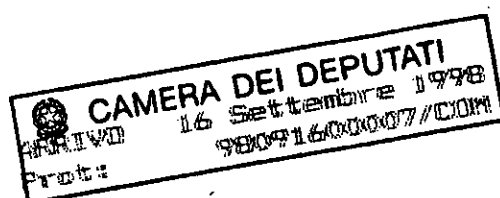
PROT. N. 2482 - 2/2

Caro e illustre Presidente,

sono lieto di poterLe trasmettere ufficialmente copia della stesura definitiva, per la stampa, dei sei rapporti di ricerca presentati il 21 aprile scorso in occasione del seminario di presentazione dell'indagine svolta dal CNEL, su richiesta della vostra XII Commissione affari sociali, sulla riforma dell'assistenza sociale. I rapporti, a norma dell'art.147, comma 2° del Regolamento della Camera dei Deputati, saranno pubblicati a cura della Camera.

Con i più cordiali saluti,


Giuseppe De Rita



On. Luciano Violante
Presidente
Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
00100 ROMA

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE I	Disuguaglianze distributive e standards di vita delle famiglie italiane (a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti)	<i>Pag.</i>	15
PARTE II	Povertà e marginalità in Italia		
	Capitolo 2.1 <i>Definizione della povertà e costruzione di una linea della povertà</i> (a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti)	»	47
	Capitolo 2.2 <i>Chi sono i poveri in Italia e di quali politiche hanno bisogno</i> (a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti)	»	69
PARTE III	Le politiche assistenziali in Italia e negli altri paesi UE		
	Capitolo 3.1 <i>Le politiche assistenziali in Italia</i> (a cura di Maria Teresa Marignetti e Paolo Roberti)	»	99
	Capitolo 3.2 <i>Aspetti generali e confronti internazionali</i> (a cura di Maria Grazia Calza)	»	135
PARTE IV	Ipotesi per una nuova politica assistenziale (a cura di Paolo Consolini e Marco Di Marco)	»	163
	DAL WELFARE AL WORKFARE		
	a cura di Marco Di Marco e Fiorella Padoa Schioppa Kostoris	»	189

Il presente rapporto è il quinto di una serie di rapporti sulla riforma dell'assistenza che il Gruppo di lavoro Mercato sociale del CNEL ha predisposto per la XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati.

Il Gruppo di lavoro è coordinato da Edwin Morley-Fletcher ed è composto da Carlo Canali De Rossi, Carla Collicelli, Silvia Costa, Giulio De Caprariis, Lia Ghisani, Andrea Gianfagna, Antonio Lamanna, Beniamino Lapadula, Piero Lauriola, Stefano Lepri, Giovanni Magliaro, Sandro Naccarelli, Vittorio Pagani, Pietro Talamo, Marco Giuseppe Venturi.

La stesura del presente rapporto è stata affidata all'ISPE.

PARTE I

**DISUGUAGLIANZE DISTRIBUTIVE E STANDARDS DI VITA
DELLE FAMIGLIE ITALIANE**

a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti

PAGINA BIANCA

1. DISUGUAGLIANZE DISTRIBUTIVE E STANDARDS DI VITA DELLE FAMIGLIE ITALIANE

1.1 Standards di vita media¹, reddito familiare e mobilità lungo la curva di distribuzione del reddito.

Nel 1995 con un reddito medio pro-capite (Pil pro-capite espresso in PPPs²) di circa \$19.500, l'Italia figurava al sedicesimo posto nella classifica mondiale dei paesi compilata dalla Banca Mondiale sulla base del PIL pro-capite. Tra i paesi OCSE, l'Italia si collocava invece al quattordicesimo posto e, tra i paesi EU all'ottavo posto.

Nel corso degli anni '90, la posizione dell'Italia nella graduatoria dei paesi è rimasta praticamente invariata — tra il 1990 ed il 1995, il PIL pro capite italiano è cresciuto di poco meno del 6 per cento, mentre i tassi di crescita del PIL dell'intera area OCSE e dell'area OCSE-Europa sono stati di poco meno del 9 e di circa il 7 per cento, rispettivamente.

In termini di reddito familiare, i dati sul reddito pro capite appena riferiti hanno implicato un reddito familiare medio, al netto di imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali³, pari nel 1995 a circa 43 milioni di lire annui e, quindi, a poco più di 3,5 milioni di lire mensili. Tra le fonti del reddito familiare, la quota più consistente —circa il 41 per cento— è derivata dal reddito da lavoro dipendente, mentre le componenti di reddito da trasferimenti, da capitale, e da libera professione e impresa hanno rappresentato rispettivamente il 25, il 22 e il 12 per cento circa del reddito familiare totale.

A fronte di un reddito medio disponibile individuale da lavoro dipendente di circa 22 milioni di lire annui, il reddito medio familiare per le famiglie con reddito da questa fonte è stato pari a circa 37 milioni di lire, per la presenza di due o più lavoratori in circa il 60 per cento delle famiglie —in Italia in poco più di una famiglia su due si ritrovano due lavoratori, in una su nove tre lavoratori, e in una su trenta quattro o più lavoratori. Solo in circa il 40 per cento delle famiglie si ritrovava un lavoratore soltanto.

¹Dati di Contabilità Nazionale. Le fonti sono: Banca Mondiale, cfr. *World Development Report 1996*, Washington D.C.1997 e OCSE, *National Accounts 1960-1995*, Vol 1, Parigi 1997.

²Parità di potere di acquisto costanti.

³Dati campionari, Banca D'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995*, Roma 1997.

⁴*Ibidem.*

I dati *panel* del campione Banca d'Italia (cfr. Tabella 1.1) mettono in luce una sostanziale stabilità nella posizione reddituale delle famiglie italiane tra gli anni 1993 e 1995. Circa il 76 per cento delle famiglie che nel 1993 si trovavano nel quintile⁵ inferiore, occupano ancora lo stesso quintile nel 1995. Tra quelle che riescono a trasferirsi verso i quintili più alti, circa il 20 per cento sale verso posizioni leggermente più elevate, cioè al secondo quintile; solo l'1 per cento riesce a salire ai livelli di reddito dei due quintili superiori.

Similmente, circa il 74 per cento delle famiglie nel quintile superiore conserva la stessa posizione nel 1995; soltanto l'1 per cento delle famiglie del quintile superiore subisce riduzioni di reddito così drammatiche da scendere nel quintile inferiore.

I dati *panel* del campione, confermano pertanto le indicazioni di altre fonti⁶ che suggeriscono un grado di mobilità in uscita (ed entrata) dai quintili inferiori significativamente più basso che in altri paesi industrializzati. Infatti, in Germania, i tassi di permanenza ai livelli bassi di reddito è stato stimato, all'inizio degli anni novanta, pari a poco più del 50%. Similmente, tassi di mobilità più elevati sono emersi da analoghi studi condotti in Spagna e negli USA⁷. Inoltre, il Segretariato OCSE ha avanzato in un recente studio la conclusione che dai dati *panel* si evince "un'ampia mobilità da e verso la povertà relativa, infatti solo un numero esiguo di persone rimane povero a lungo mentre un elevato numero di persone è costretto a confrontarsi con redditi insufficienti per pochi anni"⁸. Pur non essendo possibile trarre indicazioni forti da questi semplici confronti statistici tra paesi, i dati appena menzionati

⁵ I quintili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito equivalente, in gruppi di uguale numerosità contenenti, nel caso specifico, un quinto (cioè il 20%) delle famiglie.

⁶ Cfr., Rustichini A., Ichino A. e Checchi D., *More Equal but Less Mobile? Education Financing and intergenerational Mobility in Italy and in the United States*, CEPR Discussion Paper Series No.1496, Londra 1996, in cui si sostiene "(in Italy)...poor and non-educated families are less likely ... to move up along the occupational ladder", p.2.

⁷ Schluter C., *Income Mobility in Germany: Evidence from Panel Data*, Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper No DARP 17, London School of Economics, Londra marzo 1996; Cantò-Sánchez O., *Poverty Dynamics in Spain: A Study of Transitions in the 1990s*, Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper No DARP 15, London School of Economics, Londra, febbraio 1996; Cox M. e Alm R., *By our Own Bootstraps*, Federal Reserve of Dallas, Dallas 1996; Duncan G. et al., *Years of Poverty, Years of Plenty: The Changing Fortunes of American Workers and Families*, Ann Arbor, MI Institute for Social Research, 1984. Cfr. anche *Economic Report of The President e Annual Report of the Council of Economic Advisers*, gennaio 1965, nel quale si ritrovano tassi di mobilità dei poveri per gli anni sessanta simili a quelli italiani, ma sempre significativamente più bassi.

⁸ OCSE, *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*, High-level Conference, Parigi 12-13 novembre 1996, mimeo, p. 10.

suggeriscono, tenendo presenti i diversi caveat che li caratterizzano, che in Italia sembrerebbero esservi posizioni più strutturate che in altri paesi industrializzati, vale a dire stati di povertà, indigenza e disoccupazione prevalentemente di lungo periodo.

Tabella 1.1 Confronto della posizione relativa delle famiglie* rilevate sul 1993 e sul 1995. (Valori percentuali)

Quintili di famiglie nel 1993	Quintili di famiglie nel 1995				
	Fino al 1° quintile	Dal 1° al 2° quintile	Dal 2° al 3° quintile	Dal 3° al 4° quintile	Oltre il 4° quintile
A. Tutte le famiglie					
fino al 1° quintile	73,9	18,5	5,7	1	0,8
dal 1° al 2° quintile	18,6	49,5	24,8	5,1	2
dal 2° al 3° quintile	5,1	22,3	41,6	26,7	4,3
dal 3° al 4° quintile	1,4	6,7	22,3	47,5	22,2
oltre il 4° quintile	1	2,8	5,7	19,7	70,8
Totale	20	20	20	20	20
B. Famiglie per le quali non si sono rilevati cambiamenti nella composizione demografica					
fino al 1° quintile	75,6	19,1	4,2	0,8	0,3
dal 1° al 2° quintile	17,7	51,3	23,9	5,1	2
dal 2° al 3° quintile	4,6	21,5	42,8	26,7	4,3
dal 3° al 4° quintile	1,2	5,1	24	50	19,7
oltre il 4° quintile	0,8	2,6	5,4	17,4	73,7
Totale	20	20	20	20	20

* Dati panel del campione B.I.

Fonte: Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995*, Roma 1997, p. 43

1.2 Disuguaglianze distributive: confronto temporale e confronti internazionali

La distribuzione del reddito⁹ in Italia è caratterizzata da un grado di disuguaglianza relativamente elevato. Nel 1995, il valore dell'indice di concentrazione del Gini¹⁰ era pari a circa lo 0,36; tra gli indici di dispersione, il rapporto tra i redditi medi del decile superiore e quelli inferiore e mediano era invece pari a 12,0 e a 3,5 rispettivamente.

Rispetto agli altri paesi OCSE —paesi per i quali sono disponibili dati statistici relativamente omogenei sviluppati nell'ambito del progetto

⁹ I dati si riferiscono al reddito al netto di imposte e contributi previdenziali.

¹⁰ L'indice del Gini è, tra gli indicatori di tipo riassuntivo, quello più utilizzato per la misurazione della disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Il suo valore varia fra 0 (uguaglianza assoluta) e 1 (disuguaglianza massima). Come è noto, esso presenta vari problemi interpretativi che vanno tenuti presenti al momento dell'interpretazione dei risultati.

LIS¹¹ — l'Italia si colloca più vicino ai paesi "Anglo-Sassoni" (Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti), con una disuguaglianza misurata sulla base dell'indice del Gini compresa fra 0,28 e 0,36, che ai paesi del "Nord-Europa" (Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Germania occidentale), disuguaglianza compresa fra 0,20 e 0,25¹² (cfr. Grafico 1.1).

Sino alla fine degli anni Ottanta (cfr. Grafico 1.2), la disuguaglianza nella distribuzione del reddito in Italia è rimasta piuttosto stabile, con fasi intermedie di diminuzione significativa. Questa tendenza è simile a quella riscontrata in vari paesi industrializzati quali la Francia, il Canada e alcuni paesi del Nord-Europa (Danimarca, Finlandia e Norvegia). La disuguaglianza è invece aumentata in modo sostenuto in Nuova Zelanda, Svezia, Paesi Bassi, Germania occidentale, Stati Uniti, Giappone e nel Regno Unito. In quest'ultimo paese si è verificato, a partire dalla fine degli anni Settanta, il maggiore incremento, circa 10 punti percentuali, nel grado di disuguaglianza. L'indice del Gini è infatti passato da valori di circa lo 0,23 nel 1977 a valori di oltre lo 0,33 nel 1990 (cfr. Grafico 1.2).

A differenza degli anni Ottanta (cfr. Grafico 1.3b), gli anni '90 sono caratterizzati da disuguaglianze distributive in forte crescita¹³ anche nel nostro paese. L'indice di concentrazione del Gini aumenta infatti di circa 4 punti nel corso di un quinquennio, passando da valori di circa lo 0,32 del 1991 a valori di oltre lo 0,36 del 1995¹⁴. Il rapporto tra i redditi medi del decile superiore e inferiore cresce invece di oltre 3 punti percentuali, passando da 8,7 a 12,0. Nel caso del rapporto tra i redditi del decile superiore e mediano, c'è invece maggiore stabilità, l'aumento è di meno di un punto. A partire dagli anni '90, quindi, anche l'Italia sembra essersi unita al gruppo di paesi nei quali le disuguaglianze distributive sono in rapido aumento e i gruppi a reddito più basso perdono terreno a vantaggio di quelli a reddito medio, medio-alto e alto. Questa conclusione è confermata da un recente studio del Segretariato OCSE¹⁵ dal quale emerge che negli anni novanta:

¹¹ Luxemburg Income Study. Le statistiche si riferiscono al reddito netto familiare equivalente.

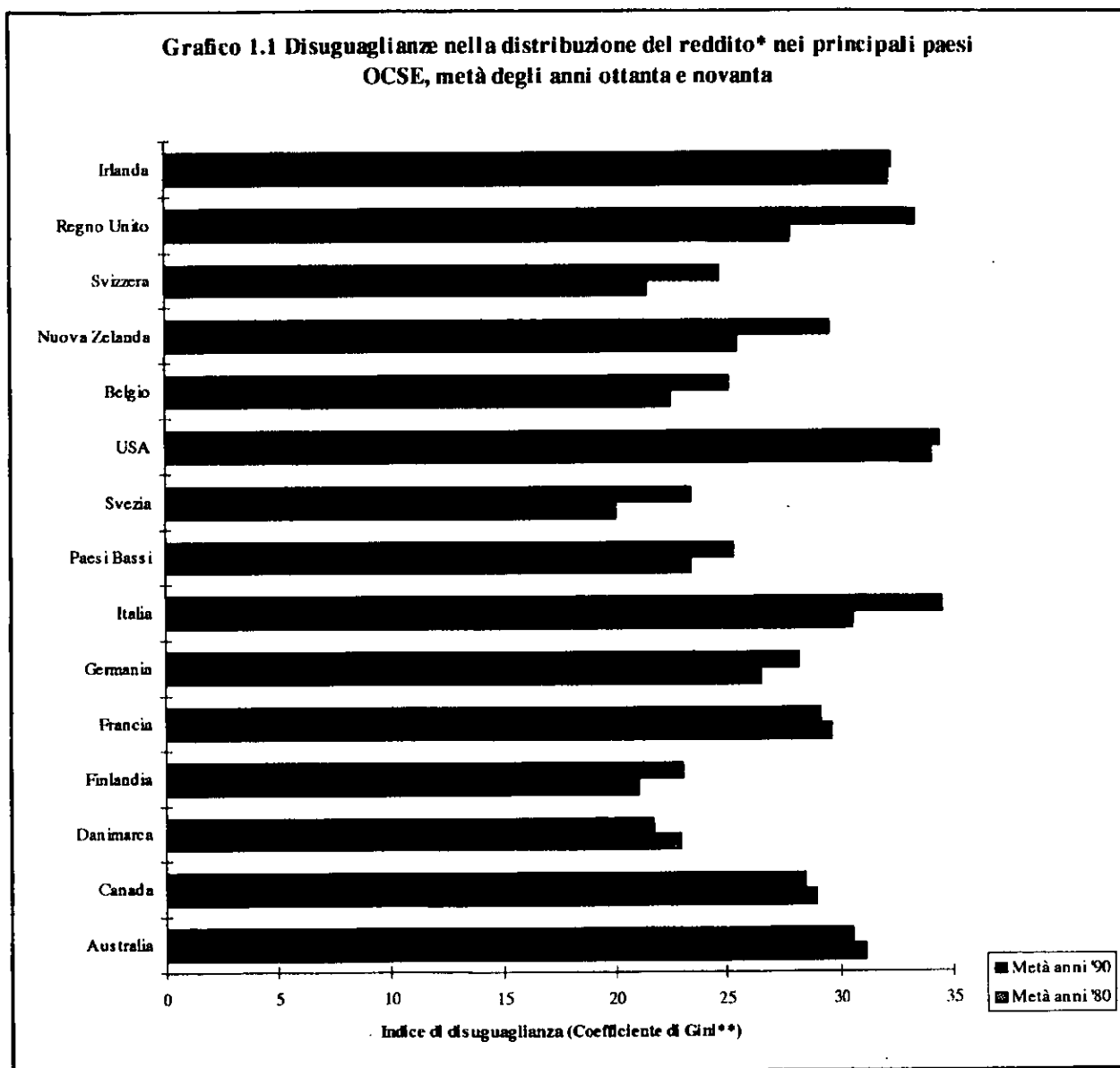
¹² Gardiner K., *A Survey of Income Inequality Over the Last Twenty Years - How does the UK Compare?*, Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper No WSP100, London School of Economics, Londra, 1993.

¹³ Atkinson A.B., *Measurement of Trends in Poverty and the Income Distribution*, DAE Working Paper, N. MU 9701, Microsimulation Unit, Cambridge 1997.

¹⁴ Cfr. Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane*, anni 1984, 1987, 1989, 1991, 1993 e 1995.

¹⁵ OCSE, *Income Distribution and Poverty in Selected Countries*, Parigi, settembre 1997.

Grafico 1.1 Disuguaglianze nella distribuzione del reddito* nei principali paesi OCSE, metà degli anni ottanta e novanta

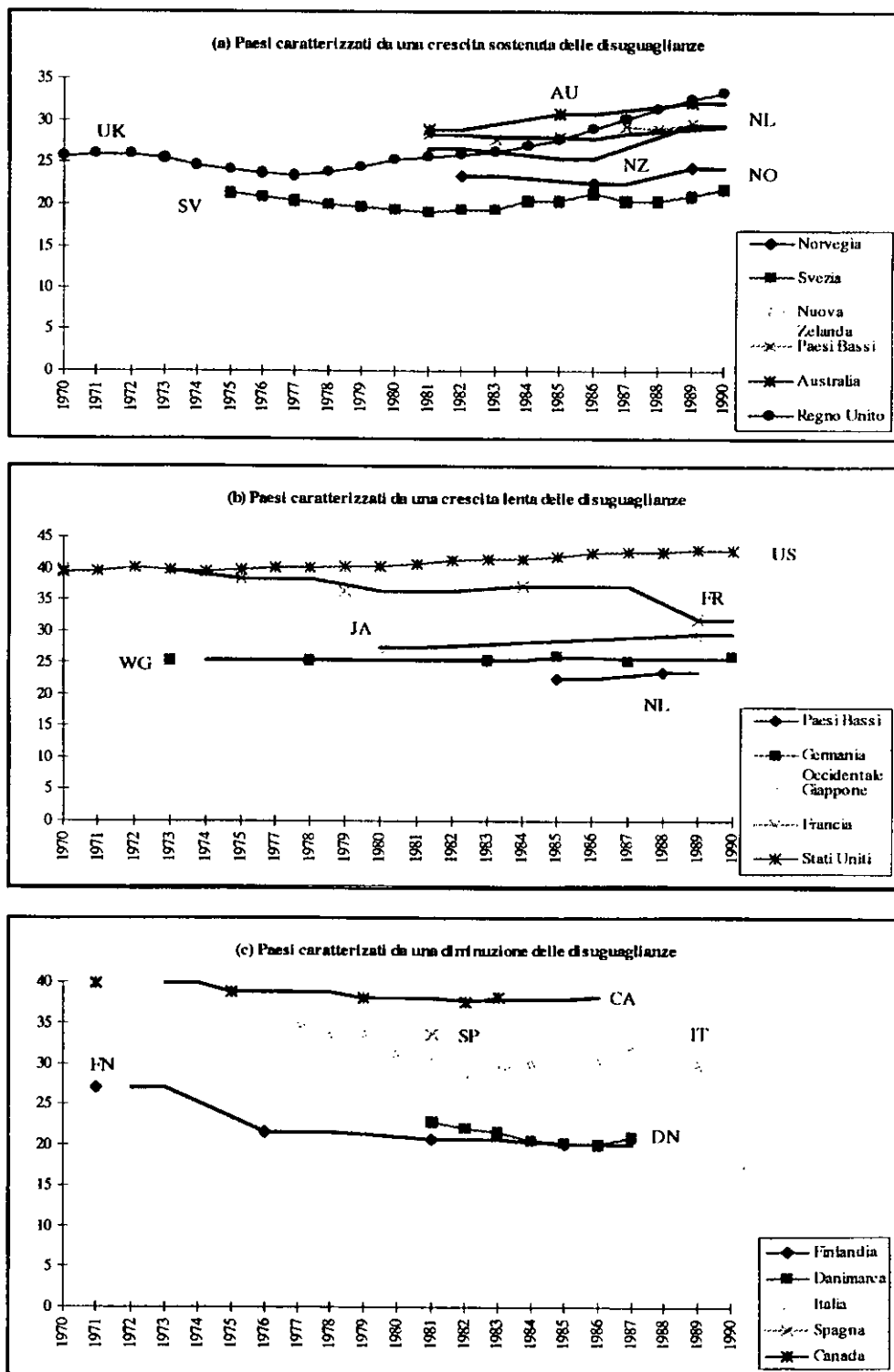


* Reddito disponibile equivalente

** Per una definizione dell'indice di Gini, cfr. nota 7

Fonte: Gardiner K., *A Survey of Income Inequality Over the Last Twenty Years - How Does the UK Compare?*, STICERD WSP/100. Londra, 1993

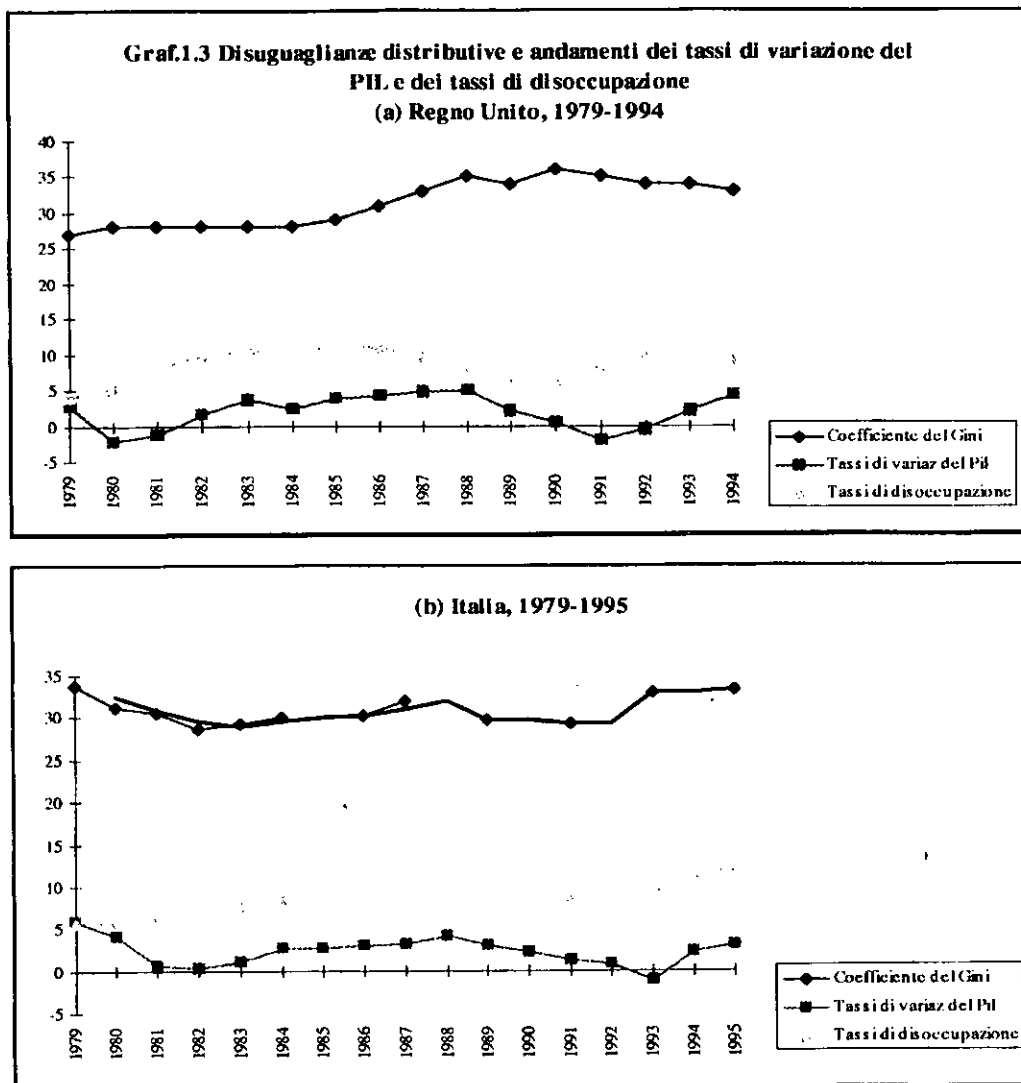
Graf. 1. 2 Distribuzione del reddito* e disuguaglianza (Indice di Gini**), principali paesi OCSE, 1970-90



* Reddito disponibile equivalente

** Per una definizione del coefficiente del Gini cfr. nota 7

Fonte: Hills J., *Data on Income and Wealth Distribution*, STICERD, WSP/IRN/28, Londra 1985.



Fonte: Hills J., *Data on Income and Wealth Distribution*, STICERD, WSP/RN/28, Londra 1985; e OCSE, *Perspectives Economiques*, Parigi 1996

- la disuguaglianza nella distribuzione primaria del reddito (reddito da lavoro e da capitale) è caratterizzata da un indice di concentrazione del Gini pari a 51, contro valori compresi fra 42 (in Olanda e Danimarca) e 49 (in Svezia). Inoltre, in Italia la disuguaglianza nella distribuzione del reddito primario è cresciuta, dalla fine degli anni ottanta, di circa 21 punti percentuali contro, ad esempio, 13 punti percentuali negli USA, 14 in Olanda, 24 in Svezia e 37 in Australia (cfr. Tabella 1.2).
- la disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile è praticamente uguale a quella USA (indice del Gini uguale a 34,5 e 34,4 rispettivamente) e di gran lunga superiore a quella dell'Olanda (25,3), della Germania (28,2) e dell'Australia (30,6). Inoltre la disuguaglianza in Italia è aumentata nel corso dell'ultimo decennio di circa il 13 per cento. In nessuno degli altri paesi ci sono stati aumenti così importanti (cfr. Tabella 1.2).
- i decili inferiori si caratterizzano per un'importanza relativamente elevata del reddito da lavoro (9,3 contro valori inferiori negli altri paesi), per la bassa importanza del reddito da capitale (5,6 contro valori più alti in tutti gli altri paesi) e per una quota di trasferimenti (20,8) che è la più bassa fra tutti i paesi considerati¹⁶ (cfr. Tabella 1.3).

Riassumendo, la distribuzione del reddito italiano negli anni '90 appare caratterizzata dalla:

- presenza di disuguaglianze (misurate sulla base dell'indice del Gini) che sono tra le più elevate in area OCSE, talmente elevate da uguagliare i livelli record degli Stati Uniti. In pratica, nonostante una presenza dello stato tra le più pervasive (il rapporto tra spesa pubblica e PIL nel 1995 è poco meno di 52 e poco più del 33 per cento, in Italia e negli Stati Uniti rispettivamente) ed uno sforzo redistributivo tra i più forti (il rapporto tra trasferimenti sociali e PIL nel 1994 è pari a poco meno di 20 e a poco più di 13 per cento, rispettivamente) tra i paesi dell'area OCSE¹⁷, le disuguaglianze distributive nel nostro paese rimangono a livelli non molto diversi da quelli del Nord America. L'intervento pubblico in Italia pertanto sembra comportare molto *churning*, cioè flussi redistributivi diffusi i cui effetti netti sono molto limitati;

¹⁶ Queste considerazioni sono naturalmente soggette ai noti caveat che riguardano l'omogeneità e la comparabilità dei dati. Tuttavia, c'è un'evidente concordanza di messaggi che dà credibilità alle conclusioni appena descritte.

¹⁷ OCSE, *Economic Outlook 1996*, Parigi 1996; e OCSE, *Historical Statistics 1960-94*, Parigi 1996.

- forte crescita delle disuguaglianze distributive in una situazione in cui la disoccupazione aumenta di circa 3 punti percentuali dal 1990 al 1995 e il tasso di crescita del PIL è mediamente basso (1,4 per cento). Il contrasto con il Regno Unito è forte. Infatti, in questo paese la crescita della disuguaglianza è stata accompagnata da un periodo di crescita sostenuta (1,6 per cento) e di caduta della disoccupazione di circa -5 punti percentuali circa fra il 1985 e il 1990;
- mobilità contenuta delle famiglie lungo la curva di distribuzione del reddito. Le famiglie tendono a permanere nelle loro posizioni reddituali, invece che muoversi verso l'alto o verso il basso. Ciò suggerisce disuguaglianze e condizioni di povertà di tipo strutturale piuttosto che transitorio, cioè una società nella quale le disuguaglianze sono il frutto di meccanismi di controllo sociale ed economico¹⁸, senza l'opportunità, come invece avviene negli Stati Uniti, di passare "dalle stalle alle stelle e viceversa", che apparentemente il mercato sembra capace di assicurare.

¹⁸ Cfr., nota 6.

**Tabella 1.2 Disuguaglianza nella distribuzione del reddito in alcuni paesi OCSE, inizio anni 90
(valori percentuali)**

	Distribuzione del reddito		Variazione del valore dell'indice del Gini	
	Primario	Disponibile	Reddito primario	Reddito disponibile
Australia ^a	46.3	30.6	36,6 ^d	5.2
Canada ^a		28.4		0.2
Danimarca ^a	42	21.7	11,2 ^e	-4.9
Finlandia ^b	39.2	23	11,4 ^f	9.7
Germania ^a	43.6	28.2	1,2 ^g	6.4
Italia ^c	51	34.5	20,8 ^h	12.7
Olanda ^a	42.3	25.3	14,2 ⁱ	11.8
Svezia ^a	48.8	23.4	23,5 ^d	8.8
Stati Uniti ^b	45.5	34.4	13,1 ^e	10

Fonte: OCSE, *Income Distribution and Poverty in Selected Countries*, Parigi, settembre 1997

Note: a 1994; b 1995; c 1993; d 1975-1994; e 1989-1994; f 1986-1995; g 1984-1994; h 1984-1993; i 1977-1974-1995;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 1.3 Distribuzione del reddito da diverse fonti, delle imposte dirette e del reddito disponibile per decili, in alcuni paesi OCSE. Inizio anni 90 (Quote percentuali)

	Tre decili inferiori	Quattro decili intermedi	Tre decili superiori
Reddito da lavoro			
Australia ^a	3.5	33.5	63
Canada ^a	5.6	32.9	61.5
Danimarca ^a	6.7	38.7	54.6
Finlandia ^b	6.3	36.1	57.6
Germania ^a	7.5	34.6	57.8
Italia ^c	9.3	35.4	55.3
Olanda ^a	8.3	37.6	54.2
Svezia ^a	6.8	35.7	57.5
Stati Uniti ^b	7.6	33.9	58.5
Reddito da capitale			
Australia ^a	10.6	33.9	55.5
Canada ^a	9	36.9	54.1
Danimarca ^a	14.4	30.8	54.8
Finlandia ^b	20	32.3	47.8
Germania ^a	11	31.3	57.7
Italia ^c	5.6	20	74.5
Olanda ^a	8.8	30.3	61
Svezia ^a	17	28.1	54.9
Stati Uniti ^b	7.5	26.8	65.7
Trasferimenti			
Australia ^a	58	34.6	7.4
Canada ^a	41.7	41	17.3
Danimarca ^a	45.8	37.5	16.7
Finlandia ^b	39.8	41.4	18.7
Germania ^a	38.6	40.1	21.3
Italia ^c	20.8	44.7	34.5
Olanda ^a	43.6	35.7	20.7
Svezia ^a	32	41	27
Stati Uniti ^b	37.2	38.2	24.6
Imposte			
Australia ^a	1.9	27.8	70.4
Canada ^a	2.9	29.2	67.9
Danimarca ^a	12.7	36.5	50.8
Finlandia ^b	9.5	32.9	57.6
Germania ^a	5.3	31.7	62.9
Italia ^c	5.8	29.8	64.4
Olanda ^a	10.7	34.5	54.7
Svezia ^a	11	34.9	54.1
Stati Uniti ^b	5.2	26.5	68.2
Reddito disponibile			
Australia ^a	13.8	35.1	51.1
Canada ^a	14	35.9	50.1
Danimarca ^a	17.6	38.2	44.2
Finlandia ^b	17.5	37.2	45.3
Germania ^a	14.8	36.1	49.1
Italia ^c	12.1	34.4	53.5
Olanda ^a	16.2	36.8	47
Svezia ^a	17	37.7	45.3
Stati Uniti ^b	11.5	35	53.5

Fonte: OCSE, *Income Distribution and Poverty in Selected Countries*, Parigi, settembre 1997.

Note: a 1994; b 1995; c 1993.

1.3 “Parata” distributiva, ovvero chi occupa quale posizione nella distribuzione del reddito.

Il Grafico 1.4 —che si basa sull'idea di “parata distributiva” dell'economista olandese J. Pen¹⁹ — permette meglio di altri strumenti di rappresentare l'ampiezza delle disuguaglianze in Italia e di caratterizzare, cioè dare un volto, agli individui e/o alle famiglie che si collocano ai diversi livelli di reddito. Il grafico mostra, sull'asse delle ordinate, il livello medio del reddito di gruppi omogenei²⁰ (in termini di numerosità) di famiglie raggruppate in ventili²¹. L'altezza degli istogrammi mostra il livello di reddito medio di ciascun ventile, mentre le differenze osservabili nell'altezza degli istogrammi mostrano il divario fra i redditi e, quindi, gli standards di vita dei diversi ventili. Tra le posizioni basse e quelle elevate, il divario di reddito cioè nell'altezza è pari a 12, cioè l'altezza dell'istogramma che identifica il reddito medio del ventile superiore è di ben 12 volte quella del ventile inferiore.

Nonostante l'apparente omogeneità suggerita dal grafico —le famiglie all'interno dei diversi ventili sono infatti distinte solo sulla base di un unico fattore, il reddito— esistono numerose differenze nelle caratteristiche socio-economiche delle famiglie incluse nei diversi ventili. Non solo varia, come è logico attendersi, la loro composizione, ma famiglie con caratteristiche analoghe tendono a distribuirsi lungo la curva di distribuzione del reddito in modi tutt'altro che coerenti. Sulla base dei dati relativi alle frequenze modali o predominanti (riportate nelle tabelle per tipologie familiari dell'Allegato I) all'interno dei ventili, possono essere stabilite le seguenti caratterizzazioni:

- **Ventili dal 1° al 4°.** Le tipologie predominanti²² includono:
 - 1) *fra le persone sole*: pensionati senza figli che risiedono al Sud (17, 45, 50 e 50 per cento delle famiglie dei quattro ventili rispettivamente);
 - 2) *fra le famiglie monoparentali*: pensionati con due e più figli che vivono al Sud (38 e 15 per cento delle famiglie nel secondo e terzo ventile rispettivamente);
 - 3) *fra le coppie*: quelle con due e più figli, con capofamiglia occupato, che vivono al Sud (24 e 27 per cento delle

¹⁹ Pen J., *Income Distribution*, Allen Lane, Londra 1971.

²⁰ Sono state utilizzate le scale di equivalenza della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione. Come è noto le conclusioni a cui si perviene non sono invariante rispetto alla scala di equivalenza utilizzata.

²¹ I ventili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito equivalente complessivo, in gruppi di uguale numerosità contenuti, nel caso specifico, un ventesimo (cioè il 5%) delle famiglie.

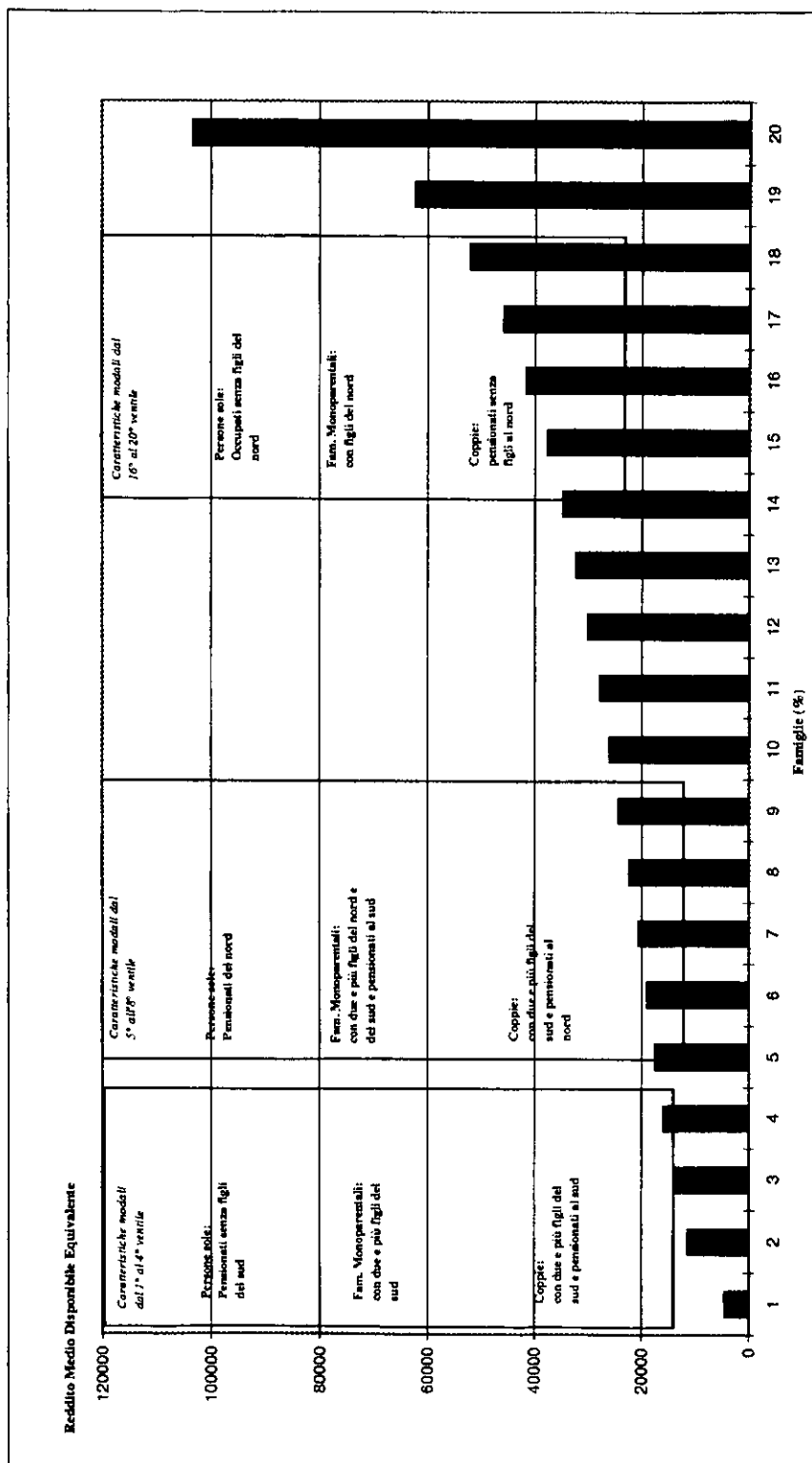
²² Cfr. i valori in grigio nelle tabelle in Allegato I.

famiglie nel primo e secondo ventile rispettivamente) e pensionati senza figli che vivono al Sud (21 per cento delle famiglie nel quarto ventile);

• **Ventile dal 5° all'8°.** Le tipologie includono:

- 1) *fra le persone sole*: pensionati che risiedono al Nord (48, 38, 53, e 59 per cento delle famiglie dei quattro ventili rispettivamente);
- 2) *fra le famiglie monoparentali*: famiglie con capofamiglia occupato con due e più figli al Nord (43 per cento delle famiglie nel quinto ventile) o con un figlio che vivono al Centro (53 per cento delle famiglie nel sesto ventile) oppure pensionati con un figlio che vivono al Sud (25 per cento delle famiglie nel settimo ventile) e famiglie con due e più figli che vivono al Sud (35 per cento delle famiglie nell'ottavo ventile);
- 3) *fra le coppie*: famiglie con due e più figli, con almeno un occupato che vivono al Sud (16 e 17 per cento delle famiglie nel quinto e sesto ventile rispettivamente) e

Grafico I.4. "Parata" delle famiglie italiane ordinate sulla base del loro reddito equivalente¹. Ventili² di famiglie e loro caratteristiche modali³ (Reddito in lire 1996)



Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

1. L'altezza degli istogrammi mostra il livello di reddito medio disponibile di ciascun ventile. Le differenze nell'altezza degli istogrammi mostrano il divario fra i redditi e, quindi, gli standards di vita dei diversi ventili.
2. I ventili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito netto equivalente complessivo, in gruppi di uguale numerosità contenuti, nel caso specifico, un ventesimo (cioè il 5%) delle famiglie.
3. La caratteristica modale è quella con la frequenza più elevata all'interno delle famiglie appartenenti a ciascun ventile. Per maggiori informazioni sulla composizione dei ventili, cfr. Appendice I.

pensionati, senza figli, che vivono al Sud (16 percento delle famiglie nel settimo ventile) e al Nord (15 percento delle famiglie nell'ottavo ventile);

- **Ventile dal 16° al 20°.** Le tipologie prevalenti includono:
 - 1) *fra le persone sole:* persone occupate, senza figli che vivono al Nord (34, 30, 28, 46 e 60 percento delle famiglie dal sedici al ventesimo ventile rispettivamente);
 - 2) *fra le famiglie monoparentali:* persone occupate con un figlio che vivono al Nord (36, 100 e 100 percento delle famiglie nel sedicesimo, diciassettesimo e ventesimo ventile rispettivamente) e pensionati con due o più figli al Nord (39 percento delle famiglie nel diciottesimo ventile) e occupato con un figlio al Sud (37 percento delle famiglie nel diciannovesimo ventile);
 - 3) *fra le coppie:* pensionati, senza figli, che vivono al Nord (20 percento delle famiglie nel sedicesimo ventile) e famiglie senza figli che vivono al Nord (19, 22, 26 e 38 percento delle famiglie dal diciassettesimo al ventesimo ventile).

L'immagine che emerge da questo quadro è quella di una distribuzione delle famiglie per caratteristiche socio-economiche a "pelle di leopardo" nella quale le diverse tipologie tendono a collocarsi in modi apparentemente "incoerenti". La residenza, più che altre caratteristiche socio-economiche, sembra meglio caratterizzare la posizione dei diversi gruppi lungo la curva di distribuzione del reddito. Ovviamente, la residenza non è causa, ma solo *proxi* di altri fattori la cui influenza combinata è riassunta meglio dal carattere "residenza" che da altri. La residenza diviene pertanto un indicatore di "malessere" o "svantaggio" relativo o di "funzionamento insoddisfacente" dei sistemi locali che non producendo sufficiente occupazione finiscono per ripercuotersi sulle condizioni di vita dei pensionati (ad es., una vita di lavoro relativamente breve comporta anche una pensione bassa in vecchiaia) e delle famiglie (ad esempio, retribuzioni basse, in presenza di opportunità di lavoro, possono significare un reddito familiare medio, ma se l'occupazione è problematica, una retribuzione bassa comporta necessariamente un reddito familiare basso).

Contrariamente, quindi, alla tentazione facile nel nostro paese verso la categorizzazione dei problemi di politica sociale, i dati sulla distribuzione del reddito forniscono un'immagine di posizioni relative e, quindi, di problemi distributivi, non facilmente caratterizzabili sulla base di semplici tassonomie o di fattori quali: essere pensionato o famiglia monoparentale; essere o non essere occupato, ecc. Le determinanti delle

complesse e difficili da categorizzare. Da qui la necessità di politiche di tipo universale caratterizzate da programmi base (cosiddetti passaporto) complementati da programmi mirati alla presenza di condizioni di bisogno specifiche.

La “parata” e le tendenze nella distribuzione del reddito descritte nei paragrafi precedenti, insieme alle difficoltà che si incontrano con le caratterizzazioni basate su criteri categorici a valenza specifica, fanno anche emergere le difficoltà contro le quali si scontra il *policy maker* che vuole definire politiche sociali efficaci ed efficienti da attivare verso gruppi i cui standards di vita sono definiti inaccettabili, secondo uno od altro criterio. Queste difficoltà sono acute dall’ influenza che elementi di tipo “comportamentale” possono avere sugli standards di vita degli individui e quindi le categorizzazioni che possono essere fatte. E’ questo, ad esempio, il caso delle persone anziane che pur non essendo costrette, scelgono di vivere sole senza figli piuttosto che vivere insieme. Questa scelta deve ovviamente appartenere agli individui, ma può essere influenzata da politiche sociali che distinguono tra anziani che vivono soli o con i loro figli.

Similmente, nel caso delle politiche sociali con target territoriale mirate a “caratteristiche geografiche negative”, cioè basate sull’ipotesi di povertà dell’area, possono aversi effetti distorsivi sulla mobilità e quindi sul reddito degli individui, quando le cause dell’insufficienza del reddito sono associate a caratteri territorialmente mobili o fattori di povertà individuali (ad esempio basso capitale umano). In questi contesti, le prestazioni assistenziali possono non solo distorcere le scelte individuali, ma anche dare luogo a comportamenti elusivi il cui unico scopo è quello di assicurarsi un beneficio finanziario, cioè la prestazione assistenziale, senza che ve ne siano i presupposti economici.

Le distorsioni hanno costi che vanno minimizzati. E’ bene ricordare che come le imposte specifiche o settoriali anche le politiche sociali possono avere effetti distorsivi. Questi effetti distorsivi saranno tanto maggiori quanto più il target delle politiche è mirato a variabili comportamentali piuttosto che ai fattori di rischio. Infatti, i “costi economici” delle politiche sociali possono originarsi in relazione a effetti sia di “reddito” - connessi alla variazione nel reddito disponibile - sia di “sostituzione” - connessi alle diverse scelte comportamentali -. Ma consegue che le scelte individuali possono avere conseguenze molto diverse per il costo e l’efficacia delle politiche sociali, a secondo dei modi in cui i programmi sono disegnati.

Nel campo delle politiche sociali, i problemi di equità verticale ed orizzontale sono simili a quelli esistenti in campo fiscale. Le politiche

sociali categorizzate hanno effetti per molti versi analoghi a quelli delle imposte specifiche, mentre le politiche sociali universali hanno effetti analoghi a quelli delle imposte generali. Le categorizzazioni pertanto tendono ad accompagnarsi a costi da “*dead weight*” superiori rispetto a quelli delle politiche sociali universali. In campo fiscale, ormai da anni si è passati da criteri di tassazione del reddito e, quindi, di equità categorici o reali, a criteri personali. Come è noto l'equità verticale della distribuzione del carico fiscale si misura innanzi tutto in termini di impatto rispetto al reddito e, solo successivamente, rispetto ad altre circostanze rilevanti dal punto di vista dell'equità. In pratica, trattamenti di favore o sfavore sono utilizzati solo in via sussidiaria, sovente per assicurare il rispetto di criteri di equità orizzontale (ad esempio per discriminare il carico fiscale, a parità di reddito, tra famiglie con figli a carico e senza figli).

Nel caso del nostro paese il *policy maker* italiano non ha ancora individuato, per le politiche sociali, criteri di “merito” distributivo di tipo *passpartout*, analoghi a quelli applicati per le imposte. Come mostrano i dati dell'Appendice, a parità di reddito, gli standards di vita delle famiglie differiscono per la grande eterogeneità delle caratteristiche familiari. Anche per le politiche sociali è quindi necessario individuare tassonomie di tipo universale per permettere la discriminazione tra disuguaglianze inaccettabili ed accettabili, tenendo conto sia del reddito che dei bisogni e degli altri elementi che influenzano lo standard di vita delle famiglie, incluse le variabili territoriali. In pratica le interrelazioni e la complementarietà tra la politica economica e la politica sociale e tra crescita e distribuzione non sono state ancora incorporate dal *policy maker* italiano, nel contesto di una coerente strategia di “*growth with equity*”.

PAGINA BIANCA

APPENDICE I

PAGINA BIANCA

Tabella A.1 Ventili di famiglie composte da persone sole, 1995

[illegible]

Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

* I ventili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito medio disponibile equivalente, in gruppi di uguale numerosità contenenti, nel caso specifico, un ventesimo (cioè il 5%) delle famiglie.

**** Tipologie familiari: cfr. elenco alla fine di questo allegato**

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella A.2 Ventili di famiglie monoparentali, 1995

Ventili*	Tipologie familiari*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	Totale	
Ventile inferiore					11.8	7.6	12.7		4.6	2.8				1.6	0.3	6.3		6.0						2.3	4.5				8.7			0.7	1.3	10.3	16.6			2.0	100
2					7.6	3.7	5.5	1.9	2.2	8.5				7.8	1.0			12.6					2.6	2.4				38.3						3.1				2.9	100
3					4.2	2.8	2.2	9.7		12.1					6.4									3.1	14.6	29.7			15.2										100
4					22.7	7.2	12.9	34.5		3.4														6.5	7.5													100	
5					4.0	13.8	17.4	42.7	5.3	2.9													3.7	2.2					8.0									100	
6					11.5	52.6	7.7																															100	
7						4.9	13.1		4.7	13.5													3.8	3.3					17.2									100	
8					19.9			24.8		34.8													7.6		24.9	14.8			13.8				2.8					100	
9					25.6		11.3	1.7															14.9	5.6														100	
10					47.4	4.5	19.5		6.3	15.1												41.0													20.4			100	
11					11.6	45.8	5.0		23.8																												100		
12					73.6	2.2																																100	
13					38.9	12.3																						24.3										100	
14					50.5	37.7																	31.5	17.4														100	
15					93.6																	3.0				8.8												100	
16					100																					6.4												100	
17					36.0	30.3		10.7																														100	
18								33.7	27.0																		39.2											100	
19					34.3			37.1	28.6														23.0															100	
Ventile superiore					100																																	100	
Totale					19.2	12.1	8.3	7.4	2.6	5.4				1.1	0.8	1.7		2.7				4.8	2.3	5.1	4.8	1.2	10.2				0.6	0.3	4.1	4.5			0.8	100	

Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

* I ventili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito medio disponibile equivalente, in gruppi di uguale numerosità contenuti, nel caso specifico, un ventesimo (cioè il 5%) delle famiglie.

** Tipologie familiari: cfr. elenco alla fine di questo allegato

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella A.3 Ventili di famiglie composte da coppie, 1995

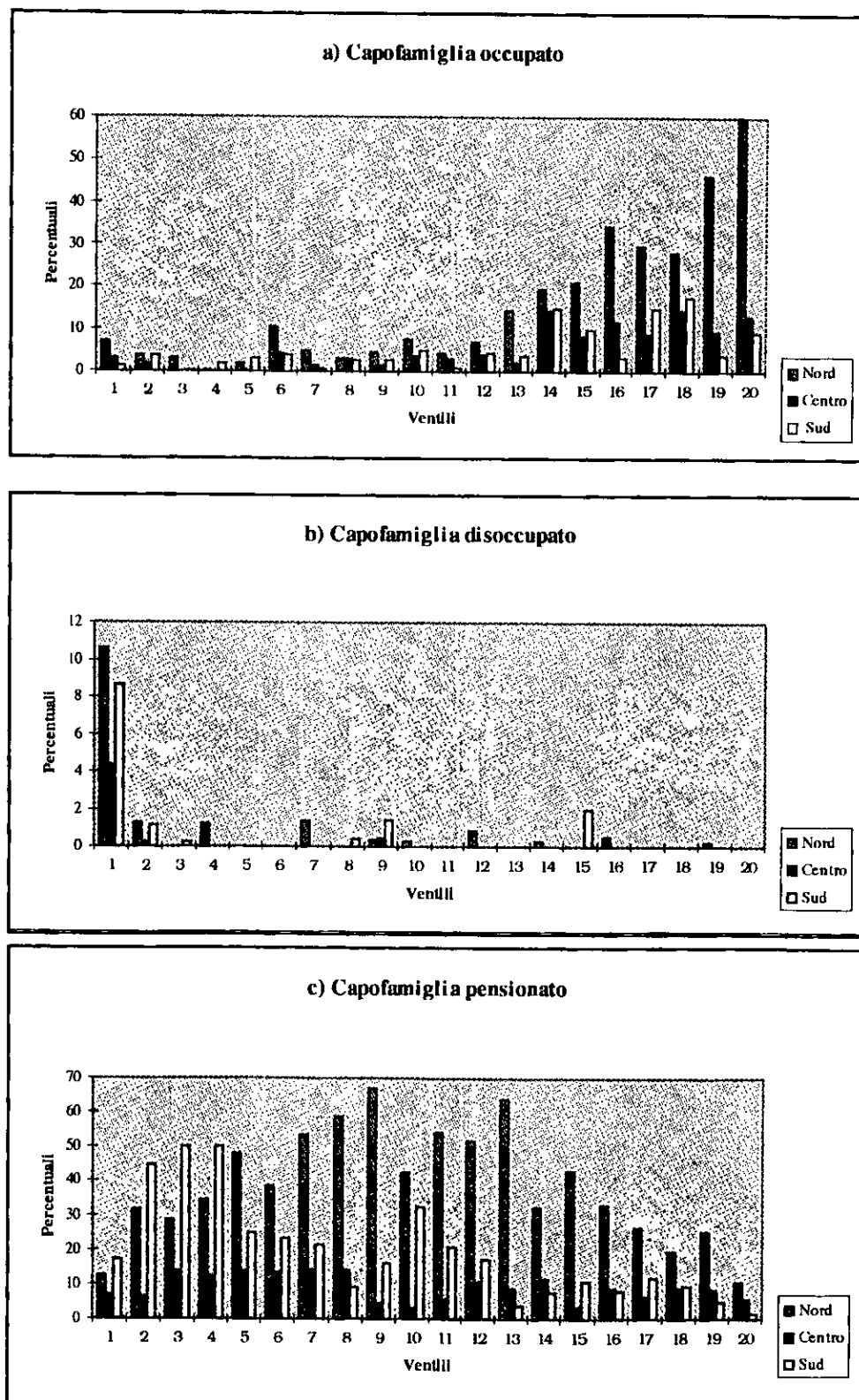
Ventile*	Tip. fam. Iari*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	Tot		
Vent. inferiore		0,1	1,4	4,7	0,7	1,9	10,0	1,6	1,7	2,4	0,2	0,6	5,3	1,9	1,5	5,2	0,7	0,3	15,1	1,2	0,8	5,3		0,2	3,3	0,4		4,1	0,5	0,3	0,7	0,2	0,3	2,5	0,8			2,1	100	
1	2,3	2,8	10,0	4,4	1,5	1,7		0,6	2,7	1,5	0,1	1,1		0,4	1,8		0,3	0,3	7,0	0,9	15,9		0,3	2,9	0,4			0,3	0,3		2,4	0,2	0,3	0,8		0,3	2,3	100		
2	1,2	1,4	5,6	2,6	3,5	11,8	7,0	3,7	19,4		1,1	0,6	1,0		0,1		0,1	1,3	5,9	2,5	21,8		1,5	2,8				0,8	0,4		2,0	0,2	2,8	0,3		1,6	0,1	100		
3	9,4	0,3	5,6	0,8	3,8	6,8	8,7	2,7	2,7	2,7	0,1		1,6		0,2			3,4		9,9	2,3	15,7		0,8			0,3		3,4	0,6	0,3		2,0	0,2	2,4	0,3	1,6	0,1	100	
4	4,7	2,1	4,5	4,1	6,1	6,8	7,7	4,5	1,4				1,6		0,2				1,1	4,1	15,2		0,2	0,1	0,8		0,3	1,1	0,9	1,0	1,0	0,1	0,3	0,2	2,1	0,2	1,2	100		
5	7,0	1,1	4,5	4,7	3,2	7,3	1,5	3,8	1,4				0,2		0,2				1,1	1,4	7,1	16,2		0,9	0,1		0,3	0,1	0,3	1,2	1,0	0,1	0,3	0,6	0,1	0,1	0,8	0,1	1,7	100
6	2,0	3,3	3,3	10,3	3,8	7,3	1,5	3,8	1,4				0,2		0,2				0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
7	3,9	3,3	3,3	9,1	9,6	10,7	5,3	6,5	6,9	0,4	0,1	0,1		0,2		0,2			0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
8	9,8	3,7	4,8	12,1	8,6	6,0	5,9	6,1	3,5	0,2				0,4					0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
9	13,2	5,8	5,3	9,1	6,0	3,9	8,7	2,4	8,6		0,2				0,1				0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
10	9,2	3,7	5,9	4,7	5,2	12,8	4,1	7,9	0,4	0,3					0,1				0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
11	9,4	3,7	5,9	4,7	5,2	12,8	4,1	7,9	0,4	0,3					0,1				0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
12	9,4	3,7	5,9	4,7	5,2	12,8	4,1	7,9	0,4	0,3					0,1				0,9	1,4	6,3	8,2		0,7	1,0	0,2		0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	0,2	2,4	0,8	0,3	1,0	0,2	0,2	100
13	7,3	4,4	5,7	16,7	6,1	3,6	8,7	1,8	9,2	0,4			0,5			0,1			1,7	2,4	8,3	5,7		0,7	0,1	1,0		0,1		0,2	0,7	0,1	0,3	0,5					100	
14	18,3	5,2	4,1	16,4	6,2	2,5	5,4	5,2	3,9				0,1						1,1	1,1	4,3	3,3		0,4	1,1	0,1		0,1		0,8	0,7	0,1	0,3	0,3					100	
15	17,2	5,6	3,1	17,9	5,2	4,3	7,5	1,0	1,7				0,1						1,1	1,1	4,3	3,3		0,4	1,1	0,1		0,1		0,8	0,7	0,1	0,3	0,3					100	
16	18,6	5,6	5,3	15,9	5,5	3,0	5,0	3,0	3,5				0,1						1,1	1,1	4,3	3,3		0,4	1,1	0,1		0,1		0,8	0,7	0,1	0,3	0,3					100	
17	22,5	5,7	3,2	17,6	8,0	1,8	7,0	2,7	6,7				0,1						1,1	1,1	4,3	3,3		0,4	1,1	0,1		0,1		0,8	0,7	0,1	0,3	0,3					100	
18	25,6	8,0	6,8	11,3	5,9	3,0	11,0	3,4	1,9										1,1	1,1	4,3	3,3		0,4	1,1	0,1		0,1		0,8	0,7	0,1	0,3	0,3					100	
Ventile superiore		37,7	11,4	4,5	11,2	4,7	3,8	4,1	2,4											11,1	2,4	2,7																	100	
Totale		11,6	4,3	5,1	10,0	5,2	5,7	7,9	3,7	9,8	0,2	0,1	0,4	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0	0,8	15,3	4,6	8,3		0,4	0,4	0,7	0,1	0,1	0,6	0,8	0,4	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	100	

Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

* I ventili sono calcolati dividendo le famiglie, ordinate in base al loro reddito medio disponibile equivalente, in gruppi di uguale numerosità contenuti, nel caso specifico, un ventesimo (cioè il 5%) delle famiglie.

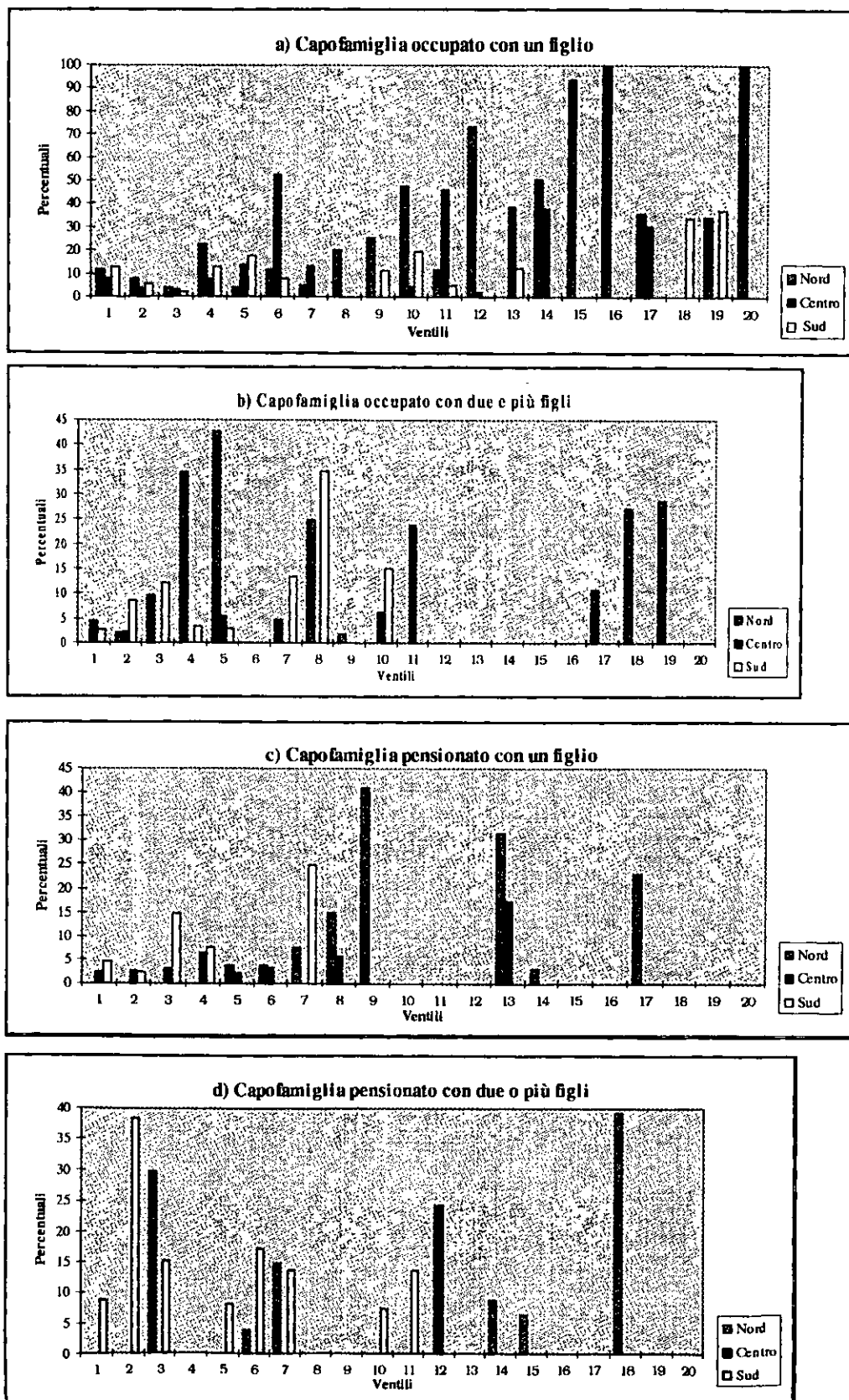
** Tipologie familiari: cfr. elenco alla fine di questo allegato

Grafico A.1 Famiglie composte da persone sole senza figli, suddivise per condizione professionale del capofamiglia e ripartizione geografica
(Percento di famiglie di tipo a,b,c sul totale di tutte le famiglie composte da persone sole presenti in ciascun ventile)



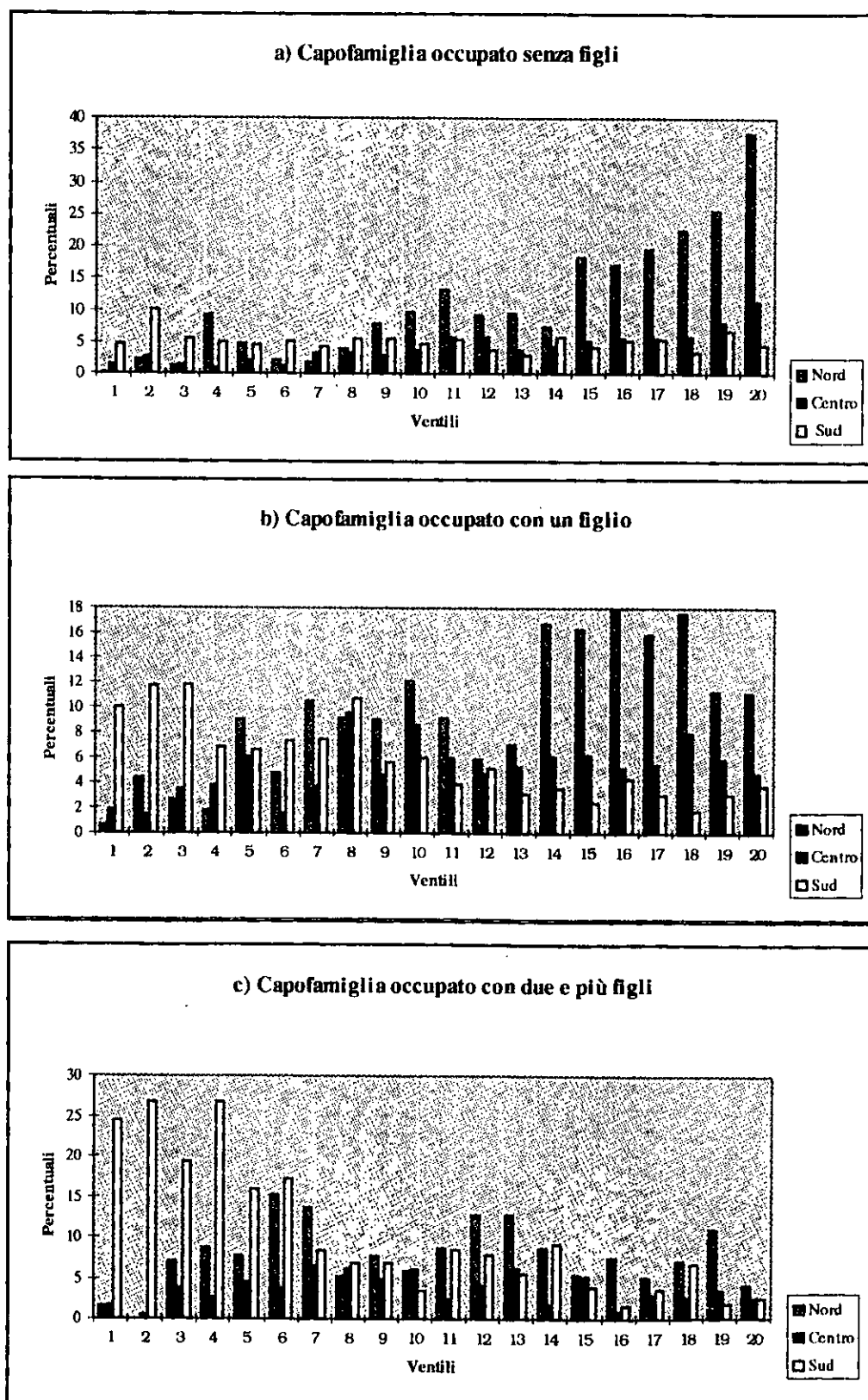
Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

Grafico A.2 Famiglie monoparentali suddivise per condizione professionale del capofamiglia e ripartizione geografica
(Per cento di famiglie di tipo a,b,c,d sul totale di tutte le famiglie monoparentali presenti in ciascun ventile)



Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

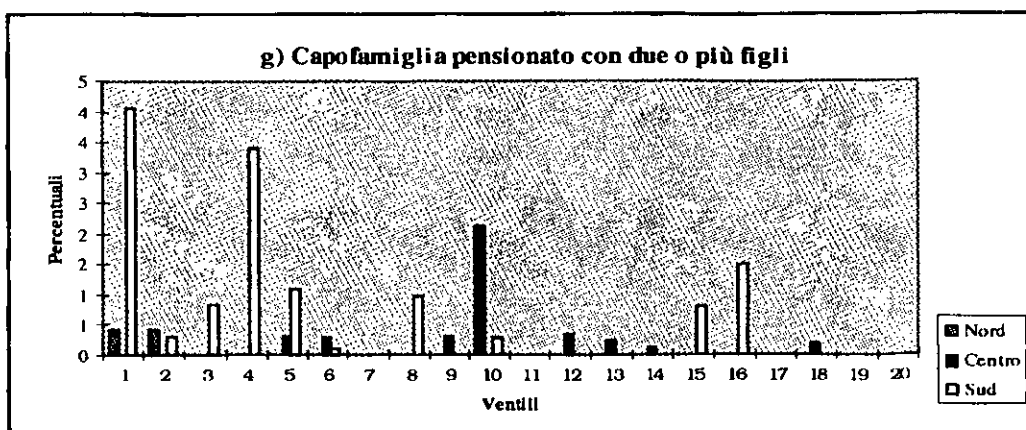
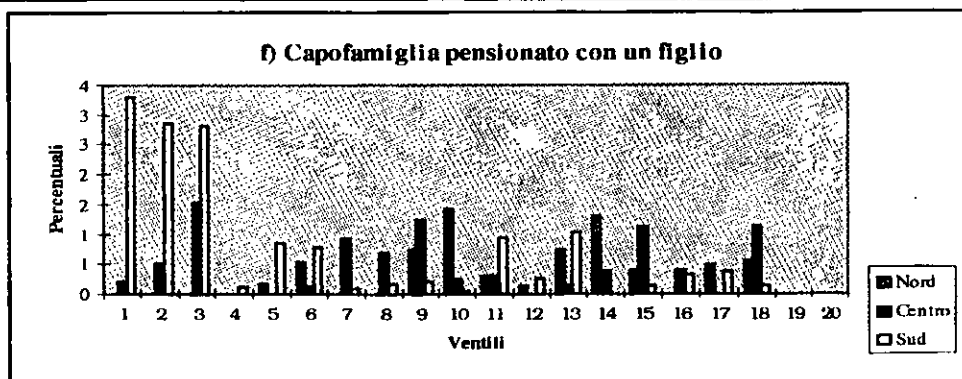
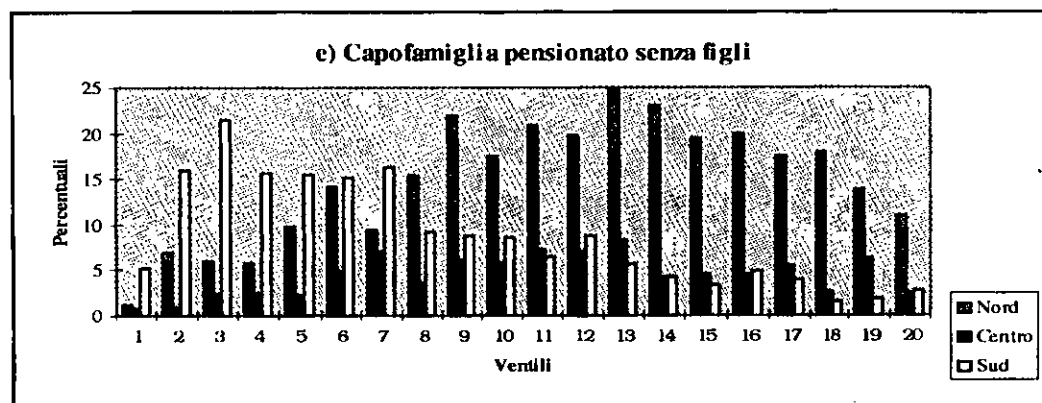
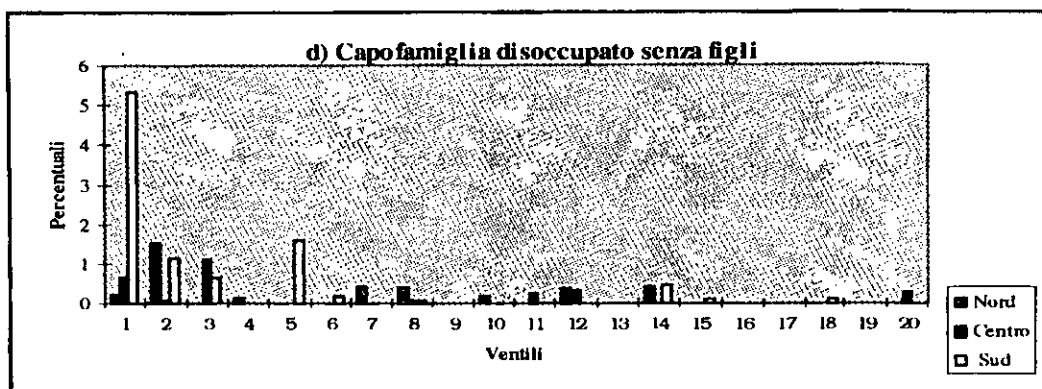
Grafico A.3 Famiglie composte da coppie, suddivise per condizione professionale del capofamiglia e ripartizione geografica
(Percento di famiglie di tipo a,b,c sul totale di tutte le famiglie composte da coppie presenti in ciascun ventile)



Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

**Grafico A.3 Famiglie composte da coppie, suddivise per condizione
professionale del capofamiglia e ripartizione geografica**

(Percento di famiglie di tipo d,e,f,g sul totale di tutte le famiglie composte da coppie presenti in ciascun ventile.



Fonte: Elaborazioni ISPE sulla base del modello ITAXMOD

Legenda: tab. A.1, A.2, A.3

Tipologie familiari

- 1 Capofamiglia occupato senza figli al nord
- 2 Capofamiglia occupato senza figli al centro
- 3 Capofamiglia occupato senza figli al sud
- 4 Capofamiglia occupato con un figlio al nord
- 5 Capofamiglia occupato con un figlio al centro
- 6 Capofamiglia occupato con un figlio al sud
- 7 Capofamiglia occupato con due o più figli al nord
- 8 Capofamiglia occupato con due o più figli al centro
- 9 Capofamiglia occupato con due o più figli al sud

- 10 Capofamiglia disoccupato senza figli al nord
- 11 Capofamiglia disoccupato senza figli al centro
- 12 Capofamiglia disoccupato senza figli al sud
- 13 Capofamiglia disoccupato con un figlio al nord
- 14 Capofamiglia disoccupato con un figlio al centro
- 15 Capofamiglia disoccupato con un figlio al sud
- 16 Capofamiglia disoccupato con due o più figli al nord
- 17 Capofamiglia disoccupato con due o più figli al centro
- 18 Capofamiglia disoccupato con due o più figli al sud

- 19 Capofamiglia pensionato senza figli al nord
- 20 Capofamiglia pensionato senza figli al centro
- 21 Capofamiglia pensionato senza figli al sud
- 22 Capofamiglia pensionato con un figlio al nord
- 23 Capofamiglia pensionato con un figlio al centro
- 24 Capofamiglia pensionato con un figlio al sud
- 25 Capofamiglia pensionato con due o più figli al nord
- 26 Capofamiglia pensionato con due o più figli al centro
- 27 Capofamiglia pensionato con due o più figli al sud

- 28 Capofamiglia con altra condizione professionale senza figli al nord
- 29 Capofamiglia con altra condizione professionale senza figli al centro
- 30 Capofamiglia con altra condizione professionale senza figli al sud
- 31 Capofamiglia con altra condizione professionale con un figlio al nord
- 32 Capofamiglia con altra condizione professionale con un figlio al centro
- 33 Capofamiglia con altra condizione professionale con un figlio al sud
- 34 Capofamiglia con altra condizione professionale con due o più figli al nord
- 35 Capofamiglia con altra condizione professionale con due o più figli al centro
- 36 Capofamiglia con altra condizione professionale con due o più figli al sud

PARTE II

POVERTA' E MARGINALITA' IN ITALIA

PAGINA BIANCA

Capitolo 2.1

DEFINIZIONI DELLA POVERTA' E COSTRUZIONE DI UNA LINEA DI POVERTA'.

a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti

PAGINA BIANCA

2.1 DEFINIZIONE DELLA POVERTÀ E COSTRUZIONE DI UNA LINEA DELLA POVERTÀ'

2.1.1 Definizione della povertà ovvero di una discriminante fra disuguaglianze accettabili ed inaccettabili. L'esperienza ed i problemi.

“Sulla base dei dati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, nel 1995 vivevano in condizione di povertà 2.128.000 famiglie per un totale di 6.696.000 persone. Questi valori corrispondono rispettivamente, al 10,6 per cento delle famiglie e all'11,9 per cento della popolazione italiana che non risiede in convivenze.”

Questa stima della povertà in Italia è tratta dall'ultimo rapporto della Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione²³. Essa si basa su una metodologia che utilizza una linea della povertà calcolata con riferimento all'*International Poverty Standard* adottato in sede EU per predisporre le statistiche sulla diffusione della povertà su basi comparabili tra i paesi membri.

Secondo questa definizione la soglia o reddito di povertà per una famiglia di due persone coincide con il valore medio nazionale del consumo pro-capite e, per le famiglie di numerosità differente, con linee derivate applicando a questo valore scale di equivalenza appropriate. Gli importi corrispondenti alle soglie di povertà per famiglie di diversa ampiezza sono mostrati, per l'anno 1996, nella Tabella 2.1.1.

Tabella 2.1.1: Linee della povertà secondo l'ampiezza della famiglia 1994-96

Numero di componenti	Scale di equivalenza (indici, famiglia di due persone =1)	Linee della povertà		
		(migliaia di lire correnti, e, in parentesi, costanti (1994), valori mensili)		
		1994	1995	1996
1	0,599	655	685 (650)	710 (650)
2	1,000	1.095	1.145 (1.080)	1.190 (1.080)
3	1,335	1.460	1.525 (1.450)	1.590 (1.450)
4	1,632	1.785	1.865 (1.760)	1.940 (1.760)
5	1,905	2.080	2.175 (2.060)	2.270 (2.050)
6	2,150	2.350	2.450 (2.330)	2.560 (2.320)
7	2,401	2.625	2.745 (2.600)	2.860 (2.600)

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Commissione sulla povertà e l'emarginazione

²³ Si veda *La povertà in Italia 1995*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1996, pag.5.

La linea della povertà della Commissione appartiene all'insieme delle linee della povertà cosiddette "relative" o "dinamizzate". Infatti lo standard di povertà:

- è definito con riferimento allo standard di vita medio della popolazione (nella fattispecie, il consumo medio pro capite delle famiglie), non ad un ammontare di risorse reputato necessario per soddisfare un livello minimo di bisogni; e
- si aggiusta automaticamente al variare sia dei prezzi che del livello del reddito delle famiglie, cioè ogni qualvolta varia il valore monetario e/o reale dei consumi familiari.

Come tutte le linee della povertà —relative, assolute o di altro tipo— anche la linea della povertà sviluppata dalla Commissione non è immune da problemi; problemi che variano con l'uso che ne viene fatto. Non esistono infatti linee della povertà *passpartout*, valide in ogni luogo, momento e occasione. Spesso, può addirittura essere utile, se non necessario ricorrere a più di una linea della povertà al fine di monitorare aspetti diversi del fenomeno²⁴.

Dietro dati quali quelli contenuti nella Tabella 2.1.1 si nascondono sia fatti (cioè elementi oggettivi), sia giudizi di valore (cioè elementi soggettivi), mai verità assolute. E' pertanto importante che i parametri oggettivi e soggettivi su cui si basano le stime della linea della povertà, e le loro implicazioni per la misurazione della povertà siano rese esplicite al fine di permetterne il corretto utilizzo. A fini di *policy making*, le stime sulle linee della povertà sviluppate in Italia dovranno pertanto essere complementate con informazioni su aspetti quali:

- il potere d'acquisto delle diverse soglie di povertà, cioè il paniere di beni e servizi implicito contenuto nelle soglie²⁵ riportate nella Tabella 2.1.1; oppure
- i panieri minimi equivalenti di riferimento e i criteri eventualmente utilizzati (ad esempio, standards WHO/UNU/FAO? del National Research Council americano? del Comitato scientifico per l'alimentazione della Commissione Europea?);
- le differenze territoriali nel costo della vita che possono incidere significativamente sul potere di acquisto, per cui a

²⁴ Come suggerito da Lipton M., *Poverty, Undernutrition and Hunger*, World Bank Staff Paper No. 597, Washington D.C., 1983.

²⁵ Stime di linee della povertà basate su un paniere minimo si ritrovano in Livi Bacci M., Cialfa E. e Masselli M., *Studio di fattibilità per la definizione di un paniere minimo di beni e servizi*, ISTAT, mimeo, luglio 1997.

garanzie uguali in termini monetari corrispondono garanzie diverse in termini di potere di acquisto —come suggerisce la Tabella 2.1.2 questo è anche il caso del nostro paese, dove si ritrovano differenze territoriali significative nel costo della vita;

Tabella 2.1.2: Differenze nel costo della vita (*) e loro implicazioni sul potere di acquisto delle famiglie povere, per ripartizione territoriale, 1993

N. di componenti	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
2	0,9	-2,1	-0,9	1,6
3	1,5	-3,5	-1,5	2,6
4	1,9	-4,5	-1,9	3,4
5	2,2	-5,3	-2,3	3,9
6	2,4	-6,0	-2,6	4,4
7	2,7	-6,5	-2,8	4,8
8	2,9	-7,0	-3,0	5,1
9	3,0	-7,4	-3,2	5,4
10	3,2	-7,8	-3,4	5,7

Fonte: Elaborazioni ISPE con IVAMOD su dati ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", Roma 1993.

Nota (*): I dati mostrano gli scarti rispetto alla media nazionale.

- la possibilità di accesso differenziato ai servizi pubblici (specie sanità e casa) e, quindi, il valore delle prestazioni *in-kind* o in natura offerte ai cittadini a basso reddito;
- l'incidenza di eventuali imposte e tasse, nazionali e/o locali, sul reddito complessivo o su sue specifiche componenti (ad esempio, sul reddito da fabbricati) che possono decurtare il reddito familiare dei poveri;
- l'intensità del vincolo di bilancio che viene imposto a famiglie di composizione diversa una volta soddisfatti i bisogni alimentari minimi. La Tabella 2.1.3, che confronta il valore delle linee della povertà contenute nella Tabella 2.1.1 con le stime dei panieri minimi²⁶ recentemente predisposte da un gruppo di lavoro ISTAT, mostra notevoli differenze nella quota di spesa alimentare minima sulla spesa totale. Quest'ultima è più elevata per le coppie con due o più figli, per le quali la quota di spesa alimentare sul reddito di povertà è pari a circa il 50 per cento o più; mentre è più bassa per le famiglie di uno e due componenti, per le quali essa è pari a poco più del 33 per cento. Il vincolo di bilancio imposto alle

²⁶ Cfr. nota 3.

famiglie povere aumenta, pertanto, all'aumentare della dimensione della famiglia. Questa caratteristica è non solo difficile da giustificare sulla base dei principi di equità, ma anche sulla base dell'osservazione empirica. Infatti queste percentuali non sono corroborate dai dati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie italiane, che mostrano quote di spesa alimentare che calano al crescere della spesa totale, ma che non variano significativamente al variare del numero dei componenti. Inoltre, le quote di spesa alimentare per le famiglie di uno e due componenti, e per le coppie con due o più figli contenute nella tabella 2.1.3 risultano, rispettivamente, di circa 6 e di oltre 10 punti percentuali più basse rispetto alle quote desumibili dall'indagine sui consumi ISTAT (cfr. Tabella 2.1.4) per le famiglie dello stesso tipo con livelli comparabili di reddito (famiglie appartenenti al quintile inferiore).

Tabella 2.1.3: Bisogni minimi (MIN), Linee della povertà (LP) e Vincolo di bilancio (*)
 (LP e MIN in migliaia di lire, valori mensili; in parentesi, spesa per MIN in percento di LP)

Tipologie Familiari	Caratteristiche (sesso ed età)	Spesa				Vincolo di bilancio di complessivo (*)
		Alimentare	Abitazione	Beni dur.	Altre spese	
1 componente		250	246	20	105	619
	18-59	(36,2)	(35,9)	(3,0)	(15,4)	(90,4)
	LP = 619	221	246	20	74	562
	>59	(32,3)	(35,9)	(3,0)	(10,9)	(82,1)
2 componenti - coppia		443	255	20	139	858
	M+F >59	(38,7)	(22,3)	(1,8)	(12,2)	(75,0)
	LP = 1140	495	255	20	156	926
	M+F 18-59	(43,3)	(22,3)	(1,8)	(13,6)	(81,0)
monogenitore		467	255	20	244	987
	G 18-59+F<18	(40,9)	(22,3)	(1,8)	(21,3)	(86,3)
		493	255	20	136	905
	G 18-59+F18-29	(43,1)	(22,3)	(1,8)	(11,9)	(79,2)
	LP = 1140	470	255	20	161	905
	G>60+F18-59	(41,0)	(22,3)	(1,8)	(14,1)	(79,2)
3 componenti coppia+1 figlio		691	315	20	228	1253
	M+F>59+2F18-59	(45,2)	(20,6)	(1,3)	(14,9)	(82,1)
		741	315	20	236	1312
	M+F18-59+F18-29	(48,5)	(20,6)	(1,3)	(15,4)	(85,9)
		748	315	20	254	1336
	M+F18-59+F7-17	(49,0)	(20,6)	(1,3)	(16,6)	(87,5)
LP = 1250		658	315	20	232	1225
	M+F18-59+F0-6	(43,1)	(20,6)	(1,3)	(15,2)	(80,3)
4 componenti coppia+2 figli		938	324	20	316	1598
	M+F>59+2F18-59	(50,3)	(17,3)	(1,1)	(16,9)	(85,7)
		986	324	20	392	1722
	M+F18-59+2F18-29	(52,9)	(17,3)	(1,1)	(21,0)	(92,3)
		961	324	20	320	1625
	M+F18-59+F18-29+F<18	(51,5)	(17,3)	(1,1)	(17,2)	(87,1)
LP = 1870		935	324	20	366	1645
	M+F18-59+2F<18	(50,1)	(17,3)	(1,1)	(19,6)	(88,1)
5 componenti coppia+3 figli		1155	373	20	572	2120
	M+F18-59+3F<18	(53,0)	(17,1)	(0,9)	(26,2)	(97,3)
		1232	373	20	439	2064
	M+F18-59+3F18-29	(56,6)	(17,1)	(0,9)	(20,1)	(94,8)
LP = 2200		1180	373	20	467	2041
	M+F18-59+F18-29+2F<18	(54,2)	(17,1)	(0,9)	(21,4)	(93,7)
6 componenti coppia+4 figli		1374	439	20	485	2319
	M+F18-59+4F<18	(55,9)	(17,9)	(0,8)	(19,7)	(94,3)
		1478	439	20	650	2588
	M+F18-59+4F18-29	(60,1)	(17,9)	(0,8)	(26,5)	(105,3)
	LP = 2300		1426	439	20	465
	M+F18-59+2F18-29+2F<18	(58,0)	(17,9)	(0,8)	(18,9)	(95,6)

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati contenuti in Bacci, Gialfa e Morelli, op. cit. e Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'emarginazione, op. cit., Cfr. Tabella 2.1.1

Nota (*): Un valore inferiore a 100 indica che la famiglia può soddisfare tutti i suoi bisogni minimi e destinare il complemento a 100 ad altri fini (consumo o risparmio). Un valore superiore a 100 significa che la famiglia non riesce a soddisfare tutti i suoi bisogni minimi. I bisogni minimi sono quelli definiti col metodo di stima assoluto utilizzato per il paniere di povertà sviluppato da Bacci e altri.
 LP = Linea della povertà

M, F = Maschio e femmina, rispettivamente;

G = genitore e Fi = figlio

Tabella 2.1.4: Quota di spesa alimentare sulla spesa totale per quintili di famiglie, 1993
(valori percentuali)

numero componenti	Quintili				
	1°	2°	3°	4°	5°
1	0,39	0,32	0,31	0,28	0,24
2	0,40	0,35	0,32	0,29	0,24
3	0,39	0,33	0,31	0,28	0,24
4	0,38	0,32	0,30	0,28	0,23
5	0,39	0,34	0,30	0,27	0,24

Fonte: Elaborazioni ISPE con IVAMOD su dati ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", Roma 1993.

Ulteriori informazioni da esplicitare riguardano la fonte dei dati utilizzata (ad esempio, dati sui consumi di contabilità nazionale o campionari?), l'uso di statistiche originali o elaborate (dati corretti o non corretti per eventuali errori e possibile sottostime?); l'approccio (uni o multivariato) e il tipo e la qualità del o degli indicatori di standard di vita eventualmente utilizzati per ovviare a problemi di identificazione e informazione imperfetta, o per mettere in luce cause, intensità e pluridimensionalità della povertà²⁷.

A questi problemi, tutti ben noti ai ricercatori, non esiste una soluzione ottimale, ma solo scelte che variano di volta in volta, al modificarsi degli obiettivi e degli scopi delle indagini. Ad esempio, la metodologia EU, il cui scopo primario è quello di derivare statistiche comparabili -- non necessariamente di definire linee guida o criteri di riferimento per la politica sociale dei paesi -- è utilissima per monitorare la povertà in ambito comunitario. Similmente, la stessa metodologia può essere utile per tracciare profili della povertà e per monitorare la povertà a livello nazionale. Non necessariamente, tuttavia, la metodologia EU, si presta ad essere utilizzata per definire le soglie di accesso o esclusione dai programmi sociali, per le quali vanno anche presi in considerazione elementi di costo. Al riguardo è indicativa l'esperienza USA.

A fini di *policy making* i problemi sono invece più complessi sia per le implicazioni di costo dei programmi di lotta alla povertà associati a soglie della povertà diverse, sia per le implicazioni politiche associate alla scelta di soglie della povertà calcolate con metodi diversi — misure

²⁷ Per una discussione si veda Abul Naga R.M., *Identifying the Poor: A Multiple Indicator Approach*, Discussion Paper No. DARP 9, London School of Economics, Londra, giugno 1994; e Ravallion M., *Issues in Measuring and Modeling Poverty*, Policy Research Working Paper 1615, The World Bank Washington D.C. 1996

assolute, relative, non strettamente economiche; e misure unidimensionali e pluridimensionali.

Le misure assolute della povertà enfatizzano l'eliminazione della povertà, cioè il soddisfacimento dei bisogni di base ("*basic needs*") o minimi da parte di tutte le famiglie ed individui. Le misure relative invece enfatizzano l'eliminazione della disuguaglianza, cioè i cambiamenti distributivi che avvengono nel segmento degli "*unders*", o famiglie ed individui con un reddito al di sotto di date frazioni del reddito medio (come ad esempio l'*International poverty standard*) o mediano (come ad esempio il cosiddetto *Fuchs point*)²⁸. In pratica, l'approccio assoluto implica che in una situazione caratterizzata da tassi positivi di crescita del reddito, la povertà sarà eliminata nel lungo periodo, salvo variare il criterio di povertà utilizzato (cfr. Grafico 2.1.1.a). Ciò non implica necessariamente una riduzione delle disuguaglianze che, paradossalmente, potrebbero crescere e raggiungere anche livelli molto elevati. La crescita (generalizzata) del reddito è quindi condizione necessaria e sufficiente per eliminare la povertà assoluta; la redistribuzione del reddito, invece può servire per conseguire, anche se non garantire il raggiungimento di questo risultato, in assenza di crescita del reddito.

L'approccio di tipo relativo implica non solo che la povertà non sarà mai sconfitta, ma che essa potrebbe aumentare anche a fronte di forti aumenti nel reddito dei poveri, cioè ogni qualvolta il reddito di quest'ultimi, pur aumentando, non aumenta altrettanto velocemente quanto quello dei non poveri. Paradossalmente, la povertà relativa può diminuire perché, calando il reddito, si riduce la disuguaglianza (cfr. Grafico 2.1.1.b). Il perseguimento degli obiettivi macroeconomici della crescita, stabilità ed occupazione può, quindi, anche essere irrilevante ai fini della riduzione della povertà relativa.

Gli approcci non economici enfatizzano sia aspetti soggettivi (valori, giudizi, preferenze, priorità, *state of mind*, *beliefs* e *perceptions about a subject*), sia aspetti "culturali" (ad esempio, aspettative, aspirazioni e fiducia) che caratterizzano la cosiddetta "cultura della povertà" e, in particolare, l'emarginazione²⁹. Ci sono inoltre approcci di tipo multidimensionale che considerano la povertà (e ancor più l'emarginazione) come cumolazione di più circostanze o caratteri

²⁸ Pur essendo molto simili, il passaggio dal valore medio al valore mediano comporta una forte differenza nelle stime di incidenza della povertà, pari a circa il 13 per cento con il primo metodo e a circa il 9 per cento con il secondo.

²⁹ Si veda Carvalho S. e White H., *Combining the Quantitative and Quality Approaches to Poverty Measurement and Analysis. The Practice and the Potential*, Technical Paper nr. 366, World Bank, Washington, 1997.

(monetari e non), oppure come privazione materiale e spirituale. Più che quantificare la povertà, questi metodi cercano di analizzare i percorsi ed i meccanismi della povertà, i fattori che determinano l'esclusione e la marginalizzazione, e l'influenza negativa che handicaps diversi possono esercitare sulla capacità di "funzionamento" e "integrazione" dei poveri con il resto della società. I problemi metodologici incontrati con questo tipo di approccio sono numerosi e complessi, tuttavia, nonostante gli evidenti problemi di aggregazione delle diverse variabili formule quale la "*Borda rule*" ed i criteri di *ranking* discussi da Atkinson e Bourguignon³⁰ dimostrano la potenzialità e l'utilità di questi approcci. (Essi mettono anche in guardia contro le trivializzazioni artigianali implicite in slogans quali "riccometro" e "redditometro")³¹.

Così come possono essere diversi gli approcci analitici, anche le scelte dei governi di fronte al problema della lotta alla povertà possono essere diverse. Nella maggior parte dei paesi manca una linea ufficiale della povertà, e quindi un obiettivo preciso rispetto al quale monitorare e giudicare la generosità delle politiche di sostegno del reddito, ed il successo nella lotta alla povertà dei governi. Poiché nessun governo ama essere criticato per aver adottato politiche che hanno contribuito ad aumentare il numero dei poveri, ciò è comprensibile. Gli indicatori di povertà, tuttavia, non sono diversi da quelli del reddito, dei prezzi e della disoccupazione, per cui sarebbe auspicabile superare le remore politiche e ufficialmente monitorare anche la povertà.

Quasi ovunque, si utilizzano invece linee implicite, cioè linee statistiche sviluppate a scopo di semplice monitoraggio; oppure a fini amministrativi, cioè per stabilire criteri di accesso e/o livelli minimi delle prestazioni assistenziali (linee amministrative).

L'Italia non si differenzia dagli altri paesi per l'assenza di una linea ufficiale della povertà. Al contrario, essa si differenzia per la molteplicità di "linee della povertà" amministrative, ciascuna delle quali serve da passaporto per accedere a programmi diversi. Non solo sono

³⁰ Si veda Maasoumi, E., "Empirical Analysis of Inequality and Welfare" in Pesaran M.H. e Schmidt P. (eds.), *Handbook of Applied Microeconomics*, Oxford, Basil Blackwell, 1994; Tsui K.Y., "Multidimensional Generalizations of the Relative and Absolute Inequality indices: The Atkinson-Kolm-Sen Approach" in *Journal of Economic Theory*, vol.67, 1995, pp.251-265; Atkinson A.B. e Bourguignon F., "The Comparison of Multi-dimensional Distributions of Economic Status", *Review of Economics and Statistics*, vol.9, 1982, pp.183-201 e "Income Distribution and Differences in needs" in Feiwel G. (ed.), *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, London, Macmillan Press, 1987.

³¹ R.M. Titmuss già dagli anni '70, trovava "frightening" la incredibile "administrative naivety" di coloro che credevano in un modello meccanicistico di selettività. Cfr. P.A. Reisman, *Richard Titmuss, Welfare and Society*, Heinemann, London, 1977, pag. 45-50

linee diverse, ma esse sono fra loro non coordinate e, spesso, contraddittorie. Inoltre, a parità di reddito, gruppi diversi sono assoggettati a linee diverse che scontano giudizi di valore sui bisogni relativi, non suffragati da solida ricerca socio-economica, o scientifica (ricerca biologico-nutrizionale), o che sono il retaggio di semplici pregiudizi. Ne conseguono obiettivi sfuocati e contraddittori e, soprattutto, “spartiacque” tra disuguaglianze accettabili e non accettabili che appaiono “tagliati” non per i poveri, ma per adattarsi a criteri di bisogno elastici e cangianti e, quindi, per costose redistribuzioni a pioggia.

In un momento in cui è stato rimesso in discussione il ruolo della politica sociale ed è stato intrapreso il cammino della riforma, è evidente che il primo passo verso la costruzione di un sistema integrato e comprensivo di garanzie contro l'esclusione sociale e la povertà, è costituito dalla definizione di una base solida e coerente di standards di riferimento (impliciti o espliciti) da utilizzare per separare le disuguaglianze inaccettabili, che non si vogliono più tollerare perché troppo estreme e acute, da quelle che invece possono essere tollerate, perché giudicate accettabili, oppure perché essendo meno estreme e gravi possono essere combattute in un secondo momento.

2.1.2 Dilemma del policymaker: generosità vs. costo vs. efficacia delle politiche redistributive

Dato l'obiettivo —eliminazione o, più realisticamente, riduzione della povertà attraverso un sistema di garanzie di reddito minimo— il costo dei programmi assistenziali è funzione sia del numero di individui poveri, sia della somma delle distanze tra le linee della povertà ed i redditi effettivi dei poveri. Tanto più elevata sarà la linea della povertà scelta, più grande sarà il numero di individui o famiglie povere e maggiore la somma delle distanze (o gaps) con i redditi effettivi. Poiché l'inclinazione della curva di distribuzione del reddito è particolarmente ripida lungo la parte bassa, ne consegue che il costo dei programmi di lotta alla povertà varia in modo più che proporzionale al variare della linea della povertà. La Tabella 2.1.5 illustra questa “legge redistributiva”: con una linea della povertà pari all'attuale importo della pensione sociale (circa 6,2 milioni annui per una famiglia di una persona), questo costo (stima 1996) è di oltre 6.000 miliardi di lire; con una linea della povertà uguale a 1,3 volte la linea definita sulla base dell'*international poverty standard* la spesa supera i 30.000 miliardi di lire. Pertanto, c'è una relazione diretta non solo tra il livello (o la “generosità”) delle prestazioni sociali e il costo dei programmi, di sostegno del reddito ma anche una relazione inversa tra generosità delle

prestazioni e disciplina fiscale. Inoltre, quando la generosità sfuma nella prodigalità, il costo del finanziamento dei programmi redistributivi tende — specie in situazioni, quale l'attuale, caratterizzata da un forte vincolo di bilancio — a spiazzare (cioè ad avere un effetto di *crowding out*) altre spese e a contribuire alla formazione del debito pubblico, cioè e a divenire insostenibile.

Tabella 2.1.5: Linee della povertà⁽¹⁾, incidenza della povertà e costo delle politiche di garanzia del reddito minimo, 1996

Linea di povertà	Incidenza della povertà (%)	Income Gap totale (costo dell'eliminazione della povertà) mld. di Lire
0.70 LP	6,1	5.794
Pensione sociale ⁽²⁾ (= 0.72 LP)	6,4	6.283
0.80 LP	7,8	7.862
0.90 LP	9,8	10.450
LP	13,1	14.000
1.1 LP	17,1	18.203
1.2 LP	21,6	23.910
1.3 LP	26,3	31.011

Fonte: Stime ISPE con ITAXMOD

(1) LP- linea della povertà per una famiglia di due componenti = 14,2 milioni annui. Def. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione.

(2) Pensione sociale = circa 6,2 milioni annui, per una famiglia ad un solo componente e 10,4 milioni per una famiglia di due componenti

Nessun paese al mondo è riuscito ad eliminare la povertà, neanche quella assoluta. Gli Stati Uniti, ai tempi delle grandi illusioni della lotta alla povertà degli anni del Presidente Johnson avevano pensato di poterlo fare, ma non ci sono riusciti³². Hanno sottostimato i costi e la complessità del problema, e hanno sovrastimato la capacità di *targeting* dell'amministrazione. Essi offrono un'importante lezione dell'esperienza al riguardo. La retorica non basta, sono anche necessari realismo, cautela e capacità di programmare accuratamente le diverse fasi relative all'introduzione e all'amministrazione dei programmi: dalla scelta degli strumenti agli aspetti di *design* dei programmi, sino alle procedure appropriate di *means testing* e la disseminazione dell'informazione.

³² Cfr. Levitian S.A. e Taggart R, *The Promise of Greatness*, Harvard University Press., Cambridge Mass., 1976

Il trade-off tra generosità delle prestazioni e costo dei programmi, non è l'unico problema che i *policy makers* debbono affrontare. Le politiche sociali si scontrano anche con i problemi del funzionamento efficiente del mercato. Infatti, esse influenzano gli incentivi a lavorare, risparmiare ed investire; e a creare posti di lavoro, distorcendoli o anche distruggendoli (le cosiddette "trappola della povertà"³³, "*joblessness trap*" e "*social security trap*")³⁴ rispettivamente.

In pratica, nel definire i programmi di sostegno del reddito, il *policy makers* si trova a dover simultaneamente fronteggiare tre obiettivi interrelati e difficili da conciliare.

- obiettivo della generosità delle prestazioni -- si riferisce al livello delle prestazioni (cioè sia ad n , numero di beneficiari che a p , livello della prestazione). Lo scontro ed il problema da risolvere riguarda l'applicazione, da una parte, del principio di giustizia distributiva "a ciascuno secondo il suo lavoro (o merito)" che è applicato nel mercato per la determinazione del salario (w) e, dall'altra parte, del principio "a ciascuno secondo i suoi bisogni" che è applicato per fissare p nel "mercato politico". Nell'applicare quest'ultimo, la generosità si scontra spesso con i meccanismi del mercato. Infatti, la generosità non può essere applicata come nozione assoluta, ma solo relativa. Deve cioè essere sottoposta alla condizione che il principio del bisogno sia coerente con il criterio "a ciascuno secondo il suo lavoro". E' evidente che le decisioni relative a p , hanno implicazioni sempre più stringenti, sia per il costo dei programmi che per gli incentivi, al crescere di p e contemporaneo diminuire del differenziale ($p-w$).
- obiettivo della sostenibilità della spesa (S) -- Il costo del finanziamento delle politiche sociali deve essere sostenibile, cioè compatibile sia con il vincolo di bilancio, sia con l'onere imposto sulla base imponibile (W) assoggettata all'imposta (t). Inoltre, a parità di impatto sulla povertà, i programmi scelti debbono minimizzare la spesa ed essere costo-efficaci. La minimizzazione dei costi è funzione della generosità, cioè dei criteri di accesso e del livello delle prestazioni. Tanto più liberale sarà l'accesso, maggiore sarà la spesa (S) da finanziare e, quindi, l'aliquota t di imposta che dovrà gravare sulla base imponibile W ³⁵.

³³ La trappola della povertà (detta anche *poverty notch*) individua le zone caratterizzate da aliquote marginali implicite superiori al 100%, per cui all'aumentare del reddito lordo diminuisce il reddito disponibile delle famiglie.

³⁴ Si veda Van Praag e Halberstadt V., "Towards an Economic Theory of Nonemployability. A First Approach" in Roskamp K.W. (ed), *Public Choice and Public Finance*, Paris 1980.

³⁵ Algebricamente, le seguenti relazione esistono tra S , t , p e W :

- obiettivo della neutralità -- Nella misura del possibile, le politiche sociali debbono essere improntate a criteri di neutralità o minimizzazione delle distorsioni rispetto agli incentivi. In particolare, è importante che il lavoro non sia disincentivato al fine di non rendere o sussidiare l'assistenzialismo. Ciò richiede:

- (i) aliquote implicite o complessive o nette di imposta congrue e sostenibili;
- (ii) *break-even-points* o punti di azzeramento dei benefici ragionevoli.

Nel primo caso, è importante sviluppare un approccio integrato tra sistema fiscale e sistemi di sostegno del reddito, per evitare aliquote elevate o superiori al 100 per cento —uno sbaglio frequente anche nei paesi OCSE. Nel secondo caso, è importante avere come *benchmark* il mercato del lavoro e la distribuzione dei salari, e le interrelazioni tra questa distribuzione ed il sistema di imposte e trasferimenti pubblici, per evitare la formazione del *plateau della povertà*³⁶ che scoraggia l'attività a causa dell'esistenza di un' ampia fascia di reddito da lavoro lordo a cui corrisponde una fascia ristretta di reddito netto disponibile, per cui, pur salendo lungo la curva del reddito lordo, gli individui tendono a rimanere nello stesso punto o quasi lungo la curva del reddito netto, a causa di aliquote implicite di imposta estremamente elevate.

I conflitti fra i diversi obiettivi pur non potendo essere risolti, possono essere minimizzati trovando un giusto compromesso tra essi, cioè ricorrendo a forme di redistribuzione capaci di minimizzare i conflitti grazie al ricorso a redistribuzioni di tipo *in-kind* oppure di tipo condizionato (*tied*) o a particolari accorgimenti nel design dei programmi, capaci di introdurre discontinuità nella funzione che lega il reddito lordo ed il reddito netto (ad esempio, tramite l'applicazione di *waivers* e *disregards*).

2.1.3 Problemi di equità orizzontale e verticale.

In linea di principio, l'*International Poverty Standard* e le scale di equivalenza permettono di definire criteri chiari e apparentemente precisi per individuare chi è povero e il gruppo-obiettivo delle politiche di lotta alla povertà, nel pieno rispetto dei criteri di equità distributiva sia

$$S = N.p \text{ e } S = t.W \text{ da cui ne consegue che } N.p = t.W$$

³⁶ Si veda su questo problema Nevitt A.A. e Roberti P., "The Future of Social Policy", *Affari Sociali Internazionali* n.3, 1981 e Nevitt A.A., "Existing Subsidies, and Their Effects" in IFS, Housing Finance, Londra, September 1975

verticale che orizzontale. In pratica, ciò non avviene perchè famiglie ed individui non si differenziano soltanto per il reddito e la diversa dimensione, ma anche per numerose altre caratteristiche di tipo generale o specifico.

Ne consegue che il riferimento al reddito, come misura del benessere degli individui, e la standardizzazione operata sulla sola base della dimensione familiare conducono a criteri troppo circoscritti per essere direttamente utilizzati nella definizione delle politiche sociali³⁷.

A fini di *policy*, non è sufficiente individuare i poveri, ma occorre anche assicurarsi che i criteri utilizzati portino a trattare gli individui poveri e le loro famiglie in modo equo. In pratica, anche nel campo delle politiche sociali si ritrovano gli stessi problemi di equità che esistono nell'ambito delle decisioni di tassazione degli individui e di distribuzione del carico tributario. Così come è necessario definire per le imposte i criteri di distribuzione (cioè le aliquote effettive) del carico tributario cioè la base imponibile, le soglie di esenzione, gli scaglioni e le aliquote e le detrazioni; e similmente è necessario definire per i trasferimenti assistenziali (che sono assimilabili a imposte negative) la o le soglie di povertà e fissare prestazioni coerenti con il principio dell'uguale trattamento di individui uguali. Principi fiscali e principi redistributivi debbono inoltre essere coerenti tra di loro e formare *un continuum* al fine di evitare la coesistenza di due serie di regole, una per i cittadini poveri ed una per i cittadini che non sono poveri —ovvero, usando le parole di Disraeli, per evitare la coesistenza di “due nazioni”.

Con riferimento alla prassi nel nostro paese —cioè alle linee della povertà riportate nella Tabella 2.1.1, che mostra sia i coefficienti di equivalenza sia le linee della povertà utilizzate dalla Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione— è facile accorgersi che nonostante le standardizzazioni effettuate continuano ad esistere numerosi fattori di eterogeneità che, se possono essere ignorati negli esercizi di monitoraggio della povertà, non possono essere ignorati nel momento della definizione delle politiche di lotta alla povertà, salvo accontentarsi di applicare criteri grossolani di equità, che equi non sono. Tra i fattori di possibile eterogeneità da prendere in considerazione per definire le garanzie di reddito minimo ci sono:

- la diversa durata ed intensità della povertà;
- la diversità di bisogni e la loro differente intensità;
- le differenze territoriali nel costo della vita;

³⁷ Il riferimento all'esperienza U.S. può essere utile. Infatti, in questo paese, si è peccato in senso opposto dato che la matrice della povertà originariamente sviluppata consisteva di ben 124 celle. Sulle esperienze di vari paesi cfr. Roberti P., “Counting the Poor: A Review of the Situation Existing in Six Industrialized Nations. In DHSS, The Definition and Measurement of Poverty, HMSO, London, 1978.

- la diversa possibilità di accedere a servizi *in-kind*, gratuiti o a prezzo ridotto o di poter godere di forme informali di sostegno;
- l'importanza degli autoconsumi e di varie forme di reddito *in-kind*;
- la presenza o assenza, oltre al reddito, di altre forme di *command over resources over time*, ovvero di altre determinanti del benessere individuale o familiare;

Durata e intensità della povertà -- gli individui possono essere poveri in uno o più periodi della loro vita, per periodi lunghi o brevi, in modo ricorrente o saltuario, oppure vivere permanentemente in condizioni di povertà. Come rilevato nel Capitolo 1, i dati panel del campione Banca d'Italia suggeriscono l'esistenza nel nostro paese di posizioni reddituali di tipo strutturato, con scarsa mobilità lungo la curva del reddito. Ciò tende a suggerire l'esistenza di una quota elevata di individui poveri che vivono in condizioni di povertà per lunghi periodi. Tuttavia, mancano in Italia analisi sulla durata e sulla intensità della povertà, l'ipotesi circa l'esistenza di un *core* consistente di individui afflitti da povertà cronica non può pertanto essere corroborata con risultati empirici.

Nell'agenda della ricerca sulla povertà l'analisi dei poveri sulla base della durata delle condizioni di povertà figura indubbiamente tra le priorità. La mancanza di informazione non significa, tuttavia, che il problema possa essere ignorato. Al contrario, è importante ipotizzare che anche nel nostro paese, come in tutti i paesi industrializzati e non, ci siano famiglie afflitte da povertà cronica o permanente e famiglie afflitte da povertà ricorrente ed episodica i cui bisogni sono non solo diversi, ma hanno anche intensità diversa. Come tali, essi vanno differentemente trattati. Il riferimento ad un'unica linea della povertà significa, invece, non tenere conto della diversa intensità dei bisogni dei poveri, più acuti nei casi di povertà cronica e meno acuti, e spesso solo temporanei, nei casi di povertà episodica. Come discriminare le soglie di povertà e il sostegno del reddito a seconda dei diversi tipi di povertà è un problema al quale dovrà essere data una risposta affinché le politiche assistenziali che si stanno disegnando possano rivelarsi efficaci, efficienti e, soprattutto, eque.

Diversità di bisogni e loro differente intensità -- a parità di reddito, individui diversi possono presentare bisogni diversi o, pur presentando gli stessi bisogni, essere afflitti da bisogni i cui livelli di gravità sono diversi. I bisogni legati alla salute e agli handicaps rappresentano ovvii casi. Altre differenze sono legate all'età, alla residenza (trasporto), all'alloggio, ecc.. Le famiglie monoparentali, gli invalidi, e gli anziani di età superiore a 70 o 75, gli orfani e le vedove sono in genere gruppi particolarmente "deboli" (*frail*) e come tali oggetto di attenzione

particolare. Normalmente, essi sono il *target* di programmi selettivi condizionati non tanto o non solo al reddito, ma ad aspetti cosiddetti di *functioning*, cioè alle loro specifiche debolezze. In tutti questi casi, le politiche redistributive prevedono interventi supplementari o complementari volti a supplire (con, ad esempio programmi di tipo *enabling*) le conseguenze economiche e non, derivanti dalle deficienze o dalla debolezza relativa di questi gruppi. Purtroppo, nel nostro paese l'informazione sulle condizioni di vita dei "gruppi fragili" è fortemente carente, spesso inesistente. Le implicazioni delle diverse "fragilità" per le politiche sociali non sono note, così come non ci sono stime degli aggiustamenti da apportare alle soglie di povertà/garanzia del reddito minimo a fronte della presenza di particolari bisogni e di bisogni gravi. E' possibile, sino a quando sarà la presunzione piuttosto che la conoscenza effettiva degli aspetti sopramenzionati a ispirare la formulazione delle politiche sociali ad essi rivolte, che gli interventi adottati si rivelino inefficaci ed inadeguati.

Differenze territoriali nel costo della vita -- una caratteristica dei mercati imperfetti é che i prezzi variano significativamente non solo attraverso il territorio, ma spesso, anche localmente da negozio a negozio. Uno stesso paniere può, pertanto, costare diversamente in città e quartieri diversi, o in zone urbane e zone rurali. Una conclusione frequente delle analisi empiriche su questo argomento è che "i poveri pagano di più". Similmente, l'inflazione può incidere diversamente sul costo di panieri diversi, specie nell'arco di periodi medi di tempo. Il riferimento a linee della povertà che non riflettono possibili differenze nel costo della vita o il differente impatto dell'inflazione su panieri diversi implicano che, a parità di bisogno, alcuni individui possono ricevere di più ed altri di meno, in termini di potere d'acquisto necessario per acquistare panieri minimi, che solo in apparenza definiti in modo tale da assicurare a tutti gli stessi livelli di benessere. Nella realtà, tuttavia, il vettore dei prezzi è diverso e diverso è, quindi, il paniere di beni che può essere acquistato. La Tabella 2.1.2 mostra le differenze nel costo della vita per ripartizione geografica e le possibili implicazioni sul potere d'acquisto delle famiglie povere con reddito equivalente pari alla soglia di povertà. Come si evince dai dati, a parità di prestazione monetaria ricevuta le famiglie povere del Mezzogiorno (più 4 per cento in media) e del Nord est (più del 2,3 per cento in media) ricevono più potere d'acquisto che quelle del Nord est (-5,6 in media) e del Centro (-2,4 per cento in media) rispetto al dato nazionale.

Diversa possibilità di accedere a servizi gratuiti o a prezzo ridotto, o di poter godere di altre forme informali di sostegno -- Servizi sociali e privilegi di vario tipo (accesso preferenziale agli alloggi pubblici e al mercato del lavoro) costituiscono una fonte importante di

reddito in-kind che complementa in modo significativo il reddito monetario delle famiglie povere o a basso reddito. Il valore dei servizi in kind non viene preso in considerazione in Italia nè negli studi sulla povertà nè nella determinazione delle prestazioni assistenziali. Tuttavia, l'accesso a questi servizi può essere un fattore determinante tra l'essere o non essere poveri. Negli USA, dove l'importanza dei servizi sociali pubblici è modesta, l'incidenza della povertà si riduce, in media, da circa il 14 a meno del 9 per cento, mentre per gli anziani di più di 65 anni essa crolla da 12.4 a 6.6 per cento³⁸. Nel nostro Paese, il valore economico implicito dei servizi sociali e di altri benefici non monetari rappresenta una componente significativa di benessere delle famiglie a reddito medio e medio-basso. Se incluso, dovrebbe pertanto cambiare in modo significativo i dati sulla povertà. Inoltre, ignorare queste forme di reddito implicito comporta una discriminazione tra chi ha solo reddito monetario e chi invece ha reddito monetario e reddito in-kind di ammontare equivalente o superiore. L'inclusione delle forme di reddito non monetario è quindi una sfida aperta con la quale ci si dovrà misurare nel corso del processo di riforma dell'assistenza³⁹.

Autoconsumi e reddito in-kind -- I problemi posti dall'inclusione degli autoconsumi sono simili a quelli appena visti per i servizi in kind. Specie nelle aree rurali ed agricole gli autoconsumi e i redditi in natura rappresentano una fonte importante del reddito familiare. La Tabella 2.1.6 mostra che gli autoconsumi rappresentano una maggiore proporzione —tra l'8 ed il 6 per cento della spesa complessiva— delle famiglie povere (i due decili inferiori), per le altre famiglie questa percentuale è molto più bassa (circa il 2 per cento per le famiglie nel decile superiore). La definizione utilizzata dall'ISTAT è indubbiamente restrittiva (cfr. la nota alla tabella), ma è sufficiente ad indicare le dimensioni di un fenomeno che, se ci si focalizza solo sulle componenti monetarie del reddito, può portare a sovrastimare la povertà o a trattare in modo uguali famiglie che uguali non sono.

³⁸ Si veda U.S. Bureau of the Census, Technical Paper n.57, *Estimates of Poverty Including Noncash Benefits*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1988., Tabella 2.4.

³⁹ I risultati di un recente studio di V. Atella et al sembrano confermare l'influenza sullo standard di vita dell'accesso a varie forme di reddito implicito e non monetario. Esse sarebbero tali da rovesciare a favore delle regioni del Sud l'impatto delle differenze nel costo della vita di cui alla Tabella 2.1.2, Cfr. "Stima delle scale di equivalenza utilizzando i bilanci familiari ISTAT 1985-1994", mimeo, CEIS/Tor Vergata, Roma, Luglio 1997, Tabella 7.

**Tabella 2.1.6: Quota di spesa mensile per autoconsumi (*)
per decili di famiglie**

	DECILI									
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°
	PERCENTUALI SULLA SPESA TOTALE									
QUOTA DI AUTOCONSUMO	8	6	5	5	4	4	4	3	3	2

Fonte: Elaborazione ISPE con IVAMOD su dati ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", Roma 1993.
Nota (*): In base alla rilevazione ISTAT, gli autoconsumi includono tutti i prodotti dell'orto, giardino, podere, ovile, porcile, allevamento, ecc. consumati nella giornata per soddisfare i bisogni alimentari della famiglia. Sono assimilati agli autoconsumi i generi alimentari ricevuti dal datore di lavoro e nel caso di pescatori, cacciatori i prodotti della pesca e della caccia.

Presenza di altre forme di *command over resources over time* oltre al reddito monetario -- Ci sono ovvi motivi per fare riferimento al reddito monetario quale indicatore del livello di benessere di individui e famiglie; altre componenti, tuttavia, non possono essere ignorati, specie nello stabilire le condizioni per l'accesso ai programmi assistenziali e per la determinazione delle relative prestazioni. La disponibilità di risparmio, varie forme di proprietà (la casa, terreni, ecc.), l'accesso al credito, la possibilità di poter contare su un network familiare e sociale, ecc. possono essere cruciali nel segnare la differenza tra povertà e non povertà, specie nei casi di povertà transitoria e di breve periodo.

Nella maggior parte dei paesi OCSE, alcuni degli elementi appena elencati sono ormai comunemente presi in considerazione per la determinazione sia del diritto di accesso ai programmi assistenziali (è il caso del risparmio), sia dell'importo delle prestazioni (ad esempio, nel Regno Unito ed in Francia il riferimento è al reddito minimo al netto degli *housing costs*).

Quindi, mentre la povertà (P_i) viene principalmente misurata in funzione di una sola variabile, cioè il reddito (y_i):

$$P_i = f(y_i)$$

una famiglia o individuo è considerato povero e ha accesso alle diverse prestazioni assistenziali non solo se $y_i \leq LP$, ma soddisfa contemporaneamente anche altre condizioni. In pratica, essa viene sottoposta a uno screening amministrativo multidimensionale basato anche su variabili quali il risparmio (S), e/o la ricchezza (RN), la proprietà della casa (CA), il numero di ore lavorate (h), ecc.

$$I_p = f(y_i, S, RN, CA, h)$$

La scelta delle diverse variabili non è irrilevante e, come è facile immaginare, influenza il numero di persone assistite, il costo dei programmi e la loro efficienza ed efficacia.

La Tabella 2.1.7 mostra l'influenza che può avere per l'Italia l'inclusione, in aggiunta al reddito, di indicatori di ricchezza quali: la proprietà della casa e/o ricchezza reale netta superiore a certi limiti sul calcolo delle stime sulla diffusione povertà. Come si evince dalla tabella, il numero dei poveri si riduce significativamente, del 40-50 per cento man mano che vengono inseriti criteri sempre più selettivi di eleggibilità dei programmi assistenziali. Parallelamente si riduce, come già detto più sopra, l'ammontare di risorse necessario a portare gli individui al livello della soglia di povertà. Varia, inoltre, il profilo della povertà a causa dell'influenza diversa che le variabili aggiuntive hanno sui tassi di incidenza della povertà dei vari gruppi e/o sotto-gruppi. Come apice della Tabella 2.1.7 i tassi di povertà degli anziani e delle famiglie senza giovani o bambini sono particolarmente sensibili all'inclusione di variabili quali la ricchezza reale o finanziaria.

Tabella 2.1.7 a: Indicatori compositi di povertà ed incidenza della povertà in Italia, 1996

Linea della povertà definita sulla base di soglie di reddito, della proprietà della casa e del possesso di ricchezza reale al di sopra di 10 e 20 milioni di lire

	Solo reddito	Reddito e proprietà della casa	Reddito, proprietà della casa e ricchezza reale netta superiore a 20 milioni	Reddito, proprietà della casa e ricchezza reale netta superiore a 10 milioni
Incidenza della povertà per tutte le famiglie	13,1	10,9	8,9	7,3
Incidenza della povertà per tipologie familiari				
Singolo	15,5	14,3	2,9	1,9
Coppia	5,5	4,5	4,9	2,0
Coppia - 1 figlio	9,2	8,2	7,2	4,3
Coppia - 2 figli	10,2	8,5	11,0	9,2
Coppia - 3+ figli	26,3	22,2	15,8	10,6
Monoparentali - 1 figlio	21,3	18,9	18,9	0,0
Monoparentali - 2 o più figli	39,8	29,2	7,3	12,9
Famiglie + genitori	9,3	8,2	0,0	0,0
Famiglie + altri	16,9	14,7	10,8	25,3

Incidenza della povertà per condizione professionale del capofamiglia				
Non lavoratore	17,7	15,2	8,0	9,7
Lavoratore dipendente	7,3	5,5	0,5	5,0
Autonomo	13,9	12,0	10,4	11,7

Fonte: Stime ISPE (cfr. Tab.1)

Tabella 2.1.7 b: Indicatori compositi di povertà ed incidenza della povertà in Italia, 1996

Tipologie familiari	Solo Reddito	Reddito e Proprietà della casa	Reddito, proprietà della casa e ricchezza reale netta superiore a 20 milioni
Senza disoccupati	9,5	7,9	6,3
Con disoccupati	32,8	28,2	16,8
Senza giovani o bambini	11,2	9,4	4,0
Con giovani o bambini	16,5	13,7	12,9
Senza vedovi/e	12,2	9,9	8,6
Con vedovi/e	16,3	15,2	1,4
Senza anziani	14,0	11,2	9,1
Con anziani	11,8	10,5	4,5

Fonte: Stime ISPE (cfr. Tab.1)

PAGINA BIANCA

Capitolo 2.2

CHI SONO I POVERI IN ITALIA E DI QUALI POLITICHE HANNO BISOGNO

a cura di Gabriella Donatiello e Paolo Roberti

PAGINA BIANCA

2.2 CHI SONO I POVERI IN ITALIA E DI QUALI POLITICHE HANNO BISOGNO

2.2.1 Profili della povertà e loro limiti a fini di policy

Gli studi sulla povertà in Italia si sono principalmente concentrati sulle caratteristiche socio-demografiche ed economiche dei poveri. I profili che ne sono emersi, pur se interessanti dal punto di vista della ricerca economica e sociale hanno fornito, tuttavia, un'immagine alquanto astratta del pianeta dei poveri e delle cause della povertà e, in particolare, dei problemi incontrati dalle famiglie povere, specie nelle situazioni più gravi nelle quali la povertà sfocia nell'indigenza e nella miseria. Essi, inoltre, fornendo una rappresentazione semplificata del fenomeno, non hanno potuto costituire un riferimento sufficiente per la discussione e la messa a punto dei programmi di protezione sociali finalizzati alla lotta alla povertà.

Come qualsiasi altro individuo, i poveri cumulano su di sé caratteristiche, capitale umano e problemi eterogenei, con conseguenze che possono essere sopportabili quando ciascun problema si presenta da solo e in "circostanze forti", ma divenire insuperabili quando essi interagiscono, simultaneamente o conseguenzialmente, producendo quella miscela di condizioni conosciuta come "ciclo e cumulazione delle privazioni" (*cycle of deprivation*). In questi casi le conseguenze possono rivelarsi dirompenti ed estendersi automaticamente anche a tutti gli individui che formano il nucleo familiare, con effetti che possono perdurare nel tempo.

Le "mappe" desunte dai "profili della povertà" basati su variabili socio-economiche e demografiche sono indubbiamente servite per sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi dei poveri. Tuttavia, l'aver ignorato le relazioni esistenti tra le variabili osservate e le cause della povertà ha reso le mappe imprecise. In particolare, esse non hanno fornito un quadro dettagliato della cumulazione degli svantaggi e delle aree di "debolezza" relativa ed assoluta dei poveri. Per il *policy maker* interessato alla prevenzione della povertà e alla riabilitazione dei poveri —non all'assistenzialismo— è importante prescrivere, non descrivere. Egli ha pertanto necessità di poter capire e, quindi, di disporre di tassonomie analitiche mirate a mettere a fuoco la natura, le cause e l'intensità dei problemi, per definirne le eventuali soluzioni. Attrezzarsi

per questo tipo di descrizione analitica è pertanto fondamentale per poter formulare buone politiche sociali⁴⁰.

La descrizione della povertà in Italia in questa parte del rapporto si colloca in questa prospettiva di *policy making*. Il capitolo che segue presenta un profilo per “*target groups*” delle famiglie italiane povere, cioè per tipologie familiari e altre caratteristiche rilevanti ai fini della definizione e amministrazione delle politiche sociali.

La sezione successiva, discute le indicazioni che emergono dagli indici di “*shortfall* nella capacità di ciascuna famiglia di fare fronte da sola ai propri “bisogni equivalenti”. In particolare, ad ogni famiglia viene attribuito un “reddito obiettivo” —cioè il reddito minimo equivalente (che nella fattispecie coincide con soglia della povertà) assunto come obiettivo della politica sociale— che viene posto a confronto con il reddito effettivo della famiglia, totale e disaggregato a secondo della fonte. Il rapporto tra reddito effettivo e “reddito obiettivo” minimo, *needs adjusted income*⁴¹, fornisce un indicatore sia della capacità di ciascuna famiglia di soddisfare i propri bisogni minimi, sia delle possibili cause di questa incapacità —ad esempio, insufficiente *earnings capacity* derivante da un basso reddito da lavoro, ecc..

L'ultimo capitolo, infine, raggruppa i poveri secondo le principali categorie *target*: famiglie con genitori in età attiva (occupati o disoccupati) e con figli a carico; famiglie con genitori in età non attiva; e famiglie senza lavoratori o pensionati, analogamente alle tassonomie prevalenti nei principali paesi industrializzati per l'amministrazione delle politiche assistenziali. L'individuazione di gruppi obiettivo appropriati (“*target groups*”) è infatti fondamentale ai fini della determinazione di programmi sociali “ottimali”, cioè di quei programmi capaci di portare a:

- (a) minimizzare i costi, le dispersioni (*leakages*) e gli effetti distorsivi (*dead weights*) sugli incentivi;
- (b) massimizzare i benefici, cioè ridurre l'incidenza della povertà e il *poverty gap*;

e, contemporaneamente di ottimizzare le procedure amministrative, realizzando contemporaneamente le condizioni di efficienza ed efficacia sia economica che amministrativa, vale a dire la

⁴⁰ Cfr. su questi argomenti Roberti P., “Note introductive à la discussion générale (à propos des communications de MM. E. Andréani et E. Levy)”, *Revue d'Économie Politique*, 93° anno, n. 3, 1983, pp. 388-395.

⁴¹ Kawkani N. e Roberti P., *Belarus, An Assessment of Poverty and Prospects for Improved Living Standards*, World Bank, Washington, 1995

- (a) massimizzazione del tasso di take-up, cioè il rapporto tra il numero di beneficiari effettivi e potenziali;
- (b) minimizzazione dei costi amministrativi, degli errori e delle frodi;
- (c) minimizzazione dei costi per gli aventi diritto attraverso la trasparenza e la diffusione dell'informazione, e la semplificazione delle procedure.

2.2.2 Chi sono i poveri: analisi per tipologie familiari

Direttamente o indirettamente le politiche sociali influenzano lo standard di vita delle famiglie. Quest'ultime sono l'obiettivo specifico di numerosi interventi pubblici. Anche quando è l'individuo ad essere identificato come obiettivo delle politiche, la famiglia nel suo complesso ne beneficia. Il riferimento alla famiglia è particolarmente rilevante per le politiche di lotta alla povertà. Vigge infatti il presupposto che il reddito all'interno della famiglia sia distribuito in modo ugualitario, per cui la povertà del capofamiglia diviene anche quella degli altri membri della famiglia. Non necessariamente questa condizione è verificata nella realtà, come risulta da vari studi su questo aspetto. Ad esempio, nel Regno Unito c'è una tradizione radicata a pagare i *Child benefits* alla madre, non al padre, perché la madre è reputata più idonea nel tutelare gli interessi dei figli. L'obiettivo, tuttavia, rimane pur sempre quello di garantire uno standard di vita familiare accettabile.

(i) Tipologie familiari più esposte alla povertà -- L'incidenza della povertà in Italia (cfr. Tabella 2.2.1), è più elevata per le:

- famiglie monoparentali, specie quelle con due e più figli fra le quali essa raggiunge valori apicali (39,8 per cento e, per quelle con un solo figlio 21,3 per cento);
- coppie con 3 e più figli (26,3 per cento).

L'incidenza della povertà è minore per le

- coppie senza figli (5,5 per cento) o con genitori conviventi (9,3 per cento);
- coppie con uno (9,2 per cento) e due figli (10,2 per cento).

Nel caso delle famiglie con un solo componente e composte di soli adulti, l'incidenza della povertà è di poco più di 2 punti percentuali superiore alla media (16,9 per cento).

(ii) *Tipologie familiari predominanti tra le famiglie povere* -- In termini di composizione predominano fra i poveri

- le coppie con giovani e bambini, la cui quota complessiva è di poco inferiore al 50 per cento del totale dei poveri,
- le famiglie monoparentali con giovani e bambini (pari a circa il 17 per cento)
- le famiglie con un solo componente (pari a circa il 19 per cento).

(iii) *Mappa territoriale della povertà* -- a livello territoriale si osservano differenze ampie e significative nella diffusione della povertà (cfr. Tabella 2.2.2). L'incidenza è infatti più che doppia al Sud (27,3 per cento) e pari a poco più e a poco meno della metà del valore medio nazionale al Centro (7,9 per cento) e al Nord (5,9 per cento) rispettivamente. Variano, al variare dell'incidenza della povertà, anche le "fortune e sfortune" delle diverse tipologie familiari:

Tabella 2.2.1: Incidenza della povertà per tipologie familiari

Tipologie familiari	Famiglie povere (numero)	Incidenza (%)	Composizione (%)
Monocomponente	504.700	15,5	18,7
Coppia	194.800	5,5	7,2
Coppia-1 figlio	369.900	9,2	13,7
Coppia-2 figli	474.900	10,2	17,6
Coppia-3+figli	439.700	26,3	16,3
Monoparentale-1 figlio	185.800	21,3	6,9
Monoparentale-2+figli	26.440	39,8	9,8
Famiglia+Genitori	78.200	9,3	2,9
Famiglia+Altri	191.900	16,9	7,1
Totale	2.704.300	13,1	100

Fonte: Stime ISPE con ITAXMOD su dati Banca d'Italia

- Al Sud, le famiglie monoparentali e le coppie con due o più bambini sono particolarmente a rischio: una su due famiglie monoparentali con due o più figli è povera; e due su cinque famiglie, consistenti di una coppia con tre o più figli sono povere. L'incidenza della povertà rimane per tutte le altre tipologie familiari al di sopra dei valori medi nazionali,

assumendo valori che sono più che doppi rispetto alle altre aree territoriali. Solo nel caso delle coppia senza figli essa registra valori bassi (6,5 per cento), leggermente inferiori alla media nazionale;

- Al **Centro**, il rischio di povertà è massimo per le famiglie monoparentali con due o più figli (33 per cento), ed è significativamente superiore al valore medio nazionale per le famiglie ad un solo componente (19,2 per cento) e le famiglie monoparentali con un solo figlio (16,4 per cento). Il rischio di povertà è praticamente insignificante per le coppie senza figli (2,5 per cento). Per le altre tipologie si registrano valori moderati compresi nella fascia 4-7 per cento.
- Al **Nord**, il rischio di povertà è minimo per le coppie con due o più figli (2,2 per cento) e rimane a valori particolarmente bassi per tutte le altre tipologie salvo le famiglie monoparentali, per le quali cresce esponenzialmente all'aumentare del numero dei figli; e per le persone sole, per le quali esso è pari a 10,3 per cento—il più basso valore in Italia per questo tipo di famiglie.

In termini di composizione, predominano tra i poveri

- Al **Sud**, le coppie con figli (pari a circa il 70 per cento del totale) e le famiglie ad un solo componente (pari a poco più dell'11 per cento);
- Al **Centro**, le famiglie ad un solo componente (pari a circa il 35 per cento) e le coppie con uno e due figli (pari a poco meno del 30 per cento);
- Al **Nord**, le famiglie ad un solo componente e le coppie (pari rispettivamente al 33 e al 10 per cento), le famiglie con un solo figlio (13 per cento) e le famiglie monoparentali con due o più figli (pari a circa il 17 per cento).

Tabella 2.2.2: Incidenza e composizione della povertà per tipologie familiari e residenza

Tipologie familiari	Nord			Centro			Sud		
	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %
Mono-componenti	199.698	10,3	33,3	103.767	19,2	34,1	201.204	25,9	11,2
Coppia	62.978	3,1	10,5	15.115	2,5	5,0	116.720	12,5	6,5
Coppia-1figlio	77.658	3,4	13,0	46.371	5,6	15,3	245.892	26,1	13,7
Coppia-2figli	46.991	2,2	7,8	41.521	4,4	13,7	386.415	24,0	21,5

Tipologie familiari	Nord			Centro			Sud		
	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Compos. %
Coppia-3+figli	26.924	6,9	4,5	16.038	7,7	5,3	396.726	37,0	22,0
Monopar.-1fig	56.912	13,3	9,5	25.197	16,4	8,3	103.738	35,3	5,8
Monopar.-2+f	99.446	29,5	16,6	24.790	33,0	8,2	140.145	55,7	7,8
Famiglia+ Genitori	8.224	2,6	1,4	14.666	5,9	4,8	55.284	20,6	3,1
Famiglia+Altri	20.354	5,1	3,4	16.427	5,8	5,4	155.090	34,1	8,6
Totale	599.185	5,9	100,0	303.892	7,9	100,0	1.801.214	27,3	100,0

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

(iv) **Fattori di debolezza relativa** (tabelle 2.2.3 e 2.2.4) -- La presenza di disoccupati (persone in cerca di prima occupazione e disoccupati in senso stretto); invalidi; bambini e giovani (fino ai 16 anni di età); la mancanza di un genitore; e la presenza di anziani (ovvero persone oltre 60 anni di età) tendono ad influire negativamente sullo standard di vita e la capacità delle famiglie di sfuggire alla povertà. Infatti, a parità di altre condizioni, la capacità di generare reddito di queste famiglie è ridotta dalla presenza di queste diverse forme di "fragilità". Ad esempio, tra due famiglie di uguale numerosità, è evidente che la presenza in una di esse di un invalido, di bambini ecc., riduce il "potenziale" di reddito della famiglia, sia direttamente (i minori non hanno accesso al mercato del lavoro) che indirettamente (la cura dei figli sottrae tempo altrimenti destinato all'attività produttiva). I risultati dell'analisi empirica qui di seguito riportati confermano questa affermazione.

Tabella 2.2.3: Fattori di debolezza relativa e incidenza della povertà

Tipologie familiari	Numero di Famiglie Povere	Incidenza %	Composizione %
SENZA DISOCCUPATI	1.666.432	9,5	61,6
CON DISOCCUPATI	1.037.860	32,8	38,4
SENZA INVALIDI	2.424.199	12,7	89,6
CON INVALIDI	697.041	17,3	10,4
SENZA GIOVANI O BAMBINI	1.498.133	11,2	55,4
CON GIOVANI O BAMBINI	1.206.159	16,5	44,6
SENZA VEDOV/E	2.007.251	12,2	74,2
CON VEDOV/E	697.041	16,3	25,8
SENZA ANZIANI	1.690.372	14,0	62,5
CON ANZIANI	1.013.920	11,8	37,5
Totale	2.704.292	13,1	

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

Le famiglie con disoccupati appaiono le più svantaggiate. L'incidenza della povertà raggiunge circa il 33 per cento per le famiglie con almeno un disoccupato, mentre essa è inferiore al 10 per cento per le famiglie senza disoccupati. Territorialmente, si ritrovano differenze molto forti; l'incidenza della povertà tra le famiglie con disoccupati è del 22% al Nord, del 17,4% al Centro e del 44,5% al Sud.

La presenza di invalidi nella famiglia influisce negativamente sulla capacità di reddito della famiglia. L'incidenza della povertà nelle famiglie con un invalido è pari a oltre il 17 per cento, con un differenziale rispetto alle famiglie senza invalidi di quasi 5 punti percentuali. All'impedimento fisico, quindi, si aggiunge spesso anche un forte svantaggio economico.

La diffusione della povertà tra le famiglie con bambini e giovani è di circa tre punti percentuali superiore alla media nazionale (16,5 per cento). In assenza di bambini nel nucleo familiare essa si riduce di oltre 5 punti percentuali. Anche in questo caso si ritrovano importanti divari territoriali: la povertà si attesta sul 6 per cento al Centro e al Nord e raggiunge più del 32 per cento al Sud.

La perdita del capofamiglia o del coniuge ha effetti negativi sullo standard di vita familiare (vedova/o e orfani). L'incidenza della povertà nelle famiglie colpite dalla morte di uno dei due coniugi è infatti di circa quattro punti più elevata che nelle famiglie con entrambi i coniugi (16,3 per cento).

Le famiglie con anziani, appaiono relativamente meno svantaggiate di quelle senza anziani, tra esse i nuclei poveri rappresentano poco meno del 12 per cento. Ciò riflette il successo dei programmi di previdenza sociale. La povertà è invece di circa 2,2 punti percentuali più elevata nelle famiglie senza anziani. I nuclei residenti al Sud sono, anche in questo caso, i più sfavoriti. L'incidenza della povertà è infatti di circa 23 punti percentuali superiore alla media nazionale.

La Tabella 2.2.4 disaggrega l'informazione appena descritta su base territoriale. Ancora una volta emergono chiare differenze fra le diverse ripartizioni con le famiglie povere che vivono al Sud chiaramente più svantaggiate rispetto a quelle del Nord e del Centro. A tassi di incidenza della povertà al Nord e al Centro compresi nella fascia 4-10 per cento (salvo per i disoccupati, per i quali si arriva a valori compresi tra il 17 e il 22 per cento), si contrappongono infatti tassi di incidenza superiori al 20 per cento con punte di oltre il 30 per cento (che per i disoccupati, che raggiungono addirittura il 45 per cento).

In termini di composizione e consistenza numerica, le famiglie con bambini costituiscono circa il 45 per cento di tutte le famiglie povere. Quelle con disoccupati poco più del 38 per cento, quelle con anziani poco più del 37 per cento; quelle con un coniuge vedovo e orfani il 26 per cento e, infine, quelle con un invalido il 10 per cento.

2.2.3 Perché le famiglie sono povere: capacità delle famiglie di produrre reddito e di soddisfare i propri bisogni minimi

Le cause della povertà sono molteplici. Essa può essere determinata da un solo fattore, che talvolta può essere sufficiente per cagionare precarietà, privazione, indigenza oppure miseria. Più spesso, la povertà risulta dal cumularsi di diversi fattori (malattia, perdita del proprio lavoro, ecc.). La povertà, inoltre, può manifestarsi con intensità non soltanto diversa, ma anche durare più o meno a lungo; con fasi di miglioramento che si alternano o seguono fasi di deterioramento; o essere un evento temporaneo o avere caratteristiche strutturali che permangono e si aggravano nel corso del tempo.

In mancanza di analisi *panel* sulla mobilità delle famiglie e la durata della povertà, non è possibile distinguere nel nostro paese i poveri a seconda dell'intensità dei loro bisogni. Si può presumere che la curva di distribuzione dei poveri secondo la durata sia inclinata negativamente con un massimo (moda e mediana) —come in molti altri paesi— verso i periodi brevi (1 e 2 mesi). I dati sulla mobilità verticale delle famiglie lungo la curva del reddito presentati nella Parte I fanno, tuttavia, pensare ad una curva di distribuzione secondo la durata della povertà di tipo rovesciato o, comunque, alquanto appiattita.

Una delle conseguenze più evidenti dello stato di povertà è l'incapacità di soddisfare con il proprio reddito i propri "bisogni minimi" delle famiglie. L'indicatore utilizzato a questo proposito è il "*needs adjusted income ratio(s)*" sviluppato da Kawkani e Roberti⁴². Questo indicatore, il cui valore cresce al crescere del reddito familiare, misura la quota di bisogni minimi (linea della povertà) che ciascuna famiglia copre con il proprio reddito, o con i redditi da

⁴² Cfr. nota 1.

Tabella 2.2.4: Incidenza e composizione della povertà per residenza e per famiglie con/senza Anziani, Giovani o Bambini, Disoccupati.

Ripartiz.	Categorie familiari	Numero di Famiglie povere	Incid. %	Comp. %
Nord	Senza Anziani	332.268	5,6	55,5
	Con Anziani	266.918	6,3	44,5
	Totale	599.186	5,9	100,0
Centro	Senza Anziani	200.703	8,7	66,0
	Con Anziani	103.189	6,6	34,0
	Totale	303.892	7,9	100,0
Sud	Senza Anziani	1.157.401	30,5	64,3
	Con Anziani	643.812	22,9	35,7
	Totale	1.801.213	27,3	100,0

Ripartiz.	Categorie familiari	Numero di famiglie povere	Incid. %	Comp. %
Nord	Senza Disoccupati	382.640	4,2	63,9
	Con Disoccupati	216.546	22,0	36,1
	Totale	599.186	5,9	100,0
Centro	Senza Disoccupati	210.478	6,3	69,3
	Con Disoccupati	93.414	17,4	30,7
	Totale	303.892	7,9	100,0
Sud	Senza Disoccupati	1.073.313	21,6	59,6
	Con Disoccupati	727.900	44,5	40,4
	Totale	1.801.213	27,3	100,0

Ripartiz.	Categorie familiari	Numero di Famiglie Povere	Incid. %	Comp. %
Nord	Senza Giovani e bambini	408.326	5,7	68,1
	Con Giovani e Bambini	190.860	6,4	31,9
	Totale	599.186	5,9	100,0
Centro	Senza Giovani e bambini	203.871	8,6	67,0
	Con Giovani e Bambini	100.021	6,7	32,9
	Totale	303.892	7,9	100,0
Sud	Senza Giovani e bambini	885.936	23,4	49,2
	Con Giovani e Bambini	915.278	32,4	50,8
	Totale	1.801.214	27,3	100,0

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

ciascuna fonte (lavoro, capitale e trasferimenti). Un rapporto pari a 0,5 tra, ad esempio, reddito da lavoro e linea della povertà indica pertanto che la famiglia riesce a soddisfare solo il 50 per cento dei propri bisogni minimi grazie al proprio lavoro; un rapporto pari a 1,5 mostra che la famiglia può soddisfare completamente i propri bisogni minimi e avere ancora un residuo pari a 0,5, ovvero al 50 per cento del reddito minimo, per soddisfare altri bisogni. Il valore dell'indicatore varia tra 0 e 1 per le famiglie povere, mentre assume valori superiori ad 1 per tutte le altre famiglie.

I needs adjusted income ratios non spiegano direttamente le cause della povertà, ma forniscono indizi utili per la loro individuazione e, quindi, per la predisposizione delle politiche sociali finalizzate al superamento degli ostacoli alla capacità di reddito delle famiglie. Infatti, tramite la scomposizione dei *ratios* per fonte di reddito è possibile individuare dove la "debolezza" relativa nella capacità di reddito delle famiglie povere ha le sue radici. Ad esempio, un basso reddito da lavoro può essere causato non solo da un basso salario, ma anche derivare da lavoro part-time o saltuario, o dalla mancanza di opportunità di lavoro (ad esempio, presenza di un solo percettore in famiglie con due o più persone in età attiva) o, più semplicemente, dalla perdita del posto di lavoro di uno dei membri della famiglia (cfr. i dati del Riquadro 1). Inoltre, complementando questi indicatori con l'analisi economica (cfr. per un esempio, il Riquadro 2) è possibile mettere in luce le caratteristiche individuali associate con aspetti di "debolezza" specifici nella capacità di reddito. Il Riquadro 2 fornisce al riguardo utili indicazioni al *policy maker* circa le determinanti associate alla capacità di generare reddito da lavoro, in generale, e i fattori di rischio specifici che influenzano la probabilità di percepire un basso salario.

RIQUADRO 1 MERCATO DEL LAVORO E DIFFUSIONE DI ALCUNE POSSIBILI CAUSE DI POVERTÀ'

Tabella R.2.2.1 Occupati per classi di salario orario, 1993.

classi di salario orario	Maschi (valori percentuali)	Femmine (valori percentuali)	Totale
< 5.000	5,0	4,4	9,4
> = 5.000 e < 8000	7,8	6,7	14,6
< = 8.000 e < = 10.000	12,9	7,5	20,5
> 10.000	36,8	18,8	55,6
Totale	62,5	37,5	100,0

Note: Il salario orario del primo quintile è pari a 8.100 lire, mentre il salario medio è pari a 11.700 lire.

Fonte: Indagine della Banca d'Italia su "I bilanci delle famiglie italiane", 1993.

Tabella R.2.2.2 Occupati a seconda che lavorino tutto l'anno o solo parte dell'anno e secondo l'orario di lavoro.

lavoro nell'anno	Maschi (valori percentuali)	Femmine (valori percentuali)	Totale
tutto l'anno	56,3	32,3	88,8
parte dell'anno	6,2	5,2	11,3
Totale	62,5	37,5	100,0

orario di lavoro	Maschi	Femmine	Totale
tempo pieno	61,6	33,4	95,0
tempo parziale	0,9	4,1	5,0
Totale	62,5	37,5	100,0

Fonte: Indagine della Banca d'Italia su "I bilanci delle famiglie italiane", 1993.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. R.2.2.3 Numero di disoccupati¹ secondo il sesso, la classe di età e la durata della ricerca. (Media 1993)

	breve (fino a 5 mesi)	Durata media (6-11 mesi)	lunga 12 mesi e oltre	Totale
Maschi				
15-24	49	28	42	119
25-29	34	19	47	100
30 e oltre	85	52	134	271
totale	168	99	223	490
Femmine				
15-24	42	24	42	108
25-29	26	16	39	81
30 e oltre	59	31	74	164
totale	127	71	155	353
Totale				
15-24	91	52	84	227
25-29	59	36	87	182
30 e oltre	146	82	208	436
totale	296	170	379	845

Note: 1 *Disoccupati*: persone in età di 15 anni e più che hanno perduto una precedente occupazione alle dipendenze per licenziamento, fine di un lavoro a tempo determinato, dimissioni.

Fonte: Istat, *Rilevazione delle Forze di lavoro*, Media 1993.

Riquadro 2. Capitale umano, capacità di reddito e fattori di "forza" e "debolezza" relativa.

a) *Le determinanti del salario* - La Tavola a) mostra la stima di una equazione standard del salario orario⁴³. I risultati della stima consentono di evidenziare come:

- le variabili indicative del capitale umano, abbiano un ruolo importante nel determinare il livello del salario, confermando l'ipotesi teorica sull'esistenza di una relazione diretta tra salari e anzianità di servizio, fra salari ed esperienza sul lavoro, fra salari e livello di istruzione e fra salari e qualifiche professionali. In particolare, un livello di istruzione elevato (dalla laurea in su, rispetto al diploma) ha un effetto positivo (pari al 20 per cento in più) sulla capacità di reddito; anche le differenze nei salari fra le diverse qualifiche riflettono la stessa tendenza. In particolare, se si confronta la qualifica di insegnante e di dirigente con quella di impiegato, le prime due categorie hanno un premio salariale elevato nei confronti dell'ultima (in entrambi i casi, il salario è pari al 32 per cento in più);
- lavorare parte dell'anno, ha un effetto fortemente negativo sul salario (il 70 per cento in meno rispetto a chi lavora tutto l'anno);
- la variabile della dimensione aziendale, interpretabile come *proxy* del tasso di sindacalizzazione, ha effetti rilevanti. Le imprese di piccole e piccolissime dimensioni, rispetto a quelle di medie dimensioni, hanno, effettivamente, un salario comparativamente inferiore (dal 30 al 2 per cento in meno), mentre nelle imprese di dimensioni medio grandi il differenziale sul salario è positivo, ma di entità molto contenuta (dal 2 al 5 per cento in più);
- anche la distinzione per aree geografiche mostra l'esistenza di differenze nei salari: la differenza più accentuata è quella tra i salari orari delle aree del sud e delle isole rispetto a quelli del nord-ovest (il salario è rispettivamente il 9 ed il 7 per cento in meno);

⁴³ Riquadro a cura di Paola Tanda. L'equazione del salario orario è stata stimata secondo la metodologia proposta da Mincer (*Schooling, Experience and Earnings*, Columbia University Press, New York, 1974): la variabile dipendente è il logaritmo naturale del salario orario. Le variabili indipendenti sono costituite da alcune variabili continue quali l'anzianità di servizio, l'esperienza sul lavoro attuale e l'età e da un insieme di dummy per la qualifica professionale, la dimensione aziendale, i settori, l'area geografica, l'istruzione, lo stato civile ed altre caratteristiche dell'individuo.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- le differenze fra settori non sono nel complesso di entità considerevole, con l'eccezione del settore agricolo, dove il salario risulta essere inferiore del 15 per cento rispetto al settore manifatturiero che costituisce il termine di paragone. Inoltre, nei settori del credito e assicurazioni e dei trasporti e comunicazioni vi è un premio salariale pari, rispettivamente, al 14 ed al 10 per cento;
- le differenze di salario fra i sessi sono piuttosto significative, il salario degli uomini è, infatti, il 9 per cento in più rispetto a quello delle donne;
- infine, essere capofamiglia, rispetto al non esserlo, ha un effetto positivo sul salario (6 per cento in più).

Tavola a) Le determinanti del salario

Variabili	coefficiente	t statistico	Variabili	coefficiente	t statistico
Costante	2,0786	48,7			
attività lavorativa			area geografica		
anzianità' di servizio	0,0096	5,1	nord est	0,0153	1,1
anzianità' di servizio ²	-0,0002	-7,1	centro	-0,0195	-1,5
esperienza sul lavoro	0,0039	5,5	sud	-0,0940	-6,8
parte dell'anno	-0,7016	-45,6	isole	-0,0737	-4,0
qualifica			caratteristiche dell'individuo		
operaio	-0,1157	-8,3	età	0,0062	5,2
insegnante	0,3183	16,5	sessom	0,0915	7,4
direttivo/quadro	0,1111	4,9	capofamiglia	0,0650	5,0
dirigente	0,3202	9,9	presenza di figli	0,0055	0,4
dimensione aziendale			istruzione		
fino a 4 addetti	-0,2847	-11,7	nessun titolo e		
5-19 addetti	-0,1446	-6,7	licenza elementare	-0,2009	-10,6
20-49 addetti	-0,0200	-0,8	licenza media inferiore	-0,0926	-6,9
100-499 addetti	0,0152	0,6	laurea e post laurea	0,1937	10,8
oltre 500 addetti	0,0502	2,2	stato civile		
settori			non sposato	-0,0895	-6,5
agricoltura	-0,1568	-5,6	separato/divorziato	-0,0320	-1,1
costruzioni, edilizia	0,0581	2,7	vedovo	-0,0437	-1,1
commercio	0,0084	0,5			
trasporti, comunicazioni	0,1013	3,8			
credito e assicurazioni	0,1383	5,1			
servizi alle imprese	0,0341	1,2			
servizi privati	-0,0360	-1,5			
pubblica amm.	0,0156	0,8			

Note: variabile dipendente: logaritmo naturale del salario orario; variabili dummy - 1 se maschio, vive nel nord ovest, sposato, lavora tutto l'anno, con licenza media inferiore, impiegato, lavora nell'industria manifatturiera ed in una impresa di medie dimensioni (50-99 addetti), capofamiglia e con figli;

Multiple R = 0,794; R Square = 0,631; Adj R Square = 0,629; Standard Error = 0,35; F = 283,37.

Numero di osservazioni 6001

Fonte: stima ISPE sui dati dell'Indagine Banca d'Italia su I bilanci delle famiglie italiane nel 1993.

b) Il basso salario: analisi dei fattori di rischio - La Tavola b) mostra come la probabilità di essere percettore di basso salario (definito come il salario minore o uguale al primo percentile) possa essere influenzata da alcune caratteristiche degli individui e dell'attività lavorativa.

Tavola b) Le determinanti del basso salario: analisi dei fattori di rischio - La probabilità di percepire un basso salario

aumenta se:		diminuisce se:	
	aumento della probabilità		diminuzione della probabilità
Caratteristiche		Caratteristiche	
qualifica		attività lavorativa	
operaio	0,25	esperienza sul lavoro	-0,001 (*)
dimensione aziendale		anzianità' di servizio	-0,005 (*)
fino a 4 addetti	0,7	tutto l'anno	-0,2
5-19 addetti	0,3	qualifica	
20-49 addetti	0,08	insegnante	-0,10
settori		direttivo/quadro	-0,04
agricoltura	0,2	dirigente	-0,03
commercio	0,005	dimensione aziendale	
servizi alle imprese	0,005	100-499 addetti	-0,03
servizi privati	0,06	oltre 500 addetti	-0,10

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

<i>area geografica</i>		<i>settori</i>	
centro	0,06	costruzioni, edilizia	-0,07
sud	0,25	trasporti, comunicazioni	-0,03
<i>istruzione</i>		credito e assicurazioni	-0,08
nessun titolo e		pubblica	
licenza elementare	0,12	<i>caratteristiche dell'individuo</i>	
<i>stato civile</i>		età	-0,011 (*)
non sposato	0,14	<i>sessom</i>	-0,10
separato/divorziato	0,06	capofamiglia	-0,07
<i>caratteristiche dell'individuo</i>		<i>istruzione</i>	
presenza di figli	0,02	diploma	-0,06
		laurea e post laurea	-0,12
		<i>stato civile</i>	
		vedovo	-0,003

Note: Probabilità non condizionata di percepire un basso salario: 25 %; nel caso di un individuo di riferimento di sesso maschile, che vive nell'area del centro, con diploma, sposato, la probabilità è pari al 7,7 %.

(*) l'anzianità di servizio, l'esperienza sul lavoro attuale e l'età mostrano l'incremento relativo ad un anno addizionale di lavoro o di età, valutati rispettivamente nel punto corrispondente all'anzianità media (13 anni), all'esperienza media (19 anni) ed all'età media (39 anni) del campione.

Fonte: stima ISPE sui dati dell'Indagine Banca d'Italia su i bilanci delle famiglie italiane nel 1993.

I needs adjusted income ratios contenuti nella Tabella 2.2.5 permettono invece di analizzare la relazione esistente tra bisogni minimi e capacità di reddito delle famiglie. I *ratios* si riferiscono al reddito disponibile totale e disaggregato per ciascuna delle seguenti fonti di reddito familiare (tutti i dati fanno riferimento al reddito netto o disponibile): (i) redditi da lavoro dipendente; (ii) redditi da lavoro autonomo; (iii) redditi da capitale reale e finanziario; e (iv) redditi da trasferimenti (da cui sono state scorporate le pensioni sociali e di invalidità).

Da dati (cfr. Appendice 1 Tabella A.2.2.a) emerge che:

- le famiglie povere riescono complessivamente
 - a soddisfare in media poco più della metà dei propri bisogni minimi (64 percento);
- Per ogni 100 lire di bisogni minimi equivalenti
 - 33 lire provengono da reddito da trasferimenti (di cui 8 percento per le pensioni sociali e di invalidità).
 - 18 lire da reddito da lavoro dipendente,
 - 8 lire da reddito da lavoro autonomo,
 - 5 lire da reddito da capitale reale,

Il reddito da trasferimenti è pertanto la principale fonte di reddito dei poveri, seguito dal reddito da lavoro dipendente.

- la quota di bisogni minimi non soddisfatta è pari in media al 36 per cento;
- esistono differenze importanti tra diverse tipologie familiari. Le famiglie che più incontrano difficoltà nel soddisfare i propri bisogni minimi sono le famiglie monoparentali con due o più figli (rapporti pari a 0,57 per il reddito disponibile totale e a 0,27 per il reddito da lavoro) e le coppie con due o più figli (rapporti pari a circa 0,59 e 0,20 rispettivamente).
- tanto più elevata è l'importanza dei trasferimenti (rapporti superiori a 0,50), maggiore è la quota di bisogni minimi che le famiglie riescono a soddisfare: è il caso delle coppie senza figli (0,64). Quando invece il reddito da lavoro è la principale fonte di reddito, come nel caso delle famiglie con 2 e 3 o più figli (rapporti pari a più di 0,25), l'importanza del reddito da trasferimenti è minore. Similmente, tra le famiglie monoparentali si ritrova una associazione inversa tra reddito da lavoro e reddito da trasferimenti. Infatti, nelle famiglie monoparentali con un solo figlio il reddito da lavoro copre una parte minima dei consumi necessari. Il basso reddito da lavoro, viene tuttavia integrato da una quota relativamente alta di trasferimenti. Complessivamente, quindi, esse riescono a soddisfare più di due terzi dei propri bisogni minimi. Nel caso delle famiglie monoparentali con due o più figli, invece, l'importanza dei trasferimenti è molto più bassa, circa la metà; e l'importanza del reddito da lavoro è più che doppia. Ciononostante, esse riescono a coprire solo poco più della metà dei propri bisogni minimi. Emerge pertanto un'indicazione di conflitto evidente tra scelte di mercato del lavoro degli individui e politiche sociali.

L'analisi per i gruppi ad alto rischio (tabelle da A.2.2.a a A.2.2.d) aggiunge ulteriore evidenza al conflitto appena descritto. Infatti

- nelle famiglie povere con anziani, l'importanza del reddito da trasferimenti è elevata (0,64 per cento dei bisogni minimi) e quella del reddito da lavoro è bassa (0,05), ciononostante esse riescono a soddisfare circa il 75 per cento dei loro bisogni minimi. Nelle famiglie povere senza anziani, l'importanza dei trasferimenti è invece bassa (0,15) e la quota di bisogni minimi soddisfatti dal reddito da lavoro è cinque volte superiore, pari a circa 0,25. Tuttavia, esse riescono a soddisfare soltanto poco meno del 60 per cento dei propri bisogni minimi, cioè meno che le famiglie con anziani.
- le famiglie povere senza bambini riescono a soddisfare (rapporto pari a 0,70) una maggior proporzione dei propri

bisogni minimi (0,58) che le famiglie con bambini, grazie alla maggiore importanza dei trasferimenti —di oltre quattro volte superiore rispetto a quest'ultime. Anche in questo caso emerge una relazione inversa tra impegno nel mercato del lavoro e reddito da trasferimento, nonostante le famiglie con bambini siano un obiettivo esplicito delle politiche di sostegno del reddito.

- nelle famiglie con o senza disoccupati la quota di trasferimenti è superiore, a parità di reddito da lavoro, nelle famiglie senza disoccupati che in quelle con disoccupati. Questo risultato conferma lo scarso *targeting* delle politiche assistenziali nel nostro paese.

In conclusione, dall'analisi dei *needs adjusted income ratios* emergono i conflitti, le incongruenze e le discriminazioni orizzontali che esistono all'interno del modello di politica sociale italiano. Essi sono chiaramente riconducibili all'approccio di tipo pre-Beveridge su cui il modello si fonda, cioè alle categorizzazioni basate su criteri legati, principalmente, alla condizione professionale (esser lavoratore dipendente) e all'età (essere anziano), ma non allo standard di vita, ovvero l'essere o non essere povero. La Tabella A.2.2.e conferma questa filosofia. I poveri, per essere riconosciuti tali devono appartenere ai gruppi "meritevoli" per aver diritto al sostegno del reddito. Infatti, l'importanza relativa dei trasferimenti è elevata per non attivi (principalmente gli anziani) —in media, ai non attivi è garantito un sostegno del reddito pari a circa il 50 per cento dei bisogni minimi — e modesta per i lavoratori dipendenti, per i quali i trasferimenti si posizionano su livelli di quasi cinque volte inferiori rispetto agli anziani —in media, la loro quota è pari a circa il 12 per cento dei bisogni minimi. I lavoratori autonomi, invece, anche se poveri sono lasciati a se stessi. Infatti, l'importanza del reddito da trasferimento per gli autonomi poveri è, in media, praticamente irrilevante (0,02 per cento). La presunzione di evasione applicata nei loro confronti sembra rappresentare un pregiudizio insormontabile per cui, il beneficio dell'evasione tollerato per gli autonomi ricchi viene pagato dagli autonomi poveri con l'esclusione da ogni forma di sostegno del reddito.

E' evidente che una politica sociale così concepita non può essere uno strumento di coesione e di coagulazione del consenso attorno alle necessità dei gruppi a reddito più basso, ma solo "merce di scambio" nel mercato politico.

2.2.4 Condizioni di vita, bisogni, sostegno del reddito e incentivi

L'analisi dei poveri per tipologie familiari e sulla base dei *needs adjusted ratios* svolta nelle due sezioni precedenti necessita, per poter essere utilizzata a fini di *policy making*, di essere compattata in una unica "carta di navigazione" del mondo della distribuzione del reddito italiana. In questo mondo esistono due tipi di regole distributive principali, cioè

- le regole applicate nel "continente del mercato" per la distribuzione del reddito prodotto dagli attivi (fase della distribuzione originaria o primaria);
- le regole applicate nel "continente dei trasferimenti" dove abitano i non attivi e il reddito si rilevava dal Grafico 2.2.1 è redistribuito, ma non prodotto (fase della distribuzione derivata o secondaria). Affiancano, questi due continenti quattro "isole" con modelli distributivi misti dove le regole del mercato e della redistribuzione si intersecano in misura più o meno importante.

1. Continente della distribuzione primaria del reddito: famiglie con capofamiglia in età attiva e almeno un lavoratore (cfr. Tabella 2.2.5) --

Il primo "continente" è quello degli individui e delle famiglie con capofamiglia in età attiva (convenzionalmente individuata in questo studio nella fascia fra i 18 e 60 anni) e almeno un lavoratore. Esso è popolato dal 43 per cento di tutte le famiglie italiane, di cui circa l'88 per cento non sono povere e il 12 per cento sono povere. Per entrambe la fonte principale di reddito è il reddito da lavoro.

In questo continente la regola distributiva applicata è "a ciascuno secondo il proprio lavoro (e/o meriti)". Il problema principale per la politica sociale è di non distorcere gli incentivi del mercato, cioè non rendere conveniente sostituire tempo libero al lavoro, e non incoraggiare l'assistenzialismo. Ciò richiede politiche redistributive legate a variabili non economiche oppure calibrate all'impegno degli individui nel mercato del lavoro (nella fattispecie al salario) e strumenti adatti per calibrare il sostegno del reddito concesso ai "meriti acquisiti" nel mercato del lavoro (*workfare*) o, con l'investimento in capitale umano (*edfare*).

Graf. 2.2.1 Ricchi e Poveri in Italia: i diversi "continenti" e le diverse "isole" della distribuzione del reddito

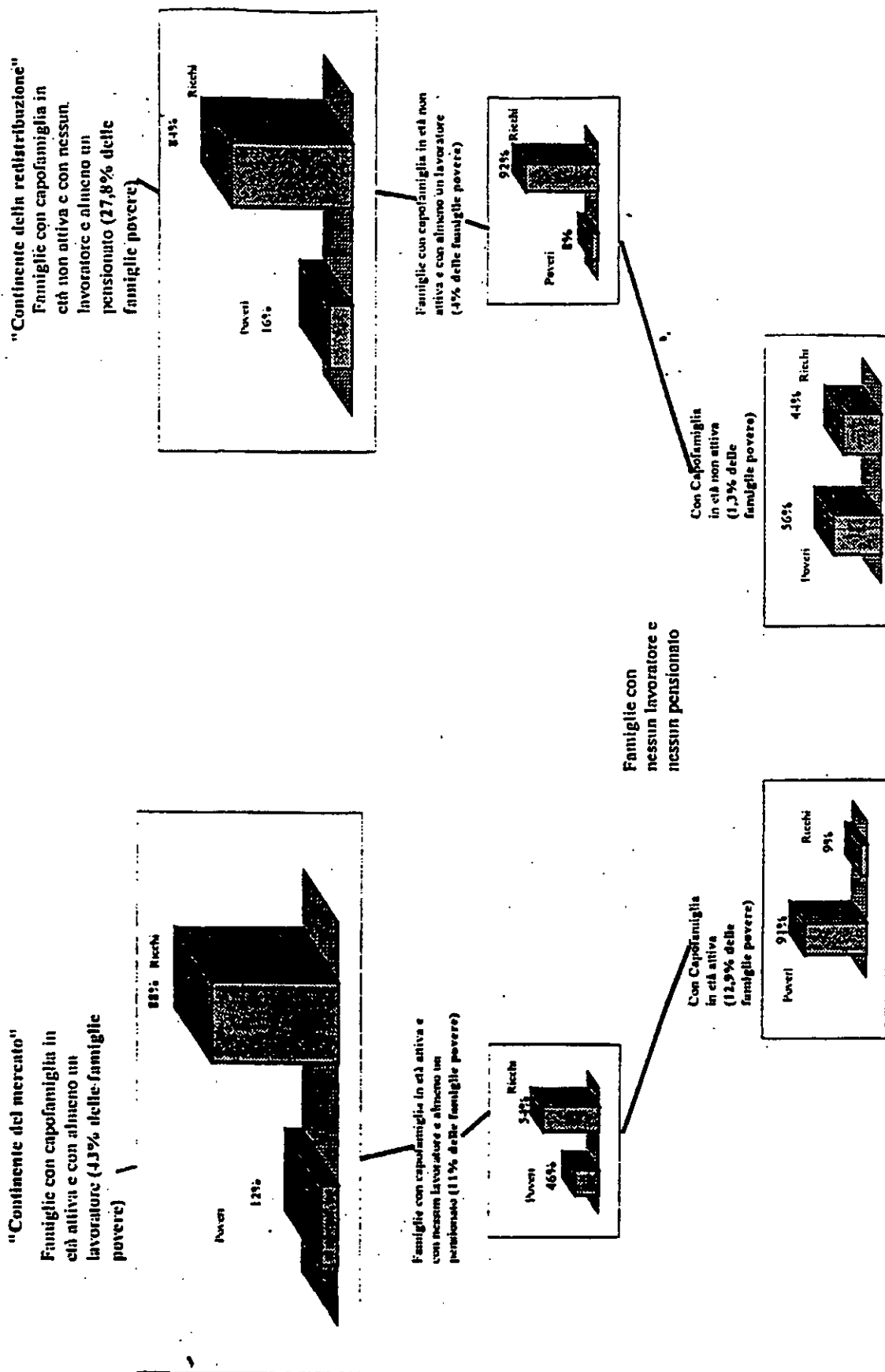


Tabella 2.2.10 Analisi dell'incidenza della povertà (poverty-rate) per tipologia lavorativa e caratteristiche socio-professionali del capofamiglia

	ALMENO UN LAVORATORE				NESSUN LAVORATORE E ALMENO UN PENSIONATO				NESSUN LAVORATORE E NESSUN PENSIONATO				TOTALE
	senza figli		con figli (*)		senza figli		con figli (*)		senza figli		con figli (*)		
	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	
a. CAPOFAMIGLIA IN ETA'													
ATTIVA (meno di 60 anni)	6%	5%	30%	11%	37%	17%	88%	38%	75%	100%	98%	97%	14%
a1. occupato	5%	5%	28%	11%									9%
di cui: a1.1 invalido civile	0%	4%		17%									12%
a2. disoccupato	21%	26%	100%	40%	70%	76%	100%	100%	99%	100%	100%	96%	73%
di cui: a2.1 meno di 35 anni	17%	0%	100%	12%	82%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	75%
di cui: a2.2 dai 35 ai 55 anni	18%	26%	100%	46%	67%	53%		100%	100%	100%	100%	95%	71%
di cui: a2.3 dai 55 ai 60 anni	100%	61%		0%	100%				93%	100%			84%
a3. pensionato e/o inabile	12%	4%	15%	23%	32%	11%	87%	36%					19%
di cui: a3.1 invalido civile	14%	7%	0%	55%	63%	68%	43%	92%					40%
a4. altri	12%	9%	19%	11%	77%	34%	92%	50%	62%	100%	97%	100%	31%
b. CAPOFAMIGLIA IN ETA'													
NON ATTIVA (> 60 anni)	5%	5%	26%	3%	17%	9%	44%	67%	55%	68%		100%	12%
b1. occupato	14%	5%	0%	7%									7%
b2. disoccupato		100%							87%	100%		100%	96%
b3. pensionato	3%	4%	30%	1%	17%	8%	44%	67%					12%
di cui: b3.1 invalido civile	0%	4%	0%	0%	15%	13%	100%	100%					13%
di cui: b3.2 pens. sociale	21%	0%	0%	0%	57%	40%							47%
b4. altri	0%	0%		0%	12%	29%			52%	0%			29%
TOTALE	6%	5%	29%	11%	19%	10%	83%	44%	68%	97%	98%	97%	13%

(*) figli: età inferiore a 18 anni

Fonte: Sime Ispe. cfr. Tabella 2.2.1

L'incidenza della povertà tra coloro che abitano questo continente raggiunge punte massime nel caso in cui il capofamiglia sia disoccupato, specie nelle famiglie monoparentali (100 per cento), le persone sole e le coppie senza figli con capofamiglia la cui età è compresa nella fascia 55-60 anni (100 e 61 per cento rispettivamente). L'invalidità è anch'essa un fattore di rischio, particolarmente per le coppie con figli (55 per cento). Il rischio di povertà per le famiglie con figli è più elevato che per le altre tipologie anche quando il capofamiglia è occupato. L'incidenza della povertà è infatti due volte e quasi sei volte più elevata per le coppie con figli che per le coppie e le persone sole senza figli rispettivamente. Per le famiglie monoparentali, la povertà è più elevata quando il capofamiglia lavora invece che quando egli è pensionato.

Tra le famiglie povere che abitano questo continente predominano le coppie con figli e capofamiglia occupato (pari al 25 per cento di tutti i poveri) e le coppie senza figli (circa il 7 per cento di tutti i poveri).

2. Continente della distribuzione derivata o secondaria: famiglie di non attivi con nessun lavoratore e almeno un pensionato (cfr. Tabella 2.2.6) --Il secondo "continente" è abitato dalle famiglie il cui capofamiglia non è più in età attiva (convenzionalmente stabilita pari a 60 anni) cioè da circa il 28 per cento di tutte le famiglie italiane. Il 16 per cento delle famiglie è povero e l'84 per cento non è povero. La fonte principale del reddito è il reddito da trasferimenti ed il reddito da capitale reale e finanziario.

In questo continente, la regola distributiva fa riferimento al lavoro e/o meriti passati, cioè all'accumulazione di capitale (risparmio passato) e di diritti previdenziali pubblici o privati. La capacità delle famiglie in questo continente di soddisfare i propri bisogni è anch'essa legata ai comportamenti passati, cioè alla scarsa accumulazione durante la propria vita lavorativa. Il *lag* temporale fra i comportamenti e le condizioni di vita attuali delle famiglie comporta che la redistribuzione non ha un effetto diretto sugli incentivi delle generazioni attuali di non attivi (sebbene essa può influire su quelli delle future generazioni di non attivi). La redistribuzione può quindi prescindere dai problemi di incentivo al lavoro (non però dagli incentivi al risparmio o dai problemi di sostenibilità macroeconomica). Le politiche di sostegno del reddito possono pertanto essere calibrate sia sul reddito per attuare un semplice "*topping up*", oppure su variabili non economiche particolarmente indicative di stati di "fragilità" (ad es. stato di salute), più facili da identificare rispetto agli individui attivi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 2.2.6 Composizione delle famiglie povere per tipologia lavorativa e caratteristiche socio-professionali del capofamiglia (valori percentuali)

	ALMENO UN LAVORATORE				NESSUN LAVORATORE E ALMENO UN PENSIONATO				NESSUN LAVORATORE E NESSUN PENSIONATO				TOTALE
	senza figli		con figli (*)		senza figli		con figli (*)		senza figli		con figli (*)		
	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	singolo	coppia	mono- parentale	coppia	
a. CAPOFAMIGLIA IN ETA'													
ATTIVA (meno di 60 anni)	3.2%	6.8%	4.6%	28.4%	4.3%	2.2%	2.7%	1.8%	3.6%	1.0%	2.2%	6.2%	66.9%
a1. occupato	2.2%	5.2%	3.6%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	36.0%
di cui: a1.1 invalido civile	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
a2. disoccupato	0.1%	0.4%	0.7%	1.4%	0.7%	0.8%	0.0%	0.1%	1.6%	0.8%	0.7%	5.1%	12.5%
di cui: a2.1 meno di 35 anni	0.1%	0.0%	0.3%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	1.0%	0.2%	0.3%	1.4%	3.7%
di cui: a2.2 dai 35 ai 55 anni	0.1%	0.2%	0.4%	1.3%	0.5%	0.3%	0.0%	0.0%	0.5%	0.4%	0.4%	3.7%	7.8%
di cui: a2.3 dai 55 ai 60 anni	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	1.0%
a3. pensionato e/o inabile	0.5%	0.7%	0.3%	1.0%	3.2%	1.2%	2.1%	1.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	10.4%
di cui: a3.1 invalido civile	0.0%	0.2%	0.0%	0.5%	0.6%	0.6%	0.0%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.6%
a4. altri	0.3%	0.5%	0.1%	1.0%	0.4%	0.3%	0.6%	0.2%	2.0%	0.2%	1.5%	1.1%	7.9%
b. CAPOFAMIGLIA IN ETA'													
NON ATTIVA (> 60 anni)	0.8%	2.4%	0.6%	0.1%	18.1%	8.7%	0.2%	0.8%	1.3%	0.1%	0.0%	0.0%	33.1%
b1. occupato	0.4%	0.6%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%
b2. disoccupato	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.6%
b3. pensionato	0.4%	1.4%	0.6%	0.0%	18.0%	8.1%	0.2%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	29.6%
di cui: b3.1 invalido civile	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	1.2%	0.8%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%
di cui: b3.2 pens. sociale	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.7%
b4. altri	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.6%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	1.7%
TOTALE	4.0%	9.2%	5.3%	28.5%	22.4%	10.9%	2.8%	2.6%	4.9%	1.0%	2.2%	6.2%	100.0%

(*) figli: età inferiore a 18 anni

Fonte: Sisme Ispe, cfr. Tabella 2.2.1

L'incidenza della povertà in questo continente è più bassa rispetto alle famiglie del primo continente. Più esposte al rischio di povertà sono le famiglie con figli, coppie (67 per cento) o famiglie monoparentali con capofamiglia pensionato (44 per cento o, se invalido civile, 100 per cento, oppure 30 per cento se c'è un lavoratore nella famiglia). I pensionati sociali, che vivono da soli o in coppia sono anche essi ad alto rischio (57 e 40 per cento, rispettivamente).

Tra le famiglie povere che abitano questo continente predominano i pensionati (individui soli e coppie) senza figli (circa 28 per cento), di cui circa il 4 per cento riceve una pensione sociale e il 2 per cento una pensione di invalidità civile.

3. Le Isole-- Più o meno lontane da questi due continenti sono una serie di "isole" abitate da:

- *Famiglie con capofamiglia in età non attiva con almeno un lavoratore* (4 per cento di tutte le famiglie)
- *Famiglie con capofamiglia in età attiva senza lavoratori e almeno un pensionato* (11 per cento di tutte le famiglie)
- *Famiglie con capofamiglia in età attiva con nessun lavoratore e nessun pensionato* (13 per cento di tutte le famiglie)
- *Famiglie con capofamiglia in età attiva con nessun lavoratore e nessun pensionato* (1,3 per cento di tutte le famiglie)

cioè da gruppi eterogenei, alcuni più facili da identificare, come le famiglie con capofamiglia attivo con almeno un pensionato, e le famiglie con capofamiglia non attivo con almeno un lavoratore; ed altre particolarmente difficili da identificare sulla base delle normali variabili socio-economiche e demografiche utilizzate. Alcuni dei limiti sono imputabili, in Italia come negli altri paesi, alle difficoltà incontrate con le indagini campionarie nei confronti di gruppi piccoli e atipici. Altre, invece, riflettono semplicemente la molteplicità delle possibili combinazioni dei fattori della marginalità.

Infine, le righe "altri" nella Tabella 2.2.5, linee a.4 e b.4 individuano famiglie nelle quali si ritrova almeno un lavoratore o almeno un pensionato che vivono nel primo e secondo continente confuse, ma non integrate con le altre famiglie. Non ci sono tra esse, disoccupati dichiarati, ma l'incidenza della povertà è elevatissima: i tassi sono compresi nella fascia 34-92 per cento. Similmente alle famiglie che

vivono nelle “isole” con nessun lavoratore e nessun pensionato, esse sono estremamente difficili da esplorare. L'incidenza della povertà è ai livelli massimi, praticamente vicina al 100 per cento. Esse sono abitate da individui non occupati o senza stabile occupazione, spesso individui soli e coppie con capofamiglia di età inferiore a 35 anni. Non mancano tuttavia le famiglie con bambini. Mancano invece lavoratori stabilmente inseriti nel mercato del lavoro e pensionati. E' questo il mondo dei marginali, dove l'intensità della povertà raggiunge punte massime (cfr. Riquadro 3). I problemi statistici e di rappresentatività, pur se seri, non costituiscono una giustificazione sufficiente per ignorare l'esistenza di questo segmento della popolazione afflitta da problemi così acuti da spingere alla disperazione e dar luogo a “costi della povertà” quali quelli descritti nel Riquadro 4.

RIQUADRO 3: MARGINALITA' E POVERTA' ESTREME

Tra i fattori di fragilità che più sovente sono associati alle forme di povertà estrema figurano: la mancanza di lavoro, la malattia, soprattutto cronica, l'alloggio insalubre o la mancanza di alloggio, la disoccupazione, l'abbandono scolastico, lo stato di isolamento e, fra i fattori economici, la mancanza di un reddito regolare ed risparmio accumulato.

La marginalità risulta associata:

- a un avvenimento -- quale sfratto, separazione, morte del capofamiglia e perdita del lavoro;
- allo stato di salute -- quali malattia, lungodegenza, handicap e etilismo;
- ad una situazione familiare -- quali donna sola capofamiglia, famiglia numerosa, mancanza del capofamiglia o di uno dei due genitori;
- a condizioni di vita ed eventi particolari -- quali casa insalubre, esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione;
- appartenenza etnica -- immigrati e zingari;

con, spesso, il cumulo di più “fragilità” relative: all'alloggio, alla salute, al lavoro e bassa istruzione, handicap, famiglia numerosa, mancanza di uno dei due genitori e la non autosufficienza.

Tra i gruppi maggiormente colpiti figurano:

- gli anziani, specie nei casi di non autosufficienza e di cattive condizioni di salute. In Italia, circa il 33 per cento degli anziani ultra 75enni non è autosufficiente (stime della Fondazione Agnelli, Il futuro degli italiani);
- i minori, specie nei casi di abbandono, semi-abbandono e istituzionalizzazione; degli orfani e nei casi di abbandono della scuola dell'obbligo. Il numero di minori assistiti è stimato in circa 75.000 dalla Consulta nazionale delle opere caritative e assistenziali;
- le persone senza fissa dimora, a causa di sfratto, disoccupazione, carcerazione, separazione, devianza. Il loro numero in Italia è stimato da FEANTE (Federation européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri, Rapport sur les sans-abri, 1993) in circa 150-220 mila individui.

Dalla “carta geografica” della povertà così predisposta emergono indicazioni circa i possibili strumenti di intervento e la grande varietà ed eterogeneità delle condizioni di povertà. Le indicazioni che ne discendono sono utili ma non sorprendono; esse infatti confermano una costante delle politiche sociali di lotta alla povertà. Esse sono:

- la povertà non ha “classi” ma colpisce trasversalmente tutti i gruppi e le categorie. Giustamente l'art.38 della Costituzione riconosce un

diritto al mantenimento e all'assistenza sociale a tutti i gruppi, dal momento che riconosce un diritto agli inabili sprovvisti di mezzi necessari e ai lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e disoccupazione involontaria;

- la necessità di estendere l'applicazione dei criteri di equità orizzontale anche ai trasferimenti e alle garanzie minime, affinché a parità di condizioni economiche tutti si vedano riconosciuto un diritto al reddito minimo;
- La lotta alla povertà si identifica con l'obiettivo della garanzia del "minimo vitale". Tuttavia, modi e metodi per conseguire tale obiettivo possono differire;
- La garanzia del minimo vitale va tagliata sulle caratteristiche dei poveri ed i loro bisogni e tenuto conto dei condizionamenti fronteggiati e delle interrelazioni tra programmi diversi.

RIQUADRO 4: TRAGEDIE DELLA DISOCCUPAZIONE NEL 1997: COSTI SOCIALI CHE FORSE AVREBBERO POTUTO ESSERE EVITATI SE FOSSE ESISTITO UN SISTEMA DI PROGRAMMI ASSISTENZIALI ADEGUATO

5 Gennaio: Una giovane laureata in architettura, senza lavoro, si impicca a Carmiano (Lecce)

28 Gennaio: Un muratore disoccupato, D.L.C., si impicca a Partinico (Palermo)

11 Febbraio: Sull'autostrada Catania-Messina, A.L. F., di 35 anni, presa dallo sconforto per il marito disoccupato si dà fuoco nella sua auto con i quattro figli

5 Marzo: A Conversano (Bari) s'impicca un operaio senza lavoro

13 Marzo: A Somma Vesuviana (Napoli), un padre di tre figli, N. M., di 38 anni, senza lavoro fisso si spara all'addome

21 Marzo: G.L.M., di 33 anni, sposato e con quattro figli, in cerca di lavoro da tre anni, si dà fuoco in Municipio davanti al sindaco di Caltagirone (Catania)

7 Aprile : A Padova un disoccupato di 37 anni si toglie la vita gettandosi da un canale

13 Giugno: A Carini (Palermo), un disoccupato di 33 anni, B. P., si suicida lanciandosi in una scarpata

Fonte: Corriere della Sera, Agosto 3, 1997, p.13

**APPENDICE: Indicatori 1 "Needs adjusted income ratios" secondo
diverse classificazioni delle famiglie**

**Tabella A.2.2.a: "Needs adjusted income ratios" per le famiglie povere e
per tipologie familiari.**

Categorie	Familiari	Reddito Disponibile/ Lpe	Reddito da lavoro dipendente/ LPE	Reddito da lavoro autonomo e da impresa/ LPE	Reddito Da Capitale Reale E Finanziario/ Lpe	Reddito Da Trasferimenti/ Lpe	Pensioni Sociali Ed Invalidità/ Lpe
Mono-componente	Valore medio indice	0,64	0,02	0,02	0,06	0,54	0,17
	Fam.povere	504.669	504.669	504.669	504.669	504.669	504.669
Coppia	Valore medio indice	0,74	0,04	0,03	0,04	0,64	0,22
	Fam.povere	194.813	194.813	194.813	194.813	194.813	194.813
Coppia-1 figlio	Valore medio indice	0,67	0,27	0,12	0,07	0,21	0,03
	Fam.povere	369.921	369.921	369.921	369.921	369.921	369.921
Coppia -2 figli	Valore medio indice	0,59	0,27	0,16	0,03	0,13	0,02
	Fam.povere	474.927	474.927	474.927	474.927	474.927	474.927
Coppia -3+ figli	Valore medio indice	0,63	0,25	0,17	0,02	0,18	0,02
	Fam.povere	439.688	439.688	439.688	439.688	439.688	439.688
Monoparentali - 1 figlio	Valore medio indice	0,74	0,11	0,03	0,06	0,54	0,07
	Fam.povere	185.847	185.847	185.847	185.847	185.847	185.847
Monoparentali - 2 figli	Valore medio indice	0,57	0,21	0,03	0,04	0,29	0,01
	Fam.povere	264.381	264.381	264.381	264.381	264.381	264.381
Famiglie+genit.	Valore medio indice	0,60	0,08	0,01	0,03	0,49	0,16
	Fam.povere	78.174	78.174	78.174	78.174	78.174	78.174
Famiglie+altri	Valore medio indice	0,68	0,28	0,01	0,05	0,35	0,09
	Fam.povere	191.871	191.871	191.871	191.871	191.871	191.871
Totale	Valore medio indice	0,64	0,18	0,08	0,05	0,33	0,08
	Fam.povere	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292

(1) L'indicatore è pari al rapporto tra il reddito ottenuto dalle singole fonti e la linea della povertà equivalente. Un rapporto maggiore di uno indica che la fonte di reddito considerato soddisfa interamente i bisogni minimi. Il contrario è vero quando il valore è inferiore a uno

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

Tabella A.2.2.b: "Needs adjusted income ratios" 1 per le famiglie con/senza anziani

Categorie familiari		Reddito disponibile/ LPE	Reddito da lavoro dipendente/ LPE	Reddito da lavoro autonomo e da impresa/ LPE	Reddito da capitale reale e finanziario /LPE	Reddito Da Trasferimenti/ Lpe	di cui: Pens Soc ed Invalidità/ LPE
Senza Anziani	Valore medio indice	0,58	0,26	0,13	0,04	0,15	0,02
	Fam.Povere	1.690.372	1.690.372	1.690.372	1.690.372	1.690.372	1.690.372
Con Anziani	Valore medio indice	0,75	0,05	0,01	0,05	0,64	0,17
	Fam.Povere	1.013.920	1.013.920	1.013.920	1.013.920	1.013.920	1.013.920
Totale	Valore medio indice	0,64	0,18	0,08	0,05	0,33	0,08
	Fam.Povere	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

Tabella A.2.2.c: "Needs adjusted income ratios" 1 per le famiglie con/senza giovani o bambini

Categorie familiari		Reddito disponibile/ LPE	Reddito da lavoro dipendente/ LPE	Reddito da lavoro autonomo e da impresa/ LPE	Reddito da capitale reale e finanziario /LPE	Reddito da trasferim e pensioni/ LPE	di cui: Pens Soc ed Invalidità/ LPE
Senza Giovani e Bambini	Valore medio indice	0,70	0,12	0,04	0,06	0,49	0,13
	Fam.Povere	1.498.133	1.498.133	1.498.133	1.498.133	1.498.133	1.498.133
Con Giovani e Bambini	Valore medio indice	0,58	0,26	0,14	0,03	0,14	0,02
	Fam.Povere	1.206.159	1.206.159	1.206.159	1.206.159	1.206.159	1.206.159
Totale	Valore medio indice	0,64	0,18	0,08	0,05	0,33	0,08
	Fam.Povere	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

Tabella A.2.2.d: "Needs adjusted income ratios" 1 per le famiglie con/senza disoccupati

Categorie familiari		Reddito disponibile/ LPE	Reddito da lavoro dipendente/ .LPE	Reddito da lavoro autonomo e da impresa/ LPE	Reddito da capitale reale e finanziario /LPE	Reddito da trasferim e pensioni/ LPE	di cui: Pens Soc ed Invalidità/ LPE
Senza Disoccup.	Valore medio indice	0,69	0,18	0,08	0,05	0,38	0,10
	Fam.Povere	1.666.432	1.666.432	1.666.432	1.666.432	1.666.432	1.666.432
Con. Disoccup	Valore medio indice	0,58	0,19	0,09	0,04	0,25	0,04
	Fam.Povere	1.037.860	1.037.860	1.037.860	1.037.860	1.037.860	1.037.860
Totale	Valore medio indice	0,64	0,18	0,08	0,05	0,33	0,08
	Fam.Povere	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

Tabella A.2.2.e "Needs adjusted income ratios" 1 per le condizione professionale del capofamiglia

Condizione professionale del capofamiglia		Reddito disponibile/ LPE	Reddito da lavoro dipendente/ .LPE	Reddito da lavoro autonomo e da impresa/ LPE	Reddito da capitale reale e finanziario /LPE	Reddito da trasferim e pensioni/ LPE	di cui: Pens Soc ed Invalidità/ LPE
Non-Lavoratori	Valore medio indice	0,63	0,07	0,02	0,05	0,48	0,11
	Fam.Povere	1.701.172	1.701.172	1.701.172	1.701.172	1.701.172	1.701.172
Dipendente	Valore medio indice	0,74	0,60	0,001	0,02	0,12	0,01
	Fam.Povere	588.965	588.965	588.965	588.965	588.965	588.965
Autonomo	Valore medio indice	0,58	0,05	0,46	0,05	0,02	0,004
	Fam.Povere	414.155	414.155	414.155	414.155	414.155	414.155
Totale	Valore medio indice	0,64	0,18	0,08	0,05	0,33	0,08
	Fam.Povere	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292	2.704.292

Fonte: Stime ISPE, cfr. Tabella 2.2.1

PARTE III

LE POLITICHE ASSISTENZIALI IN ITALIA E NEGLI ALTRI PAESI EU

PAGINA BIANCA

Capitolo 3.1

LE POLITICHE ASSISTENZIALI IN ITALIA

a cura di Maria Teresa Marignetti e Paolo Roberti

PAGINA BIANCA

3.1 LE POLITICHE ASSISTENZIALI IN ITALIA

3.1.1 Evoluzione e principali caratteristiche delle politiche assistenziali in Italia

Le politiche assistenziali italiane, più che a un sistema articolato, integrato ed equilibrato di programmi, assomigliano a un *pot-pourri* di misure variegate, disorganiche e squilibrate che vengono erogate, in modo spesso sporadico o discontinuo (soprattutto nel caso dei sussidi economici) da una eterogeneità di soggetti pubblici e privati scarsamente collegati e coordinati tra loro.

Dall'Unità d'Italia, e in modo specifico dalla legge Crispi n. 6972 del 17 luglio 1890 al periodo fascista, e durante tutto il primo trentennio di vita dell'Italia repubblicana, questi soggetti hanno fondamentalmente operato come organi decentrati di una burocrazia statale, centrale ed accentrante (anche se spesso solo formalmente), in una situazione di pluralismo —accentuato fino alla vera e propria frammentazione delle attività assistenziali— caratterizzata dall'assenza di impulso politico e di coordinamento dal vertice, di cui il prefetto era il punto più evidente di responsabilità, con poteri amplissimi di vigilanza e controllo.

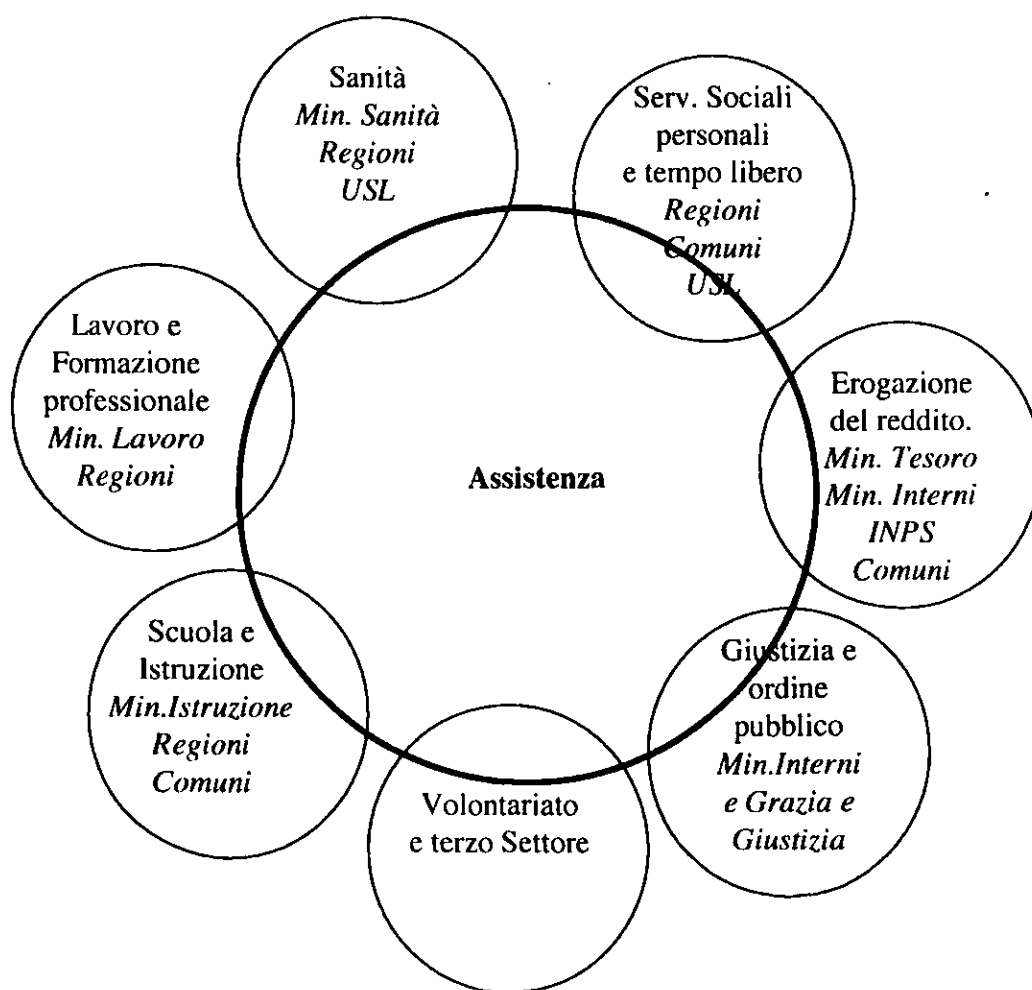
Verso la fine degli anni '70, le responsabilità in campo assistenziale sono state decentrate alle regioni con il DPR. 616 del 24 luglio 1977, sia per l'assistenza in servizi che per le prestazioni monetarie. Per queste ultime, tuttavia, lo Stato ha conservato la propria competenza per le sole forme di assistenza economica di "tipo previdenziale". Nel DPR n.616, il legislatore non aveva ritenuto opportuno includere norme guida, principi e parametri generali; aveva invece rinviato a una legge quadro nazionale e a normative regionali. Mancando la prima e, in gran parte delle regioni, le seconde, i sistemi locali di politica assistenziale attualmente esistenti hanno preso corpo lentamente nel corso dell'ultimo ventennio secondo un processo che non è stato caratterizzato da riforme innovative, ma da stratificazioni che si sono auto-riprodotte. Il modello base è stato e tuttora rimane in gran parte il modello pre-esistente, la cui struttura originaria è sopravvissuta ed è in gran parte visibile nei sistemi attuali, anche se con forti differenziazioni a livello locale. In mancanza di norme guida a livello nazionale e, spesso, anche di leggi e piani regionali, l'innescò — momento e sequenza— a livello locale del processo di riordino delle politiche e delle strutture assistenziali è avvenuto non solo in modo autonomo ma anche spontaneo.

Il risultato è una "costellazione dell'assistenza" caratterizzato da forti eterogeneità e squilibri, sia territoriali sia nelle prestazioni

(tipologie e livelli) garantite agli individui ed alle loro famiglie. In questa “costellazione” (Cfr. Diagramma 1):

- coesistono realtà diverse “...all'interno delle quali i cittadini fruiscono di ‘pacchetti di diritti’ molto diversi tra loro, che non dipendono dalle condizioni di bisogno, ma dal luogo in cui il bisogno sorge..”⁴⁴;

**Diagramma 1: La “Costellazione dell’Assistenza” in Italia.
Frammentazione ed intersezioni di strumenti e competenze.**



⁴⁴ Cfr. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, p.8.

- si ripartiscono e si sovrappongono responsabilità secondo criteri (il carattere previdenziale o meno) che sono non solo estranei all'assistenza, ma che contraddicono l'utilizzo fatto di quegli stessi criteri in altre sedi per, ad esempio, sostenere la separazione nel bilancio INPS (il cosiddetto bilancio parallelo) tra attività previdenziali e assistenziali;
- operano uffici degli enti territoriali, dell'amministrazione centrale (Presidenza del consiglio, ministeri finanziari, Ministero degli interni, Ministero del lavoro, Ministero di grazia e giustizia, Ministero della sanità, ecc.) e vari altri organismi, quali l'INPS, in un contesto che è "cambiato senza cambiare" e che non è ancora riuscito a superare i numerosi e ben noti problemi che sono stati lamentati dagli anni '50 ad oggi in tutti i rapporti ufficiali e gli atti degli incontri annuali degli operatori dell'assistenza (cfr. Riquadro 1).

Ad affiancare gli operatori pubblici si ritrovano le Ipab (ex opere pie) e numerose organizzazioni Onlus (enti con esclusive finalità di solidarietà sociale), la cui numerosità e dimensioni sono consistenti (la loro quota sul valore aggiunto e sull'occupazione totale è pari a circa l'1,9 e l'1,8 per cento, rispettivamente) e in rapida crescita — pur restando ancora significativamente inferiori a quelle dei principali paesi EU e OCSE. L'attività di queste istituzioni si dirige verso molteplici direzioni (ospedali, formazione professionale, cooperative sociali, servizi sociali, istituti residenziali e beneficenza), surrogandosi o, spesso, anche sovrapponendosi allo Stato, specie là dove

- le carenze dell'intervento pubblico nei confronti dei bisogni dei più poveri sono più gravi (sanità, servizi sociali e residenziali, e formazione per i poveri);
- la presenza dello Stato è maggiore nell'offerta e produzione diretta di beni e servizi socio-assistenziali e sanitari, a causa delle carenze amministrative gestionali e le conseguenti deficienze qualitative e quantitative.
- la marginalità e le forme di povertà estrema sono maggiori (ad esempio, persone senza fissa dimora, malati mentali, immigrati e zingari);
- più forte è lo scontro con (a) la presenza di una regolamentazione giuridica frammentata; e (b) la rigidità della normativa e il formalismo burocratico degli interventi assistenziali pubblici;
- più grave è l'assenza di coordinamento;

Alle sovrapposizioni di responsabilità tra enti della pubblica amministrazione tendono pertanto a aggiungersi quelle con e tra le altre

istituzioni assistenziali - pubbliche e private - che operano nel campo dell'assistenza, con palese mancanza di complementarità tra i due sistemi. Alla luce del forte sostegno finanziario (diretto ed indiretto tramite le agevolazioni fiscali) dello Stato -- secondo stime recenti, oltre il 40 per cento delle fonti di finanziamento delle attività delle istituzioni non profit deriva da soggetti pubblici⁴⁵ -- lo "scollamento" e la mancata integrazione che si ritrova tra i molteplici operatori (pubblici e privati) della "costellazione dell'assistenza" sono particolarmente gravi. Questi problemi sono contemporaneamente (i) il prodotto di un modello senza visione politica moderna del diritto di cittadinanza e (ii) la conseguenza di un modello statalizzante ormai superato del pubblico intervento (per molti versi più vicino ai sistemi dei paesi ex-USSR (FSU) che a quelli moderni occidentali) nel quale il sistema politico si trova impantanato. La conseguenza è non soltanto lo sciupio di risorse scarse causato dall'inefficienza degli interventi, ma anche lo spreco di opportunità esistenti per aiutare i più deboli e i più bisognosi. Pur se disponibili, queste vengono sprecate, con conseguenti costi economici e sociali inutilmente inflitti e sopportati dai poveri, in particolare, e dalla società, in generale.

Il risultato è un modello di base di tipo residuale e discrezionale nel quale non esiste in pratica un diritto soggettivo universale (come ad esempio in Germania) a condizioni minime adeguate, e dove il diritto all'assistenza è ancora confuso con la beneficenza e l'ordine pubblico.

⁴⁵ Del Bono E., "Il non profit in Italia: verso una disciplina civilistica e fiscale", *Tutela*, 3/4, 1996, pp. 41.

Riquadro 1: Mezzo secolo di "prediche inutili" sulle politiche assistenziali nei documenti ufficiali

"Al giudizio positivo di alcuni sui mezzi finanziari per l'assistenza fanno seguito alcune considerazioni fatte sempre al bilancio dell'Interno... Il contrasto tra il valore potenziale e la deficienza effettiva dell'assistenza italiana è veramente grande.. Mille e mille istituzioni operano nel campo assistenziale, senza alcun coordinamento. Sono spesso attività che si sovrappongono, sono opere che si mantengono in vita con difficoltà, appesantite da spese generali male regolate. Sono le stesse grandi branche dell'amministrazione statale e degli enti autarchici che mancano di direttiva assistenziale degna di questo nome.

Le stesse considerazioni sono state fatte nel XIII Volume dell'Inchiesta parlamentare sulla miseria, che catalogava tutti gli enti e le istituzioni che svolgono attività assistenziale, e che sono appunto una miriade. Il fatto che a cinque anni di distanza le medesime affermazioni possano essere ripetute punto per punto, è la dimostrazione di quanto poco si sia fatto in questo campo.....

Questa situazione giustifica...il parere riassuntivo degli stessi relatori: "il vitale settore della pubblica assistenza si presenta in condizioni di scarsa organizzazione a causa di molti enti che vi provvedono, spesso senza il necessario coordinamento, e per il non ancora realizzato adeguamento a criteri più moderni e funzionali".

ANEA, Atti del VI Congresso nazionale enti assistenza, Milano, Novembre 1957, *Relazione di A. Aniasi*, pp.73-79.

"Degli Enti della pubblica assistenza in Italia - a malgrado.....delle somme non trascurabili che assorbono...—troppe volte si potrebbe dire che esistano soltanto per mantenere se stessi. Sul piano legislativo... gli ECA sono ancora regolati da una legge del 1890, lontana da noi nel tempo, ma ancor più lontana, per le condizioni ambientali e sociali nelle quali fu promulgata...

Ora, dal 1948, la nostra Carta Costituzionale sancisce il diritto alla assistenza del cittadino in stato di bisogno e il debito della collettività di garantire l'esercizio di quel diritto...

La nostra società è, dunque, profondamente mutata...ma la legge regolatrice dell'assistenza e beneficenza, e sempre lì, da 74 anni...a fare beneficenza senza tenere alcun conto della Costituzione.

Il riordinamento strutturale dell'assistenza pubblica e dunque la prima istanza... che dovrà essere ripresa...

Senza nessuna esagerazione, taluni ECA sono ridotti a forme di "beneficenza ironica", la cui efficacia è tutta espressa da quella tale media di L.27 al giorno per assistito, di cui... più volte si è parlato.

Soltanto un sistema organico potrà superare le iniquità, le lacune, le confusioni della vigente legislazione sociale, le assurde sperequazioni tra i bisogni sufficientemente appagati di alcune categorie e i bisogni ad altre categorie negati, e potrà riportare ordine nei molti enti che ora agiscono in una rete di interferenza e con una somma di sprechi incredibili"

ANEA, Dall'Assistenza alla sicurezza sociale, Atti del VII Congresso Nazionale, Roma, Maggio 1964, *discorso On. E. Vigorelli*, pp.16-27

"Come è noto, sull'assistenza si è scritto e detto talmente tanto dal dopoguerra ad oggi da far ritenere ai più che le idee siano chiare, le ipotesi di rinnovamento lucide, le prospettive di impegno immediate; ma quando si passa dalle affermazioni di carattere generale alla necessità di operare in termini dettagliati e specifici, tutto si perde e si confonde in un mare di realtà contraddittorie ed ambigue che non solo non permettono di avviare un testo come questo in termini sintetici e propositivi ma impongono che si abbia anzitutto chiara consapevolezza delle ambiguità di fondo del sistema e dei meccanismi di formazione ed accentuazione di tale ambiguità.

La crisi che investe il settore assistenziale viene ad assumere connotati sia specifici che generali, ove per connotati specifici si intendono quelli interni al sistema stesso: la "categorizzazione" degli assistibili, il centralismo, la frantumazione in una molteplicità di enti settoriali, la discrezionalità con cui eroga le prestazioni, la assenza di una visione globale che vada dalla prevenzione alla riabilitazione, la concezione del 'bisogno' che ne informa l'intervento. Vi è tuttavia una coscienza abbastanza generalizzata della impossibilità di risolvere unicamente con una proposta di riforma di settore i problemi di un sistema, quello assistenziale, che è condizionato dagli aspetti più generali della politica sociale: quella della collocazione e del ruolo dell'assistenza nell'ambito della politica sociale costituisce una delle questioni più aperte ed anche più decisive in materia."

ANEA, Libro bianco sull'assistenza in Italia, (a c. del Censis) Roma, Novembre 1976, p.35

"Quali sono dunque gli elementi caratteristici e le linee di tendenza del settore socio-assistenziale dopo il DPR 616? Non è agevole...trarre alcune indicazioni sintetiche circa le linee evolutive del settore, dal momento che:

--eterogeneità del contenuto stesso delle funzioni e delle competenze delegate...hanno dato ampio spazio ai problemi e alle interpretazioni diverse di tipo tecnico-giuridico, oltre a quelli di tipo più culturale e politico:
--nelle sedi regionali e locali si sono avuti orientamenti disomogenei: sui concetti di beneficenza pubblica, assistenza sociale, servizi sociali, sicurezza sociale, non vi è infatti ancora sufficiente 'cultura comune'.
...disomogeneità e divergenze emergono in modo più evidente (sui modelli di azione e...) le scelte che le istituzioni di governo regionale e locale hanno compiuto in materia...La situazione attuale poi, vista nei singoli casi, si presenta in modo talmente differenziato da rendere arduo ogni tentativo classificatorio..."

Ministero degli interni, Il decentramento dei servizi socio-assistenziali (a.c. del CENSIS), Roma 1982

"Il sistema di protezione sociale...si è sviluppato, in Italia, attraverso una proliferazione disordinata di provvedimenti; ed ha attraversato nel suo sviluppo fasi alterne, che hanno portato ad un progressivo allargamento della platea dei destinatari e che successivamente...hanno messo in moto un processo di ampliamento distorto degli interventi rimasti di competenza nazionale: in particolare sono state attribuite al sistema previdenziale funzioni aventi natura assistenziale o quanto meno incerta.....

Da un lato gli Enti territoriali.. (hanno costruito).. autonomamente e con ritardo ma soprattutto senza norme e parametri generali, le politiche sanitarie socio-assistenziali locali, avviando quel processo --oggi avvertito e denunciato -- di distribuzione irrazionale e sperequata di strutture, spese e interventi.

Dall'altro lo Stato (..ha tentato..) di instaurare un..processo di riappropriazione delle competenze...per due vie l'una...di allargamento, anche distorto in senso assistenziale, degli interventi rimasti di sua competenza, del numero di fruitori, della relativa spesa impegnata; l'altra, motivata dalla irrazionalità delle politiche assistenziali locali...di blocco reiterato negli anni delle finanze locali sui livelli storici.. (di spesa assistenziale)."

Commissione d'indagine sulla povertà, La povertà in Italia, Presidenza del Consiglio Roma, 1985, p.58 e p.168.

"Questa analisi...dei contenuti della politica socio-assistenziale...ci riporta ancora una volta a gravi carenze di programmazione e di filosofie di intervento....

Non c'è capienza sufficiente nella visione strategica dell'ente regione e degli enti locali per abbracciare l'insieme dei problemi socio-assistenziali.

L'intervento sociale, sia a livello regionale che comunale, appare estremamente segmentato e parziale. Esso si concentra, infatti, ora su una categoria di utenti ora sull'altra, passando indifferentemente dagli anziani, ai minori ed agli handicappati, senza un'apparente logica legata al territorio, alla dimensione urbana o alla qualità dei bisogni.

Questa 'altalena' illogica ed esasperante sembra avere come unici punti di riferimento:

--l'impossibilità, data per scontata, di poter gestire in maniera omogenea l'intera domanda sociale;

--un'attenzione privilegiata...alla categoria degli anziani;

--la forte resistenza ad uscire dai binari "ufficiali" del socio-assistenziale --vale a dire appunto gli anziani, i minori e gli handicappati--ignorando altre possibili categorie di utenza".

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, Secondo rapporto Angeli, Milano, 1992, p.144-145.

sulla povertà in Italia. F.

"Le misure di assistenza economica (...esistenti nel nostro paese..) mettono in evidenza un'estrema variabilità sia formale sia sostanziale di interventi a livello locale. Questa variabilità non è tanto il risultato di un adeguamento a condizioni socio economiche differenti, quanto di una differenziazione istituzionale dei sistemi di garanzia di un livello minimo di vita politicamente determinata *ex-ante* ed indipendente dalle condizioni di bisogno. Le tendenze messe in evidenza pur mostrando dei timidi tentativi di superamento della frammentazione ed eterogeneità esistenti non sono sufficienti a garantire uguale accesso a condizioni di vita minime su tutto il territorio nazionale e a tutte le persone in condizione di bisogno. Questo pone comparativamente l'Italia, insieme alla Grecia, al Portogallo e, in parte, alla Spagna, in una posizione di debolezza dal punto di vista dei diritti di cittadinanza sociale in ambito europeo....."

"..ciò che manca, in particolare per le misure di assistenza economica, è un insieme di criteri di intervento che determinino il diritto del soggetto con reddito inferiore ad una determinata soglia, ad una erogazione certa di un ammontare che gli consenta una condizione di vita dignitosa".

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, Le politiche locali Angeli, Milano, 1992, p.32

contro l'esclusione

"La valutazione della spesa per assistenza nel nostro paese non può essere positiva.

I trasferimenti monetari sono realizzati attraverso istituti maldisegnati che non raggiungono apprezzabili risultati redistributivi....

Gli istituti esistenti hanno un *impatto quasi esclusivamente categoriale* che, mentre frammenta (e riconosce diversamente) i cittadini in una miriade di categorie a partire da una singola dimensione, ignora le differenze di età, sesso, condizioni di vita. Allo stesso tempo incentiva chi aspira a trovare una qualche forma di sostegno a "mimare" condizioni categoriali riconosciute....

La titolarità degli interventi assistenziali è *frammentata tra soggetti istituzionali diversi* a livello centrale e decentrato: tra ministeri diversi, tra stato ed enti locali, tra regioni, provincie e comuni. Questi soggetti non sempre cooperano tra loro ed utilizzano logiche e criteri condivisi.

Si notano *irrazionalità nella scelta degli strumenti di finanziamento*: quello contributivo è presente anche quando la finalità è chiaramente assistenziale...

L'aspetto più carente è tuttavia rappresentato dall'*assenza di un istituto di minimo vitale a carattere universale...*"

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, La spesa per l'assistenza (a.c. di F. Bimbi, P. Bosi, F. . Ferrera e C. Saraceno), Roma, 1996, pp.13-14.

3.1.2 Tassonomia degli interventi assistenziali

Il termine "assistenza", così come per le locuzioni: "beneficenza ed assistenza", utilizzata dal legislatore sin verso il 1923; e "assistenza pubblica e beneficenza" utilizzata dagli anni '20 sin verso la fine degli anni '70, è rimasto ancora oggi un concetto generico, nonostante il dettato costituzionale (art.38) configuri "...il dovere dello Stato di provvedere, per un principio di solidarietà e giustizia sociale ai bisognosi".

I bisognosi continuano ad essere visti come un segmento a parte della popolazione, non come qualsiasi altro cittadino che "ha bisogno di aiuto" e può, come predicato nei modelli assistenziali moderni, esercitare il diritto di essere aiutato. Per molti versi, lo stereotipo dell'assistenza è quello delle *Poor Laws* inglesi e degli *Ateliers nationaux* francesi⁴⁶, non quello alla base delle reti di protezione sociale (*safety nets*) sviluppate sulla scia delle idee di W. Beveridge nella maggior parte dei paesi industrializzati negli anni successivi alla seconda guerra mondiale.

Il legislatore italiano non è mai andato oltre l'enunciazione di principi ed obiettivi generici. Spesso, principi ed obiettivi sono stati assoggettati a condizione — e talvolta anche alla pura e semplice disponibilità di risorse nei bilanci dei comuni. Il riferimento a termini generici, quali: la solidarietà, la giustizia sociale e il diritto di cittadinanza, per quanto accattivante, non ha rappresentato altro che una scatola vuota riempita di volta in volta di provvedimenti la cui filosofia

⁴⁶ Cfr. Rose M.E., *The Relief of poverty 1834-1914*, Macmillan London, 1972

di base ha rassomigliato all'*adockery*⁴⁷, non a una visione articolata di principi di giustizia sociale. Le “fondamenta” delle politiche assistenziali sono pertanto rimaste implicite e, conseguentemente, vaghe. A tutt'oggi, permangono nel nostro paese importantissime differenze a livello territoriale e tra gruppi: sono diverse le priorità e le finalità, ed i contenuti dei programmi assistenziali; gruppi diversi hanno accesso a garanzie diverse.

La mancanza di “fondamenta” e di standards nazionali, e la frammentarietà e le diversità territoriali riscontrabili nel nostro paese, rendono difficile compilare una “carta delle politiche assistenziali” cui hanno accesso tutti i cittadini italiani. La varietà di interventi che si ritrovano a livello territoriale é notevole. Tra essi sono inclusi:

- assistenza agli anziani (assistenza domiciliare, case di riposo, case albergo, assistenza abitativa, centri diurni e centri di soggiorno climatici, assegnazioni di terreno);
- assistenza ai minori (asili nido, ospitalità in istituto, soggiorni climatici);
- assistenza ai minori in difficoltà o soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, minori in stato di abbandono materiale e morale, minori disadattati;
- servizi destinati ai disoccupati;
- servizi destinati ai tossicodipendenti;
- servizi destinati ad ex-alcolisti;
- interventi sociali a sostegno di ex-carcerati;
- interventi a favore di immigrati e zingari;
- riabilitazione di malati di mente ex-lungodegenti, minorati fisici e psichici;
- servizi sociosanitari per la tutela della salute materno-infantile e per la prevenzione;
- carte dei servizi;
- consultori familiari, consultori pediatrici;
- interventi per il diritto allo studio nella scuola materna e dell'obbligo (refezione scolastica, trasporto alunni, attività integrative, educative-ricreative, fisico-sportive, culturali e ambientali,) e nelle scuole medie superiori (sperimentazione didattica, inserimento handicappati, trasporto, convitti, servizio mensa);
- erogazione di sussidi economici.

⁴⁷ Sull'uso di questo termine cfr. V. Halbertstat, "An Economist's Viewpoint" in OECD, *The Welfare State in Crisis*, Parigi 1981, pp.23-33; e Nevitt A.A. e Roberti P., "The future of the Welfare State" in *Affari Internazionali*, 1982.

Non tutte le Regioni o Comuni garantiscono lo stesso “pacchetto” di prestazioni (in denaro o in beni e servizi); né garantiscono gli stessi diritti agli stessi gruppi; inoltre le garanzie sono cangianti e spesso condizionate alla disponibilità di bilancio. Ne conseguono, pertanto, forti variazioni territoriali in termini sia di disponibilità di programmi, sia di impegno finanziario. Anche queste differenze rappresentano costanti che hanno caratterizzato la storia delle politiche sociali italiane sin dagli anni '50 (cfr. il Riquadro 2), che continuano a persistere e che con tutta probabilità richiederanno tempi lunghi per essere superate.

A livello nazionale, le politiche si fondano sui programmi di integrazione al minimo delle diverse prestazioni previdenziali e sugli istituti della pensione sociale, dell'indennità di accompagnamento e della pensione di invalidità. Ugualmente incluse tra l'assistenza nei conti sociali sono le pensioni ai ciechi e ai sordomuti e le pensioni di guerra. Anche a questo livello esistono differenze sostanziali nelle garanzie offerte e, soprattutto, nei criteri di accertamento e determinazione del diritto alle diverse prestazioni.

Riquadro 2: Gli interventi assistenziali per il minimo vitale: situazioni e differenze fra le Regioni e le città

“Un ulteriore elemento di variabilità è costituito dalle differenti modalità con cui i Comuni applicano le direttive di attuazione. Esso rende oggi più difficile la creazione di un sistema di diritti omogeneo sul territorio nazionale e aumenta l'incertezza del diritto, ostacolando la piena attuazione dei principi e dei diritti contenuti nelle leggi regionali di riordino. Tale articolazione a livello comunale delle misure economiche, in parte proprio anche conseguenza della mancanza di indirizzo a livello nazionale, si è consolidata in un insieme disomogeneo di misure;”

“... Nelle città considerate, l'attuazione delle leggi regionali non è stata un processo semplice. Tra la deliberazione a livello regionale e l'anno di attuazione della misura a livello locale vi è sempre un lasso di tempo, più o meno lungo, e non sempre le leggi regionali vengono applicate. Vi sono, poi, alcuni Comuni nei quali il Minimo Vitale viene utilizzato come criterio per le erogazioni di sussidi economici, indipendentemente da quanto definito a livello regionale. Nell'insieme (“si possono”) individuare quattro situazioni tipiche tra i Comuni considerati:

- a) i Comuni che hanno anticipato le leggi regionali;
- b) i Comuni che applicano la legge regionale;
- c) i Comuni che non applicano la legge regionale;
- d) i Comuni situati in Regioni senza legge regionale.

a) Il Comune ha anticipato la legge regionale:

- A Torino già dal '78 l'amministrazione comunale ha predisposto un dettagliato regolamento che comprendeva misure di assistenza economica con riferimento al Minimo Vitale. Nel 1982 ha approvato la legge di riordino e, a livello comunale, con delibera del 1984, i criteri sono stati uniformati agli standard regionali e il Minimo Vitale agganciato alla soglia del minimo pensionistico..

- Ancona ha anticipato la Regione (L.R. 43/88) con un regolamento socio-assistenziale comunale già operativo dal 1981, che annualmente viene rinnovato, nel quale si stabiliscono i criteri di erogazione dell'assistenza economica a garanzia del minimo vitale (con riferimento alla pensione minima INPS).

- A Piacenza il Comune ha adottato il criterio del Minimo Vitale nel 1980, anticipando così la L.R. 2/85.

- A Firenze il Minimo Vitale è stato utilizzato come criterio per la determinazione dei sussidi monetari a partire dalla fine degli anni '70 (L.R. 42/92). Il Consiglio Comunale di Firenze ha deliberato successivamente (l'1/4/94) un Regolamento per l'assistenza sociale in cui sono specificati anche i criteri per l'assistenza economica e i beneficiari.

- A Catania l'attuazione del Minimo Vitale risale al 1983, mentre la legge regionale è del 1986 (L.R. 22/86).

b) Il Comune ha applicato la legge regionale:

- A Trento il Minimo Vitale è stato attivato nel '91 in applicazione della legge provinciale L.P. 14/91. La situazione è, però, particolare perché l'ente preposto alla programmazione e all'organizzazione dei servizi socio-assistenziali è la Provincia Autonoma di Trento che, fino al '91 ha gestito direttamente tutta la materia socio-assistenziale secondo la legge di riordino 30/80. L'assistenza economica veniva già gestita dalla fine degli anni '70 in base a criteri simili al Minimo Vitale, però, dalla Provincia e in compartecipazione con gli E.C.A. Con la L.P. 14/91 vi è stato il passaggio di competenze dalla Provincia al comune e sono stati sciolti gli E.C.A.

- A Milano nel Piano socio-assistenziale Comunale (PSA-C) del 1989, posto in essere in applicazione della L.R. 1/86 e del PSA-R del 1988 sono stati identificati i destinatari e i criteri di erogazione del Minimo Vitale.

- Il Comune di Pesaro, in applicazione della legge regionale (L.R. 43/88) e in attesa del Piano Regionale, ha proceduto dal 1989 al 1994, all'attuazione di misure di assistenza economica mediante delibere. L'assistenza economica erogata esplicitamente in base al Minimo Vitale è stata attivata con l'approvazione del regolamento da parte del Comune nel 1994, che la disciplina in modo organico.

c) Il Comune non ha attuato la legge regionale:

- A Cosenza ed a Messina a livello comunale non è prevista la misura di integrazione al Minimo Vitale, benché nelle leggi regionali si faccia riferimento ad un intervento a carattere continuativo per il raggiungimento del Minimo Vitale. A Cosenza la legge regionale è del 1987, ma a livello comunale è prevista solo l'assistenza economica straordinaria.

d) I Comuni situati in Regioni nelle quali non esiste una legge di riordino:

- A Roma, Napoli e Bari la misura del Minimo Vitale non è prevista né attuata a livello cittadino, ma d'altra parte non è prevista neppure a livello regionale, mancando le leggi di riordino. Sono previste comunque delle forme di assistenza economica anche continuativa.

Questa differenziazione nella tempestività con la quale viene recepita la normativa trova riscontro in una situazione altrettanto differenziata rispetto all'esistenza o meno del Minimo Vitale e alla sua applicazione. Le città che applicano il criterio del Minimo Vitale sono: Torino, Milano, Trento, Piacenza, Bologna, Ancona, Pesaro, Firenze e Catania. Non viene previsto, viceversa, a Roma, Napoli, Cosenza, Bari e Messina".

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Le politiche locali contro l'esclusione sociale, Presidenza del Consiglio dei ministri, p.p. 19-21.

3.1.3 La spesa assistenziale italiana per funzioni, strumenti e finalità

Le "vere" dimensioni della spesa pubblica per interventi di tipo assistenziale nel nostro paese sono state oggetto di dibattito sin dagli anni '50⁴⁸. Le difficoltà incontrate nella contabilizzazione delle risorse destinate alle politiche assistenziali sono ascrivibili a vari fattori. Fra questi sono preminenti:

- la mancanza di una definizione chiara dei principi alla base degli interventi assistenziali;
- la frammentazione delle responsabilità tra una miriade di enti;
- la mancanza di una politica dell'assistenza e di un coordinamento di tipo federale che, in pratica, ha fatto di ciascun gestore un *maker più o meno autonomo* delle "proprie" politiche assistenziali;

⁴⁸ Cfr. ANEA, Atti del VI Congresso nazionale, op.cit., Relazione del Segretario generale, pp. 65-79.

• la forte predilezione del “mercato politico” per ingarbugliare e confondere insieme le politiche previdenziali e assistenziali, con la conseguenza che in alcuni periodi gli interventi assistenziali sono stati etichettati come previdenziali, e viceversa — a seconda delle necessità di finanza pubblica o del desiderio del “mercato politico” di presentarsi ai dibattiti con stime di comodo della spesa previdenziale o assistenziale. Ne sono chiari esempi i dibattiti (a) sul “bilancio parallelo” e la necessità di separare “in modo chiaro” la previdenza dall’assistenza nei conti dell’INPS; e (b) sul livello della spesa pensionistica nel nostro paese ed i confronti internazionali. In entrambi i casi, il sospetto di voler manipolare le statistiche *pro domo sua* è tutt’altro che ingiustificato. Nel primo caso, infatti, la contabilizzazione tra la spesa assistenziale delle integrazioni al minimo delle pensioni IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti) è utilizzata per sostenere e giustificare trasferimenti aggiuntivi dal bilancio statale a quello dell’INPS, a fronte di impegni che, nascendo dalla legislazione previdenzial-contributiva, sono solo secondariamente collegati a condizioni di reddito. Nel secondo caso, invece, l’esclusione della spesa per le integrazioni al minimo delle pensioni chiaramente serve a riavvicinare il nostro paese — che altrimenti mostra una quota di spesa pensionistica sul PIL abnormemente alta nei confronti internazionali — a livelli grosso modo vicini a quelli dei principali paesi EU. In entrambi i casi è evidente l’uso tattico che viene fatto dei dati; in piena armonia con i “principi” dell’illusione finanziaria illustrati dal Puviani⁴⁹ si ridimensiona la grandezza della spesa attraverso pure e semplici riclassificazioni di bilancio con lo scopo non dichiarato, ma evidente, di evitarne riduzioni. I flussi redistributivi reali non cambiano; i poveri continuano a ricevere le stesse risorse, e così continuano a fare gli altri gruppi poiché i cambiamenti sono tali da non incidere sulla distribuzione del reddito disponibile (cfr. Tabella 3.1.1). Similmente sul lato del finanziamento, non cambia nulla in termini di incidenza sulle famiglie. Il disavanzo INPS diviene disavanzo dello Stato.

⁴⁹ Puviani A., *Teoria economica dell’illusione finanziaria*, Sandron, Palermo, 1903.

Tabella 3.1.1: Trasferimenti alle famiglie italiane per fascia di reddito, 1996

Fascia del reddito	Famiglie sul totale	Trasferimenti alle famiglie	
		Trasferimenti familiari	Trasferimenti estrafamiliari
Povertà	13,1	43,87	7,12
(dalla linea della Povertà al 5° decile)	36,9	36,39	35,01
(dal 6° al 9° decile)	40,0	23,37	46,06
(superiore)	10,0	11,59	11,81
	100,0	24,31	100,00

Fonte: Stime ISPE con ITAXMOD.

Mancando un quadro di riferimento, discussioni sulla effettiva grandezza della spesa assistenziale quali quelle appena vista, che a volte include di più e a volte di meno di “quanto dovrebbe essere incluso”, sono tutt’altro che sorprendenti. Ma allora, come è possibile rispondere a domande quali: quanto, come e per chi si spende per le politiche assistenziali nel nostro paese? Si spende più o meno o come negli altri paesi EU? E, quali sono i criteri per potere distinguere le stime corrette da quelle distorte?

Fintanto che i dati ufficiali di contabilità sociale – cioè conti della protezione sociale-- vengono rimessi in discussione e conti diversi vengono presentati senza le relative giustificazioni e chiavi di lettura incrociata, non è possibile sorprendersi di fronte a valutazioni che differiscono, spesso anche significativamente; né è possibile avanzare osservazioni a favore o contro uno od un altro approccio. E’ infatti normale che criteri di classificazione diversi conducano a totali e a distribuzioni che per singole sottovoci (valori assoluti e quote) sono diverse. Ciascuna classificazione ha una propria logica, una propria giustificazione ed un proprio possibile uso ed è pertanto valida sin quando i criteri sui quali essa si fonda sono ritenuti accettabili. Concentrarsi nelle discussioni sui risultati, come spesso accade, senza averne discusso le metodologie è non solo fuorviante, ma futile.

Questo tipo di discussioni preliminari è mancato e tuttora tende a mancare nelle discussioni sulle politiche previdenziali e assistenziali in Italia. Due esempi, uno relativo agli anni '50 (cfr. il Riquadro 3) e l'altro alla Commissione per le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, confermano l'utilità e la necessità di accordarsi sui criteri classificatori, non soltanto ai fini della correttezza delle valutazioni — condizione fondamentale per il buongoverno e le buone politiche— ma

anche per evitare, nel caso specifico, che i “giochi di cifre” possano servire a redistribuire reddito ai non poveri dietro il paravento delle politiche per i poveri. Oppure, si vuole nel nostro paese basare la distinzione tra spesa assistenziale e non su criteri diversi da quelli “che cosa fa la spesa per i poveri”?

Riquadro 3: Le vere dimensioni della spesa assistenziale in Italia: i “giochi delle cifre” negli anni ‘50

“Una impressione eccessivamente ottimistica tendono invece a dare della situazione esistente nel campo assistenziale anche analisi e documentazione ad altissimo livello, e valga l'esempio della Relazione generale sulla situazione del Paese presentata questa primavera dal ministro del Tesoro. Da essa risulta che il complesso dei redditi trasferiti per fini sociali... sia ammontato nel 1956 a 2.145 miliardi ... (cifra che risulterebbe pari a)... oltre il 16% (...del reddito nazionale...). Ciò conforterebbe gli apprezzamenti dei più ottimisti.

Una valutazione in dettaglio induce però a temperare alquanto le valutazioni ottimistiche. Il totale della... (..spesa sociale include..) le sovvenzioni a cooperative edificatrici (INA, UNRRA), gli oneri per i prezzi politici, le spese per iniziative ricreative e assistenziali dei datori di lavoro, cifre tutte tra le quali solo un esame specifico consentirebbe di distinguere ciò che è a fini sociali da ciò che non lo è. Vi sono infatti cooperative edificatrici che svolgono in sostanza attività speculativa, e questo carattere assumono anche determinate gestioni aziendali (spacci e mense)....

Nella tabella figurano poi...voci che nulla hanno a che fare con la socialità, in quanto rappresentano il corrispettivo di una attività di lavoro, come gli 85 miliardi devoluti per ‘quota complementare di carovita al personale dello Stato e delle Aziende autonome’ e i 211,4 miliardi che figurano per le pensioni dei dipendenti dello Stato e delle stesse Aziende....

Se si tiene conto che le pensioni di guerra, per essere in funzione di una situazione particolare e straordinaria, come anche si notava nell'inchiesta della Commissione parlamentare sulla miseria, è dubbio possano essere considerate parte integrante della normale struttura assistenziale...

Ma anche senza tener conto delle duplicazioni ed accettando per validi i 457 miliardi di lire per trasferimenti di reddito nazionale di 13.000 miliardi tale voce viene ad incidere per circa il 3,5% e non già per il 16% e più che risulterebbero dalla relazione....

ANEA, *Atti del VI congresso nazionale*, op.cit., 1957, pp.73-74

Nel corso dei dibattiti sulla riforma del *welfare* in Italia la Commissione per le analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale ha creduto opportuno adottare una sua classificazione della spesa sociale. In particolare, ha articolato la spesa previdenziale e assistenziale⁵⁰ in, rispettivamente, quattro categorie:

- la spesa previdenziale: pensioni in senso stretto, assicurazioni del mercato del lavoro e interventi assistenziali;
- la spesa assistenziale: sostegno dei bassi redditi, tutela di handicap e interventi specifici;
- la spesa per servizi amministrativi;
- altre spese correnti.

Questa classificazione si discosta dalle classificazioni predisposte annualmente dall'ISTAT e da quelle normalmente utilizzate a livello internazionale (dove il riferimento è alle caratteristiche dei programmi non ai loro obiettivi generali, cfr. Tabella 3.1.2 più avanti). Le ragioni

⁵⁰ Cfr. *op. cit.*, p.9

della scelta della Commissione sono accennate, ma non sufficientemente spiegate. In pratica, la Commissione si limita ad affermare che le riclassificazioni sono state operate soltanto per rendere “...la lettura più perspicua e più coerente alla definizione di campo data...” cioè ad una visione di politica assistenziale composta “...di interventi di protezione attiva, di ciclo di vita, che consentono agli individui e alle famiglie di affrontare bisogni e criticità quando avvengono, ma anche di mobilitare proprie risorse, al fine di evitare sia la cronicizzazione e l'emarginazione, sia la cristallizzazione di condizioni di rendita.”⁵¹

I criteri di riclassificazione proposti dalla Commissione sono indubbiamente corretti. Tuttavia, e questo è anche il caso di altre proposte di classificazioni della spesa per il *welfare*, la coerenza ha natura soltanto “interna”, cioè essa non necessariamente esiste al di fuori della tassonomia particolare utilizzata. Se in teoria ogni classificazione può essere ragionevole, in pratica nessuna può rivelarsi perfetta. Ad esempio, e a differenza di quanto affermato dalla stessa Commissione, non c'è coerenza tra il modello da essa proposto e il modello esistente in Italia, cioè con lo “spirito della nostra carta costituzionale e con la storia degli istituti di sicurezza sociale del nostro sistema di welfare”⁵². Infatti, l'attribuzione di responsabilità in campo assistenziale tra Stato ed enti territoriali attualmente esistente si basa sulle norme contenute nel DPR n.616 del 24 luglio 1977, che fanno riferimento a una distinzione tra programmi assicurativo-previdenziali e programmi di altro tipo (cioè non contributivo).

Alla luce del DPR n.616 e del criterio ‘contributivo/non contributivo del diritto alle prestazioni’ adottato per la ripartizione delle competenze tra centro e periferia, rimane pertanto difficile classificare tra la spesa assistenziale (a) le integrazioni al minimo, poiché per averne diritto è necessario aver pagato un minimo di contributi; e (b) gli assegni familiari, a fronte dei quali i lavoratori e i loro datori di lavoro pagano contributi relativamente elevati rispetto al loro costo complessivo. Ovviamente, è possibile controbattere che le caratteristiche contributive di (a) e (b) esistono solo formalmente; nella sostanza, i principi assicurativi sono annacquati a tal punto da non potersi ritrovare. Infatti, il nostro sistema previdenziale ha notoriamente elargito integrazioni facili che non hanno giustificazioni sulla base dei principi della sicurezza sociale. Tuttavia, il sistema ha anche elargito pensioni (non integrate al minimo) e rivalutazioni facili, anch'esse non giustificabili dai principi su accennati. Coerenza vorrebbe che, applicando i criteri suggeriti dalla

⁵¹ Cfr. Commissione per l'analisi delle compatibilità et., *op. cit.* p.8 e p.4, rispettivamente.

⁵² Cfr. *Ibidem*, p.6.

Commissione, anche la spesa per provvedimenti quali le pensioni di annata e analoghi trattamenti di favore (ad es. le pensioni *baby*) fossero scorporati e inclusi tra le spese assistenziali distinguendo, se desiderato, tra spese a favore dei poveri e spese a favore dei non poveri. In mancanza, lo stato applicherebbe regole asimmetriche ai poveri (i cui trasferimenti non contributivi in senso stretto verrebbero considerati spesa assistenziale) e ai non poveri (i cui trasferimenti non contributivi in senso stretto verrebbero considerati spesa previdenziale). La forma di finanziamento, è la stessa: imposte, a copertura dei trasferimenti espliciti al bilancio INPS, (per finanziare il costo delle redistribuzioni a favore dei poveri); e trasferimenti impliciti (tra i quali la confisca —equivalente ad una imposta— dei contributi ai lavoratori con storie contributive insufficienti, che, pur avendo pagato contributi sociali, si vedono trasformato il loro diritto da contributivo in assistenziale)— infatti il costo delle redistribuzioni a favore dei non poveri è sempre più difficile da giustificare nel mercato politico.

In assenza di chiari obiettivi e principi, un altro limite dei bilanci paralleli e degli esercizi di separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale deriva dalla natura stessa della previdenza che, come è noto, è nata non solo per attuare redistribuzioni temporali del reddito ma, soprattutto per prevenire la povertà causata dai “cinque demoni giganti” di Lord Beveridge —standards di vita inadeguati (*want*), malattia (*disease*), ignoranza (*ignorance*), squallore (*squalor*) e disoccupazione (*idleness*)— tramite la redistribuzione non solo intertemporale, ma anche interpersonali del reddito. Pertanto, e a differenza dei sistemi privati di assicurazione, la sicurezza sociale si basa su, e contemporaneamente applica, principi di mutualità e di solidarietà, come emerge chiaramente dai modelli dove i diversi *pillars* sono esplicitamente individuati e finanziati. In questi casi, la separazione dei costi della solidarietà e della mutualità non è un problema. Essi sono infatti chiaramente individuabili: i primi, nella spesa per il primo *pillar* e, i secondi, nella spesa per il secondo e terzo *pillars*. Entrambi, però, rappresentano spesa previdenziale, in quanto parte di un sistema di sostegno del reddito di tipo preventivo. E' solo quando i diversi *pillars* non sono chiaramente distinti che esiste un problema di separazione tra la spesa attribuibile a principi di mutualità o di solidarietà. In ogni caso, la natura del problema non è nè aritmetica, nè tecnica. Il problema nasce semplicemente dall'ambiguità degli obiettivi che, come argomentato da Atkinson⁵³, non confonde soltanto le cifre, ma comporta anche un evidente ostacolo alla corretta valutazione delle politiche sociali. Infatti, il problema nasce dalla mancanza di un controfattuale, che può essere

⁵³ Atkinson A.B., *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, Discussion paper WSP/99, STICERD, Londra, dicembre 1993.

solo immaginato e rende non solo artificiose⁵⁴ ma anche arbitrarie: le eventuali operazioni di separazione.

Nel sistema italiano, c'è sempre stato un solo grande *pillar*, che ha garantito una prestazione minima a tutti i pensionati durante gli anni '70 e parte degli anni '80, e da allora solo ai pensionati con un reddito da altre fonti inferiore a determinati livelli. Attualmente, il primo *pillar*, cioè la garanzia di una prestazione minima non esiste più nel nuovo sistema basato su regole strettamente contributive (basate tuttavia su un periodo contributivo per l'acquisizione di un diritto alla pensione molto più breve del precedente). Pertanto, le operazioni di separazione della spesa relativa all'integrazione delle prestazioni pensionistiche al minimo si presentano artificiose e arbitrarie per il sistema precedente a ripartizione; sono invece irrilevanti per il nuovo sistema a capitalizzazione, essendo ormai stati separati i due flussi redistributivi imputabili rispettivamente alle componenti mutualistica (prestazioni contributive) e solidaristica (prestazioni assistenziali).

In linea di principio, il problema della separazione tra assistenza e previdenza non sembra più riguardare il futuro (lontano), ma solo il passato. Un accordo è stato infatti recentemente raggiunto da Governo e parti sociali su questo punto⁵⁵. Continueranno invece a riguardare il futuro, i problemi di efficienza ed efficacia degli interventi assistenziali mirati ai poveri, dai quali le discussioni sulla contabilizzazione corretta della spesa pubblica hanno distolto l'attenzione. Al riguardo, è curiosa la mancanza di stime (i) sull'efficienza verticale (i cosiddetti errori di tipo E) e l'inefficienza orizzontale (errori di tipo F)⁵⁶ delle politiche assistenziali; e (ii) sull'importanza dei problemi di informazione e di take-up. Due assenze che fanno pensare all'esistenza di una chiara predilezione per gli aspetti di politica, non di *policy*.

Questa conclusione è suggerita anche dallo scarso interesse mostrato nelle discussioni in corso nei confronti della principale componente di spesa assistenziale: la spesa destinata al soddisfacimento di bisogni pubblici di carattere generale, cioè per finalità di tipo socio-sanitario ed educativo, residenziali, e di integrazione sociale e protezione dei minori che, in genere, si concretizzano nella fornitura diretta o indiretta di servizi sociali, cosiddetti personali, a favore di individui e

⁵⁴ Cfr. Roberti P., "Riflessioni critiche sui principi e sugli strumenti dello "stato del benessere", *Labor*, 1989.

⁵⁵ Accordo del 2 settembre 1997.

⁵⁶ Cfr. Cornia G.A. e Stuart F. *Two Errors in Targeting*, Conference on Public Expenditure and the Poor: Incidence and Targeting, World Bank, Washington DC, 1992. E Goodin R.E., "Errors in the Side of Kindness in Social Welfare", *Policy Sciences*, 18, pp. 141-156, 1985.

famiglie appartenenti a gruppi considerati “meritevoli”, anche se non necessariamente poveri.

Ancor più che in altre aree dell’assistenza, manca in questo campo una definizione chiara di ruoli, strumenti e finalità. I criteri, poi, tendono ad essere flessibili, allentandosi e allargandosi quando il bilancio e la numerosità dei gruppi lo permette, e restringendosi quando il vincolo finanziario diventa più stretto.

Nel passato, nei tempi non lontani delle elargizioni gratuite, il carattere assistenziale della spesa era semplicemente presunto o, meglio, “assicurato” da procedure amministrative di razionamento (le regolamentazioni all’accesso basate su criteri di tipo socio-sanitario, psico-fisico o categoriale). Attualmente, la discriminazione all’accesso tende sempre più ad essere basata su esenzioni da ticket o differenziazioni di prezzo graduate sul reddito o altri indicatori di benessere. Tra i beneficiari si ritrovano quindi sia soggetti a basso reddito, che accedono gratuitamente ai servizi, e soggetti a reddito medio e anche medio alto, che accedono a pagamento ai servizi. Nella nuova situazione che si va sviluppando, continuare con la pratica della contabilizzazione dell’intera spesa per servizi sociali tra la spesa assistenziale (intesa come spesa destinata alle famiglie ed individui con basso reddito) è quindi sempre più discutibile --anche alla luce della crescente tendenza ad affidare l’erogazione dei servizi sociali ad altre istituzioni pubbliche e private tramite lo strumento delle convenzioni. Sorprende, pertanto, il disinteresse relativo ai problemi di contabilizzazione della spesa per servizi sociali tra la spesa assistenziale (anche quando questa costituisce spesa sanitaria, spesa per l’educazione, spesa per l’ordine pubblico, ecc.) e verso i più importanti problemi di ordine generale dell’assetto organizzativo ottimale e delle interrelazioni ed integrazioni necessarie tra il sistema dei servizi sociali e le altre politiche di sostegno monetario. Infatti, i servizi sociali costituiscono la principale forma di intervento e assorbono la maggiore quota delle risorse per gli interventi assistenziali iscritte nei capitoli del bilancio dei comuni.

Le osservazioni appena svolte sembrerebbero spingere verso l’utilizzazione dei due criteri discriminanti comunemente adottati a livello internazionale (cfr. Tabella 3.1.2) negli esercizi di classificazione e contabilizzazione della spesa sociale per gli interventi assistenziali, cioè:

- la presenza o assenza del cosiddetto *means test* o criterio di controllo delle risorse;

- la fonte di finanziamento della prestazione, cioè contributi sociali oppure stanziamenti/trasferimenti di bilancio.

L'esperienza di altri paesi insegna, tuttavia, che anche l'utilità di questi criteri può essere limitata, particolarmente nei paesi in cui è forte la predilezione per i modelli ibrido-selettivi. In pratica non esiste una classificazione superiore a tutte le altre, cioè valida per tutte le situazioni e tutti gli scopi; ma solo criteri diversi, ciascuno utilizzabile per fini diversi, taluni dei quali possono essere co-presenti o co-soddisfatti, oppure aggiungersi l'uno all'altro in modi che si sommano o escludono. E' questo il caso più spesso ricorrente in Italia. Infatti, l'accesso alle prestazioni assistenziali è regolato non da una, ma da più di una condizione, di cui alcune possono essere necessarie, ma non sufficienti, e altre sia necessarie sia sufficienti. Pertanto, a seconda dei modi in cui i diversi criteri interagiscono, si possono raggiungere classificazioni e conclusioni che possono coincidere o essere diverse a seconda del criterio o dell'ordine in cui i diversi criteri vengono considerati.

Inoltre, a parità di criterio utilizzato, diverse conclusioni possono essere raggiunte se si distingue tra aspetti formali e aspetti sostanziali. E' tipico il caso in cui il riferimento è a classificazioni basate sulle fonti di finanziamento, a causa delle note possibilità di ricorso a varie forme implicite o esplicite di finanziamento parallelo o nascosto — disavanzi ed operazioni di tesoreria, che comportano trasferimenti impliciti dal bilancio pubblico, oppure da fondi accumulati a fronte di altri impegni di spesa, come ad esempio è successo con i surplus della gestione assegni familiari.

Caratteristica comune a tutti i programmi assistenziali di lotta alla emarginazione sociale e alla povertà, e di integrazione sociale è il riferimento a uno o più criteri di controllo delle risorse che statuiscono il requisito di accesso fondamentale, e comunque primario e condizionante, anche se non sempre sufficiente, che deve essere soddisfatto per esercitare il proprio diritto —eccetto nel nostro paese dove non è il requisito economico, ma altre condizioni (ad esempio, l'età) che sono sovente prioritarie. La presenza di questo elemento prevalente, tipizzante e fondamentale — vale a dire di un criterio del reddito o, in senso lato, delle risorse individuali e famigliari disponibili — da solo o con altri suggerisce che invece di cercare di contrapporre tassonomie basate su criteri classificatori diversi, sia importante

- riconoscere la multidimensionalità delle politiche sociali e, conseguentemente, la possibilità di attuare classificazioni, tutte ugualmente plausibili, secondo vari criteri: cioè principi, finalità, obiettivi, strumenti, organi erogatori, ecc., la cui

precisione e, quindi, utilità tenderà, ovviamente, a variare al variare della rilevanza del criterio tassonomico utilizzato rispetto agli obiettivi e agli scopi dell'analisi svolta; e

- affiancare, non contrapporre, tassonomie diverse, fornendo “chiavi” di lettura incrociata e tenendo conto delle difficoltà classificatorie che normalmente sorgono e rendono arduo l'uso di criteri di tipo dicotomico.

Alla luce delle frequenti interrelazioni tra obiettivi, strumenti, metodi, finalità e forme di finanziamento che caratterizzano le politiche sociali previdenziali e assistenziali italiane, sembra quindi desiderabile sviluppare metodi di contabilizzazione della spesa sociale di tipo composito, al fine di tenere in debito conto, da una parte, le interrelazioni e la multidimensionalità summenzionate; e, dall'altra parte, il diverso grado di intensità della presenza delle (diverse) finalità assistenziali o di altro tipo.

Tabella 3.1.2: Tassonomia dei principali programmi di sostegno del reddito

A. Tassonomia prevalente a livello internazionale

Accesso alle prestazioni	Criterio di finanziamento	
	contributivo	non-contributivo
- con controllo delle risorse (<i>means tested</i>)	----	Assistenza sociale (NA)
- senza controllo delle risorse (<i>non means tested</i>)	Previdenza Sociale	Programmi categorici (S)

B. Tassonomia dei programmi italiani secondo i criteri prevalenti a livello internazionale

Accesso alle prestazioni	Criterio di finanziamento	
	contributivo	non-contributivo
- con controllo delle risorse (<i>means tested</i>) di tipo <i>sharp</i> (forte) <i>weak</i> (debole)	----	Assistenza sociale (NA) Programmi categorici (SA)
	Previdenza sociale (integrazioni)	Programmi categorici (SB)
- senza controllo delle risorse (<i>non means tested</i>)	Previdenza Sociale	Programmi categorici (S)

Fonte: Per la parte A: si veda Gal J., *Categorical Benefits in Welfare States: Findings from Britain and Israel*, Discussion paper WSP132/LSE-STICERD, giugno 1997, p.2. La parte B è di fonte ISPE.
Note: sul significato delle sigle NA, SA, SB e S vedi testo.

La Tabella 3.1.2 sez. B adatta al nostro paese la tassonomia prevalente a livello internazionale (*ibidem*, sez. A) e fornisce le basi per una classificazione coerente della spesa sociale e previdenziale italiana. Le basi della classificazione restano i criteri relativi al carattere contributivo o meno della prestazione, e all'assenza o esistenza di un criterio di controllo delle risorse. Quest'ultimo può a sua volta essere distinto in:

- “necessario e austero” (NA, se il riferimento è al reddito di povertà);
- “necessario e benigno” (NB, se il riferimento è ad un livello del reddito più elevato di quello di povertà); e
- “sussidiario e austero” (SA, se il riferimento è al reddito di povertà);
- “sussidiario e benigno” (SB, se il riferimento è ad un limite di redditi più elevato di quello di povertà).

La tassonomia che ne consegue è mostrata nella Tabella 3.1.2. sez. B, mentre i risultati del relativo esercizio di classificazione della spesa previdenziale e assistenziale italiana (che per confrontabilità con quelli della Commissione sono quelli della RGSE 1995), sono riportati nella Tabella 3.1.3.

L'approccio ha anche il vantaggio di permettere di comporre non solo diversi insiemi e sotto insiemi di spesa a seconda dell'esistenza o meno di un criterio di controllo delle risorse (CR nella Tabella 3.1.2), ma anche di distinguere all'interno dei singoli sotto insiemi, ad esempio degli insiemi relativi ai programmi previdenziali o assistenziali (ed indipendentemente dalla forma di finanziamento, il tipo di strumento e gli obiettivi degli interventi), tra componenti caratterizzate da un obiettivo di lotta alla povertà e all'emarginazione di tipo:

- *sharp (forte)*, ovvero risoluto, predominante e generalizzato (programmi di tipo U-universali o R-residuali), al fine di individuare in modo chiaro le risorse destinate dalla collettività, e le opportunità aperte, alla universalità dei cittadini ogni qual volta essi vengano a trovarsi in condizione di bisogno economico; oppure
- *weak (debole)*, ovvero accessorio e complementare, e circoscritto (programmi di tipo S-selettivi), al fine di individuare le risorse destinate dalla collettività, e le opportunità aperte, a gruppi e sottogruppi della popolazione ai quali vengono riconosciuti, in caso di bisogno economico, “privilegi” basati su circostanze che portano alla certificazione

da parte dell'amministrazione di bisogni relativi prioritari, a parità o anche a fronte di bisogni economici più acuti di individui non appartenenti al gruppo in oggetto. In questi casi, la condizione fondamentale per far valere il proprio diritto è l'appartenenza ad una determinata categoria o gruppo, che "fa saltare la coda" o permette di accedere a "sportelli dove le code sono più brevi"; la condizione secondaria è invece quella di avere risorse insufficienti;

Esso permette, quindi, di raccogliere dati che sono non solo coerenti e riconducibili alla tassonomia internazionale prevalente, ma che possono anche essere direttamente utilizzati per calcolare indicatori di intensità, segmentazione e grado di integrazione dei sistemi di garanzia del reddito a secondo dell'obiettivo cui essi sono finalizzati.

L'applicazione incrociata dei criteri proposti alla spesa previdenziale ed assistenziale italiana per il 1995 fa emergere (cfr. la Tavola 3.1.3) i seguenti sotto insiemi di spesa:

- 851 mld. di lire, pari a meno dello 0,1 per cento della spesa previdenziale e assistenziale totale, a circa l'1,4 per cento della spesa assistenziale totale, e a meno dell'1 per mille del PIL, per programmi di tipo R caratterizzati da un criterio di controllo delle condizioni economiche di tipo NA;
- 9330 mld. di lire, pari a circa il 5 per cento della spesa previdenziale e assistenziale totale, a poco meno del 15 della spesa assistenziale totale e a poco più dello 0,5 per cento del PIL, per programmi di tipo S caratterizzati da un criterio principalmente di tipo NB;
- oltre 50,000 mld., pari a circa il 16 per cento della spesa previdenziale e assistenziale totale, a circa il 95 per cento della spesa assistenziale totale, e a poco meno del 3,4 per cento del PIL, per programmi sia di tipo U sia S, caratterizzati da un criterio di controllo delle risorse sia di tipo austero che benigno.

che mettono in luce:

1. la bassissima intensità della spesa per interventi di tipo mirato (cosidetti *targeted*). La spesa destinata a prestazioni per le quali l'accesso è assoggettato al controllo delle risorse assorbe meno di un quinto del totale della spesa previdenziale e assistenziale. Le politiche sociali sono pertanto in misura limitata *pro-poor*; i loro *target* sono le classi medie e medio alte della popolazione;
2. la scarsissima sensibilità e preoccupazione del legislatore per i poveri e per l'attuazione delle norme sul diritto di cittadinanza sancite nella

Costituzione — la spesa a fronte delle garanzie di reddito minimo di tipo universali rappresenta infatti meno dell'1,5 per cento delle risorse destinate ad interventi assistenziali e meno dell'1 per mille del PIL. Questo dato semplicemente conferma i ritardi accumulati nel nostro paese in campo assistenziale e l'assenza, ancora oggi, di una "rete di sicurezza" a garanzia di condizioni di vita al di sopra di quelle di povertà. A fini comparativi, può essere interessante confrontare il dato italiano con quello per il Regno Unito che già all'inizio degli anni '70 destinava circa il 20 per cento della spesa previdenziale e assistenziale, e il 2 per cento del PIL per programmi universali di garanzia del reddito minimo;

3. la presenza di forti segmentazioni nelle politiche assistenziali, con conseguenti violazioni dei criteri di uguaglianza orizzontale e verticale, poiché individui in condizioni simili sono trattati diversamente; e individui che godono di standards di vita più elevati sono trattati alla stessa stregua o meglio di altri grazie alle categorizzazioni applicate dal legislatore;

e suggeriscono una conclusione forse scontata, già contenuta negli Atti del VI Congresso enti assistenza del 1957⁵⁷: il sistema assistenziale italiano dispone di risorse che complessivamente non sono scarse ed in linea con quelle degli altri paesi EU. Tuttavia, le risorse vengono disperse e spese in modo sperequato ed inefficiente, e con forti dispersioni sui non poveri. La spesa quindi si rivela costo-inefficace ed inefficiente.

I risultati dell'analisi d'impatto redistributivo —ottenuti sulla base del modello di microsimulazione dell'ISPE— contenute nel paragrafo che segue, confermano questa conclusione per due dei principali programmi di sostegno del reddito del nostro paese: le pensioni sociali e gli assegni familiari.

3.1.4 Efficienza ed efficacia delle due principali politiche di sostegno del reddito

Nell'armamentario degli strumenti di politica sociale utilizzati per alleviare la povertà tra le famiglie con bambini o con persone anziane, non aventi diritto ad una pensione previdenziale o di invalidità civile, gli assegni familiari e le pensioni sociali costituiscono i principali strumenti utilizzati dal legislatore nel nostro paese. Nel 1996, la spesa per questi due interventi è stata pari a circa 9.500 miliardi di lire, di cui 5.947

⁵⁷ Cfr. *op. cit.* p.75-79.

miliardi per gli assegni famigliari e 3.549 miliardi per le pensioni sociali⁵⁸.

Nel contesto italiano, gli assegni famigliari e le pensioni sociali costituiscono, per importanza della spesa e finalità degli interventi due strumenti non solo fondamentali del sistema delle politiche assistenziali—due su tre famiglie povere hanno uno o più figli a carico, mentre c'è un anziano in una su tre famiglie povere — ma anche cruciali. Mancano infatti altre forme di sostegno del reddito per combattere la povertà tra queste tipologie famigliari.

Il ruolo svolto e l'importanza degli obiettivi, porterebbero ad aspettarsi che entrambi gli strumenti fossero sottoposti a monitoraggio costante, per assicurarne sia la messa a punto continua, sia la minimizzazione e soluzione tempestiva degli eventuali problemi. Mancano, invece, un sistema di monitoraggio e valutazione di impatto redistributivo, di efficienza, di efficacia e di costo-efficacia di queste ed altre politiche assistenziali. Le valutazioni che esistono tendono ad essere di tipo generico, spesso basate su confronti descrittivi ed indicatori sintetici, generalmente di natura elementare.

Per colmare in parte le lacune appena descritte, questo capitolo presenta stime di una serie di indicatori standard, normalmente utilizzati per la valutazione di impatto redistributivo, relativamente alla spesa per assegni familiari e pensioni sociali. Le stime riportate utilizzano il modello di microsimulazione dell'ISPE, ITAXMOD. I risultati (cfr. le tabelle 3.1.4 e 3.1.5) si riferiscono alla legislazione in vigore nel 1996, e possono essere così riassunti:

- Prestazione media: la prestazione media annua pagata per gli assegni famigliari e per le pensioni sociali è pari a 1.6 e 6.4 milioni di lire, rispettivamente. Il pagamento medio alle famiglie beneficiarie povere è pari a circa 2 volte quello medio per gli assegni familiari, mentre è solo leggermente più elevato (la differenza è di circa 100.000 annue) per le pensioni sociali;
- Numero di famiglie beneficiarie: il numero di famiglie beneficiarie è pari a circa 5,5 e circa 0,6 milioni di famiglie, per gli assegni famigliari e le pensioni sociali rispettivamente. La quota di famiglie beneficiarie sul totale di tutte le famiglie è pari a circa il 27 per cento per gli assegni famigliari e a circa il 3 per cento per le pensioni sociali. Quando il riferimento è invece alle famiglie con almeno un lavoratore, la quota di famiglie beneficiarie sale a circa il 30 per cento

⁵⁸ Dati RGSE 1996

per gli assegni famigliari e scende a poco più dell'1 per cento per le pensioni sociali. Se, invece, il riferimento è alle famiglie con almeno un pensionato e senza lavoratori, queste percentuali diventano 22 e 7,5 per cento. Complessivamente, il 73 per cento di tutte le famiglie non riceve assegni famigliari (questa percentuale scende al 71 per cento quando il riferimento è al sottogruppo 'famiglie con almeno un lavoratore'), mentre non c'è nessun pensionato sociale nel 97 per cento delle famiglie italiane (questa percentuale scende a circa il 92 per cento quando il riferimento è alle famiglie con almeno un pensionato e senza lavoratori).

- Numero di famiglie povere con e senza gli assegni familiari: con gli assegni familiari (e tutte le altre tipologie di prestazioni sociali monetarie esistenti) la percentuale di famiglie povere è pari a circa il 13 per cento. L'abolizione degli assegni familiari, se attuata senza compensazione, farebbe salire la percentuale di famiglie povere al 15 per cento;
- Numero di famiglie povere con e senza le pensioni sociali: con le pensioni sociali (e tutte le altre tipologie di prestazioni sociali monetarie esistenti) la percentuale di famiglie povere è pari a circa il 13 per cento. L'abolizione delle pensioni sociali, se attuata senza compensazione, farebbe salire la percentuale di famiglie povere al 14 per cento;
- Impatto sull'incidenza (*poverty rate*) e sulla intensità (*poverty gap*) della povertà: Complessivamente, gli assegni sociali riducono l'incidenza della povertà tra le famiglie con almeno un lavoratore di 2,6 punti percentuali (pari a una riduzione in valore assoluto di circa 400.000 di famiglie povere). La variazione è di 0,6 punti percentuali per le famiglie con almeno un pensionato e senza un lavoratore (pari a una diminuzione in valore assoluto di circa 50.000 famiglie). Le pensioni sociali abbassano l'incidenza della povertà di 2,8 punti percentuali per le famiglie con almeno un pensionato e nessun lavoratore (pari ad una riduzione in valore assoluto di circa 170.000 famiglie povere); la riduzione è invece di 0,1 punti percentuali nelle famiglie in cui è presente almeno un lavoratore (pari a una diminuzione in valore assoluto di circa 15.000 famiglie povere).
L'impatto sull'intensità della povertà (*poverty gap* relativo⁵⁹) tra ciascun gruppo *target* è positivo per gli assegni famigliari (+0,7 per cento per le famiglie con almeno un lavoratore) e negativo per le pensioni sociali (-6,8 punti percentuali per le famiglie con un pensionato e

⁵⁹ Rispetto al *poverty gap* assoluto che misura il divario dalla linea della povertà, il *poverty gap* relativo fornisce invece una misura del divario di povertà media in rapporto alla linea di povertà.

nessun lavoratore). Queste differenze riflettono in gran parte la diversa generosità dei due interventi —la differenza nei benefici medi pagati è di ben 4 volte. A parità di “profondità” del poverty gap —il divario di intensità della povertà tra i due gruppi è pari a circa 1 punto percentuale— e a parità di ammontare medio trasferito (e dispersioni), le riduzioni nell’incidenza della povertà avrebbero potuto essere simili. Invece, a fronte di stime di impatto sull’incidenza della povertà grosso modo equivalenti per i due gruppi target (2,6 e 2,7 per cento rispettivamente), l’effetto sull’intensità della povertà è di gran lunga superiore per le pensioni sociali. Questa asimmetria di risultati indica che rispetto alle pensioni sociali gli assegni familiari sono relativamente meno concentrati sulle famiglie più povere tra le famiglie povere.

- Dispersioni ed inefficienze di risorse: il targeting delle prestazioni non è mai perfetto e può comportare, come è noto, dispersioni di spesa sia a favore delle famiglie non povere (cosiddetti casi di *bad targeting* o errore di bersaglio, cioè quando risorse sono pagate ai non aventi diritto), sia di quelle povere (cosiddetti casi di *overfill* o tracimazione, cioè quando risorse in eccesso alla linea della povertà vengono pagate). Inoltre, l’obiettivo degli interventi viene generalmente definito non per colmare o eliminare la povertà, ma semplicemente per ridurla. Pertanto, è solo una parte del poverty gap che, in linea di principio, viene coperta dai fondi stanziati per finanziare i diversi interventi.

Nel caso degli assegni familiari circa il 56 per cento della spesa per assegni famigliari è pagata a famiglie non povere; questa percentuale è di circa il 44 per cento nel caso delle pensioni sociali. In termini di efficienza degli interventi

1. *l’indicatore di efficienza redistributiva verticale (detto anche di Beckerman⁶⁰)* assume un valore pari al 41 per cento per le pensioni sociali e al 36 per cento per gli assegni familiari. Quest’ultimo dato si confronta con valori pari all’8 per cento in Belgio e compresi tra il 44 ed il 56 per cento in Australia, Gran Bretagna e Norvegia. Il dato per il nostro paese è pertanto più basso, anche se solo di poco, del valore minimo che l’indicatore tende ad assumere in tre dei quattro paesi menzionati.

⁶⁰ Questo indicatore varia fra 0 e 100 ed è pari al rapporto $[A / (A+B+C)]$ tra le risorse che contribuiscono alla chiusura del gap di povertà (A) e le risorse che si disperdono sia perché i poveri ricevono più dell’ammontare necessario per portarli alla linea di povertà (effetti di eccesso) (B), sia perché esse possono disperdersi a beneficio dei non poveri (C). Cfr. Beckerman W., “The Effectiveness Income Maintenance Payments on Poverty in Britain”, 1975”, *Economic Journal*, 89, 1979, pp.261-279.

La percentuale di famiglie povere sul totale delle famiglie con almeno un lavoratore che non beneficia degli assegni familiari e delle pensioni sociali è pari al 7,0 e al 9 per cento, rispettivamente. L'analogo dato per le famiglie con almeno un pensionato e senza lavoratori è del 17 e al 15 per cento rispettivamente.

2. *l'indicatore di efficienza redistributiva orizzontale (detto anche di Weisbroad⁶¹)* assume un valore pari all'8 per cento per le pensioni sociali e al 14 per cento per gli assegni familiari. Quest'ultimo dato si confronta con valori pari al 74 per cento in Belgio e compresi tra il 92 ed il 99 per cento in Belgio, Gran Bretagna e Norvegia. Il dato per il nostro paese appare pertanto estremamente basso relativamente a tutti i paesi per i quali dati analoghi sono disponibili.

La percentuale di famiglie povere con almeno un lavoratore tra i beneficiari degli assegni familiari è pari a 23,7 per cento delle famiglie nel *target group*. Nelle famiglie con almeno un pensionato e senza lavoratori la percentuale di poveri tra i beneficiari di pensioni sociali è pari a circa il 65,5 per cento.

- Costo efficacia: Con una spesa complessiva stimata da ITAXMOD di circa 12.500 miliardi circa, poco meno di 600.000 famiglie evitano di vivere in condizioni di povertà. Il costo medio per beneficiario povero risulta pari a circa 11,7 e circa 7 milioni per le pensioni sociali e per gli assegni familiari, rispettivamente. Il primo strumento si rivela pertanto uno strumento che, pur essendo più potente, è però meno costo-efficace del secondo nella lotta alla povertà.

Riassumendo brevemente l'analisi di microsimulazione dell'impatto delle politiche attuali a favore delle famiglie con bambini e degli anziani senza diritto ad un trattamento previdenziale, i risultati esposti: (a) confermano l'importanza dei due strumenti nella lotta alla povertà tra le famiglie con bambini e gli anziani; (b) mettono in luce, tuttavia, anche la presenza di importanti inefficienze e, soprattutto dispersioni.

A parità di costo, notevoli miglioramenti potrebbero essere ottenuti, semplicemente, ridefinendo i criteri di accesso ed il profilo delle

⁶¹ Anche questo indicatore varia tra 0 e 100. Esso è pari al rapporto tra $[A/(A+D)]$. Il numeratore è lo stesso dell'indice di Beckerman, mentre il denominatore è pari al gap totale di povertà, cioè alla somma del gap coperto (A) e non coperto (D) dall'intervento redistributivo. Cfr. Weisbroad B.A., "Collective action and the distribution of income: a conceptual approach" in Haveman R.H. and Margolis J. (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago: Markham, 19

prestazioni. I due strumenti, quindi, non vanno necessariamente gettati, ma cambiati adattandoli alle esigenze delle famiglie in cui è presente almeno un lavoratore (dipendente o autonomo che esso sia) o nelle quali vivono degli anziani che durante la loro vita non hanno, per vari motivi, potuto accedere alle prestazioni previdenziali, tenendo meglio conto delle diversità socio-economiche che le caratterizzano, e dell'influenza che queste possono esercitare non solo sui bisogni, ma anche sulle opportunità.

E' indubbio che l'attuale sistema sia inficiato da errori di progettazione del legislatore, ma è evidente che se la *performance* degli strumenti di politica sociale è bassa è anche perchè scarsissima è stata l'attenzione (i) ai criteri orizzontali e verticali di equità distributiva cui le politiche debbono uniformarsi, e (ii) alla valutazione delle politiche. Le analisi di microsimulazione sono entrate nell'armamentario del *policy maker* da quasi mezzo secolo e sono nel frattempo divenute estremamente sofisticate.

Nel nostro paese esse sono ancora scarsamente utilizzate, spesso in modo insoddisfacente. Il contributo che esse possono dare allo sviluppo di politiche sociali efficienti ed efficaci non è inferiore a quello che i modelli macroeconomici danno alla conduzione della politica sociale. L'utilizzazione di analisi quale quella sviluppata nel presente capitolo mette in luce la potenzialità degli strumenti di valutazione ai fini della ridefinizione del ruolo e degli obiettivi delle politiche sociali attualmente in discussione.

3.1.5 I punti deboli della politica assistenziale

Nonostante i profondi cambiamenti, la politica assistenziale italiana ha conservato gran parte dei suoi caratteri: le sovrapposizioni e le competenze mal definite; la dispersione delle risorse; le categorizzazioni e la concentrazione della spesa sulle categorie "forti"; la mancanza di priorità; le disfunzioni; e numerose altre carenze e problemi ereditati dal passato.

Profondi cambiamenti e forti innovazioni sono avvenute nell'area dei "servizi" (servizi sociali personali e all'infanzia), non solo in termini qualitativi e quantitativi, ma anche con riferimento, in particolare, ai criteri di accesso per i quali si è sviluppato un complesso, e variegato sistema di prezzi (cioè tickets, tasse e diritti vari) basato su criteri di segmentazione degli utenti sulla base di indicatori dello stato di benessere variamente individuati. Tuttavia, le politiche assistenziali in senso stretto (assistenza agli individui e alle famiglie in condizione

economica disagiata) sono rimaste atrofizzate: lo erano negli anni '50 e '60, lo sono ancora oggi. Il sistema assistenziale è infatti ben lontano dall'essersi trasformato in *safety net*.

Le politiche di lotta alla povertà in Italia continuano infatti a svolgere una funzione di tipo residuale e tipicamente marginale — ancora più marginale degli anni precedenti ed immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale. Le spinte di riforma della politica assistenziale italiana verso l'adozione di modelli moderni di tipo anglosassone, pur molto forti negli anni '50 — come testimoniato dagli atti della Commissione d'indagine parlamentare sulla miseria in Italia e delle riunioni annuali dell'Associazione nazionale enti assistenza — non sono riuscite ad innescare un processo di riforma per adeguare l'assistenza pubblica ai principi sanciti dalla Costituzione e “rendere effettiva ed efficiente la rappresentanza dei poveri”.

Oggi, come ieri, l'assistenza pubblica è in evidente e crescente asincronia con le necessità degli individui e delle famiglie povere. Il processo di transizione dallo stadio della beneficenza caritativa a quello di strumento di autentica protezione sociale e di cittadinanza, è ancora in corso — come testimoniano i ritardi accumulati dal nostro paese rispetto agli altri paesi industrializzati. Rimangono, pertanto, ancora attuali le richieste spesso avanzate negli anni '50 di “... collocare l'assistenza come una pregiudiziale umana sul piano politico...” ed i richiami allo Stato al “...dovere di strappare i miseri alle conseguenze inevitabili della miseria...(cioè) tutti i mali discendenti dal male maggiore che è la miseria...” sancito nei principi costituzionali⁶².

La conseguenza è un sistema di politiche assistenziali che non si è adattato ai bisogni di una società ricca e sempre più complessa, nella quale vecchie forme di povertà sono contrastate con successo crescente dal sistema di prevenzione (la previdenza sociale, il welfare aziendale, ed il welfare fiscale) mentre si sviluppano e crescono nuove povertà e forme di marginalizzazione. L'essere, tra i paesi EU, il solo paese con la Grecia che non si è ancora dotato di un sistema di *safety net* universale⁶³ è il segno più evidente dei ritardi accumulati in campo assistenziale.

In particolare, le politiche assistenziali del nostro paese appaiono ancorate a modelli superati di povertà o, più propriamente, a bisogni “categorizzati” (spesso solo presunti piuttosto che verificati) che

⁶² ANEA, *Atti VI Congresso Nazionale Enti Assistenza*, Milano 9-12 Novembre 1957, Milano 1958, p.29.

⁶³ Un sistema universale è un sistema che contempla un diritto soggettivo all'assistenza in un contesto di modello istituzionale di welfare. Esso si contrappone ai modelli residuali selettivi e basati su categorizzazioni, cioè esclusioni a parità di bisogno basate su fattori non economici con accesso regolato o non da *means testing*.

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 nè consigliabile nè 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 POVERTÀ E IMPATTO			
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	costo globale (miliardi di lire)	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	disponibile (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 povere beneficiarie che sono povere	poverty rate (% di famiglie povere sul totale delle famiglie)	poverty gap (differenziale proporzionale del reddito dei poveri)	indice di Beckmann	indice di Weber
INTERA POPOLAZIONE																	
situazione senza assegni familiari																	
attuali assegni familiari	1.568	3.063	8.694	1,035%	55,9%	5.542.925	26,6%	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																	
attuali assegni familiari	1.797	3.439	7.315	1,037%	54,6%	4.069.576	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																	
attuali assegni familiari	948	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																	
attuali assegni familiari	2.713	2.890	188	6,363%	2,9%	69.433	15,3%	84,9%	0,0%					84,9%	80,2%	96,5%	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 RCSE 1996. I motivi della sovrastima sono diversi. Innanzitutto i dati RCSE 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 RCSE. Infine, va ricordato che anche altri centri di ricerca stimano dati simili o superiori a quelli ISPE stimando dati simili o superiori a quelli ISPE (10.000 mld. circa secondo un recente studio CER)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 (migliaia di lire)	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	disperzione (percentuale di 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 non-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 Wedderburn				
INTERA POPOLAZIONE																				
situazione senza 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%				
attuali pensioni sociali																				
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																				
situazione senza 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%				
attuali pensioni sociali																				
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																				
situazione senza pensioni sociali																				
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																				
attuali pensioni sociali	6.240	6.240	44	1.456%	26.5%	7.004	1.5%	84.9%	0.0%	15.1%	98.5%	85.1%	84.9%	78.7%	73.5%	0.6%				

Fonte: Stime ISPE su dati ITAXMOD 1996

Note (*): I dati di costo complessivo (col. 3) sono sensibilmente sovrastimati rispetto a quelli riportati dalla RCSE 1996. I motivi della sovrastima sono diversi. Innanzitutto i dati RCSE 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'ITNPS già pongono i dati di spesa a livelli più elevati di quelli RCSE. 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)

PAGINA BIANCA

Capitolo 3.2

ASPETTI GENERALI E CONFRONTI INTERNAZIONALI

a cura di Maria Grazia Calza

PAGINA BIANCA

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/Continente
- 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/Continente - 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, concentrata 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 (pre pensionamenti), 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 disotto 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.	

Riquadro 1: Le politiche sociali assistenziali nei paesi UE: Aspetti generali

Nel 1992 il Consiglio delle Comunità Europee ha adottato una raccomandazione⁶⁶ nei confronti degli Stati membri volta a stabilire dei criteri comuni nei sistemi di protezione sociale al fine di garantire ai cittadini un livello adeguato di risorse e di assistenza sociale. Più in particolare, il Consiglio ha raccomandato di riconoscere come diritto fondamentale dell'individuo quello di avere un livello di risorse e di assistenza sociale, che gli permettano di vivere in condizioni tali da non offendere la dignità umana.

Questa posizione è nata dalla crescente attenzione che, a livello Comunitario, è stata posta sul pericolo di un aumento dell'esclusione di alcuni gruppi sociali dal processo di sviluppo economico. La Commissione, infatti, ha stimato che, nel 1985, su una popolazione di circa 320 milioni di persone all'interno della Comunità, circa 50 milioni vivevano in condizioni di povertà⁶⁷. Tali considerazioni hanno reso prioritaria la necessità di trovare degli adeguati sistemi di protezione sociale capaci di creare quella che è stata definita una *social safety net*.

Attualmente, all'interno dell'Unione Europea, solo in Italia e in Grecia è assente un sistema universale di assistenza o un diritto ad un livello minimo di risorse garantito al livello nazionale⁶⁸. In Italia e Grecia, infatti, l'assistenza viene realizzata mediante schemi di categoria che forniscono un livello minimo di risorse solo in presenza di determinate condizioni socio-demografiche (anziani, invalidi civili) o occupazionali. Gli schemi generali di tipo residuale e fortemente discrezionale esistono solo a livello locale.

I paesi di più antica tradizione nell'adozione di uno schema universale di assistenza a garanzia di un livello minimo di risorse, sono la Danimarca (1933), il Regno Unito (1948), la Germania (1963) e l'Olanda (1963). Mentre in Germania e Danimarca la garanzia di un livello minimo di risorse è affidata unicamente ad uno schema universale di assistenza, in Olanda e nel Regno Unito schemi selettivi o di categoria coesistono con uno schema universale. Nei paesi di più recente tradizione l'obiettivo dell'introduzione di un simile schema di assistenza è stato quello di colmare le lacune dei sistemi preesistenti che, essendo basati su schemi di categoria (diretti ad invalidi, anziani), escludevano ampie fasce di popolazione. Ultimo paese ad introdurre uno schema di assistenza di tipo universale è stato il Portogallo, che nel 1996 ha introdotto, a livello sperimentale, il minimo vitale in alcune aree del paese.

Negli ultimi anni, la fase congiunturale negativa, che ha interessato in vario modo i diversi paesi, ed il conseguente aumento delle persone "dipendenti" da programmi di assistenza, ha reso prioritaria l'esigenza di complementare il diritto all'assistenza in denaro con programmi di (re)integrazione nel mercato del lavoro. Tra i paesi pionieri su questa strada vi sono la Francia ed il Lussemburgo, due paesi che solo di recente hanno introdotto schemi assistenziali di tipo universale. In particolare, in Francia è stato introdotto il *revenu minimum d'insertion* (cfr., per maggiori dettagli, il Riquadro relativo alla Francia). Nella stessa direzione si è recentemente mosso il Regno Unito, che ha riformato e razionalizzato le politiche di sostegno del reddito dei disoccupati introducendo la *jobseeker's allowance* (cfr., per maggiori dettagli, il Riquadro relativo al Regno Unito)..

Riquadro 2: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Germania

Il diritto di godere di un livello minimo di reddito è stato introdotto con una legge del 1961; si tratta di uno schema di assistenza di tipo generale a cui si accompagnano interventi per gruppi specifici della popolazione. La derivazione del modello da uno schema di tipo Bismarckiano fa sì che l'assistenza venga concepita soprattutto come una forma di supporto per quanti sono incapaci di godere di uno schema di assicurazione o che hanno esaurito il loro diritto a questo tipo di prestazioni.

La *Sozialhilfe* (assistenza sociale) si presenta come uno schema generale che riunisce tutti quegli interventi a favore di persone i cui redditi da lavoro o altre fonti di guadagno (sono inclusi anche altri tipi di benefici), sono insufficienti a

⁶⁶ EEC n. 441 del 24 giugno 1992.

⁶⁷ Questa stima è stata effettuata fissando per ciascun paese la linea della povertà al 50% del reddito medio disponibile.

⁶⁸ Si intende un sussidio non categoriale, non contributivo che spetta a coloro che sono sprovvisti di mezzi.

garantire condizioni di vita dignitose (la famiglia deve essere incapace di provvedere al mantenimento e devono essere state esperite le obbligazioni dei terzi), o a favore di quanti non sono in grado di far fronte a spese derivanti da esigenze particolari. Per l'attribuzione del beneficio non ci sono vincoli di età e, nel caso di soggetti abili al lavoro, i beneficiari devono essere disposti ad accettare qualsiasi proposta ragionevole di lavoro gli venga offerta, altrimenti viene meno il loro diritto all'assistenza. Per questi soggetti, infatti, esiste l'obbligo di iscrizione all'ufficio locale di collocamento. Comunque, esiste anche un impegno da parte delle autorità a creare opportunità di lavoro e a fornire assistenza alla conservazione dei posti di lavoro. Il soggetto beneficiario deve risiedere nel paese e solo in circostanze particolari cittadini tedeschi che vivono all'estero, possono ottenere il sussidio.

L'obiettivo è quello di garantire il raggiungimento di uno standard di vita adeguato mediante indennità pecuniarie o prestazioni dirette. I beneficiari possono ricevere assistenza sia per la copertura delle normali spese di mantenimento (HLU, Sozialhilfe in senso stretto), sia per la presenza di esigenze particolari derivanti da eventuali situazioni di inabilità, età avanzata o malattia, mancanza di una dimora (HbL). Gli interventi sono garantiti da un diritto soggettivo. Gli enti preposti all'assistenza sono tenuti ad intervenire sia su richiesta dell'interessato sia d'ufficio qualora sussistano le condizioni richieste.

- Con il primo tipo di intervento, HLU, si vuole garantire un livello minimo di risorse a ciascun individuo (non viene posto un limite minimo di età) che sia in grado di certificare la presenza di un reddito inferiore ad un determinato livello. L'intervento dello Stato è di tipo differenziale nel senso che viene colmata la differenza tra le risorse del soggetto e quanto in base a valutazioni socio-culturali viene considerato necessario per la copertura delle normali spese di mantenimento. Il beneficio è concesso dal governo centrale e si differenzia a seconda dei Lander in considerazione delle differenze nel costo della vita. L'ammontare del beneficio è calcolato sulla base di standards derivati dalle statistiche relative ai consumi delle classi di reddito più basse (nel 1994 questo tasso variava mediamente tra 258 e 271 ECU). Il tasso standard così aggiustato (l'aggiustamento è piuttosto lento in quanto le statistiche di riferimento hanno una frequenza quinquennale) viene concesso al capofamiglia, gli altri membri della famiglia, a seconda della loro posizione all'interno della stessa, godono di tassi differenziati. Il coniuge percepisce l'80% di questo ammontare, i bambini percepiscono tra il 50 ed il 90% del tasso standard a seconda dell'età. Per la copertura di bisogni specifici alcune categorie di soggetti possono percepire un tasso aggiuntivo compreso tra il 20-60% del tasso standard (vedi tab.3).
- Il secondo tipo di intervento, HbL, è predisposto per fornire assistenza nel caso di esigenze particolari. Si compone di 12 interventi differenti tra cui i più importanti sono quelli relativi all'assistenza ai malati e ai disabili.

La durata del beneficio è illimitata finché sussistono le condizioni per l'attribuzione. Nella valutazione di quest'ultime si considerano il reddito e gli altri beni del beneficiario e del coniuge convivente; per i minori non sposati che vivono in famiglia si prendono in considerazione il reddito e gli altri beni dei genitori. Viene valutata anche la possibilità che il soggetto goda di altri tipi di prestazioni da parte dello Stato.

Se l'assistenza è diretta alla copertura delle normali spese di mantenimento, i soggetti devono utilizzare completamente il loro reddito personale. Nel caso di assistenza per esigenze particolari è possibile utilizzare il proprio reddito anche solo parzialmente.

Secondo alcune stime ufficiali, nel 1993, il reddito medio dei beneficiari della Sozialhilfe era uguale al 48.9% del reddito medio, mentre nel 1972, la percentuale era del 53.6%.

Se questo reddito, che potremmo definire di "trasferimento", viene confrontato con il reddito medio di un lavoratore a basso reddito, si nota una sostanziale differenza nel senso di un maggior valore di quest'ultimo. Il principio è quello che la somma dei benefici assistenziali non deve eccedere questo livello di reddito al fine di evitare possibili effetti disincentivanti sul mercato del lavoro. Nel sistema tedesco, pertanto, da un lato si permette ai beneficiari dell'assistenza di mantenere il diritto alla prestazione nel caso di lavoro (si ha diritto ad un contributo speciale che dipende dal reddito guadagnato che, comunque, non deve superare il 50% del tasso standard); dall'altro, il tasso standard del sussidio è mantenuto a livelli sufficientemente bassi al fine di creare incentivi al lavoro.

Nel sistema tedesco non esiste una pensione minima garantita e, nel caso questa sia insufficiente, l'assistenza agli anziani rientra nello schema generale della Sozialhilfe.

I beneficiari della Sozialhilfe in senso stretto, HLU, possono scegliere tra prestazioni in denaro o di tipo *in-kind* quali ad esempio vestiti, mobili, spese per il trasporto. Inoltre, possono anche usufruire di forme di sussidio per l'abitazione (*Wohngeld*). In particolare, ricevono un sostegno per la copertura delle spese di affitto e riscaldamento. L'ammontare di questo tipo di prestazione varia a seconda dei Lander, non esiste un limite superiore, generalmente si arriva a coprire l'intero ammontare delle spese per l'abitazione.

Generalmente i beneficiari della Sozialhilfe non godono di assicurazioni per malattia, tuttavia, i contributi per la malattia possono essere versati dalle agenzie che erogano la prestazione assistenziale.

In Germania, il principio della sussidiarietà gioca un ruolo importante sia per il fatto che si lascia ampio spazio ad organizzazioni private per la produzione di servizi e sia nel senso che si fa largo uso del principio della responsabilità familiare. Infatti, nella valutazione dell'attribuzione del beneficio il principio della responsabilità familiare si estende fino ad includere il reddito ed il risparmio dei genitori e dei figli dei soggetti interessati. Laddove, quindi, la maggior parte degli schemi di assistenza sociale limita la responsabilità ai coniugi, in Germania i genitori di un disoccupato di 40 anni sono tenuti a restituire il beneficio concesso.

Relativamente agli schemi assistenziali specifici, particolarmente importanti sono gli interventi a favore delle famiglie con bambini. In particolare, si ha un primo intervento, *Kindergeld*, di tipo universale il cui ammontare varia a seconda del reddito della famiglia e viene realizzato sia mediante trasferimenti diretti in denaro sia indirettamente mediante una riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito. Il secondo intervento, *Erziehungsgeld*, è un trasferimento in denaro di tipo means tested diretto a dare assistenza ai bambini in tenera età, può essere percepito insieme alla Sozialhilfe e all'assistenza per la disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*). Un terzo intervento è l'*Unterhaltsvorschuss* che è un trasferimento speciale per le famiglie monoparentali in stato di necessità. Per quanto riguarda l'istruzione o la qualificazione professionale vi è il *Bafög* che è un sussidio di tipo means tested per individui di età inferiore ai 30 anni. I disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione di tipo previdenziale e si trovano in stato di necessità possono richiedere una indennità di disoccupazione di tipo assistenziale (*Arbeitslosenhilfe*). Il diritto a questa forma di assistenza oltre ad essere subordinato ad un means test richiede che il beneficiario sia regolarmente iscritto al collocamento e che durante gli ultimi due anni abbia lavorato almeno 150 giorni versando i rispettivi contributi. La prestazione è pari al 57% del salario precedente nel caso ci sia almeno un figlio a carico, altrimenti è pari al 53%.

Nel modello tedesco l'implementazione del sistema assistenziale è affidata ai Lander, che a loro volta, possono delegare parte dell'amministrazione alle autorità distrettuali e municipali. Al governo centrale spetta il compito di definire l'insieme delle regole per l'erogazione delle prestazioni. I benefici sono finanziati per il 75% dalle autorità locali e per il 25% dai Lander.

Riquadro 2: Germania**Tab.1: Ammontare della spesa in Sozialhilfe e numero dei beneficiari, 1975-1994**

anno	numero dei beneficiari (migliaia)	Spesa lorda milioni di marchi**	Percentuale di spesa utilizzata nelle strutture pubbliche	Percentuale di spesa utilizzata all'esterno delle strutture pubbliche
1975	2,049	8,405	56.2%	43.8%
1976	2,109	9,597	56.7%	43.3%
1977	2,164	10,452	56.6%	43.4%
1978	2,120	11,349	61.4%	38.6%
1979	2,095	12,129	62.6%	37.4%
1980	2,144	13,266	62.5%	37.5%
1981	2,083	14,783	62.8%	37.2%
1982	2,320	16,329	62.7%	37.3%
1983	2,437	17,569	62.2%	37.8%
1984	2,570	18,784	61.3%	38.7%
1985	2,814	20,846	58.9%	41.1%
1986	3,020	23,197	56.5%	43.5%
1987	3,136	25,199	55.7%	44.3%
1988	3,349	27,010	55.5%	44.5%
1989	3,626	28,775	54.7%	45.3%
1990	3,754	31,782	55.1%	44.9%
1991*	3,738	34,119	57.2%	42.8%
1991	4,227	37,337	59.4%	40.6%
1992	4,718	42,603	60.5%	39.5%
1993	5,017	48,919	60.2%	39.8%
1994		49,563	62.2%	37.8%

* Nel 1991, prima riga ex territorio federale, seconda riga Germania

** Valori correnti

Tab. 2: Ammontare del tasso standard per la garanzia di un livello minimo di risorse, 1975-1995 (valore mensile)

anno	DM Valori correnti	DM 1993=100*	anno	DM Valori correnti	DM 1993=100*
Ex territorio federale (West Germany)					
1975	254	446.33	1986	389	464.79
1976	270	451.28	1987	398	476.97
1977	287	463.54	1988	407	482.92
1978	290	458.49	1989	419	482.82
1979	297	453.99	1990	436	488.32
1980	310	449.77	1991	460	497.53
1981	328	448.72	1992	491	510.64
1982	338	437.91	1993	511	511
1983	342	428.27	1994	519	
1984	351	428.79	1995	525	
1985	370	443.41			
Nuovi Lander					
1990			1993	495	
1991	423	457.30	1994	502	
1992	467	485.45	1995	506	
Germania (Media nazionale ponderata)					
1990			1993	505	
1991	447	483.24	1994	513	
1992	482	501.04	1995	518	

*Deflazionato con l'indice dei prezzi relativo ad una famiglia di due persone pensionate o beneficiarie di assistenza sociale

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialstatistik (1996).

Tab. 3: Tassi standard della Sozialhilfe HUL (1995)**caratteristiche:**

età	capofamiglia	100%
	età < 7	50%
	7 < età < 15	65%
	15 < età < 18	90%
	età 18	80%
	età 65	20% aggiuntivo
condizioni familiari	persona sola	20% aggiuntivo
	genitori soli:	40/60% aggiuntivo
condizioni speciali		
	bassi redditi:	
	sussidio individuale	
	speciale < 50%	

Fonte: C. Schluter "Social Security and Social Assistance in Germany", *Welfare State Programme, Research Note 29*.

Tab.4: Beneficiari dell'assistenza sociale per tipologia di bisogno, 1995

	Ex territorio federale		Nuovi Lander	
	tedeschi	stranieri	tedeschi	stranieri
	valori percentuali			
Disoccupazione	33.6	18.9	65	7.5
Diritti previdenziali ed assicurativi insufficienti	13.5	2.5	3.7	0.3
Mancanza del soggetto tenuto a fornire gli alimenti	12.8	2.1	1.1	0.1
Reddito da lavoro insufficiente	7.6	4.1	8.3	0.7
Malattia	7.1	1.4	2	0.1
Morte del soggetto tenuto a fornire gli alimenti	0.8	0.2	0.4	
Altre cause	24.6	70.8	19.5	91.3

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialstatistik* (1996).

Riquadro 3: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Francia

L'assistenza sociale viene realizzata attraverso diverse forme di intervento che prevedono sia sussidi destinati a categorie specifiche di beneficiari, sia un intervento di carattere generale concepito essenzialmente al fine di colmare le lacune degli schemi precedenti.

Relativamente agli interventi di categoria di tipo non contributivo si ritrovano diverse tipologie ciascuna finalizzata a garantire un livello minimo di risorse in presenza di determinate condizioni socio-demografiche: il *Minimum Vieillesse*, l'*Allocation aux Adultes Handicapés*, l'*Allocation Parent Isolé*, il *Minimum Invalidité*, l'*Allocation de Solidarité Spécifique* e l'*Allocation d'Insertion*.

Ha, invece, carattere generale, fornendo quella che viene definita una "rete di sicurezza universale" per chi non ha titolo per accedere agli altri schemi o, pur accedendo, ha un reddito insufficiente, il *Revenu Minimum d'Insertion*, introdotto con una legge del 1988.

- 1) *Minimum Vieillesse*, costituisce un intervento a favore di persone che abbiano almeno 65 anni e dispongano di risorse al di sotto di una determinata soglia. Il sussidio va ad integrare le pensioni di quanti hanno una carriera contributiva incompleta o le cui retribuzioni nel periodo lavorativo siano state troppo basse. Coloro, invece, che non percepiscono alcuna pensione contributiva e che hanno un reddito inferiore ad una determinata soglia, possono beneficiare dell'*Allocation Spéciale de Vieillesse*. L'ammontare della prestazione è uguale per i due tipi di intervento. Il costo del primo intervento è posto a carico dei fondi pensione che vengono successivamente rimborsati dallo Stato. Il secondo intervento è finanziato dalla Previdenza Sociale.
- 2) *Allocation aux Adultes Handicapés*, è un intervento a favore di persone tra i 20 e i 60 anni, con un handicap almeno dell'80% e definiti incapaci di lavorare. Esiste un vincolo di risorse e i soggetti non devono ricevere una indennità di invalidità. La prestazione viene attribuita per un periodo di cinque anni trascorso il quale le condizioni devono essere rivedute. Il costo del finanziamento è interamente a carico dello Stato.
- 3) *Allocation Parent Isolé*, è un intervento diretto a persone sole con almeno un bambino a carico o a donne in stato interessante, con risorse al di sotto di una certa soglia. L'ammontare della prestazione varia secondo il numero di bambini a carico. Nel 1994 l'ammontare della prestazione era di 3.081 franchi al mese per il genitore (o donna incinta) più 1.027 franchi per ciascun figlio a carico. Il costo del finanziamento è a carico dei fondi previdenziali. Questo tipo di intervento rientra nella più generale categoria di interventi a favore della famiglia, che comprende sia schemi a carattere generale sia di tipo più specifico, a sostegno di determinate tipologie di famiglie. Tra i primi ricordiamo l'*Allocations Familiales* (per famiglie con almeno due bambini a carico) che non è soggetta a vincoli di reddito e il *Complément Familial* (per famiglie con almeno tre bambini a carico) erogabile solo nel caso in cui il reddito familiare sia inferiore ad una determinata soglia.
- 4) *Minimum Invalidité*, è un sussidio per malati cronici o persone invalide per motivi non professionali. Il beneficio è a durata illimitata. Il costo è a carico dei fondi previdenziali.
- 5) L'*Allocation de Solidarité Spécifique*, è un intervento a favore dei disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, principalmente i disoccupati di lungo periodo. I beneficiari devono aver lavorato almeno cinque anni nei dieci anni precedenti. Il sussidio è concesso per periodi rinnovabili di sei mesi senza alcun limite di tempo. Per aver diritto a questa forma di assistenza il reddito mensile deve essere inferiore ad una certa soglia. Il costo è in parte a carico dello Stato e in parte coperto dai contributi sui pubblici dipendenti.
- 6) *Allocation d'Insertion*, è una prestazione simile alla precedente ma riguarda coloro che non hanno diritto all'indennità di disoccupazione e all'*Allocation de Solidarité Spécifique*. La prestazione è pagata per un periodo massimo di 12 mesi. Dal 1992 i giovani di età compresa tra i 16 ed i 25 anni, che hanno lavorato dai tre ai sei mesi, non hanno più diritto a questo tipo di prestazione.
- 7) *Revenu Minimum d'Insertion*, costituisce una prestazione di tipo universale il cui obiettivo è quello di integrare il reddito familiare fino ad una soglia minima che varia a seconda delle caratteristiche dell'unità familiare (tab.3). Si tratta di una misura residuale diretta soprattutto ai gruppi marginali che non possono accedere ad altre forme di assistenza. L'obiettivo, quindi, non è solo il sostegno del reddito ma soprattutto quello di stimolare l'integrazione sociale e professionale del beneficiario fornendo un sostegno di tipo condizionato. Infatti, il beneficiario è obbligato a sottoscrivere un "contratto di inserimento" nel mercato del lavoro. Beneficiari dell'intervento sono i soggetti residenti in Francia che abbiano più di 25 anni di età. Quest'ultimo requisito non è necessario nel caso ci siano uno o più figli a carico. L'ammontare del contributo è calcolato come differenza tra una soglia minima che varia a seconda della composizione della famiglia e l'insieme delle risorse della persona richiedente e dell'eventuale coniuge/partner. Le risorse includono tutti i redditi, indipendentemente dalla loro natura, comprese le prestazioni sociali. In pratica, una volta assegnato il contributo viene fissato un tetto massimo di risorse nette che non può essere oltrepassato. Nel 1994 tale tetto era pari per le persone singole a 2.298 franchi (349 ECU) e per le famiglie a 3.447 franchi (523 ECU). L'ammontare del contributo attribuito ai singoli richiedenti viene fissato per decreto nel limite di tali tetti. Sono previste maggiorazioni del 50% quando il nucleo è composto di due persone; è prevista una maggiorazione del 30% per ciascuno dei primi due figli e del 40% dal terzo figlio in poi. I benefici sono adeguati in base alla variazione

dell'indice dei prezzi. L'indennità è attribuita inizialmente per un periodo di tre mesi, indipendentemente dalla sottoscrizione di un contratto di inserimento; avvenuta la sottoscrizione l'indennità può essere estesa da tre a dodici mesi. Ogni tre mesi, comunque, vengono riverificate le condizioni di accesso al sussidio. Nel caso in cui il beneficiario dell'assistenza intraprenda un'attività retribuita, dalla valutazione delle risorse, funzionale all'attribuzione del beneficio, si esclude una parte di questo reddito addizionale (questa procedura è nota come *intéressement scheme*). Caratteristica precipua del *Revenu Minimum d'Insertion*, è il cosiddetto **contratto di inserimento** in base al quale i destinatari del beneficio si impegnano a partecipare ad attività definite necessarie per l'inserimento sociale e professionale. A fronte di questo impegno c'è l'obbligo per la collettività di essere parte attiva nel proporre azioni di inserimento. Esiste, comunque, un'ampia discrezionalità da parte del beneficiario nella scelta dell'attività di inserimento. Proprio ad accentuare la caratteristica, non solo di reinserimento lavorativo, ma anche di reinserimento sociale c'è la possibilità che il contratto di inserimento comprenda attività quali il conseguimento della patente di guida, corsi di alfabetizzazione, acquisizione di competenze in servizi sociali, ecc. L'obiettivo del reinserimento è stato rafforzato dalla riforma del RMI del 1992, che ha esteso il diritto all'assistenza medica gratuita ed al sussidio per l'abitazione ai beneficiari dell'RMI e, in generale, mira a reinserire questi individui nel sistema di previdenza sociale.

Dal 1989 al 1995 il numero dei beneficiari del programma assistenziale RMI si è raddoppiato. Nel 1993 circa il 20% di quanti beneficiavano di questa forma di assistenza sono usciti dal programma, ma sono stati sostituiti da un numero maggiore di nuovi beneficiari. Solo il 50% è uscito dal programma prima di due anni. La bassa percentuale di inserimento può essere attribuita al fatto che solo il 43-45 per cento dei beneficiari hanno sottoscritto accordi per intraprendere attività di reinserimento. Questi risultati hanno determinato il ricorso ad una più attenta selezione dei destinatari del programma di assistenza. Comunque, è difficile poter distinguere quanta parte della scarsa performance possa essere attribuita alle particolari condizioni congiunturali del paese in quegli anni.

A conclusione di questa rassegna sui principali interventi di tipo assistenziale, sembra opportuno fare un breve cenno alle politiche per l'abitazione che, fondate su *means tests*, mirano a contribuire per determinate categorie di individui, alla copertura delle spese per l'abitazione. In particolare, si distinguono tre tipi di interventi: *Allocation de Logement à caractère Familial* (destinata a famiglie con bambini), *Allocation de Logement à caractère Social* (destinata a singoli individui con basso reddito) e l'*Aide Personnalisée au Logement* (un sussidio a carattere personale per quanti occupano determinati alloggi).

Riquadro 3: Francia**Tab.1: Interventi a sostegno di un livello minimo di risorse, 1989 e 1993**

Prestazioni assistenziali	Numero dei beneficiari (migliaia)		variaz. perc 89-93	Costi	
	1989	1993		milioni franchi 1990	di
Revenu minimum d'insertion	427	739	86	10,300	
	(16.9%)	(27.8%)		(19.7%)	
Allocation de parent isolé	129	145	12	3,900	
	(5.1%)	(5.5%)		(7.4%)	
Allocation pour adulte handicapé	505	563	12	15,700	
	(20.0%)	(21.2%)		(30.0%)	
Minimum vieillesse	1,333	1,076	-19	2,100	
	(52.8%)	(40.5%)		(4.0%)	
Minimum invalidité	133	134	0	20,400	
	(5.3%)	(5.0%)		(38.9%)	
Totale	2,527	2,657		52,400	
Sussidi per disoccupati					
Allocation d'insertion	142	19	**	2,700	
	(30.9%)	(4.1%)		(23.5%)	
Allocation de solidarité spécifique	318	392	23	8,800	
	(69.1%)	(85.2%)		(76.5%)	
Totale	460	411		11,500	

**Nel 1992 questo sussidio è stato abolito per i giovani e le donne sole. In gran parte beneficiano dell'RMI.

Fonte: M.Evans, S. Paugam, J.A. Préfis (1995), "Chunnel Vision: Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and in Britain", Welfare State Programme, 115.

Tab. 2: Disoccupati con e senza il RMI, 1991

	con RMI	senza RMI
	valori percentuali	
<u>Tipo di famiglia</u>		
uomini soli	10	4
donne sole	8	4
donne con bambini	21	8
coppie senza bambini	14	22
coppie con bambini	30	54
altri	17	8
<u>Età</u>		
meno di 25 anni	8	26
da 25 a 40 anni	57	42
più di 40 anni	34	32
<u>Titolo di studio</u>		
	8	15
	42	47
senza diploma	50	38
<u>Anzianità di disoccupazione</u>		
meno di un anno	29,5	64
da 1 a 2 anni	24	18
da 2 a 3 anni	17	7
più di tre anni	29,5	11

Fonte: Economie et Statistique, n. 252, mars 1992, *Le Revenu Minimum d'Insertion*.

Tab. 3: Ammontare del sussidio per tipologia di famiglia, 1994

Numero adulti	di Numero di figli	Ammontare luglio 1994)	(FF Percentuale RMI base	sul
1	0	2,298.08	100	
1	1	3,447.12	150	
1	2	4,136.54	180	
1	3	5,055.77	220	
1	4	5,975.00	260	
1	5	6,894.23	300	
1	per ogni figlio in più	919.23	40	
2	0	3,447.12	150	
2	1	4,136.54	180	
2	2	4,825.96	210	
2	3	5,745.19	250	
2	4	6,664.42	290	
2	5	7,783.65	140	
2	per ogni figlio in più	919.23	40	

Fonte: L. Habib "Social Security and Social Assistance in France",
Welfare State Programme, Research Note 30.

Riquadro 4: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali nel Regno Unito

Nel sistema inglese gli interventi a protezione di standards di vita minimi hanno una lunga tradizione e si basano su un sistema complementare di prestazioni previdenziali (il cui obiettivo è quello di prevenire la povertà) e assistenziali (il cui obiettivo è quello di curare la povertà), secondo il noto modello e riforma Beveridge del 1948. Da questa data varie riforme hanno adattato il modello alle nuove esigenze del paese. Le prestazioni sono principalmente di tipo universale, con categorizzazioni il cui obiettivo è di tipo amministrativo (semplificazione del means test, standardizzazione delle procedure e flessibilità, cioè adattamento dell'assistenza fornita alle caratteristiche socio-economiche dell'individuo tramite allowances e premiums).

Il sistema assistenziale si fonda su tre interventi di tipo non contributivo:

- *Income Support (IS)*, destinato a soggetti bisognosi non occupati a tempo pieno e a cui non è richiesto di lavorare;
- *Family Credit (FC)*, destinato a famiglie con un lavoratore occupato a tempo pieno;
- *Jobseeker's Allowance (JSA)*, destinato ai disoccupati in cerca di lavoro.

Income Support - i seguenti requisiti sono richiesti per aver diritto alla prestazione: (i) avere più di 16 anni, un reddito inferiore a certi livelli, lavorare meno di 16 ore alla settimana (non avere un partner che lavora più di 24 ore alla settimana) ed essere esonerati dall'essere disponibili a lavorare, per motivi di malattia, invalidità, età e in circostanze quali: capofamiglia di famiglia monoparentale o di famiglia con figli in affidamento o persona che presta assistenza ad un invalido e titolare di una Invalid Care allowance. Il beneficiario deve risiedere abitualmente nel Regno Unito o poter essere considerato tale. Non si ha diritto al beneficio se il partner lavora per più di 24 ore in media alla settimana e se si hanno risparmi per più di 8,000 sterline. Il beneficio è ridotto pro rata per risparmi compresi tra le 3,000 e le 8,000 sterline. L'ammontare della prestazione è di tipo *top up* e dipende dal numero e dall'età dei componenti della famiglia, dalla presenza di disabili, dal reddito e dal risparmio del soggetto beneficiario e del partner. Pertanto, l'unità di riferimento è l'adulto beneficiario a cui si aggiungono quote a seconda della presenza di altri adulti o bambini a carico.

E' condizione di esclusione la soglia delle 16 ore di lavoro settimanali, superata la quale si decade dal beneficio anche in presenza di un reddito inferiore al minimo garantito. Questo non preclude alle famiglie con almeno un bambino, escluse da questo tipo di prestazione in quanto lavorano per più di 16 ore alla settimana, di ricevere assistenza in quanto titolari del Family Credit. E' solo in assenza di bambini che si perde il diritto alla prestazione quando si lavora più di 16 ore alla settimana.

Family Credit - i seguenti requisiti sono richiesti per avere diritto alla prestazione: genitori di famiglie con bambini di età inferiore ai 16 anni (19 anni se studente) occupato a tempo pieno. Almeno uno dei componenti della coppia deve lavorare per 16 o più ore alla settimana. Per usufruire della prestazione la condizione fondamentale è che non si abbiano risparmi per un ammontare superiore alle 8,000 sterline. Per risparmi compresi tra le 3,000 e 8,000 sterline il beneficio è ridotto pro rata. L'ammontare del sussidio dipende dal numero e dall'età dei bambini, dal salario netto, dai risparmi della famiglia e dal numero di ore di lavoro. L'ammontare del sussidio resta invariato se la famiglia è monoparentale.

Jobseeker's Allowance - questa prestazione (previdenziale e assistenziale) ha rimpiazzato, a partire dal 1996, il precedente sistema di prestazioni a favore dei lavoratori disoccupati. La JSA consiste in un sussidio settimanale della durata massima di 6 mesi, per ottenere il quale sono necessari i seguenti requisiti: (i) essere disoccupati o lavorare per meno di 16 ore alla settimana; (ii) essere abili al lavoro; (iii) avere almeno 18 anni e meno dell'età pensionabile; (iv) essere attivamente impegnati nella ricerca e disponibili a lavorare per almeno 40 ore alla settimana; (v) aver versato un ammontare sufficiente di contributi o disporre di un reddito o risparmi inferiori a certi livelli; (vi) avere sottoscritto un contratto di Jobseeker; (vii) non essere studenti a tempo pieno.

Sono previste due tipi fondamentali di prestazioni:

- una *contribution-based JSA*, in presenza di contributi previdenziali pagati. La prestazione prescinde dal reddito e dai risparmi ed è pagata fino ad un massimo di 182 giorni.
- una *income-based JSA*, in assenza o con contributi previdenziali insufficienti. Per avere diritto alla prestazione è necessario che il risparmio non ecceda 8,000 sterline (prestazioni pro rata tra 3,000 e 8,000). L'ammontare dipende dall'età, dalla presenza e dall'età dei familiari a carico e, inoltre, sono previsti premi speciali nel caso di esigenze particolari.

Per le prime tredici settimane di disoccupazione il lavoratore disoccupato ha la facoltà di circoscrivere la propria ricerca ad un lavoro che presenti le stesse caratteristiche, in termini di retribuzione ed altre condizioni, del lavoro svolto precedentemente. Trascorso tale periodo deve accettare le offerte che gli vengono fatte.

Lo scopo principale della riforma del 1996 è quello di "helping you back to work". In tale ottica è previsto uno stretto collegamento tra il pagamento della prestazione e forme attive di assistenza da parte degli Uffici di Collocamento. Il lavoratore deve firmare uno Jobseeker's Agreement con l'Employment Service nel quale viene definito un programma di ricerca attiva del lavoro, di formazione necessaria e accesso a servizi che possono essere utili a trovare un nuovo lavoro.

Riquadro 4: Regno Unito**tab. 1: Spesa totale in protezione sociale, 1990-1999 (milioni di sterline)***

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Spesa per prestazioni assistenziali									
Totale	13,642	15,891	19,226	21,362	22,359	24,085	25,697	26,794	27,406
Prestazioni	12,229	14,445	17,450	19,656	20,510	21,970	23,432	24,700	25,650
Spese amministrative	1,413	1,446	1,776	1,706	1,849	2,115	2,265	2,094	1,756
Spesa per prestazioni previdenziali									
Totale	30,677	34,915	36,824	39,442	39,762	41,088	42,529	43,600	44,750
Prestazioni	29,638	33,648	35,560	37,887	38,483	39,956	41,481	42,550	43,700
Spese amministrative	1,039	1,267	1,264	1,555	1,280	1,131	1,048	1,048	1,048

¹ dato provvisorio.^p previsione.

* Valori correnti.

tab.2: Spesa totale in assistenza per gruppi di beneficiari, 1990-1999 (milioni di sterline)*

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Anziani	28,490 50.4%	31,770 47.9%	34,150 45.3%	36,570 44.4%	37,400 44.1%	38,790 43.7%	40,150 43.8%	41,650 43.8%	43,100 43.7%
Malati (cronici) e disabili	9,870 17.5%	12,220 18.4%	14,810 19.7%	17,820 21.6%	19,730 23.2%	21,210 23.9%	22,140 24.2%	23,050 24.3%	24,150 24.5%
Malati (di breve periodo)	1,320 2.3%	1,320 2.0%	1,320 1.8%	1,290 1.6%	650 0.8%	840 0.9%	970 1.1%	1,000 1.1%	1,000 1.0%
Famiglie	9,910 17.5%	11,610 17.5%	13,890 18.4%	15,150 18.4%	16,070 18.9%	17,030 19.2%	17,830 19.5%	18,700 19.7%	19,400 19.7%
Disoccupati	5,320 9.4%	7,580 11.4%	9,360 12.4%	9,770 11.9%	9,150 10.8%	9,030 10.2%	8,620 9.4%	8,650 9.1%	8,900 9.0%
Vedove ed altri	1,590 2.8%	1,890 2.8%	1,810 2.4%	1,830 2.2%	1,870 2.2%	1,890 2.1%	1,930 2.1%	1,950 2.1%	2,000 2.0%
Totale	56,500	66,390	75,340	82,430	84,870	88,790	91,640	95,000	98,550

¹ dato provvisorio.^p previsione.

* Valori correnti.

tab.3: Numero dei beneficiari dei programmi di assistenza, 1990-1999 (migliaia)

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96 ¹	96-97 ^p	97-98 ^p	98-99 ^p
Income Support	4,478	5,030	5,675	5,791	5,751	5,601	3,970	4,060	4,173
Family Credit	328	356	485	536	602	658	700	724	732
Jobseeker's Allowance ^a							2,048	1,959	1,958
contributivo							366	251	252
non contributivo							1,682	1,706	1,706

^a Dal 1996 l'Income Support per i disoccupati è stato sostituito dalla Jobseeker's Allowance di tipo non contributivo¹ dato provvisorio.^p previsione.

Fonte: Social security Departmental Report, "The Government's Expenditure Plans" (1996-97 to 1998-99)

Riquadro 5: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali in Olanda

Il sistema di protezione sociale olandese si articola in un insieme di programmi complementari di tipo previdenziale ed assistenziale principalmente di tipo universale. Tra i primi sono inclusi gli interventi di sostegno del reddito per lavoratori disoccupati, malati o infermi; e per gli anziani di età superiore ai 65 anni, che possono beneficiare di un sussidio (*IOAW*) il cui ammontare è identico a quello delle prestazioni assistenziali. Gli interventi previdenziali sono finanziati da contributi obbligatori.

I programmi di assistenza sociale prevedono un programma universale (*ABW*), in vigore dal 1965, il cui obiettivo è quello di garantire un livello adeguato di risorse a tutta la popolazione. All'interno dell'*ABW* esiste una speciale forma di intervento la *RWW* per tutti coloro che hanno non solo risorse insufficienti ma cercano lavoro per la prima volta o sono disoccupati di lungo periodo ed hanno esaurito il beneficio di disoccupazione previdenziale, la cui durata è limitata ad un periodo compreso tra i sei mesi ed i cinque anni, a seconda degli anni di lavoro.

ABW - è un programma safety net che mira a garantire un sostegno finanziario a ciascun cittadino residente in Olanda che non è in grado di provvedere, o non può farlo in modo adeguato, alla propria sussistenza e a quella della sua famiglia. L'intervento è tipo *top up* tra il reddito dell'individuo o della famiglia ed uno standard nazionale, agganciato direttamente al salario minimo legale al netto delle imposte. Il legame con il salario minimo assicura l'aggiustamento automatico semestrale dello standard nazionale di riferimento utilizzato per la concessione dell'assistenza.

Il sussidio viene concesso agli individui di età superiore ai 18 anni, con un'eccezione nel caso di minori che non vivono con i genitori; ed è assoggettato ad una condizione sia di reddito che di ricchezza del soggetto richiedente e degli altri membri della famiglia. Nel 1994, il capitale familiare escluso dalla valutazione delle risorse ammontava ad 8.353 ECU, per le persone singole, a 4.176 ECU. Il livello del minimo sociale garantito varia a seconda del tipo di famiglia. Una famiglia composta da due persone, con o senza bambini, percepisce il 100% del salario netto minimo; famiglie composte da un solo genitore percepiscono il 90%; persone singole che abbiano almeno 23 anni percepiscono il 70%; persone singole che dividono un'abitazione hanno diritto al 60%; giovani di età compresa tra i 18 ed i 23 anni hanno diritto a tassi più bassi che aumentano con l'età. La presenza di bambini all'interno della famiglia dà diritto ad una forma di assistenza aggiuntiva commisurata al numero di bambini e alla loro età.

L'*ABW* e l'*RWW* hanno una durata illimitata nel caso di persone in età attiva e non occupate; è condizione necessaria per l'ottenimento la disponibilità a lavorare e l'impegno a trovare lavoro. Al compimento del sessantacinquesimo anno di età gli assistiti escono dal programma *ABW* e sono trasferiti al programma previdenziale *IOAW* per le persone anziane.

Lo schema *ABW* olandese si è caratterizzato per la generosità dei livelli minimi di assistenza e per la mancanza di un vincolo temporale. Nel caso di una coppia il beneficio pagato è pari al salario minimo, che è pressappoco il 60% del salario netto medio. Inoltre, è stato di recente abolito il divieto di cumulare le prestazioni assistenziali con il reddito nella misura del 15% dell'ammontare della prestazione. La generosità del sistema e la possibilità addizionale di cumulo hanno avuto il duplice effetto di scoraggiare non solo il lavoro a basso salario ma anche il lavoro part time.

L'amministrazione delle politiche assistenziali è affidata agli uffici "servizi sociali" delle municipalità che, pur avendo discrezionalità e responsabilità nella valutazione delle richieste e nella attribuzione di eventuali prestazioni aggiuntive, debbono conformarsi a standards nazionali definiti dal governo. Il costo del finanziamento è per il 90% a carico dello Stato, e per il restante 10% è di competenza delle amministrazioni locali.

Riquadro 6: Sintesi del sistema delle politiche assistenziali negli Stati Uniti

L'assistenza sociale negli Stati Uniti ha sempre avuto un ruolo residuale e si è sviluppata cambiando significativamente nel tempo, anche attraverso sperimentazioni interessanti. A differenza dei sistemi prevalenti in Europa si è sempre preoccupata degli effetti sugli incentivi, di costi e procedure amministrative e della integrazione tra diversi strumenti, in particolare, tra politiche fiscali e trasferimenti. A questo proposito uno strumento di sostegno del reddito importante è costituito dall'*EITC* che, pur non costituendo una garanzia di reddito minimo, rappresenta una forma di sostegno importante per il lavoratore o i lavoratori presenti in una famiglia. Esso rappresenta, infatti, un supplemento pari ad una frazione del salario che viene pagata in misura decrescente fino ad un certo livello.

Nel sistema americano, come in tutti gli altri sistemi, si ritrovano politiche previdenziali a sostegno del reddito in caso di disoccupazione, malattia, invalidità e politiche più propriamente assistenziali che prevedono la garanzia di un reddito minimo, cioè il pagamento di prestazioni in denaro agli anziani *SSI* e alle famiglie con bambini *AFDC*. Il sistema poi include tutta una serie di altri programmi principalmente *in kind* tra cui i programmi *Food Stamps* e *Medicaid* sono i più importanti. Esistono ugualmente politiche per l'abitazione e politiche di tipo ambientale-*energy saving* (*LIHIAP*) ed una serie di altri programmi statali e locali principalmente diretti alle donne, agli infanti e ai bambini (*WID*).

Fondamentali nel contesto americano, che dà grande rilevanza al capitale umano e all'occupazione, sono alcuni programmi cosiddetti di '*welfare-to-work*' e di '*learnfare*' (tra questi i *JOBS*).

Tra tutti i programmi assistenziali, l'*AFDC*, che prevede trasferimenti in denaro, e i programmi *Food Stamps* e *Medicaid*, che forniscono rispettivamente buoni per l'acquisto di cibo e sussidi per le spese mediche, sono i più importanti. La responsabilità per questi tre programmi è divisa tra un livello statale ed uno federale. Generalmente la tipologia di programmi è identica tra gli Stati ma ciascuno gode di autonomia nel fissare i livelli di reddito di accesso alle prestazioni e l'ammontare del beneficio concesso.

L'*AFDC* e *SSI* costituiscono il fulcro della politica assistenziale statunitense (graf.3). Chi ha accesso a questi programmi beneficia automaticamente degli altri due programmi *in kind*. L'accesso a *AFDC* e *SSI* non è tuttavia condizione necessaria per accedere ai programmi *Food Stamp* e *Medicaid*. Infatti, solo il 47% di coloro che rientrano nel primo programma ed il 71% di quanti rientrano nel secondo beneficiano anche dei programmi di assistenza in denaro.

I grafici 1 e 2, mostrano l'importanza crescente assunta negli Stati Uniti dai programmi di assistenza di tipo *in kind*.

Le prestazioni in denaro (*AFDC* e *SSI*) sono di tipo *top-up* rispetto ad uno standard minimo determinato dalla amministrazione centrale e/o statale che generalmente è più basso della linea della povertà ufficiale. La prestazione varia a seconda della numerosità della famiglia. L'ammontare della prestazione si differenzia anche tra i vari Stati con la conseguenza flussi migratori tra gli assistiti verso gli Stati più generosi.

Gli stranieri non registrati ufficialmente non hanno diritto a forme di assistenza, tuttavia i bambini appartenenti a queste famiglie e nati negli Stati Uniti possono accedere ai programmi *AFDC* e *Food Stamps*. Sono ugualmente escluse dal beneficio le famiglie con due genitori in cui il lavoratore principale lavori più di 100 ore al mese anche quando il livello di reddito percepito darebbe diritto all'assistenza. Una conseguenza è che diviene conveniente per i lavoratori a tempo pieno lasciare la famiglia poiché l'assenza del genitore rende possibile l'accesso all'assistenza al resto della famiglia sin quando gli alimenti percepiti sono inferiori al tetto di reddito stabilito.

La partecipazione al lavoro tra i destinatari dell'assistenza è piuttosto bassa anche a causa del tasso di riduzione dei benefici nel caso in cui venga svolta un'attività lavorativa. Secondo alcuni dati relativi al 1993, gli incentivi al lavoro sono minimi. Nel caso di una madre con due bambini un

aumento del reddito lordo da \$4.000 a \$10.000 determina un aumento del reddito disponibile di soli \$1.100. Addirittura il passaggio da \$7.000 ad \$8.000 dollari dà luogo ad una riduzione del reddito disponibile. Detrazioni ed esclusioni di reddito principalmente durante il primo anno in cui l'assistito rientra a lavoro sono state introdotte per attenuare gli effetti disincentivanti dei programmi.

I programmi di *welfare* appena descritti si caratterizzano per una bassa discrezionalità a livello locale nella valutazione del diritto all'assistenza e nei pagamenti. Grandissima flessibilità esiste invece nel caso dei programmi di *welfare-to-work* e *learnfare* che sono diretti al reinserimento degli assistiti nel mercato del lavoro. Tra questi è prominente il programma per le *Job Opportunities and Basic Skills* (JOBS) che è stato introdotto nel 1988. L'introduzione di JOBS riflette sia la crescente preoccupazione per i costi delle distorsioni causate dalle politiche assistenziali, sia un fondamentale cambiamento nella filosofia assistenziale del paese ormai incentrata sulle seguenti linee guida:

- *Prevention and parental responsibility*
- *Make work pay*
- *Make welfare transitional*
- *Change the welfare "system"*

Conformemente a queste linee guida, il *Family Support Act* ha notevolmente incrementato le risorse destinate ai programmi di *welfare-to-work* e *learnfare*.

Alla luce dei suddetti principi, nella maggior parte degli Stati e delle contee i soggetti che fanno domanda per l'assistenza pubblica vengono progressivamente impiegati in una serie di attività orientate all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro tramite programmi di orientamento e formazione, esperienze lavorative in agenzie di governo o di tipo non profit, ecc.. Dal 1995 è stato stabilito che il 20 per cento degli assistiti devono partecipare attivamente ogni mese (cioè per almeno 15-20 ore settimanali), nel contesto del JOBS program, in attività orientate all'auto sostentamento..

Costituiscono motivo di esenzione solo la malattia o la presenza di bambini in tenera età.

JOBS non esaurisce le opportunità esistenti. Ci sono infatti programmi, quali il *Job Partnership Act* che incoraggiano la partecipazione a corsi di formazione di tipo *supply driven*, la cui caratteristica è di introdurre meccanismi di mercato e quasi-mercato —cioè di responsabilizzazione individuale, di flessibilità e di scelta— per la formazione, trasferendo così gran parte delle decisioni dai burocrati agli assistiti e alle imprese.

Fino ad oggi, possiamo dire, che negli Stati Uniti sia ancora in corso una valutazione su base nazionale dei risultati conseguiti dal programma JOBS. Risultati certi sono, invece, disponibili circa il programma GAIN adottato in California alcuni anni prima e simile al primo nella struttura e negli intenti. In particolare, i dati hanno confermato che tra i partecipanti al programma GAIN si è registrato un incremento generalizzato dell'occupazione e dei guadagni ed una riduzione della spesa in assistenza. Una serie di motivi sembrano rendere tuttavia difficilmente replicabili questi risultati da parte del programma JOBS. Innanzitutto, è importante il diverso contesto congiunturale in cui i due programmi hanno avuto inizio. Il programma JOBS, infatti, è entrato in vigore in una fase recessiva piuttosto prolungata. Ovviamente, risulta abbastanza difficile attuare politiche di reinserimento lavorativo per lavoratori a bassa specializzazione in una fase congiunturale caratterizzata da tassi di disoccupazione crescenti. A questa difficoltà si aggiunge la diversa natura dei due programmi. Nel caso del programma GAIN, infatti, si tratta di un'iniziativa assunta spontaneamente da uno stato che, pertanto, si mostra fortemente impegnato nella sua effettiva realizzazione. Per quanto riguarda il programma JOBS, invece, si tratta di un'iniziativa imposta su base federale a cui i diversi Stati hanno dovuto uniformarsi. E' possibile immaginare che laddove il mandato federale sia stato subito come una forma di costrizione ci sia inevitabilmente un minor impegno ad una realizzazione efficiente del programma.

In generale, si può dire che i programmi di tipo *welfare-to-work* hanno avuto mediamente un effetto positivo sul reddito dei partecipanti e sui tassi di occupazione, specie nel caso di soggetti classificati "moderatamente svantaggiati".

Al di là di queste considerazioni specifiche, sembra possibile ricavare dall'esperienza statunitense alcuni orientamenti fondamentali circa le problematiche emergenti nell'attuazione di programmi che mirano a perseguire contemporaneamente l'obiettivo dell'aumento delle opportunità sul mercato del lavoro e quello della riduzione della povertà. In particolare, si distinguono quattro questioni fondamentali:

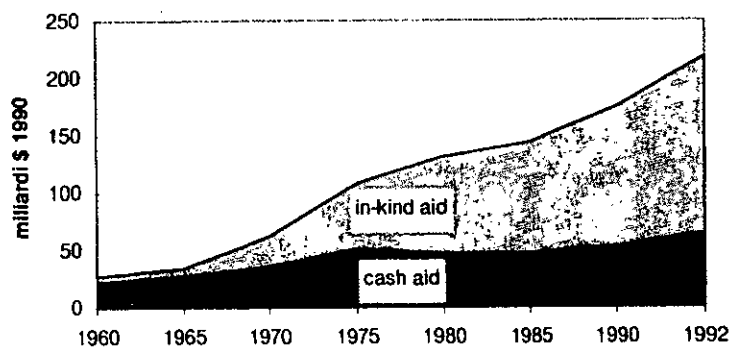
1. Il ruolo del contesto economico. L'efficacia delle politiche di tipo *workfare* dipende in modo cruciale dalla disponibilità di lavoro. Nel corso di un ciclo economico, vi saranno inevitabilmente periodi in cui simili strategie di intervento a sostegno della povertà sortiranno effetti ridotti a causa della presenza di elevati tassi di disoccupazione. Di importanza cruciale diviene la disponibilità di lavoro e il fatto che la retribuzione sia tale da permettere alle famiglie con un lavoratore full time di risolvere il problema della povertà. Il processo di riduzione delle retribuzioni dei lavoratori a bassa specializzazione pone seri problemi al successo delle politiche di assistenza volte al reinserimento lavorativo. La riduzione della domanda per questo tipo di manodopera determina, secondo le leggi economiche, una inevitabile riduzione delle retribuzioni. Almeno nel prossimo futuro non sembra prevedibile alcun sostanziale miglioramento del trattamento economico dei lavoratori a bassa specializzazione. Di fronte a questo contesto congiunturale il ruolo dello Stato nel suo impegno alla riduzione della povertà dovrebbe essere quello di migliorare il livello di specializzazione della forza lavoro o alleviare l'effetto negativo della riduzione delle retribuzioni con politiche a sostegno dei bassi redditi.
2. L'importanza dei servizi di assistenza al lavoro. Le famiglie povere che entrano nel mercato del lavoro sono spesso costrette ad affrontare una serie di problemi che rendono difficile il loro reinserimento lavorativo. Si tratta, ad esempio, della necessità di assistere bambini o malati, oppure della mancanza di un adeguato sistema di trasporti. Senza dubbio l'esistenza di adeguati programmi di sostegno potrebbe ridurre i disincentivi al lavoro e rendere più conveniente il passaggio dall'assistenza al reinserimento lavorativo.
3. Responsabilità pubblica e privata. Il fatto che gran parte dell'occupazione riguardi il settore privato pone in primo piano la possibilità che questo tipo di programmi siano condivisi tra il settore pubblico e quello privato. Ad esempio, il settore privato dovrebbe essere particolarmente interessato ai programmi di formazione della forza lavoro. Se, tuttavia, il settore privato può essere interessato a questo tipo di politiche è difficile immaginare che si assumi spontaneamente la responsabilità di un investimento a così alto rischio. A questo riguardo è necessario l'intervento dello Stato allo scopo di incentivare la partecipazione del settore privato. Inoltre, quest'ultimo può essere meno propenso a mantenere questo tipo di programmi in periodi di congiuntura negativa. L'ideale è mettere in atto politiche che facciano affidamento su entrambi i settori. Lo Stato dovrebbe occuparsi della redistribuzione dei fondi, del coordinamento e della valutazione dei programmi; il settore privato dovrebbe invece scegliere il tipo di politiche di formazione, le specializzazioni ed i lavori verso cui indirizzare questi lavoratori meno specializzati.
4. Difficoltà di finanziamento. I programmi di tipo *welfare to work* richiedono lo stanziamento immediato di un ammontare considerevole di fondi, che saranno invece recuperati solo in periodi successivi e nelle forme più disparate. Si considerino, ad esempio, i programmi di formazione, a fronte di un investimento iniziale gli eventuali ritorni, in termini di maggiori entrate fiscali, minori trasferimenti ed aumenti di produttività, saranno possibili solo nel caso in cui il programma abbia effettivamente successo. Si tratta di forme di investimento piuttosto rischiose, che richiedono un forte impegno politico al fine di indurre sia il settore pubblico che quello privato a sostenerne il finanziamento.

Riquadro 6: Stati Uniti**tab. 1: Spesa in programmi di assistenza, 1960-1992 (miliardi di dollari 1990)**

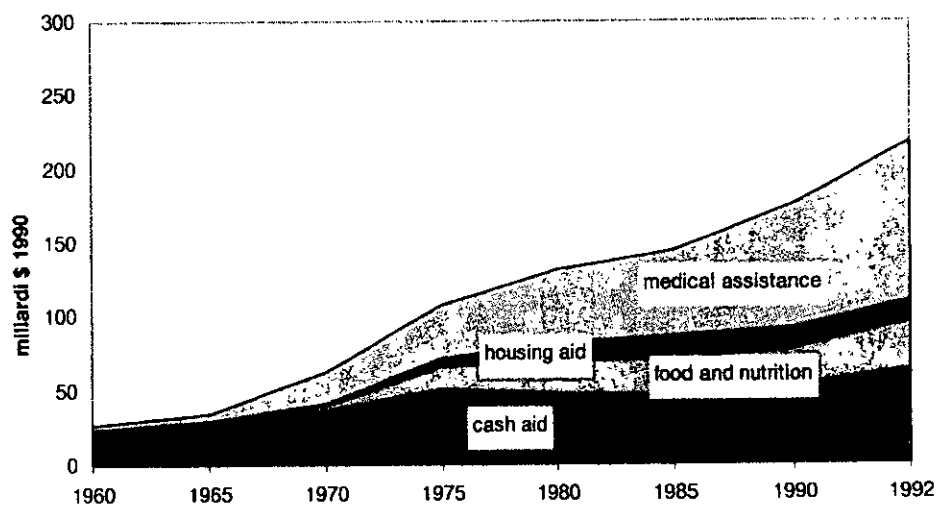
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
Assistenza								
<i>Cash assistance</i>								
AFDC	4.9	7.7	16.1	22.7	21.8	20.6	21.2	22.9
SSI/anziani e disabili	10.1	11	10.6	14.6	13.7	14.4	16.2	22.8
EITC	0	0	0	3	3.2	2.6	6.9	9.9
Altri sussidi in denaro	7.3	8.9	9.8	10.5	9.1	9.1	8.5	8
Totale sussidi in denaro	22.3	27.6	36.5	50.8	47.8	46.7	52.8	63.6
<i>In-kind assistance</i>								
Food stamps	0	0.1	2	11.5	15.4	16.5	17.1	23.7
Altri programmi alimentari	1	1	1.2	3.8	7.1	6.6	7.4	8.3
Abitazione e energia	0.6	0.9	1.5	4.9	11.5	16.4	14.5	14.1
Medicaid	0	1	15.7	30.3	41.8	50.3	72.5	96.9
Altre forme di assistenza medica	3.3	3.6	5.2	6.4	8.5	7.6	11.1	11.8
Totale assistenza in-kind	4.9	6.6	25.6	56.9	84.3	97.4	122.6	154.8
Totale assistenza	27.2	34.2	62.1	107.7	132.1	144.1	175.4	218.4
Previdenza								
Anziani e superstiti	46	61.5	88.7	135.9	167.5	207.8	223.5	238
disabili	2.2	5.8	9.6	19.1	24.9	23.7	25.1	28.4
indennità di disoccupazione	11	9.9	10.9	32.3	29.3	21.5	18.9	31.5
workers' compensation	5.9	7.4	9.4	13.3	19.6	25.7	36.3	41.1
black lung	0	0	0	2.3	2.9	2	1.5	1.7
Medicare	0	0	23.2	35.5	56.8	87.7	109.7	120.4
Totale previdenza	65.1	84.6	141.8	238.4	301	368.4	415	461.1
Istruzione e formazione								
Totale istruzione	0.5	1.7	8.9	12.1	17.5	17.6	18.4	20.4
federal targeted training	0	1.3	4	7.8	9.6	5	4.2	3.5
public service job	0	0	0	0.8	6	0	0	0
Total labour market programs	0	1.3	4	8.6	15.6	5	4.2	3.5
Totale istruzione e formazione	0.5	3	12.9	20.7	33.1	22.6	22.6	23.9
Totale, tutti i programmi	92.8	121.8	216.8	366.8	466.2	535.1	613	703.4
Percentuale del Pil	4.4%	4.7%	6.7%	10.1%	10.8%	11%	11.2%	12.9%

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

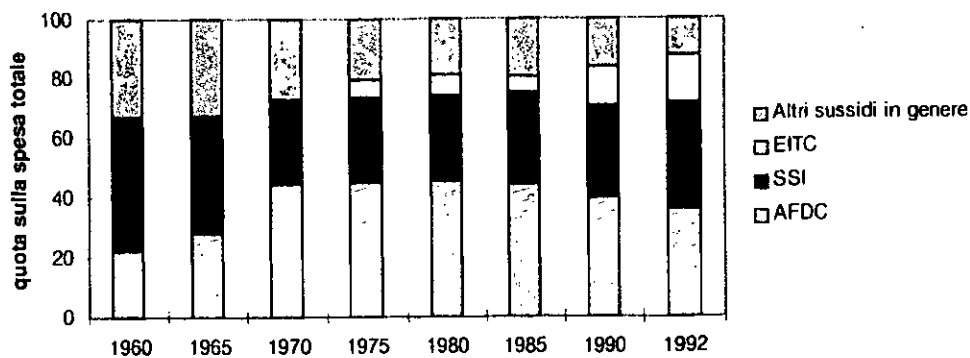
graf. 1: Assistenza di tipo means tested - evoluzione della spesa



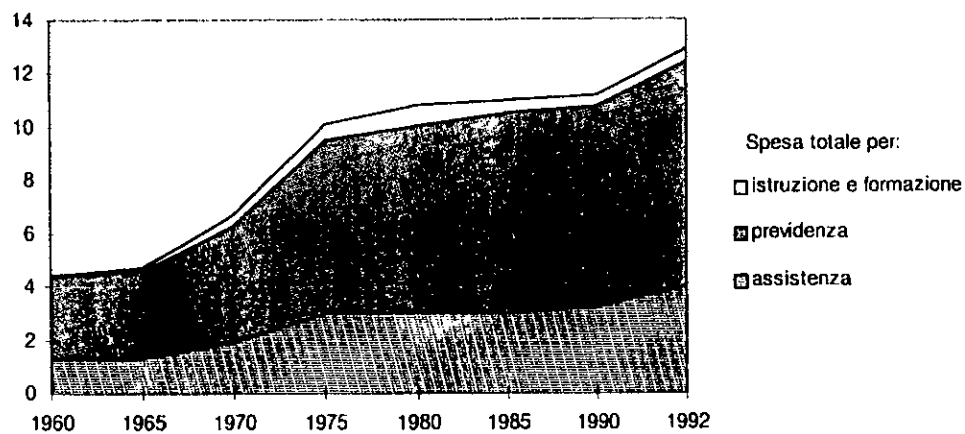
graf. 2: Assistenza di tipo means tested - evoluzione della spesa



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

PAGINA BIANCA

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 perchè 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.

- 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, P_0 = 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*.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 (**)				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	valore del costo globale (migliaia di lire)	costo in percentuale del reddito disponibile familiare	numero di famiglie beneficiarie nel target group	% di famiglie povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	Indice di Beckerman	Indice di Beckerman	Indice di Beckerman	variazione del poverty gap	variazione del poverty rate
INTERA POPOLAZIONE																	
A. integrazione della pensione sociale	2.243	2.207	367	0,04%	163.509	12,9%	0,2%	86,9%	-	12,9%	68,9%	28,7%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
B. credito familiare	5.877	8.564	9.544	1,12%	1.623.825	11,4%	1,5%	86,8%	0,3%	10,3%	37,2%	64,8%	28,6%	-1,5%	-1,2%	-1,2%	-1,2%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	0,27%	260.873	11,5%	0,2%	88,3%	0,0%	10,6%	0,0%	93,4%	13,8%	-3,8%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Totale riforme: A+B+C	5.979	8.336	12.221	1,44%	2.043.879	11,2%	1,9%	86,6%	0,3%	9,0%	31,2%	68,5%	38,4%	-5,2%	-1,6%	-1,6%	-1,6%
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																	
A. integrazione della pensione sociale	2.276	2.235	132	0,02%	57.941	9,2%	0,0%	90,8%	-	9,2%	87,9%	11,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
B. credito familiare	5.721	8.791	8.128	1,16%	1.420.866	7,2%	1,5%	90,5%	0,3%	5,9%	41,4%	63,7%	44,3%	-2,6%	-1,7%	-1,7%	-1,7%
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0,00%	-	7,5%	0,0%	92,5%	-	7,5%	0,0%	0,0%	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	7,2%	1,9%	90,5%	0,3%	5,9%	42,1%	61,8%	44,4%	-2,6%	-1,7%	-1,7%	-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%	83,6%	0,0%	16,0%	58,1%	38,6%	2,0%	-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
B. credito familiare	6.974	7.783	1.415	0,97%	202.958	3,2%	15,2%	83,7%	0,3%	13,9%	13,4%	77,2%	23,4%	-2,2%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
C. sostegno ai disoccupati	-	-	-	0,00%	-	0,0%	15,5%	84,5%	0,0%	15,5%	0,0%	0,0%	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%	83,2%	0,3%	13,9%	19,8%	67,0%	23,7%	-2,3%	-0,9%	-0,9%	-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%	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%	0,0%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	75,85%	260.873	57,5%	75,0%	9,9%	9,9%	15,1%	0,0%	64,5%	93,4%	-20,4%	-9,9%	-9,9%	-9,9%
Totale riforme: A+B+C	8.854	8.854	2.310	75,85%	260.873	57,5%	75,0%	9,9%	9,9%	15,1%	0,0%	64,5%	93,4%	-20,4%	-9,9%	-9,9%	-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 beneficiari 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 divario di povertà (l'addebiatura tra reddito dei poveri e linea di povertà). L'indice di *Weibroad* 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.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

PROGRAMMI E TARGET GROUPS	COSTI				EFFETTI SULLE FAMIGLIE (*)								MISURE DI POVERTÀ E DI COSTO-EFFICACIA (**)			
	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	beneficio medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	costo medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	costo medio per famiglia beneficiaria (migliaia di lire)	% di famiglie beneficiarie sul totale delle famiglie intervistate	% di famiglie povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non povere prima e dopo la riforma	% di famiglie non beneficiarie che sono povere	indice di Welles	indice di Berthoin	indice di Welles	variazione del poverty gap	variazione del poverty gap	indice di Welles	indice di Berthoin	variazione del poverty gap
INTERA POPOLAZIONE																
A. integrazione della persona sociale	2.243	2.207	367	0.04%	0.8%	12.9%	0.2%	86.9%	-	12.9%	68.9%	28.7%	0.6%	0.0%	0.0%	-0.2%
B. credito familiare	5.979	6.281	11.780	1.99%	9.5%	10.8%	2.1%	86.8%	0.3%	9.0%	31.9%	67.9%	37.0%	-3.1%	-1.8%	-1.8%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	0.27%	1.3%	11.5%	0.1%	88.3%	0.0%	10.6%	0.0%	93.4%	13.8%	-3.8%	-0.2%	-0.2%
Totale riforme A+B+C	6.048	6.169	14.457	1.70%	11.6%	10.6%	2.5%	86.6%	0.3%	7.8%	27.8%	70.4%	46.7%	-7.0%	-2.2%	-2.2%
FAMIGLIE CON ALMENO UN LAVORATORE																
A. integrazione della persona sociale	2.276	2.233	132	0.02%	0.4%	9.2%	0.0%	90.8%	-	9.2%	87.9%	11.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%
B. credito familiare	5.865	6.378	10.365	1.49%	12.8%	6.4%	2.8%	90.5%	0.3%	3.9%	65.6%	66.7%	60.1%	-7.3%	-2.3%	-2.3%
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%	0.0%
Totale riforme A+B+C	5.765	6.352	10.497	1.50%	13.2%	6.4%	2.8%	90.5%	0.3%	3.9%	35.1%	65.9%	60.2%	-7.5%	-2.5%	-2.5%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI CON ALMENO UN PENSIONATO																
A. integrazione della persona sociale	2.225	2.203	233	0.16%	1.7%	15.9%	0.3%	83.6%	0.0%	16.0%	36.1%	38.6%	2.0%	-0.1%	-0.1%	-0.5%
B. credito familiare	6.974	7.783	1.415	0.97%	3.2%	15.2%	0.8%	83.7%	0.3%	13.9%	13.4%	77.2%	23.4%	-2.2%	-0.4%	-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%	0.0%
Totale riforme A+B+C	5.349	6.531	1.650	1.13%	4.8%	15.2%	1.3%	83.2%	0.3%	13.9%	19.8%	67.0%	23.7%	-2.3%	-0.9%	-0.9%
FAMIGLIE SENZA LAVORATORI E SENZA PENSIONATI																
A. integrazione della persona 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%	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%	0.0%
C. sostegno ai disoccupati	8.854	8.854	2.310	75.85%	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%	-9.9%
Totale riforme A+B+C	8.854	8.854	2.310	75.85%	57.5%	75.0%	9.9%	15.1%	0.0%	64.5%	0.0%	93.4%	38.3%	-20.4%	-9.9%	-9.9%

Nota: (*) I risultati presentati nelle colonne 1-7 e 13-15 si riferiscono agli aspetti monetari erogati in base al programma della regia corrispondente ed ai beneficiari degli stessi. Quelle delle colonne 8-12 e 16-17 interpretano sotto l'aspetto degli effetti della contemporanea abolizione degli attuali esenzioni familiari.

(**) La differenza tra i benefici e i costi indica la quota di spesa erogata ai non-poveri. L'indice di Berthoin misura la quota di spesa destinata a coprire il diverso di povertà (differenza tra reddito dei poveri e linea di povertà). L'indice di Welles indica quale percentuale del diverso di povertà viene coperta dal programma. Il poverty gap misura il diverso di povertà medio in rapporto alla linea di povertà. Il poverty gap misura la percentuale di famiglie povere.

PAGINA BIANCA

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 (Biribi *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 $Y\mu$ 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 $\alpha(W)=0,46\{[50 \text{ milioni} - (W/k)]/[50 \text{ milioni} + (\text{franchigie}/k)]\}^2$, 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, $[(1/n)\alpha(lp_k - YFEXANTE)]$.

potrebbe mettere la sua quota di credito familiare in un fondo pensione altrimenti insufficiente, il giovane in un fondo istruzione destinato a migliorare la sua formazione, il malato in un fondo sanità capace di meglio proteggerlo dai rischi di una salute precaria, il povero estremo ne abbisognerebbe per la sopravvivenza.

I beneficiari del credito familiare di più di 15 anni sarebbero in tal modo, secondo la Tavola 1, circa 2 milioni e 348 mila, fra gli appartenenti a famiglie dove è presente una sola generazione (pari al 21,4% delle persone con uguali caratteristiche), più di 6 milioni e mezzo, fra gli appartenenti a famiglie di due generazioni (la più tipica è la famiglia 1-2&3, composta da papà - mamma con figli), e più di 677 mila, appartenenti a famiglie di 3 generazioni (pari al 20,7% delle persone con uguali caratteristiche), per un totale di 9 milioni 542 mila individui circa, di cui quasi 7 milioni di più di 30 anni e quasi 2 milioni e 600 mila di 15-29 anni: meno di 1/3 risiederebbe nel Centro-Nord, dove il tasso di povertà dei candidati al credito familiare⁵ sarebbe del 9,4%, a fronte di un 69% del Sud, dove il tasso di povertà corrispondente sarebbe del 39,5%; addirittura solo una percentuale del 22,5% fra i giovani di 15-29 anni vivrebbe nel Centro-Nord, con un *poverty rate* fra i beneficiari del credito familiare pari al 7,6%, a fronte del 77,5% residente nel Mezzogiorno, con un *poverty rate* corrispondente del 41,9%, il malessere essendo soprattutto concentrato nelle famiglie meridionali, particolarmente a tre generazioni⁶.

Il valor medio del credito familiare *pro quota* per ciascun beneficiario di più di 15 anni sarebbe, secondo la Tavola 2, pari a 1 milione e 26 mila lire annue, un po' maggiore al Sud che al Centro-Nord, dato il più alto *poverty gap*, la più bassa ricchezza e il più elevato numero di

⁵ Il tasso di povertà complessivo è più alto, perché esistono poveri (in termini di reddito equivalente relativo come tradizionalmente definiti), la cui ricchezza familiare netta equivalente è maggiore o uguale a 50 milioni, non destinatari del credito familiare.

⁶ E' interessante notare che, se in tutte le statistiche da noi elaborate le famiglie a tre generazioni sembrano avere probabilità di disoccupazione, di povertà, di redditi individuali e familiari *pro capite* più bassi di quelle di due e di una generazione, ciò dipende di solito da un effetto composizione, cioè dalla molto maggiore frequenza di tale tipologia familiare nel Mezzogiorno. Un esempio sia il fatto che il *poverty rate* di chi ha 15-29 anni ed è candidato al credito familiare cresce dal 16% al 20,7%, al 24,8% nel passaggio dalle famiglie a 1, 2, 3 generazioni, ma per i giovani di 15-29 anni del Centro-Nord è in diminuzione nelle tre tipologie familiari (7,5%, 7,7%, 6,3%), mentre sale al Sud (42%, 40,9%, 52,8%).

componenti delle famiglie povere meridionali, e superiore per chi ha più di 30 anni rispetto a chi ne ha meno, nonché nelle famiglie ad una rispetto a quelle a due e a tre generazioni.

Tenuto conto anche dei minori di 15 anni, ignorati nelle Tavole 1 e 2, ma destinatari, sia pure virtuali, di una quota del credito familiare, la spesa pubblica complessiva per il credito familiare stesso sarebbe dell'ordine dei 12.300 miliardi di lire annue. Trattasi, come emerge dalla Tavola 3, di una cifra comparabile nel livello a quella oggi utilizzata in Italia per sostenere i redditi bassi, con la rilevante duplice differenza che sarebbe esborsata a favore di tutti i cittadini e non unicamente di alcune categorie, ma solo quando versino in condizioni di bisogno e non anche se relativamente benestanti: sarebbe perciò uno strumento di lotta alla povertà e all'emarginazione insieme più equo e più efficace.

3. Giovani disoccupati e *voucher* per accrescere l'occupabilità e la mobilità territoriale

Nel caso dei disoccupati, sarebbe ragionevole non separare il sollievo finanziario in condizioni di malessere economico, dal sostegno fattivo nel ritrovamento di un lavoro, perché povertà e emarginazione sono in primo luogo dovute alla mancanza di quest'ultimo e ciò richiede innanzitutto l'accrescimento dell'occupabilità degli assistiti, come chiaramente indicato dal vertice europeo del Lussemburgo del 20-21 novembre scorso. Perciò si propone qui, da un lato, di trasformare in un *voucher* o *bonus* la quota di credito familiare destinata ai disoccupati giovani (15-29 anni) di famiglie povere ma non super povere (cioè con reddito familiare maggiore della metà del reddito equivalente di povertà e patrimonio familiare equivalente, al netto delle franchigie, inferiore ai 50 milioni), destinandolo alle imprese che conseguentemente vedrebbero ridotto il costo del lavoro del neo assunto per un anno.

Da un altro lato, a beneficio dei giovani disoccupati appartenenti a famiglie con reddito inferiore alla metà di quello equivalente di povertà (magari scegliendo innanzitutto quelli di lunga

durata, pari, secondo i dati ISTAT a circa il 70% dei disoccupati di 15-29 anni e secondo i dati Banca d'Italia a quasi l'80%), bisognerebbe aggiungere⁷ alla quota del credito familiare il *voucher* consistente nel 30% del salario giovanile⁸, da pagare per un anno, soltanto se il giovane, portandolo in dote ad un'impresa, venisse da essa assunto; altrimenti, la metà dovrebbe essere restituita. Alle persone di 15-29 anni del Sud si darebbe il 30% del salario giovanile meridionale (6 milioni e 120 mila lire annue, secondo la Tavola 4), qualora non si trasferissero nel Centro-Nord e il 30% del salario giovanile di quest'ultima ripartizione territoriale (7 milioni e 740 mila lire annue), qualora si muovessero: trattasi in media di cifre pressoché identiche a quelle erogate a ogni beneficiario del massimo di pensione sociale.

Nell'ipotesi che il *voucher* aggiuntivo fosse esteso a tutti i disoccupati giovani di famiglia molto povera e che tutti fossero in grado di mantenerselo, perché capaci di trovare un lavoro, per di più nel luogo di residenza, i beneficiari sarebbero 390.000 circa (di cui 318.000 meridionali), e la spesa potenziale massima sarebbe dell'ordine di 2.504 miliardi annui, come indicato dalla Tavola 5: 1.946 miliardi destinati al Mezzogiorno, 558 al Centro-Nord. Ma l'esborso per la finanza pubblica potrebbe essere ridotto del 20-30% se il *voucher* fosse assegnato solo ai disoccupati giovani super poveri di lungo periodo e di un ulteriore 35-40% se venisse pagato soltanto a chi di fatto trova lavoro entro un anno⁹. Tenendo conto di questi fattori, la spesa pubblica effettiva per il *voucher*

⁷ Per l'esattezza, si tratterebbe di una aggiunta per i giovani disoccupati appartenenti a famiglie con reddito familiare inferiore alla metà del reddito equivalente di povertà e patrimonio familiare netto equivalente minore di 50 milioni, ma sarebbe una provvidenza non aggiuntiva per coloro che, godendo dello stesso reddito, posseggono una ricchezza familiare netta equivalente maggiore di 50 milioni. Questo, secondo i nostri dati, è un evento rarissimo.

⁸ L'articolo 6, comma 16, del DL 326/1995 fissa nella misura del 30% della retribuzione di riferimento la percentuale di commisurazione del trattamento ordinario di disoccupazione. Perciò la provvidenza sarebbe autenticamente aggiuntiva solo per coloro (ma è la stragrande maggioranza fra i giovani di 15-29 anni) che sono alla ricerca di primo impiego e per gli altri giovani disoccupati in senso stretto senza alcun trattamento di disoccupazione; per gli altri, già titolari di un trattamento di disoccupazione, il *voucher* trasformerebbe un sussidio assistenziale in uno strumento di politica attiva del lavoro.

⁹ La probabilità, *rebus sic stantibus*, di trovare lavoro per un disoccupato entro un anno sia π (0,20, secondo i dati Banca d'Italia; 0,30, secondo i dati ISTAT). La probabilità di trovare lavoro entro un anno con o senza il *voucher* è, quindi, pari a $\pi(1+\Delta L/L) = \pi(1+\eta\theta s)$, dove $\Delta L/L$ è la variazione percentuale di occupazione attribuibile al *voucher*, η è l'elasticità dell'occupazione al salario, s è pari al 30% (*voucher* diviso salario) e θ è un parametro di efficienza relativa del *voucher*. Supponendo che siano $\eta=0,20$; $\theta=0,80$; $0,20 < \pi < 0,30$, la probabilità di ottenere un lavoro entro un anno per un disoccupato è compresa fra 0,21 e 0,31. Quindi, una percentuale oscillante tra il 69% e il 79% dei disoccupati giovani non sarebbe in grado di utilizzare il *voucher* per più di un semestre. Conseguentemente ci sarebbe un ulteriore risparmio per la finanza pubblica del 35 - 40%.

aggiuntivo a favore dei disoccupati giovani di lungo periodo, appartenenti a famiglie con reddito molto basso, oscillerebbe fra i 750 e i 1.110 miliardi annui; in parte, essi si dovrebbero sommare ai 10.203 miliardi che, secondo la Tavola 3, già nel 1997 si spendono per il sostegno alla disoccupazione, e certamente si aggiungerebbero per la quota destinata ai *first job seekers* e ai disoccupati in senso stretto, non titolari di altro trattamento di disoccupazione. Va, infatti, precisato che, indipendentemente dalla fascia di età e dal livello di povertà dei destinatari, l'inclusione delle persone in cerca di prima occupazione fra i beneficiari del *voucher* rende questo strumento, rispetto alle tradizionali politiche di *unemployment insurance*, decisamente più favorevole alle giovani generazioni e tale da promuovere potenzialmente la loro emancipazione dalle famiglie di origine, in quanto chi è alla ricerca di un primo lavoro non ha per ora in Italia diritto ad alcun sussidio di disoccupazione e la percentuale dei *first job seekers* fra i disoccupati è molto maggiore della media fra i giovani e nelle famiglie composte da più di una generazione (Tavola 7).

Con lo strumento del *voucher* si passerebbe, in ogni modo, a favore dei giovani disoccupati, dal *Welfare* al *Workfare*, sia attraverso uno strumento di politica attiva del lavoro, capace di promuovere l'occupazione riducendo il costo del lavoro senza incorrere in quelle procedure europee contro gli Aiuti di Stato in cui più volte l'Italia è incappata a causa delle fiscalizzazioni degli oneri sociali, sia ulteriormente incentivando la mobilità verso le aree del Paese con eccesso di domanda sull'offerta di lavoro, contrastando la tendenza tipicamente italiana alla quasi totale immobilità geografica¹⁰. Dato il differenziale retributivo tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, verrebbe, infatti,

¹⁰ Basti pensare che fra i giovani disoccupati di 15-29 anni (ISTAT, 1998) ben il 72% non accetterebbe un lavoro fuori dal Comune di residenza o da altro Comune raggiungibile giornalmente e che questa percentuale scende solo al 66% nel Mezzogiorno, dove pure i tassi di disoccupazione giovanili sono vertiginosi. D'altra parte, l'Italia è anche il Paese dove, secondo l'*Indagine Multiscopo* ISTAT, 1997, il 94,6% dei celibi-nubili con madre in vita, vive con la madre, indipendentemente dall'età; la percentuale aumenta al 98,7% se si considerano i celibi/nubili fino ai 24 anni; tra i coniugati con madre in vita, il 3,7% vive nella stessa abitazione della madre, il 27,9% nello stesso Comune entro un chilometro, il 22,2% nello stesso Comune a più di un chilometro.

premiata la mobilità territoriale rispetto alla stanzialità, come del resto previsto anche dalla recente Legge 52 del 20 marzo 1998¹¹.

¹¹ Il comma 6 dell'art. 1 della L. 52 del 20.3.1998 prevede per i giovani residenti nelle aree degli obiettivi 1 e 2, che svolgano la loro formazione professionale in imprese industriali operanti lontano dalla loro dimora, una indennità aggiuntiva a titolo di rimborso delle spese di vitto e alloggio. Incentivando, così, la formazione combinata alla mobilità in un'età del ciclo vitale in cui ciò è più facile perché non pesano ancora i carichi familiari, tale legge costituisce uno strumento ed una occasione per la maturazione, anche culturale, e per la promozione sociale dei giovani, soprattutto del comparto femminile.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 2: Valore medio del credito familiare per ciascun beneficiario di più di 15 anni appartenente a famiglia povera (migliaia di Lire, 1997)

Composizione familiare	Famiglie a una generazione				Famiglie a due generazioni				Famiglie a tre generazioni				Famiglie totali			
	Età del beneficiario				Età del beneficiario				Età del beneficiario				Età del beneficiario			
	15-19	20-29	15-29	>=30	Totale	15-19	20-29	15-29	>=30	Totale	15-19	20-29	15-29	>=30	Totale	Totale
1	5001,22	3511,29	3814,38	1727,11	1755,91	.	.	.	.	.	5001,22	3511,29	3814,38	1727,11	1755,91	
2	2568,81	1209,16	1218,90	942,79	988,69	.	.	.	.	.	2568,81	1209,16	1218,90	942,79	988,69	
185*	.	1843,34	1943,34	1811,28	1818,75	.	.	.	.	.	.	1843,34	1943,34	1811,28	1818,75	
285*	.	.	.	378,69	378,69	.	.	.	.	.	.	.	.	378,69	378,69	
1-285*	.	.	.	.	.	1818,79	1818,79	888,30	922,75	922,75	1818,79	1818,79	888,30	922,75	922,75	
1-285*	.	.	.	.	.	884,45	834,42	921,69	928,12	928,12	884,45	834,42	921,69	928,12	928,12	
185*	.	.	.	.	.	470,30	470,30	435,35	441,68	441,68	470,30	470,30	435,35	441,68	441,68	
185*	.	.	.	.	.	1034,58	1034,58	1753,72	1502,71	1502,71	1034,58	1034,58	1753,72	1502,71	1502,71	
285*	.	.	.	.	.	.	.	487,89	487,89	487,89	.	.	.	487,89	487,89	
285*	.	.	.	.	.	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	942,24	
1-285+84	.	.	.	.	.	182,88	182,88	151,56	153,83	153,83	182,88	182,88	151,56	153,83	153,83	
1-285+84	.	.	.	.	.	815,46	1393,43	1210,82	1842,77	1578,20	815,46	1393,43	1210,82	1842,77	1578,20	
1-285+83	.	.	.	.	.	518,76	647,23	624,07	844,39	703,59	518,76	647,23	624,07	844,39	703,59	
1-285+83	.	.	.	.	.	3734,24	2501,31	3453,89	3734,24	3624,09	3734,24	2501,31	3453,89	3734,24	3624,09	
1-285+83	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1048,77	873,89	822,59	1301,57	1212,14	
1-285+84	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	8532,33	680,11	750,12	575,29	630,78	
1-285+83	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	799,89	799,89	799,89	799,89	799,89	
1-285+85	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	548,25	634,46	824,47	911,08	802,82	
Scomplesse	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1012,39	811,54	945,79	1056,04	1028,02	
Italia	3973,68	1490,09	1528,24	1331,17	1342,14	1017,63	888,70	835,34	927,55	930,23	787,40	681,77	706,15	922,27	851,43	
Centro-Nord	.	1281,91	1281,91	1218,70	1221,82	754,48	700,10	723,11	894,13	702,89	250,65	344,88	311,33	551,38	471,33	
Mezzogiorno	3973,68	1569,66	1653,13	1445,59	1490,61	1108,16	835,21	888,88	1015,00	1006,50	888,48	729,99	777,70	887,50	918,94	
Maschi	.	1210,14	1210,14	1303,81	1298,39	833,84	869,01	894,17	888,25	889,11	1025,15	508,54	597,34	1014,34	872,88	
Femmine	3973,68	1680,37	1714,05	1348,82	1388,82	1108,78	903,08	975,46	962,51	968,77	683,08	835,35	784,04	854,65	835,33	

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Banca d'Italia riguardanti i bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995.

Per la legenda della composizione familiare, si veda l'appendice. Nelle celle della tabella, i punti indicano che il campione non contiene individui con le caratteristiche corrispondenti. La povertà della famiglia in questa tabella è definita dal suo reddito, minore del reddito equivalente di povertà e dalla sua ricchezza equivalente, al netto delle franchigie, inferiore ai 50 milioni. Anche i minori di 15 anni - cioè i fanciulli - appartenenti a famiglia povera, hanno diritto pro quota alla loro parte di credito familiare, gestita, però, dagli adulti della famiglia di appartenenza. In questa tabella il valore del credito familiare pro capite non tiene conto della parte di credito concernente i fanciulli.

Tavola 3: Prestazioni di protezione sociale delle Istituzioni delle Amministrazioni Pubbliche (miliardi di lire, 1994-1997)

					Variazioni percentuali	
	1994	1995	1996	1997	1996 su 1995	1997 su 1996
	Valori assoluti					
Sanità	86425	85818	92683	99295	8,0	7,1
- Assistenza farmaceutica	9772	9670	10588	11650	9,5	10,0
- Assistenza ospedaliera	51980	52023	55909	60149	7,5	7,6
- Altre prestazioni sanitarie	24673	24125	26186	27496	8,5	5,0
Previdenza	245987	260837	283325	303452	8,6	7,1
- Pensioni e rendite	233.008	246793	268880	289665	8,9	7,7
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	7763	8769	9107	8283	3,9	-9,0
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	5216	5275	5338	5504	1,2	3,1
Assistenza	43933	45505	45640	46147	0,3	1,1
- Sostegno alla disoccupazione (1)	10636	11392	10127	10203	-11,1	0,8
- Sostegno dei redditi bassi (2)	9669	10153	11070	11874	9,0	7,3
- Tutela handicap (3)	18822	18892	19077	18631	1,0	-2,3
- Interventi specifici (4)	4806	5068	5366	5439	5,9	1,4
Totale protezione sociale	376345	392160	421648	448894	7,5	6,5
	Percentuali rispetto al PIL					
Sanità	5,27	4,84	4,95	5,09	2,21	2,85
- Assistenza farmaceutica	0,60	0,55	0,57	0,60	3,62	5,63
- Assistenza ospedaliera	3,17	2,94	2,99	3,08	1,71	3,28
- Altre prestazioni sanitarie	1,51	1,36	1,40	1,41	2,72	0,80
Previdenza	15,01	14,72	15,13	15,56	2,80	2,82
- Pensioni e rendite	14,22	13,93	14,36	14,85	3,11	3,42
- Liquidazioni per fine rapporto di lav	0,47	0,49	0,49	0,42	-1,71	-12,69
- Indennità di malattia, per infortuni	0,32	0,30	0,29	0,28	-4,23	-1,02
Assistenza	2,68	2,57	2,44	2,37	-5,08	-2,93
- Sostegno alla disoccupazione (1)	0,65	0,64	0,54	0,52	-15,87	-3,28
- Sostegno dei redditi bassi (2)	0,59	0,57	0,59	0,61	3,19	2,97
- Tutela handicap (3)	1,15	1,07	1,02	0,96	-4,43	-6,25
- Interventi specifici (4)	0,29	0,29	0,29	0,28	0,20	-2,69
Totale protezione sociale	22,97	22,13	22,52	23,01	1,76	2,20

Fonte: Elaborazioni su *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* (1997), Roma, 1998.

(1) Questa voce comprende l'indennità di disoccupazione, i sussidi ai lavori socialmente utili, gli assegni di integrazione salariale, altri sussidi e assegni (mobilità, prepensionamenti).

(2) Questa voce comprende gli assegni familiari, le pensioni sociali, altri assegni e sussidi.

(3) Questa voce comprende le pensioni di guerra, le pensioni agli invalidi civili, ai ciechi, ai sordomuti.

(4) Questa voce comprende le altre forme di assistenza sociale.

Tavola 4: Valore del voucher aggiuntivo per ciascun disoccupato giovane di famiglia molto povera (migliaia di lire, 1997)

Composizione familiare	Famiglie a una generazione			Famiglie a due generazioni			Famiglie a tre generazioni			Famiglie totali		
	Età del beneficiari			Età del beneficiari			Età del beneficiari			Età del beneficiari		
	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29
1		6839,61	6839,61								6839,61	6839,61
2		6749,53	6749,53								6749,53	6749,53
1&5*												
2&5*												
1-2&4												
1-2&3				6285,65	6444,33	6399,97				6295,65	6444,33	6399,97
1&5+												
1&5-					6724,40	6724,40					6724,40	6724,40
2&5+												
2&5-												
1-2&5+&4												
1-2&5*&4					6120,00	6120,00					6120,00	6120,00
1-2&5-&3				7740,00	6620,04	6884,20				7740,00	6620,04	6884,20
1-2&5*&3				6120,00		6120,00				6120,00		6120,00
1-2&3&4								6120,00	6120,00		6120,00	6120,00
1-2&5-&4									6120,00		6120,00	6120,00
1-2&5+&3									6120,00		6120,00	6120,00
1-2&3&4&5												
5 complessa							6120,00	6276,07	6257,44	6120,00	6276,07	6257,44
Italia		6782,34	6782,34	6300,65	6402,56	6402,56	6120,00	6215,96	6208,57	6298,23	6463,19	6419,23
Centro-Nord		7740,00	7740,00	7740,00	7740,00	7740,00		7740,00	7740,00	7740,00	7740,00	7740,00
Mezzogiorno		6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00	6120,00
Maschi		6548,13	6548,13	6184,4	6391,6	6335,4		6339,0	6339,0	6184,4	6395,9	6342,4
Femmine		6863,28	6863,28	6428,4	6524,6	6492,7	6120,00	6120,00	6120,00	6419,8	6546,8	6510,9

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Banca d'Italia riguardanti i bilanci delle famiglie Italiane nell'anno 1995.

Per la legenda della composizione familiare, si veda l'appendice. Nelle celle della tabella, i punti indicano che il campione non contiene individui con le caratteristiche corrispondenti. La povertà della famiglia in questa tabella è definita dal suo reddito, minore della metà del reddito equivalente di povertà. Poiché il valore del voucher è distinto solo per ripartizione territoriale del beneficiario (7,740 milioni nel Centro-Nord, pari a 645 mila lire mensili, e 6,120 milioni annui nel Mezzogiorno, pari a 510 mila lire mensili), ogni altra differenza (per età, sesso, tipologia familiare) è unicamente dovuta a effetti di composizione. Ad esempio, se il voucher femminile è maggiore di quello maschile, ciò significa che ci sono molte più giovani disoccupate di famiglia superpovera nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 5: Spesa potenziata massima per il voucher aggiuntivo per i disoccupati giovani di famiglia molto povera (milioni di lire, 1997)

Composizione familiare	Famiglie a una generazione			Famiglie a due generazioni			Famiglie a tre generazioni			Famiglie totali		
	Età dei beneficiari			Età dei beneficiari			Età dei beneficiari			Età dei beneficiari		
	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29	15-19	20-29	15-29
1		65751	65751								65751	65751
2		113249	113249								113249	113249
1&5*												
2&5*												
1-2&4												
1-2&3				614055	1478004	2092060				614055	1478004	2092060
1&5+												
1&5-					37126	37126					37126	37126
2&5+												
2&5-												
1-2&5+&4												
1-2&5* &4					32760	32760					32760	32760
1-2&5- &3				6672	18487	25159				6672	18487	25159
1-2&5* &3				25514		25514				25514		25514
1-2&3&4								25423	25423		25423	25423
1-2&5- &4								14073	14073		14073	14073
1-2&5+ &3												
1-2&3&4&5							8547	84848	73195	8547	84848	73195
5 complessa												
Italia		179000	179000	646242	1566377	2212619	8547	104144	112691	654789	1849521	2504310
Centro-Nord		83518	83518	88527	378012	466539		7681	7681	88527	469211	557739
Mezzogiorno		95482	95482	557714	1188366	1746080	8547	98462	105009	566261	1380310	1946571
Maschi		44385	44385	332108	922856	1254965		46531	46531	332108	1013772	1345880
Femmine		134615	134615	314133	643521	957655	8547	57613	66160	322680	835749	1158429

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Banca d'Italia riguardanti i bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995.

Per la legenda della composizione familiare, si veda l'appendice. Nelle celle della tabella, i punti indicano che il campione non contiene individui con le caratteristiche corrispondenti. La povertà della famiglia in questa tabella è definita dal suo reddito, minore della metà del reddito equivalente di povertà.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola 7: Percentuale delle persone in cerca di prima occupazione sul totale dei disoccupati con identiche caratteristiche (per cento, 1997)

Composizione familiare	ITALIA					Maschi e Femmine CENTRO-NORD					MEZZOGIORNO				
	Classi di età					Classi di età					Classi di età				
	15-19	20-29	15-29	>= 30	Totale	15-19	20-29	15-29	>= 30	Totale	15-19	20-29	15-29	>= 30	Totale
1															
2															
1&5*															
2&5*															
Famiglie ad una generazione															
1-2&4															
1-2&3															
1&5+															
1&5-															
2&5+															
2&5-															
1-2&5+&4															
1-2&5+&4															
1-2&5-&3															
1-2&5+&3															
Famiglie a due generazioni															
1-2&3&4															
1-2&5-&4															
1-2&5+&3															
1-2&3&4&5															
5 complessa															
Famiglie a tre generazioni															
FAMIGLIE TOTALI															

Fonte: Elaborazioni ISPE su dati Banca d'Italia riguardanti i bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995. Le evidenze del campione Banca d'Italia indicano una percentuale di persone in cerca di prima occupazione sul totale dei disoccupati decisamente maggiore di quella derivata dai dati ISTAT (1998). Per la legenda della composizione familiare, si veda l'appendice. Nelle celle della tabella, i punti indicano che il campione non contiene individui con le caratteristiche corrispondenti, mentre gli zeri significano che nessun disoccupato della cella è una persona in cerca di prima occupazione.

APPENDICE - LEGENDA DELLE TABELLE

Le colonne delle tabelle indicano le classi di età degli individui studiati: 15-19 anni, 20-29 anni, 30-39 anni, 40-49 anni, 50-59 anni, 60-69 anni, 70-79 anni, 80-89 anni, 90-99 anni e totale delle classi di età precedentemente identificate. Questa disaggregazione per età è ripetuta per ogni tipologia familiare (famiglie a 1,2,3 generazioni e totali), cui l'individuo evidenziato può appartenere. Le righe delle tabelle illustrano la composizione familiare, come qui precisato:

Composizione familiare	Descrizione delle caratteristiche	Tipologia generazionale
1	capofamiglia singolo	UNA GENERAZIONE
2	coppia (due componenti), cioè un capofamiglia e un coniuge o convivente. Si ipotizza che i componenti della coppia appartengano alla stessa generazione	
1&5°	capofamiglia con uno o più "altri parenti" coetanei, dove per coetanei si intende che la differenza d'età fra questi soggetti ed il capofamiglia è inferiore in valore assoluto a 15 anni. Per "altro parente" si intende un familiare che non sia figlio, padre, coniuge o convivente del capofamiglia ma che sia legato da vincoli di parentela con quest'ultimo.	
2&5°	coppia con uno o più "altri parenti" coetanei del capofamiglia	
1-2&4	capofamiglia con/senza coniuge e con almeno un genitore del capofamiglia	DUE GENERAZIONI
1-2&3	capofamiglia con/senza coniuge e con almeno un figlio	
1&5+	capofamiglia con uno o più "altri parenti" di una generazione precedente	
1&5-	capofamiglia con uno o più "altri parenti" di una generazione successiva	
2&5+	coppia con uno o più "altri parenti" di una generazione precedente	
2&5-	coppia con uno o più "altri parenti" di una generazione successiva	
1-2&5+&4	capofamiglia con/senza coniuge, con uno o più "altri parenti" di una generazione precedente, e con almeno un genitore	
1-2&5°&4	capofamiglia con/senza coniuge, con uno o più "altri parenti" coetanei del capofamiglia, e con almeno un genitore	
1-2&5- &3	capofamiglia con/senza coniuge, con uno o più "altri parenti" di una generazione successiva, e con almeno un figlio	TRE GENERAZIONI
1-2&5°&3	capofamiglia con/senza coniuge, con uno o più "altri parenti" coetanei, e con almeno un figlio	
1-2&3&4	capofamiglia con/senza coniuge, con almeno un figlio, e con almeno un genitore del capofamiglia	
1-2&5- &4	capofamiglia con/senza coniuge, con almeno un genitore, e con uno o più "altri parenti" di una generazione successiva	
1-2&5+&3	capofamiglia con/senza coniuge, con almeno un figlio, e con uno o più "altri parenti" di una generazione precedente	
1-2&3&4&5	capofamiglia con/senza coniuge, con almeno un figlio, con almeno un genitore del capofamiglia, e con uno o più "altri parenti"	
5 complessa	altre tipologie	

BIBLIOGRAFIA:

Bimbi F, P. Bosi, F. Ferrera, C. Saraceno (a cura di) (1997), "La spesa per l'assistenza", *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale Documento di base*, N.3.

ISTAT (1997), "La vita quotidiana nel 1995", *Indagine Multiscopo*.

ISTAT (1998), "Forze di lavoro. Media 1997", *Annuari*.

Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (1998), "Piano d'azione per l'occupazione. Italia", 14 aprile.

Orszag J.M. e D. Snower (1997), "Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform", *CEPR Discussion Paper*, N. 1674, Luglio.

Padoa Schioppa Kistoris F. (1997), "Giovani e occupazione, vecchi e pensionamento: il nostro Welfare State a confronto con quello europeo", *ISPE Documenti di Lavoro*, N.67.

Snower D. (1994), "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies", *The American Economic Review*, Vol. 84, N. 2, Maggio.

Unione Europea - Il Consiglio (1997), "Risoluzione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1998", 11 dicembre.